



Георги Станков

УМЕНИЯ ЗА ВЪЗДЕЙСТВИЕ

Изследване на капацитета за гражданско участие
при формирането на публични политики

ГЕОРГИ СТАНКОВ

УМЕНИЯ ЗА ВЪЗДЕЙСТВИЕ

Изследване на капацитета
за гражданско участие при формирането
на публични политики

*Посвещавам на майка си с благодарност за насърчението
и подкрепата на интереса ми към науката и знанията.*

ГЕОРГИ СТАНКОВ

УМЕНИЯ ЗА ВЪЗДЕЙСТВИЕ

Изследване на капацитета
за гражданско участие при формирането
на публични политики

Книгата е модифицирана версия на докторската дисертация „Умения за въздействие: изследване на капацитета за гражданско участие при формирането на публични политики”, разработена от автора като докторант в катедра „Публична администрация” към Философския факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски” с научен ръководител проф. д-р Тодор Танев и защитена на 15 юли 2021 г. пред научно жури в състав: доц. д-р Татяна Томова (председател, СУ „Св. Климент Охридски”), проф. д-р Тодор Галунов (ВТУ „Св. св. Кирил и Методий”), доц. д-р Веселина Жекова (ПУ „Св. Паисий Хилендарски”), доц. д-р Деница Горчилова (УНСС) и проф. д-р Тодор Танев (СУ „Св. Климент Охридски”).

Рецензенти: Доц. д.п.н. Татяна Томова; Катедра "Публична администрация", СУ "Св. Климент Охридски".

Проф. д.п.н. Тодор Галунов, Катедра "Политология, социология и културология", ВТУ „Св. св. Кирил и Методий“

© Георги Станков – автор, 2021

© Христо Димчев – художник на корица

© Висше училище по сигурност и икономика

ISBN 978-619-7343-48-9

СЪДЪРЖАНИЕ

Увод	8
Глава 1. Демокрацията и нейната криза	12
1. Същност на демокрацията	12
1.1. Опити за дефиниране и систематизиране на демокрацията	12
<i>Класифициране на четири типа теории за демокрацията</i>	
<i>Идеи за интегриране на теориите за демокрацията</i>	
1.2. Обхват на демокрацията	15
<i>Демокрацията не е нищо по-малко от свободни и честни избори</i>	
<i>Демокрацията е много повече от свободни и честни избори</i>	
<i>Демокрация, демократизация и де-демократизация</i>	
2. Кризата на демокрацията	27
<i>Какво не е наред?</i>	
2.1. Кризата на демокрацията според доклада на Тристранната комисия	29
<i>Три групи предизвикателства пред демокрациите</i>	
<i>Особености на кризата в Западна Европа</i>	
<i>Причини за кризата на демокрацията в Европа</i>	
<i>Европейските политически ценности</i>	
<i>Криза отвътре, криза отвън</i>	
<i>Какво да се прави?</i>	
<i>САЩ: колко демокрация?</i>	
<i>Мнения за доклада на Тристранната комисия</i>	
2.2. Как мислим проблемите?	48
3. Доброто управление – решение за кризата на демокрацията	51
<i>Доброто управление – дефиниция</i>	
<i>Доброто управление – същност</i>	
Глава 2. Гражданското участие: теоретични основи, практически аспекти и тенденции за развитие	56
1. Основания за участие на гражданите във вземането на решения	56
<i>Участието като ключов елемент на демокрацията</i>	
<i>Участието като проява на народния суверенитет</i>	
<i>Участието като начин за ре-легитимация на представителната демокрация</i>	
<i>Участието като резултат от развитието на постматериализма</i>	
2. Гражданското участие – теоретични основи и концепции	61
2.1. Стълба на гражданското участие	62
2.2. Гражданският контрол и мониторингната демокрация	64

2.3. Демократичните иновации	65
2.4. Кубът на демокрацията	66
3. Демокрация отвъд представителството	73
3.1. Пряка демокрация	73
<i>Предимства на пряката демокрация</i>	
3.2. Демокрация на участието	76
<i>Предимства на демокрацията на участието</i>	
3.3. Съвещателна (делиберативна) демокрация	79
<i>Съвещателни мини-общества (делиберативни мини-публики)</i>	
4. Слабости на гражданското участие	86
<i>Колкото повече – толкова по-добре?</i>	
5. Гражданско участие при формирането на публичните политики	89
<i>Същност на публичните политики</i>	
<i>Взаимоотношенията граждани – администрация</i>	
<i>Колко гражданско участие и при какви условия работи най-добре?</i>	
Глава 3. Българският контекст	99
1. Особенности на българската национална култура	99
1.1. Теорията на Хеерт Хофстеде за шестте измерения на културата	99
<i>Високо властово разстояние</i>	
<i>Коллективизъм</i>	
<i>Избягване на несигурността</i>	
1.2. Двете измерения на межкултурните различия според Ингълхарт	106
1.3. България в сблъсъка на цивилизациите	109
1.4. Българските организации в рамката на конкуриращите се ценности	111
1.5. Българската политическа култура	115
<i>Три типа политическа култура</i>	
<i>Дефиниране на българската политическа култура</i>	
2. Особенности на българския преход	121
2.1. От диктатура към демокрация	122
2.2. „Обърнатата тилианска перспектива” или „плячкосването на държавата” като елитен проект на прехода	124
<i>Тилианската перспектива</i>	
<i>Обърнатата Тилианска перспектива</i>	
<i>Двете перспективи обобщени</i>	
2.3. Психологическата драма на прехода	130
<i>Несбъднати очаквания</i>	
<i>Страх от загуба на идентичност</i>	
<i>Носталгия по близкото минало</i>	
<i>Недоверие към институциите на демокрацията</i>	
2.4. Гражданско участие по време на преход	133

2.5. Правна рамка на гражданското участие в България	136
<i>Гражданско участие в рамките на ЕС</i>	

Глава 4. Изследване на четири случая на гражданско участие при формирането на публични политики	140
1. Цел, методология и обхват на изследването	140
1.1. Цел на изследването	140
1.2. Методология на изследването	140
1.3. Обхват на изследването	142
2. Представяне на случаи	143
2.1. Нашите деца не са биологичен отпадък	143
2.2. Запазете Бедечка	154
2.3. Местен референдум в община Горна Малина	166
2.4. За истинска детска болница	178
3. Препоръки за участници в кампании	191
Заклучение	193
Източници	196
Приложения	209
Фигури и таблици	211

УВОД

Вълната на демократизация в световен мащаб в края на 80-те и началото на 90-те години на XX в. преобразува политическите системи на десетки страни, включително България. В този период демокрацията изглежда силна, жизнена, желана, необратима и безалтернативна, но само едно поколение по-късно наблюдателите все по-често започват да отбелязват, че авторитетът на представителната демокрация е в упадък (Tormey, 2014). Сред гражданите от страните с утвърдени демократични системи и от новите демокрации нараства убеждението, че дистанцията между тях и властимащите се увеличава и те нямат възможности да участват в процесите на вземане на решения и да влияят на политиките на своите правителства по въпросите, които ги засягат, а в резултат в тях назряват разочарование и отчуждение от демократичните институции. Проучванията сочат, че според гражданите качеството на демокрацията в България не е високо (ИПИ, 2017), а те се възприемат като изключени от политическите процеси, които пряко се отнасят за тяхния живот. Изследователите и гражданските активисти все повече се обединяват около становището, че гражданското участие е фундаментално за повишаване на качеството на демокрацията (ИОС, 2017), но остава спорно в каква степен гражданите имат ресурси да участват, а управляващите са склонни и/или подготвени да насърчат това. Настоящото изследване се извършва пред предизвикателството да изследва капацитета за участие на гражданите във формирането на публични политики.

Темата за гражданското участие е актуална, което се потвърждава и от протестите през лятото/есента на 2020 година, на които протестиращите искаха оставките на правителството и на главния прокурор, както и въобще сваляне на „мафията”. Тези протести, както и предходните от 2013 г. (против избора на председател на Държавната агенция за национална сигурност) и окупацията на Орлов мост в София през 2012 г. (против промени в Закона за горите) са част от широко разпространения обществен разказ за борбата на гражданите срещу мафията, която е овладяла икономическите и политическите актьори и агенти, поради което се налага „рестарт на системата”. Подобни нагласи сочат, че България не е изключение от европейската тенденция – кризата на доверието в демократичните институции, процедури и процеси е нараснала, а те са загубили своята легитимност в очите на гражданите.

Вярно е, членството на България в ЕС съвпада с период на глобални и регионални икономически и политически кризи и това неминуемо се отразява на живота и възприятията на европейските граждани (Gerhards et al., 2018), в това число и на българите. Тези кризи не са причината, но без съмнение имат принос за ескалацията на недоверието в способността на установената политическа система да работи в обществен интерес, съмненията в справедливостта на съществуващия обществен ред и отслабената вяра в принципите на демокрацията. В различните страни тези явления може да са породени от различни причини и изразителите им да бъдат хора и групи с различен идеологически или социален профил, но делегитимацията на демокрацията безспорно е общоевропейски проблем (Kriesi, 2020). В

този план е важно да се очертаят българските особености на това явление и да се изследват възможните решения за постигане на Добро управление в специфичния български контекст чрез засилване на диалога между институциите и гражданите при вземането на решения извън процедурите на представителната демокрация.

Изследването на кризите на демокрацията и на гражданското участие като средство, допринасящо за тяхното преодоляване, е важно поради поне две причини. Първата е свързана с повишаването на устойчивостта на демократичните общества спрямо вътрешно присъщите слабости на демокрацията, появяващи се в хода на нейното развитие, но също и спрямо натиска на мощни външни фактори като недемократичните и дори антидемократични политически режими на някои държави, амбицирани да постигнат по-голямо световно влияние. Втората е свързана с отчитането на развитието на постматериалистките ценности в демократичните общества през втората половина на XX в. и началото на XXI в., най-вече сред поколенията, израснали след Втората световна война, което води до тяхното нараснало желание за себеизразяване и обществена активност – тенденция, която става забележима и в България, а оттам и до постепенни промени в типа политическа култура.

Обект на настоящето изследване е състоянието на съвременната демокрация, което често е наричано *качество на демокрацията*.

Предмет на изследването е *гражданското участие* в процесите на формиране на публични политики в България като инструмент за преодоляване на кризата на демокрацията и подобряване на качеството на демокрацията в специфична българска среда.

Основният **изследователски въпрос** е как да се изследва капацитетът за гражданско участие при формирането на публични политики. Капацитетът за гражданско участие има две измерения или два компонента: 1) способността на гражданите да се мобилизират, организират и включват ефективно в процесите на формиране и изпълнение на конкретни публични политики, които пряко, косвено или хипотетично засягат техния начин на живот; 2) способността на администрацията да се отваря към външни участници, да допуска тяхното включване и да взаимодейства с тях в процесите на вземане на решения.

Целта на изследването е въз основа на конкретни случаи да се създаде матрица за изследване на капацитета за гражданско участие в България, позволяваща различни случаи да бъдат наблюдавани, проучвани и оценявани по унифициран начин, което би подпомогнало систематизирането на знания, опит и практики относно развитието на капацитета за гражданско участие в страната.

Хипотезата на изследването е, че i) цялостният български социокултурен, исторически и политически контекст не благоприятства развитието на гражданското участие, а оттам развитието на демокрацията, но ii) с развитието на постматериалистките ценности в българското общество нараства капацитетът на гражданите и на институциите за по-ефективното включване на гражданите в процесите на формиране на конкретни политики и iii) чрез систематизираното изследване на такива случаи могат да се извлекат добри практики за стимулирането на по-участническа политическа култура.

Задачите на изследването са:

- Дефиниране на демокрацията и на различните теоретични парадигми за мащаба на демокрацията;
- Изследване на факторите за влошаването на качеството на демокрацията, загубата на легитимност на демократичните институции и засилването на явленията „криза на демокрацията“;
- Дефиниране на гражданското участие като концепция и изследване на причините за неговата все по-значима роля в съвременния обществен живот;
- Проучване на съществуващите теоретични модели и практически форми на гражданско участие във вземането на решения;
- Изследване на българския социокултурен и политически контекст, като специфична среда, в която се развиват процесите на демократизация и консолидация на демокрацията;
- Създаване и апробиране на матрица (темплейт) за изследване на случаи на гражданско участие;
- Изследване на четири случая на гражданско участие при формирането на публични политики на местни или национално ниво.

Методите на изследване включват: запознаване с налична литература по обекта и предмета на изследването; провеждане на дълбочинни интервюта с организатори и участници в социални движения и кампании; проучване на нормативни документи; разработване на матрица за изследване на гражданско участие и имплементирането ѝ чрез изследване на четири случая.

Обхват на изследването на случаи:

- случаи на гражданско участие в периода след 2007 г., когато България е приета за член на ЕС;
- случаите са свързани с искания за промяна или създаване на конкретна политика, а не с политически протести;
- изследването не е количествено, а качествено, и в този смисъл то не е представително;
- фокусирано е върху гледната точка на гражданите, а не на администрацията и на други заинтересовани страни.

В съгласие с разбирането на Сартори и Шапиро за търсене на интегративен подход в изследването на демокрацията, написаното в тази книга не се ограничава в рамката на конкретна теория, а търси холистично начало както в изследването на демокрацията, така и в разглеждането на гражданското участие като елемент на съвременните демократични общества.

Съдържанието на книгата е разделено на четири части.

Първа част е посветена на теоретичните основи на концепцията за демокрацията, на принципите и правилата на представителната (избирателната) демокрация и на феномена „криза на демокрацията.“ Прилагането на принципите на Доброто управление е представено като възможен изход от кризата на демокрацията, а като съставна част от него

гражданското участие може да се разглежда като инструмент за възстановяване на легитимността на демократичните институции.

Втора част разглежда различни теоретични модели на гражданското участие и възможностите на гражданите да влияят на процесите на вземането на решения в областта на политиките. Отделено е внимание на взаимоотношенията между граждани и администрация в тези процеси и се дискутира при какви условия гражданското участие би било оправдано.

Трета част изследва специфичния социокултурен и политически контекст на българското общество в годините на прехода от комунистическа диктатура към демокрация. Главата завършва с обобщаващ извод по хипотезата дали българският контекст, разглеждан като съвкупност от условия и предпоставки за протичане на различни явления, процеси и събития, в които функционира гражданското общество, е благоприятен за гражданското участие.

Четвърта част представя четири случая на гражданско участие при формирането на политики на местно и национално ниво. Представяйки опита на граждански активисти в конкретни кампании и инициативи, тази глава предлага матрица за събиране на практическо знание за тези кампании, за техните особености и за общото между тях.

ГЛАВА 1. ДЕМОКРАЦИЯТА И НЕЙНАТА КРИЗА

1. Същност на демокрацията

1.1. Опити за дефиниране и систематизиране на демокрацията

Терминът демокрация произлиза от старогръцкия израз „власт на народа“, който най-общо се отнася за упражняването за народния суверенитет (Owen, 2003, p. 195), но отвъд буквалния превод изследователите имат различни разбирания за същността на демокрацията. Робъртсън отбелязва, че това е „може би най-неясната от политическите концепции в съвременния свят“ (Robertson, 2004, p. 136), а Дал е категоричен, че „терминът се използва по потресаващ брой начини“ (Dahl, 1998, p. 37). А неяснотата открива възможност за въвеждането на различни дефиниции, интерпретации и класификации, които отразяват един или друг аспект на демокрацията, но на които най-често им липсва цялостен поглед върху нея. Само в англоезичната литература съществуват най-малко 2234 описания и определения на демокрацията (Gagnon, 2018). Следователно не може да се говори за теория, а за теории на демокрацията (Dahl, 1956). Теориите и дефинициите варират, „защото демокрацията има множество лингвистични, географски и исторически референти“ (Dean et al., 2019, p. v).¹ Смит коментира тази тенденция, като твърди, че подобно „диалектично или реактивно развитие на теорията означава, че сме склонни да не разработваме напълно обосновани теории за демокрацията (каквото и да изглеждат те), а по-скоро теоретизираме конкретни елементи от демократичната практика, които по уважителна причина задържат вниманието ни в този конкретен момент на време“ (Smith, 2009, p. 10). Маркоф откроява четири причини за липсата на консенсусна дефиниция за демокрацията:

Първо, термини като „демокрация“ или „демократичен“ често влизат в обръщение в контекста на политически конфликти с цел одобрение или неодобрение на определени позиции, движения, политики, режими или системи на управление. Термините се използват далеч не само от изследователите, но и от самите политически актьори, които могат лесно да ги предефинират в своите политически борби (и често го правят).

Второ, демокрацията е наследено понятие, създадена за управлението на градовете – държави през античността. Съществува риск в трансфера на терминология от една епоха в коренно различните условия на формиращите се национални държави през XVIII в., поради липсата на аналогични институции и сравнително ограниченото знание за античната практика; такъв риск съществува и сега, в началото на XXI век. Затова и защитниците, и

¹Авторите на цитираното изследване Dean, Gagnon & Asenbaum посочват пет аспекта, в които би трябвало да се разбира всяка теория на демокрацията: (1) какво, (2) къде, (3) кой, (4) кога и (5) защо. Те акцентират на това, че съществуват различни гледни точки *какво* включва в себе си демокрацията като процедури и институции, *къде* и в кои области на живота и политиките следва да се прилагат демократичните механизми, *кой* формира демоса и може да участва в демократичния процес, *кога* е времевата перспектива относно миналото на демокрацията, но и за бъдещето с демокрация, *защо* търси ултимативния отговор за предимствата на демокрацията.

опонентите на демокрацията понякога се затрудняват да определят какво означават с този термин.

Трето, известните от античността практики и институции, както и оценките за тях от страна от древни и съвременни автори са прекалено разнообразни, така че всеки може според собственото си разбиране да постави ударение върху важността на различни институции и практики. За един дадена характеристика на демократичния ред може да е по-значима, за друг приоритетната е друга, а за трети-трета.

Четвърто, демокрацията не е статична, а подлежи на промяна и се е променяла, много често поради социални противоречия и конфликти. Демокрацията през XXI в. има редица характеристики, които демократичната политическа система в началото на XIX в. не е притежавала, а често са били и немислими за тази епоха. Например в САЩ демокрацията е била съвместима с робството, с липсата на право на глас на жените, с липсата на процедури за оспорване на изборни резултати и т.н. (Markoff, 2005)

Маркоф обобщава, че липсата на консенсус за тежестта на различните аспекти и черти на демокрацията възпрепятства достигането до една обединяваща дефиниция.

Класифициране на четири типа теории за демокрацията

Някои изследователи в крайна сметка предлагат категоризирането на множеството дефиниции и теоретизации на демокрацията в четири отличителни типа: конституционни, съществени, процедурни и процесно ориентирани (Tilly, 2007).

Фокусът на *конституционния подход* е върху приемането на нормативна регулация за политическата дейност. Съществуващите в историята различни форми на управление като олигархиите, монархиите, републиките, диктатурите и демокрациите се разпознават чрез особеностите на правните им уредби и на различията между тях. Освен това някои форми на управление имат разновидности, например в рамките на демокрациите съществуват конституционни монархии, президентски републики и парламентарни републики, а в съвсем отделно направление демокрациите са федерални и унитарни държави. Конституционните критерии за наличие на демокрация са подходящи за сравнителни исторически изследвания, когато се сравняват ясно обособени периоди в историята. Тили посочва, обаче, че в редица случаи в съвременния свят има сериозни разминавания между обявените демократични конституционни и законови принципи, от една страна, и всекидневните управленски практики, от друга, при което управлението може да компрометира правната рамка.

Съдържателният подход поема в противоположна посока: той съсредоточава вниманието си не върху законовата рамка, а върху това какви условия на живот насърчава дадено управление. Възможно ли е да наречем един режим демократичен, независимо какво пише в конституцията му, ако той „насърчава човешкото благосъстояние, свободата на личността, сигурността, равенството, социалното равенство, общественото обсъждане и мирното разрешаване на конфликти”, пита Тили (р. 7) и поставя два проблема, които в такава ситуация изникват пред теоретиците на демокрацията. Първият е дали могат да се правят

компромиси между тези принципи, когато се разглеждат два типа общества: такива, които са отчайващо бедни, но чиито граждани имат относително равенство, или такива, които просперират, но са изпълнени с жестоко неравенство. Вторият проблем е, че съсредоточаването върху възможните резултати от политиката подкопава усилията да се разбере дали някои политически системи, в това число и демокрацията, допринасят за постигането на желаните съществени резултати повече от други политически системи.

Процедурният подход определя демократичността на режимите според наличието и прилагането на сравнително малък набор от политически практики. Измежду тях застъпниците на този подход подчертават значимостта на изборния процес, при който на редовно провеждани избори конкуриращите се страни се стремят да получат подкрепата на колкото може повече граждани. Ако изборите протичат при истинска конкуренция и могат да доведат до промени в представителството, в управлението и в политиката, значи те са обективен критерий за демокрация. Но ако изборите се провеждат под натиск от правителството над опозицията, ако има изборни измами и се влияе на свободния избор на избирателите, не може да се говори за демокрация. Тили обобщава, че основната слабост на изборните процедури е тяхната твърде ограничена представа за демократичността на политическите процеси.

Процесно-ориентираният подход в разбирането за демокрация, по думите на Тили, се различава значително от конституционния, съдържателния и процедурния. Неговите представители се стремят да формулират набор от процеси, които трябва да протичат непрекъснато, за да може една моментна ситуация на обществото да се определи като демократична. За разлика от предходните три подхода, представителите на процесно-ориентирания подход се опитват да не включват в своето разбиране за демокрацията изграждането на социални предпоставки, законови разпоредби или желани последствия. Той предполага набор от взаимно преплетени политически процеси и регулирани взаимодействия между гражданите и длъжностните лица, които надхвърлят обичайните правни рамки или процедури. Този подход според Тили изправя изследователите пред две затруднения: първо, как да сравняват различни режими по критерия колко са демократични, и второ, как да следят развитието на отделните режими във времето и да отчитат кога и как те стават повече или по-малко демократични. Това значи, че според процесно-ориентирания подход както демократизирането, така и отдалечаването от демокрацията, не могат да се измерват с чек лист и отмятане „да” или „не” на наличието на определени стандарти, условия и изисквания за демокрация. Вместо това те могат да се разглеждат като непрекъснати процеси, а сравненията и обясненията трябва да се правят чрез списък от вариращи ключови променливи и отговори на въпросите.

Идеи за интегриране на теориите за демокрацията

Наред класификацията на Тили, Шапиро добавя още една разделителна линия между теориите на демокрацията: дали са *нормативни* (предписателни), които посочват стандартите за това каква би трябвало да е демокрацията, или са *обяснителни*, които показват каква е тя в определен момент и социален контекст (Shapiro, 2003). Той смята, че съществува пропаст между нормативните и обяснителните теории за демокрацията. Нормативните се опитват „да оправдаят демокрацията като система на управление“, докато обяснителните се стремят „да отчитат динамиката на демократичните системи.“ Проблемът, както го вижда той, е че двете направления в теорията на демокрацията не търсят допирни точки: „нормативните и обяснителните теории за демокрацията се развиват от литератури, които протичат в по-голямата си част по отделни коловози, до голяма степен неинформирани една от друга. Това е жалко, отчасти защото хипотезите за това, което трябва да бъде, вероятно ще бъдат по-полезни, когато са информирани от съответните знания за това, което е възможно, и отчасти защото обяснителната теория твърде лесно става банална и управлявана от методи, когато се изолира от належащите нормативни проблеми, които подхранват интереса към демокрацията в световен мащаб през последните десетилетия. Съответно, аз поемам интегративен курс, като се съсредоточавам върху това какво трябва да очакваме от демокрацията, и върху това как тези очаквания могат да се реализират най-добре на практика” (Shapiro, 2003, p. 2).

В същия дух се изказва и Сартори, според когото науката и обществото са в „епохата на обърканата демокрация” именно поради разделянето на теориите (Sartori, 1987). Демокрацията като идеал и демокрацията като практика се разминават, при това, казва той, много хора имат различни представи за демокрацията. Търсейки решение на тези проблеми, Сартори предлага предписателните и описателни теории (на „идеалното” и „реалното”) да се смесят в едно интегрално цяло, за да бъдат валидни – това е *теорията на демократично възможното*.

То започва с общоприетия минимум, без който не би могло да се говори за демокрация, както от предписателна, така и от обяснителна перспектива – принципите на изборност и представителност.

1.2. Обхват на демокрацията

Демокрацията не е нищо по-малко от свободни и честни избори

Мил (2003) говори за представителната демокрация като за идеалния тип управление, защото при нея суверенитетът, или върховната контролираща власт, принадлежи на общността и всеки гражданин има глас в упражняването на този суверенитет и право да участва в управлението, заемайки публична длъжност. Съвременните общества са станали прекалено големи, за да могат хората да се събират и решават съвместно обществените

въпроси, затова изборното представителство става „възможно най-добрата форма на управление.“ Въпреки това, Мил не пропуска да напомни, че сред мислителите, а и сред поданиците, е властвало всеобщото убеждение, че „ако се намери добър деспот, деспотичната форма на монархия би била най-доброто управление“ (Мил, 2003, с. 199). Причината, според него, е че „интелигентността и чувствата на целия народ са посветени на материалните интереси, а когато те са осигурени, на забавленията и сладостите на частния живот“ (Мил, 2003, с. 203), а хората не се интересуват от обществено участие, освен ако въпросните забавления и сладости не са застрашени.²

По-късните поколения политически мислители приемат възгледите на Мил за политическото представителство като изходна точка за определяне на границите или най-присъщите белези на демокрацията.

Schumpeter (1942) развива перспектива за представителната демокрация, в която се позовава на по-ранните теоретици на демокрацията, но и се разграничава от тях. Шумпетер твърди, че от XVII в. насам се развива политическо мислене, което той нарича „класическа доктрина за демокрацията.“ Според нея съществува „общо благо“, което може лесно да се дефинира и което всеки човек може да разпознае, ако разполага с рационални аргументи. Ако хората не могат да разпознаят общото благо, причините са невежеството (което е преодолимо), глупостта и противообщественият интерес. На следващо място, според тази доктрина наличието на общо благо предполага категорични отговори на всички въпроси, така че всеки социален факт и всяка предприета мярка могат еднозначно да се определят като „добри“ или „лоши.“ По-нататък, според класическата доктрина съществува „обща воля“ на хората, която е съвместима с общото благо или общия интерес. Ако хората имат противоречия и несъгласия помежду си, те би трябвало да са само за това колко бързо трябва да се достигне общата за всички цел. Всеки член на обществото, който осъзнава тази обща цел и е способен да различава „добро“ и „лошо“, участва активно и отговорно за постигането на доброто и преодоляването на лошото, а всички членове на обществото заедно контролират обществените дела.

Така според Шумпетер изглежда така наречената от него „класическа доктрина за демокрацията.“ Той ѝ противопоставя алтернативна парадигма, която сам представя като „друга теория на демокрацията.“ В нея той обявява първо, че не приема съществуването на „общо благо“, за което всички да са съгласни, и второ, че не е съгласен с „предположението, че „народът“ има категорично и рационално мнение за всеки отделен въпрос и че той прилага на практика това мнение – в демокрацията – като избира „представители“, които ще се погрижат това мнение да бъде изпълнено“ (1942, р. 269). Класическата доктрина според него поставя на първо място властта на електората да решава политически въпроси и оставя на второ място избирането на представители. Вместо това, Шумпетер предлага обръщане на тежестта: вземането на решения от електората по различни въпроси, които го засягат, да бъде второстепенно, а първостепенно да бъде избирането на хората, които да вземат

² Тези пасажи са важни за сравнение в повишените нива на гражданска активност, отразени в постматериалистката концепция на Роналд Ингълхарт (разгледана във втора глава).

решения: „ролята на народа е да създаде правителство или друг междинен орган, който от своя страна ще създаде национална изпълнителна власт или правителство” (пак там). Той поставя толкова силен акцент на изборите на представители като средство за формиране на управление, защото отделните граждани в едно общество често имат сериозни ценностни различия и трудно могат да се споразумеят за обща правителствена политика. Освен това е скептичен, че всички хора могат да имат добре обмислено и обосновано мнение по всички въпроси и допуска, че понякога те могат да подкрепят позиция, която е срещу собствените им интереси. Гражданите често не могат да идентифицират своите интереси и от там се затрудняват да формират рационална воля. В такива политически ситуации това, че демокрацията дава възможност за изразяване на общественото мнение, не е нейно предимство. Като пример за подобна опасност за демокрацията Шумпетер се позовава на разсъжденията за психологията на тълпата на Густав Льо Бон, който изтъква, че хората често постъпват иррационално, когато попаднат в група или са под въздействието на медиите. Дори ако няма политическа група, която се стреми да му повлияе, щом става дума за политически въпроси, обикновеният гражданин е склонен да се поддава на иррационални предразсъдъци или импулси. Това е още един аргумент Шумпетер да се застъпва за изборите на представители като най-подходящия демократичен механизъм за включването на гражданите в управлението.

Според Шумпетер класическата доктрина дефинира „демократичния метод” като „институционална уредба за вземане на политически решения, която реализира общото благо, като кара народа сам да решава въпроси чрез избирането на индивиди, които трябва да се съберат, за да изпълняват волята му” (р. 250), докато неговата теория разбира „демократичния метод” като „институционална уредба за вземане на политически решения, при които индивидите придобиват правомощията да вземат решения чрез конкурентна борба за вота на хората” (р. 269). Виждането му за демокрацията е, че това е „политически *метод*, тоест определен тип институционална уредба за вземане на политически – законодателни и административни решения и следователно неспособен да бъде самоцел, независимо от решенията, които ще произведе при дадени исторически условия”³ (с. 242). Шумпетер изтъква няколко аргумента за превъзходството на неговата теория на демокрацията спрямо „класическата доктрина”:

1. Предлага ефективен критерий за идентифициране на демократичните и недемократичните правителства, и това е дали се следва определен ред от процедури (*modus procedendi*),
2. Подчертава жизненоважната роля на политическото лидерство във формирането и изпълнението на политиката, заявявайки, че лидерството е „доминиращият механизъм на практически всяко колективно действие” (р. 270),
3. Обяснява тенденцията на демократичните правителства да задоволяват реалистичните групови волеизявления на различни групи от обществото, а модела на

³ Курсивът е в оригинала.

взаимодействие на едно групово желание с общественото мнение той нарича „политическа ситуация”,

4. Обяснява важността на честното съревнование за политическо лидерство като „свободна конкуренция за свободен вот” (р. 271),
5. Подчертава връзката между индивидуалната свобода и наличието на демокрация, като смята, че всеки е свободен да се конкурира за политическо лидерство пред електората и че всички имат право да обсъждат това,
6. Отчита, че след като избере управници, електоратът временно няма пряк контрол върху тях и ако не е доволен, може да ги отстрани на следващи избори,
7. Разграничава волята на мнозинството и волята на „народа”: волята на мнозинството не е волята на целия народ; затова някои автори допускат, че пропорционалната избирателна система донякъде може да регулира това разминаване.

Теорията на Шумпетер предизвиква както одобрение, така и критики. Сред критичните гласове е Пейтман, която заявява, че „*понятието „класическа теория на демокрацията” е мит*”⁴ (Pateman, 1970, р. 17). Тя възразява на Шумпетер с твърдението, че е създал своеобразна амалгама от други теории, които представя като цялостна категория „класическа доктрина за демокрацията”, без да разгледа изцяло всички идеи на първите класически теоретици на демокрацията (тя посочва като такива Жан Жак Русо, Джон Стюарт Мил, Джеймс Мил и Джеръми Бентъм), а в някои случаи интерпретира идеите им неточно.

Същевременно, възгледите на Шумпетер получават и положителни отзиви и лежат в основата на т.нар. минималистични схващания за демокрацията. Например Пшеворски развива своята концепция за демокрацията, като се позовава на шумпетеровото виждане, че демокрацията е редовно избирание на управници на базата на съревнование и общо избирателно право, и на попъровото виждане, че демокрацията е единствената система, при която гражданите могат да сменят правителството без кръвопролитие (Przeworski, 1999). Той твърди, че на демокрацията са й присъщи почти всички нормативни желани аспекти на политическия, социалния и икономическия живот като представителство, отчетност, равенство, участие, справедливост, достойнство, рационалност, сигурност, свобода и т.н., но най-важното при нея е, че „управляващите са избрани чрез конкурентни избори” (р. 24).

Демокрацията е много повече от свободни и честни избори

Sartori (1987) коментира, че теорията на Шумпетер е строго процедурна, защото свежда демокрацията само до метод. По класификацията на Тили, концепцията Шумпетер и последвалите я минималистичните концепции за демокрацията са част от т.нар. процедурен подход в разбирането за демокрацията. Шумпетер предлага набор от условия, които са необходими и достатъчни, за да се говори за наличието на политическа демокрация в едно общество, но Сартори смята, че процедурите са само едната страна на цялостния демократичен процес и че избирането между конкуренти е само „минимална” дефиниция за

⁴ Курсивът е в оригинала.

демократия. Той поставя въпроса как да се направи преход от гласуването като процедура или *вход (input)* към неговите последствия или *изход (output)* и допуска, че това е възможно чрез комбинация от процедурния елемент на Шумпетер и идеята на Фридрих⁵ за „очакваната реакция”: „Решенията на избраните длъжностни лица, които искат преизбиране (в конкурентна среда), са обусловени от очакването им за това как избирателите ще реагират на това, което те решат. По този начин правилото на очакваните реакции осигурява връзката между вход и изход, между процедурата (както е посочено от Шумпетер) и нейните последици” (Sartori, 1987, p. 152).

Така Сартори формулира своята „теория за конкурентната обратна връзка” (*competitive-feedback theory*), която задава нова насока в развитието на теорията на демокрацията. Тя доста находчиво „обръща” перспективата и заявява, че „демократията е страничен продукт на конкурентния метод за набиране на лидер” (пак там). Правото на гражданите да избират представители също води до възможността за обратна връзка и открива възможност избраниците да се вслушват в своите избиратели. Накратко, не само демокрацията създава конкурентни избори, но и обратно – конкурентните избори създават демокрация. В такава ситуация, подчертава Сартори, в периодите между избори нито победителите, нито загубилите в изборите ще спрат да обръщат внимание на интересите и предпочитанията на избирателите.

В голяма степен политическата мисъл на Сартори кореспондира с (и е повлияна от) идеите на друг голям теоретик на демокрацията – американецът Робърт Дал, който „започва от там, където Шумпетер свършва” (Sartori, 1987, p. 165). Целта на Шумпетер е да разбере как функционира демокрацията като набор от минимум необходими процедури, а изследователската цел на Дал е да разбере как демокрацията може да се развие по-нататък, или как да се демократизира.

Dahl (1998) формулира пет критерия за наличието на демокрация:

Критерий	Описание
Ефективно участие	Преди да се вземе дадено решение по определен въпрос или политика, всички членове на обществото трябва да имат равна възможност да изразят мнението си пред останалите членове за това какво трябва да бъде решението.
Равенство в гласуването	При вземането на решението относно политиката, всички трябва да имат равна възможност да гласуват и всички гласове са равни.
Просветено разбиране	В рамките на разумен срок всеки член на обществото трябва да има възможност да се запознае с алтернативните предложения за решения и политики и с техните вероятни последици.

⁵ Карл Йоахим Фридрих (на немски Carl Joachim Friedrich) (1901-1984) е немско-американски политолог. Той формулира „правилото на очакваната реакция“, за да обясни взаимодействието на политическите актьори в една политическа общност. Правилото е приложимо като обяснение на политическа ситуация, когато когато един индивид или група промени или отмени решението или действието си поради интереса на различен индивид или група (O’Neill, 2009).

Контрол на дневния ред	Необходимо е участниците в обществото да имат изключително право да решат какво и как да бъде включено в дневния ред. Така демократичният процес, формиран от предходните три критерия, винаги остава отворен. Ако членовете на обществото решат, политиките могат да бъдат преразгледани и променени.
Включване на възрастните	Всички, или възможно най-много пълнолетни членове на обществото трябва да имат пълните граждански права, установени с първите четири критерия.

Таблица 1. Пет критерия за наличието на демокрация.
Адаптирана по Dahl (1998, pp. 37-38).

Може би най-същественото постижение, до което достига Dahl (1971) в търсенето на отговор на въпроса как да се демократизира демокрацията, е въвеждането на термина *полиархия*⁶, с който описва социална и политическа ситуация, при която властта се споделя от (и е в ръцете на) много хора или заинтересовани страни.

Полиархията предполага наличието на система, която Dahl (1998) назовава мащабна демокрация (*large-scale democracy*). Това не е завършена и крайно постигната свършена форма на демокрация, а по-скоро работен процес, защото „в обикновения език използваме думата *демокрация*, за да се отнасяме както към цел или идеал, така и към действителност, която е само частично постигане на целта” (Dahl, 2005, p. 187). Минималното, което едно общество следва да притежава, са „определени политически договорености, практики или институции”, които трябва да минат през сериозно развитие, за да постигнат критериите за демокрацията като идеал (Dahl, 1998, p. 83).

Преходът на обществата към демокрация започва от демократични *договорености* в началото, а те постепенно се развиват в устойчиви *практики*, които от своя страна прерастат в *институции* (Dahl, 1998). Утвърдената демокрация разчита на утвърдените институции. Според Дал, мащабната демокрацията изисква шест институции:

1. Избрани представители.
2. Свободни, честни и повтарящи се избори.
3. Свобода на изразяване.
4. Алтернативни източници на информация.
5. Свобода на сдружаване.
6. Приобщаващо гражданство (p. 85).

Той ги описва по следния начин:

1. *Избрани представители*. Гражданите имат конституционно право да избират длъжностни лица, които да контролират правителството и неговите решения.

2. *Свободни, честни и честни избори*. Гражданите избират своите представители чрез редовни и справедливо провеждани избори, при които не се прилагат никакви форми на принуда.

⁶ Етимологията на термина „полиархия” е от гръцките думи *poly* (много) и *arkhe* (управление).

3. *Свобода на изразяване.* Гражданите имат право да изразяват своите мнения без опасност от наказание по политически теми, включително да критикуват избраните длъжностни лица, правителството, режима, социално-икономическия ред и преобладаващата идеология.

4. *Достъп до алтернативни източници на информация.* Гражданите имат право на достъп до алтернативни и независими източници на информация – от други граждани, експерти, вестници, списания, книги, телекомуникации и други подобни. Тези източници на информация не трябва да се контролират от правителството или друга политическа сила, която се опитва да въздейства на обществените политически убеждения и нагласи, и трябва да бъдат ефективно защитени от закона.

5. *Свобода на сдружаване.* За да постигат своите разнообразни права, гражданите могат да създават сдружения или организации, включително независими политически партии и групи по интереси.

6. *Приобщаващо гражданство.* Всеки гражданин има право на същите права, които са достъпни за другите граждани, включително за участие в следните пет политически институции: i) право да гласува при избора на длъжностни лица при свободни и честни избори; ii) право да се кандидатира за избираема позиция; iii) право свободно да се изразява; iv) право да създава и участва в независими политически организации; v) да има достъп до независими източници на информация; както и права да използва други свободи и възможности, които може да се окажат необходими за ефективното действие на политическите институции на една широкомащабна демокрация. (1998, pp. 85-86).

Ако според Сартори подходът на Шумпетер е процедурен, според класификацията на Тили подходът на Дал би трябвало да е процесно-ориентиран. Според Matonyte (2011) подходът на Дал е инструментален: той „разглежда демокрацията инструментално, като процес на договаряне между различни групи, при който интересите на всяка група не подлежат на допълнителни дебати” (р. 250). Този коментар е важен от гледна точка на темата за включването на заинтересованите групи граждани в споменатия процес на договарянето. А Сартори, в стремежа си да обхване в една цялостна рамка теориите на Шумпетер и Дал, предлага обобщаваща дефиниция: „Машабната демокрация е процедура и/или механизъм, който (а) създава *отворена полиархия*, чиято конкуренция на избирателния пазар (б) приписва *властта на хората* и (в) конкретно налага *отзивчивостта* на водачите към водените”⁷ (Sartori, 1987, p. 156).

Демократизацията на полиархията протича паралелно, макар и не едновременно, по две направления: 1) либерализация и/или публично оспорване, и 2) приобщаване и/или участие. Дал представя това движение чрез следната схема:

⁷ Курсивът е в оригинала.



Фигура 1. Демократизация на полиархията. Адаптирана по Dahl (1971, р. 6).

Процесно-ориентираният подход на Дал е високо ценен, но Тили отправя и една критична бележка: че повечето от демократичните институции в неговата теория (избор на длъжностни лица; свободни, честни и чести избори; свобода на изразяване; алтернативни източници на информация; свобода на сдружаване; приобщаващо гражданство) са трудни за сравнение и обяснение. Той отчита, че „може, разбира се, да попитаме *колко* са свободни, честни и чести избори и така нататък до края на списъка. Но колкото повече го правим, толкова повече ще разпознаваме два недостатъка на критериите на Дал” (Tilly, 2007, р. 11). Тези два недостатъка се изразяват в следното:

1. Процесно-ориентираният подход може да предполага минимален пакет от демократични институции, но не предполага набор от непрекъснати променливи и не помага да се отговори на въпроса дали една страна е по-демократична от друга, или дали една страна е станала по-демократична за една изминала година.
2. Работещите демократични институции имат определени граници и понякога те влизат в противоборство – например свободата на изразяване на организациите за защита на животните може да е в конфликт със свободата на сдружаване на други, които подкрепят научни експерименти с животни.

На това основание Тили доразвива критериите на процесно-ориентирания подход за демокрация, демократизация и де-демократизация. Анализът му започва с три идеи:

Първо, налице е държавата – организация, която контролира дадена територия. Държавата има предимство спрямо другите форми на организации на тази територия, и това предимство е признато от тях, а също и от други държави.

Второ, налице са гражданите – хората, които живеят под юрисдикцията на тази държава. Демокрацията всъщност е определен вид отношения между държавите и гражданите, а демократизацията и де-демократизацията представляват динамични промени в тези отношения.

Трето, налице е политиката – дейности като създаване на закони, избори, данъчно облагане, военна служба, правила за пенсиониране и много други области на обществения живот, в които държавите са активни страни. Политиката включва също така колективни сблъсъци като държавни преврати, революции, социални движения и граждански войни. Политиката обаче изключва повечето лични взаимодействия между граждани, между държавни служители или между държавни служители и граждани.

Наистина, понякога политиката включва провеждането на консултации с гражданите относно техните мнения, нужди и искания. Под „консултации” се разбират всякакви обществени средства, чрез които гражданите изразяват своите колективни предпочитания относно държавния персонал и политики. Така освен изборите между конкуриращи се кандидати, гражданите могат да изразяват своя глас и чрез лобиране, петиции, референдуми и социални движения. Именно в политическите взаимодействия между държавите и гражданите се откриват признаците на демокрация, демократизация или де-демократизация, според Тили.

Демокрация, демократизация и де-демократизация

Степента на демократичност на една държава следва да се оценява според степента, в която действията на държавата съответстват на изразените искания на гражданите. А оценяването на процеси като демократизация и де-демократизация зависи от степента, в която това съответствие нараства или намалява.

Заключението дали поведението на държавата съответства на желанията на гражданите изисква допълнителни оценки в следните измерения:

- Колко широк спектър от изразените искания на гражданите влизат в сила;
- Колко са равни различните групи граждани в изпълнението на исканията им от държавата.
- До каква степен изразяването на искания е политически защитено от държавата;
- Доколко процесът на трансформиране на желанията в действия обвързва двете страни – гражданите и държавата.

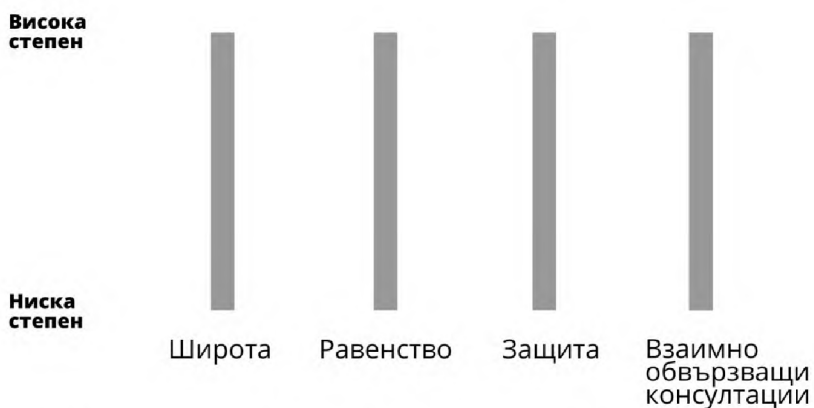
Тили нарича тези измерения *широта, равенство, защита* и *взаимно обвързващи консултации*. В тази перспектива той смята, че един управленски „режим е демократичен до толкова, доколкото политическите отношения между държавата и нейните граждани имат широко, равно, защитено и взаимно обвързващо консултиране” (Tilly, 2007, pp. 13-14)⁸. Демократизацията се отличава с цялостно движение към по-широки, по-равни, по-защитени и по-обвързващи консултации, докато обратният процес на де-демократизацията означава движение към по-ограничени, по-неравноправни, по-малко защитени и по-малко обвързващи консултации. Тили описва четирите измерения така:

1. *Широта*. На единия полюс на това измерение е ситуацията, при която само малък дял от населението има широки права, а останалата част в голяма степен е изключена

⁸ Курсивът е в оригинала.

от политическия живот. На другия полюс се наблюдава много широко политическо включване на хората под юрисдикцията на държавата.

2. *Равенство*. На единия полюс на измерението съществува голямо неравенство между и в рамките на различните категории граждани. На другия полюс различните категории граждани се радват на широко равенство и в двата аспекта – както междугрупови, така и вътрегрупови.
3. *Защита*. На единия полюс гражданите са слабо защитени от произвола на държавата и нейните институции, които постоянно използват силата си, за да наказват противниците на режима. На другия полюс гражданите се ползват с голяма защита при участието си в политическия процес.
4. *Взаимно обвързващи консултации*. На единия полюс отношенията граждани – държава са крайно несиметрични и необвързващи и тогава гражданите или се примиряват, или търсят различни начини (като подкупване, присвояване, заплаха или използване на влиянието на трети страни), за да видят желанията си изпълнени. На другия полюс държавата и гражданите имат ясни, изпълними задължения и механизми, чрез които гражданите да получат това, което искат.



Фигура 2. Измерения на демократизацията и де-демократизацията.
Адаптирана по Tilly (2007, p. 15).

Според Тили демократизацията е цялостното движение на управлението към по-високите степени на четирите измерения. Движението на управлението към ниските степени е де-демократизация. Тили предлага демократизацията да се разглежда като средно движение нагоре по всички измерения, а де-демократизацията – като средно движение надолу, така че обобщаването на средното равнище на четирите измерения да формира една променлива: степен на демокрация.

Акцентът на Тили върху ролята на държавата не е случаен – за него способността на държавата да налага политическите си решения е основен фактор на демокрацията. Нито една държава не може да функционира като демокрация, ако няма капацитета да контролира процеса на демократично вземане на решения и впоследствие да прилага неговите

резултати на практика.⁹ В този смисъл може да се каже, че държавата е сцената, на която играят политическите актьори – каквата е сцената, такава ще е и постановката.

Тили дефинира капацитета на държавата като „степеня, в която намесата на държавните агенти в съществуващи недържавни ресурси, дейности и междуличностни връзки променя съществуващите разпределения на тези ресурси, дейности и междуличностни връзки, както и отношенията между тези разпределения” (2007, р. 16). И двете крайни състояния на държавния капацитет за интервенция носят рискове. В режим с висока способност на държавата да се намесва, действията на държавните агенти засягат в голяма степен ресурсите, дейностите и личните отношения на гражданите. В режим с ниска способност за намеса, държавните агенти имат много по-ограничено въздействие, колкото и да се опитват да променят нещата.



Фигура 3. Вариация в режимите. Адаптирана по Tilly (2007, р. 17).

Тили пояснява, че капацитетът може да варира от изключително висок до изключително нисък независимо от това колко демократичен е режимът, а демокрацията може да се появи в режими, които значително се различават по отношение на капацитета на държавата. Той идентифицира четири „сурови” типа режими: недемократичен с нисък капацитет, недемократичен с висок капацитет, демократичен с висок капацитет и демократичен с нисък капацитет (Tilly, 2006; 2007). Според него от това къде е позиционирано едно управление в пространството на демокрацията и капацитета зависи какъв ще подходът на управляващите да генерират и контролират спорни политики.

Тили описва четирите типа режими по следния начин:

⁹ Maier (2016) разглежда държавата като „място за вземане на решения”. Той отбелязва, че в близкото минало „политическите права, идващи с територията, включваха определяне на това кой ни принадлежи и кой е чужд, как ще се произвежда и разпределя богатството, как трябва да се почита сферата на свещеното, как семействата се възпроизвеждат. Ето защо територията е *пространство за вземане на решения*. Тя установява пространствения обхват на законодателството и колективните решения. В същото време територията определя мощни колективни лоялности. Политическата и често етническа вярност е териториална” (р. 3). В този смисъл анализът на Тили закономерно засяга границите на държавната територия като място за вземане на решения, както и за формиране на определени демократични договорености, практики и институции.

Недемократичен режим с висок капацитет: общественото мнение рядко се търси, освен изключенията, когато това става изрично по желание на държавата; силите за държавна сигурност широко участват във всяка публична политика; има много предписания за поведението на хората и съответно тесен обхват от толерирани поведения; промяна на режима става или чрез борба на върха или чрез масово въстание отдолу.

Недемократичен режим с нисък капацитет: военизирани лидери; разделение на етнически и религиозни фракции и мобилизиране по етнически или религиозен признак; високи нива на насилие при спорни взаимоотношения, включително чрез граждански войни, преврати и политическо насилие.

Демократичен режим с висок капацитет: често възникващи социални движения, активност на групи по интереси и мобилизиране на политически партии, официални процедури за консултации и конкурентни избори; държавен мониторинг на политическия процес, съчетан със сравнително ниски нива на политическо насилие.

Демократичен режим с нисък капацитет: както при демократичните режими с висок капацитет са налице социални движения, групи по интереси и политически партии, участващи в конкурентни избори, но мониторингът на държавата е по-слаб и неефективен, освен това в политическия процес са включени повече полулегални и незаконни агенти и има по-високи нива на смъртоносно насилие.



Фигура 4. Видове режими. Адаптирана по Tilly (2007, p. 19).

Като следствие от това, Тили изгражда своя аргумент, че процесите на демократизацията и де-демократизацията се свързват с промени в три направления:

1. Увеличаване или намаляване на връзката между междуличностните мрежи на доверие (например роднинство, религиозна общност и взаимоотношения в рамките на търговията) и политиката.

2. Увеличаване или намаляване на връзката между политиката и основните форми на проява на неравенства (например основани на различия по пол, раса, етническа принадлежност, религия, класа, каста).
3. Увеличаване или намаляване на самостоятелността от политическия живот на големите центрове на влияние (особено такива, които разполагат със значителни средства за принудително въздействие) като военни командири, финансови спонсори и религиозни институции.

В този смисъл процесите, които насърчават демократизацията, са свързани с: (1) нарастваща интеграция на мрежите на доверие в политиката, (2) нарастваща дистанция на политиката от различните форми на неравенство и (3) намаляване на автономността на големите властови центрове от политиката. Съчетаването на тези процеси води до демократизация, но премахването на който и да е от тях поражда де-демократизация на управлението.

Тили достига до два извода: първо, че дори установените демокрации постоянно се колебаят между повече или по-малко демокрация; и второ, че движението към де-демократизация се среща почти толкова често, колкото и движението към демократизация. Демокрацията винаги е в риск от стесняване на участието на гражданите, от появата на нови форми на политическо неравенство, от спад в защитата и от избягване на взаимно обвързващите консултации. И въпреки това, той завършва с известен оптимизъм, обобщавайки, че от XVIII в. насам процесите на демократизация на режимите стават все по-чести по света.

2. Кризата на демокрацията

Фукуяма смята демокрацията за последната и най-добрата фаза в еволюцията на човешката цивилизация, но също така признава, че нито една система не може да удовлетвори напълно всички хора на всички места. Всички политически системи са несъвършени по някакъв начин, включително демокрацията, и затова сред недоволните хора винаги ще има потенциал да рестартират историческия процес и да променят системата, в която живеят. В това твърдение Фукуяма се позовава на идеята на Аристотел за цикличността на историята (Fukuyama, 1992).

Историческите процеси през XX и XXI в. изглежда потвърждават тази тенденция. Демократичната политическа система се изправя пред различни предизвикателства, които затрудняват функционирането ѝ, а същевременно се засилват гласовете, изразяващи съмнения доколко демокрацията е устойчива и жизнена и предлагащи различни решения как да стане по-жизнена.

Какво не е наред?

Твърденията за проблемите на демокрацията са изключително разностранни по характер, отправени са от изследователи с различен опит, научна перспектива и идеологическа основа и разглеждат много разнообразни аспекти на функционирането на институциите на демокрацията. Следният списък дава обща представа за изобилието от теми, вълнуващи съвременната политическите мисъл:

- критиките на Keane (2011) към „деспотичния потенциал на мнозинството”, подкрепен от коментарите на Lijphart (2012) за „диктатура на мнозинството” чрез мажоритарната система и необходимостта от повече консенсусна демокрация,
- рисковете от плутократичен модел на управление, който някои дефинират като „присъствието и влиянието на „парите като власт” в политическата сфера” (Atkinson et al., 2017, p. 181), водещо да непропорционално големи възможности за участие на икономически заможните кръгове при формирането на политиките (Zinn, 2010; Freeland, 2012; Goss, 2016; Formisano, 2017) и сериозно допринасящо за нарастващия протестен гняв на гражданите срещу управляващите (DiMaggio, 2020),
- популистката риторика на лидери, предизвикващи разделение и противопоставяне сред гражданите по модела „ние” срещу „те” (напр. онеправданият и предаден народ срещу корумпирания елит или дадено малцинство) и представящи себе си като единствената алтернатива за справяне с проблема (Gagnon et al., 2018; Galston, 2018; Grzymala-Busse et al., 2020),
- усещането за дефицит на демокрация и неспособността на демократичните институции да реализират в пълнота принципите на демокрацията (Levinson, 2007; Lord, 2008; Vesnic-Alujevic & Nacarino, 2012),
- нарастващото разочарование от разминаването между начина на управление на правителствата и очакванията на гражданите, което превръща представителните институции в непредставителни (Papadopoulos, 2013; Nabatchi & Leighninger, 2015), а това срива общественото доверие в демокрацията (Krastev & Holmes, 2020),
- злоупотребата с термина демокрация от страна на т.нар. „фасадни демокрации” – авторитарните режими, които формално използват демократични процедури като многопартийни избори, но в действителност контролират и вота и го фалшифицират (Diamond, 2002; 2008),
- нарастването на „алтернативни демокрации” като Унгария и засилващото се влияние на „антидемокрации” като Китай може да се счита за „провал на демокрацията” (Grayling, 2017; Hoppe, 2001) и засилва съмненията дали демокрацията може да се съхрани при криза (Krastev & Holmes, 2020).

Този далеч не изчерпателен списък очертава основните тенденции в теорията и практиката на демокрацията през XXI в., затова отговорът на въпроса *Какво не е наред?* е *Много неща*. За настоящото изследване са особено важни въпросите, свързани с т.нар. „криза на

демокрацията”, в чиято основа стои темата за изгубената легитимност на политическите структури и процеси, както и механизмите за тяхното релегитимация.

2.1. Кризата на демокрацията според доклада на Тристранната комисия.

На темата „криза на демокрацията” е посветен огромен обем литература, като гледните точки по нея са също точно толкова различни, колкото и при дефинирането на самата демокрация. Проблемът е, че липсва обща позиция по въпросите „Какво точно се разбира под термина „криза“? Коя „демокрация“ е в криза?” (Ercan and Gagnon, 2014, p. 2). Klingemann & Fuchs (1995) идентифицират три групи хипотези за наличието на криза, развити през 70-те години на XX в.: криза на легитимността (най-известна в тази насока е теорията на Хабермас), криза на управлението (в това направление водещи са теориите на Бритън и Кинг) и криза на демокрацията (според Крози, Хънтингтън и Ватануки).

Настоящото изследване се фокусира върху последната хипотеза поради три причини: 1) нейната причинно-следствена конструкция помага да се обхванат голяма част от разнородните проблеми пред/на демокрацията и е приложима за сравнителен анализ на съвременните процеси в демократичните страни; 2) има северноамериканско, японско и европейско измерение, даващи възможност за межкултурни сравнения; 3) съпоставима е с българските условия, доколкото „кризата на западната демократична система от 70-те в своите външни проявления поразително напомня редица днешни български реалности” (Христов, 2017, с. 47).

Докладът „The Crisis of Democracy”¹⁰ е дело на три водещи фигури в политическите науки – Мишел Крози, Самюъл Хънтингтън и Джоджи Ватануки, заели се да идентифицират и анализират предизвикателствата, с които се сблъсква демократичната политическа система в тяхното време, и да предложат решения, които да направят демокрацията по-жизнеспособна в бъдеще. Авторите на доклада изследват политическото състояние на Съединените щати, Европа и Япония и развитието на процеса, който наричат „криза на демокрацията”, търсейки отговор на въпроса дали политическата демокрация, в нейния настоящ вид, е все още жизнеспособна форма на управление за индустриалните страни в Северна Америка, Европа и Азия, и дали през последната четвърт на XX в. тези страни ще могат да функционират с тези форми на демокрацията, които са се развивали през третата четвъртина на века – времето след Втората световна война. Основният проблем на „управляемостта” на демокрациите, формулиран от тях, е *излишъкът на демокрация* – хората все повече имат мнения за решенията на управляващите елити и са все по-критично настроени към тях, така че демокрациите се оказват извън контрол и неподлежащи на управление.

¹⁰ Докладът е написан през 1975 г. по поръчка на Тристранната комисия, създадена по инициатива на Дейвид Рокфелер през 1973 г., за да насърчава сътрудничеството между САЩ, Япония и Западна Европа. Неин първи директор е Збогнев Бжежиски.

Проблемът се усложнява от това, че икономическите процеси (например „цикълът на Кондратиев”¹¹) оказват влияние и върху политическата система.

Три групи предизвикателства пред демокрациите

Crozier, Huntington & Watanuki (1975) идентифицират три основни категории предизвикателства, пред които се изправят демократичните общества :

1. Първата категория включва т.нар. *контекстуални предизвикателства*, които произлизат от външната среда и обстоятелства. Характерът и сериозността на контекстуалните предизвикателства варират значително между различните страни, в зависимост от размера, историята, местоположението, културата и степента им на развитие. Освен това тези предизвикателства са различни по характер – от военна намеса, през световна икономическа криза, до хуманитарна криза, природно бедствие и т.н. Когато тези фактори се комбинират, те могат да доведат до няколко контекстуални предизвикателства пред демокрацията, какъвто е случаят например в Америка от XIX в., или те могат да създадат среда, която прави работата на демокрацията изключително трудна, като например във Ваймарска Германия, или драстично да влошат състоянието на демокрацията, както се случва с Пражката пролет в Чехословакия след военната интервенция на страните от Варшавския договор през 1968 г.
2. Втората категория предизвикателства засяга *социалната структура и социалните тенденции в обществата*, които също са важни за жизнеспособността на демокрацията. Така например, социална структура, в която благосъстоянието и възможността за образование са концентрирани в ръцете на много малко хора, не би довела до демокрация; нито в общество, дълбоко разделено между две поляризирани етнически или регионални групи. В историята на някои западни общества демократизацията и индустриализацията се развиват приблизително паралелно, но в Германия индустриалното развитие изпреварва демократичното. По подобен начин със значително закъснение се случват демократичните процеси и в Япония. Като цяло, обаче, развитието на градовете и нарастването на буржоазията и упадъкът на влиянието на враждебната към демокрацията аристокрация води до диверсифициране на източниците на власт. Впоследствие се появяват други сили, които подриват демокрацията, като фашистките движения, възползващи се от икономическата несигурност и националистическите импулси на долната средна класа, подкрепяна от оцелялата традиционна авторитарна структура. Япония също страда от реакционни милитаристични нагласи, срещу които буржоазията се оказва твърде слаба да се съпротивлява. Наред с това, в редица страни сред работническата класа расте влиянието на комунистическите партии, които също имат за цел да отхвърлят „буржоазната демокрация.”

¹¹ „Циклите на Кондратиев” – икономическа хипотеза (известна и под други имена като „вълните на Кондратиев” и т.н., по името на своя създател – руският/съветски икономист Николай Кондратиев) за цикличното протичане на определени процеси и явления в съвременната икономика. Обикновено продължителността на циклите е между 40 и 60 години. Други теории предлагат друга продължителност на циклите.

Оказва се, че в различни моменти опасностите пред демократичната политическа система идват ту от аристокрацията, ту от военните, ту от средната или от работническата класа. В процеса на обществената еволюция може да възникнат и нови заплахи от други точки в социалната структура. Авторите на доклада отчитат, че в тяхното време едно голямо предизвикателство идва от интелектуалците и сродните им групи, които обвиняват демократичните общества в корумпираност, материализъм и неефективност и твърдят, че демократичното управление е подчинено на – както те го наричат – „монополистичния капитализъм.“ Интелектуалците развиват „култура на съперничество“ (*adversary culture*), която намира особено благоприятна почва сред студентите, учените и медийните кръгове.

3. Може би най-сериозни за жизнеспособността на демократичното управление са неговите *вътрешни предизвикателства*, произлизащи от самото функциониране на демокрацията. Колкото по-демократично функционира една система, толкова по-вероятно е тя да бъде застрашена от вътрешните опасности, затова и те са по-сериозни от външните. Демокрациите могат да избегнат, да смекчат или да се научат да живеят с контекстуалните предизвикателства пред своята жизнеспособност, но трябва да се погрижат и за своите присъщи по природа слабости. Grayling (2017) също констатира, че институциите на класическата представителна демокрация не винаги са в състояние да се противопоставят на силите, заради управлението на които са създадени. Именно затова докладът отчита, че в демократичните общества се наблюдават упадък на традиционните средства за социален контрол, делегитимация на политическите и други форми на авторитет и затрупването на правителствата с искания, надхвърлящи капацитета им да отговорят. Не е задължително демократичното управление да функционира в режим на равновесие, който се самоподдържа и саморегулира. Напротив, опитът сочи, че то може да функционира така, че да се засилят сили и тенденции, които в края на краищата да доведат до подкопаване на демокрацията, ако не са контролирани от някои външни структури. Това е важна част от съществуващите опасения за бъдещето на демокрацията.

Песимизмът за състоянието и бъдещето на демократичните общества е резултат от това, че понякога трите типа предизвикателства се комбинират и проявяват едновременно. От една страна обществото има нужда от дългосрочни и по-широко формулирани цели и приоритети и от по-голяма цялостна съгласуваност на политиките, но от друга страна нарастващата сложност на обществената структура, засиленият политически натиск към правителството и неговата намаляваща легитимност правят все по-трудно правителството да постигне тези цели. Изискванията за демократично управление нарастват, а капацитетът на демократичното управление е в застой, обобщава докладът на Тристранната комисия.

Особености на кризата в Западна Европа

Особен интерес за настоящото изследване представлява анализът на западноевропейските общества, до които България е най-близо културно и исторически и заедно с които през последните години преминава сходни процеси, включително и в хода на европейската си интеграция. Независимо от националните особености, докладът откроява две общи характеристики в общоевропейски мащаб:

1. „Европейските политически системи са претоварени с участници и искания и изпитват нарастваща трудност да овладеят самата сложност на процесите, която е естествен резултат от техния икономически растеж и политическо развитие.
2. Бюрократичната сплотеност, която те трябва да подкрепят, за да поддържат способността си да решават и изпълняват, има тенденция да насърчава безотговорността и разпадането на консенсуса в обществото, което увеличава трудностите на тяхната задача” (р. 12).

Какво значи това и какви рискове носи?

Проблемът с претоварването на европейските системи за вземане на решения е следствие от три основни причини:

1. Социалното и икономическо развитие дава възможност много повече групи и интереси да се обединяват.
2. Информационната експлозия прави трудно – дори невъзможно – да се запази традиционната дистанция, която се счита за необходима за управление.
3. Етиката на демокрацията не допуска предотвратяването на достъпа и ограничаването на информацията, а постоянството на бюрократичните процеси, свързани с традиционните системи за управление, прави невъзможно да се работи с тях на достатъчно ниско ниво. Поради новия информационен модел на незабавно разпространение на информация и поради липсата на саморегулиращи се подсистеми, всеки незначителен конфликт може да се превърне в проблем на правителството.

Допълнителни фактори, влияещи върху претоварването, са организационният растеж, взаимозависимостта между системите и това, че в нашия свят все по-малко последствия могат да бъдат възприемани като приемливи външни въздействия.

Отвореността е едно от най-големите предимства на демокрацията, но структурите на европейските демокрации не могат да бъдат винаги и напълно отворени. Ако не могат да поддържат определени регулации, те са обречени на ентропия, затова в миналото те са отворени само частично, а регулациите им са изградени въз основа на прецизно оценяване на участниците и уместността на техните искания. Поради посочените три причини (обединяване на повече групи, скъсяване на дистанцията и свободно разпространяване на информация), традиционният модел на скрининг и управление от разстояние постепенно се разрушава до такава степен, че необходимите регулации изчезват. В резултат се появява претоварване.

Крози смята, че това води до особен парадокс в европейските общества: според традиционното вярване силата на държавата е в способността ѝ да взема решения – колкото повече решения може да взема тя, толкова по-силна е. Изглежда, обаче, че нейната сила е и нейната основна уязвимост – колкото повече решения трябва да взема модерната държава, толкова по-безпомощна става. Слабостта на съвременната европейска държава е нейната податливост на различни тактики на изнудване. И ако в Съединените щати има по-сложна система, но все така отворена за повече участници, то в случая с европейските страни проблемът е в способността да се управляват системите. Техният капацитет е много по-нисък, подчертава Крози, защото тяхната традиция ги възпрепятства да изградят системи за вземане на решения. Страни като Великобритания и Франция имат елитни професионалисти, способни да вземат решения по сложни въпроси, но проблемът на Европа е, че вземането на решение е дело само на висшите държавни служители и политиците – то е продукт на бюрократични процеси, протичащи в сложни организации и системи. Ако тези решения са рутинни и тривиални, а организациите и системите са ригидни, комуникацията ще е трудна, регулациите няма да предотвратяват изнудването и натоварването на системите ще нарастват. Модерните техники за вземане на решения изглежда, че не помагат, защото проблемът в Европа е политически и системен, а не технически.

Проблемът с бюрократичната тежест и гражданската безотговорност в европейските страни е породен в голяма степен от противопоставянето на процесите на вземане на решения и на имплементиране на решенията. Крози нарича и двата процеса „игра“ и отбелязва, че те работят по съвсем различен начин и могат да бъдат напълно противоположни. В играта на вземане на решения участват едни участници със специфични структури, ресурси, властови взаимоотношения и капацитет за постигане на съгласие по даден проблем. В играта на имплементация, обаче, се появяват съвсем различни актьори, които нямат нищо общо с договарянето на решения и „чиято игра е силно повлияна от властовата структура и типовете взаимоотношения в бюрократията, от една страна, и в политическо-административната система, в която решението трябва да бъде изпълнено, от друга“ (р. 16).

Оттук се появява разминаване между логиката, следвана от хората, които вземат решения и крайните резултати от тяхната дейност, поради което колективното регулиране на човешките дейности в сложна система може да бъде много фрустриращо. Крози дава пример с трудностите на високо политическо ниво, където всички модерни политически системи страдат от общото разделяне между една изборна коалиция и процеса на управление, защото са необходими съвсем различни видове алианси за получаване на изборно мнозинство и за посрещане на проблемите на управлението. Това явление се среща в по-малка степен с САЩ и Япония, но е често в Европа, където има по-изострена фрагментация на социалните системи, по-големи проблеми в общуването и повече бариери между отделните подсистеми, които са склонни да се затварят и да работят изолирано.

Крози не дискутира дали е възможно разминаването между играта на вземане на решения и играта на изпълнението им да се преодолее чрез включване на актьорите, които се появяват в етапа на имплементиране, още в етапа на вземане на решение. Неговият

анализ се ограничава до наличната ситуация, но съдейки по опита на някои страни изглежда, че такава възможност съществува.

В Европа съществуват два модела на ролята на бюрокрацията и вземането на решения. При първия модел социалният контрол традиционно се постига чрез силен бюрократичен натиск, например в страни като Франция и Италия. Вторият модел предполага повече включване на гражданите и е олицетворяван от страните в европейския северозапад, най-вече Швеция. Според Крози, значително по-голям дял от европейските страни се характеризира повече или по-малко с чертите на първия модел.

Моделите на търсене на консенсус и на липса на консенсус се изразяват в следните основни особености:

Модел / особености	Липса на консенсус	Търсене на консенсус
Политически настроения	Значителна част от електората подкрепя екстремистки (леви, а понякога и десни) партии, които не приемат минималните изисквания за демократична система.	Електоратът е трайно ориентиран към политически формации, които приемат изискванията за демократична система.
Отношения между администрация и граждани	Социалният контрол се налага на гражданите от държавен апарат, който е много изолиран от населението.	Държавната администрация е отзивчива към нуждите на гражданите, а контролът е в по-голяма степен заменен от осъзнато действие.
Политическо – административни регулации	Налице е порочен кръг: бюрокрацията е отдалечена от политическата реторика и от нуждите на гражданите, което насърчава сред тях развитието на отчуждение и безотговорност, които от своя страна формират необходимия контекст за разпадането на консенсуса, постигнат на някакъв предходен етап. Липсата на консенсус на свой ред прави неотложно да се прибегва до бюрократично управление, тъй като то не може да рискува да включи граждани, които не приемат минималните правила на играта.	Бюрокрацията има по-отзивчив подход към потребностите и интересите на гражданите. Има механизми за включване на гражданите в процесите на вземане на решения. Те развиват чувство за отговорност и имат интерес да поддържат на постигнатия консенсус.
Стремеж към демократичен консенсус	Демократичният консенсус не се е развил напълно и разпадането му е много възможно.	Има работещ механизъм за достигане на консенсус между заинтересованите страни, вместо да се налага административно решение.

Система за местно самоуправление	Слабо развита система за вземане на решения на местно ниво.	Силно развита система за вземане на решения на местно ниво.
Институции за защита на правата на гражданите	Няма специализирана институция.	Наличие на омбудсман.

Таблица 2. Два модела на бюрокрация и вземане на решения.
Разработка на автора по Crozier, Huntington & Watanuki (1975).

Посочените от Крози проблеми – от една страна, претоварването на европейските системи за вземане на решения, и от друга страна, бюрократичната тежест и гражданската безотговорност – се срещат във всички западноевропейски общества, но са по-слабо изразени в обществата, търсеци консенсус. Тенденцията за европейско обединение дава известни надежди за промяна чрез създаване на федерална система и децентрализация на системите за вземане на решения на местно и регионално ниво, облекчавайки така претоварването на най-високо ниво и намалявайки отчуждението на гражданите, но този процес води до засилване на националните бюрократични апарати, което пречи на промяната. Така Европа изпада в невъзможна за решаване дилема. А междувременно, докато решението не идва или поне не може да се приложи успешно, мнозинството от европейските страни се въртят в т.нар. „порочен кръг” в отношенията между гражданите и администрацията води до растяща пропаст между тях.



Фигура 5. “Порочният кръг”. Разработка на автора по Crozier, Huntington & Watanuki (1975).

Причини за кризата на демокрацията в Европа

Крози формулира шест социални, икономически и културни причини за кризата.

Първата причина е бумът в социалното взаимодействие. Хората започват да общуват повече и по все по-сложен начин, което прави по-сложни и организирания човешки системи. С ръста на човешките взаимодействия съответно расте и социалното напрежение. Гражданите изискват повече действия за решаване на проблемите, с които се сблъскват, затова започват да изискват и повече социален контрол. Същевременно, обаче, те се противопоставят на всякакъв вид социален контрол, свързан с йерархичните ценности и структури, които вече отхвърлят. В Европа това вероятно е наследено напрежение от строгата йерархична структура в миналото, когато колективни власти и институции като държавата и църквата са имали контрол върху отделните индивиди, и изглежда, че сега гражданите проявяват силна обратна реакция. В сравнение със Северна Америка, европейските страни трябва да преодолеят по-сериозни проблеми, свързани със сложността в своите политическо-административни, социални и дори икономически системи.

Втората причина е икономическият растеж. През 50-те и 60-те години на ХХ в. доминиращата нагласа сред изследователи и политици е, че растежът на брутния вътрешен продукт (БВП) е най-голямото предизвикателство пред европейските нации и че ако той се случи за достатъчно дълго време, повечето от проблемите им като разделени и вътрешно противопоставени общества постепенно ще изчезнат. Парадокът е, че повишаването на БВП не носи повече спокойствие сред работниците. Три фактора обясняват този парадокс. Първо, наред с повишаването на доходите на работниците и с подобряването на качеството им на живот, нарастват и техните очаквания. Второ, радикалните идеологии, особено комунистическите партии, непрекъснато отричат материалния прогрес на работническата класа и внушават, че работниците не получават справедлив дял от печалбата. Радикалите се възползват от обстоятелството, че дори когато водят до резултат, редовните процедури на колективно договаряне с работодателите са сложни и бюрократични и пораждат недоволство сред по-нискостатусните работници, които не се разпознават като представени в такива преговори. Следователно, ако синдикатите и работническите партии признаят, че животът и заплащането на работниците са справедливи, потенциалът им да мобилизират последователи отслабва. Ето защо за тях е важно да поддържат радикализма на исканията си и да подклаждат фрустрацията на работниците. Въпреки, че с времето работниците се интегрират все повече в цялостната социална система, те все пак остават разочаровани от формите на договаряне, които не им позволяват голямо участие. Трето, ускорената промяна струва скъпо заради промените, до които води – докато едни бизнеси процъфтяват, други западат и спират, или се появяват нови. Това изправя работниците пред необходимостта да бъдат мобилни – географски или професионално, което е вид психологическа цена, която те плащат. Това е най-разрушителната последица от ускорената промяна, защото изправя хората пред нова форма на несигурност.

Третата причина е колапсът на традиционните институции и на отношенията граждани – институции. Свободата на избор и развитието на индивидуализма водят до поставяне под въпрос на традиционната властова йерархия, особено от младите хора. Това е логическо следствие от цялостното развитие на отношенията на индивида с обществото в Западния свят. Свободата на избор на личността расте, а капацитетът на традиционните обществени институции да играят ролята на политически и/или авторитети намалява – например упадъкът на влиянието на църквите илюстрира тази тенденция, както и загубата на ореола на „святост“ на образователните институции и армията. Няколко години по-рано подобно изказване прави и Тофлър: „Традиционните функционални организационни структури, създадени да действат в предвидими, познати условия, се оказват неспособни да реагират ефикасно на радикални промени в обстановката“ (Тофлър, 1992, с. 93-94). Той допълва, че бюрокрацията е полезна и процъфтява в стабилна среда. Пирамидалната структура на властта, при която управлението е в ръцете на малоброен елит, е подходяща за рутинни процедури и взаимодействия в установена социална среда. Но след Втората световна война условията в демократичните системи на западните страни се променят бързо и тази устойчивост изчезва, а границата между водачи и водени става все по-неопределена. Въпреки това, както става ясно от анализа на Крози, този процес не протича равномерно във всички западноевропейски страни. В някои обществени системи характеристиките на бившето класово общество, в което се предполага, че властта се налага отгоре, са запазени. Това е по-видимо в страни като Италия и Франция, отколкото в Скандинавия и Германия, където дисциплината отдавна е интернализирана. От слабостта на институциите произтичат две групи последствия. Първата е, че работническата класа по-трудно се интегрира в социалната игра, особено в латинските¹² страни и във Франция. Младите възприемат по-нископлатения физически труд като унизителен и отказват да го работят, а предприемачите решават проблема с липсващата работна ръка с наемането на мигранти. Втората е, че „средната класа“ в икономическите организации, съставена от мениджъри и супервайзъри на средно ниво, забавя тяхното модернизиране. Те са една консервативна и доста парализираща сила, чиито нагласи по-скоро поддържат ригидността на социалния контрол.

Четвъртата причина е недоволството на интелектуалния елит. Покрай икономическия растеж нараства и броят на интелектуалците и на искащите да бъдат интелектуалци, вероятно защото принадлежността към интелектуалната общност се счита за принадлежност към вид елит.¹³ Елитарността на интелектуалните професии в миналото е причина мнозина искат да са част от съсловието на интелектуалците. Особено в Западна Европа има традиция, която поставя интелектуалците в романтична позиция на водещи фигури, говорители, морален коректив или „жива съвест“ на обществото срещу недостатъците на съвременното и това отношение е съхранено сред много хора. Но за тяхна изненада се оказва, че в новата социална действителност интелектуалците срещат съвсем различен модел на

¹² Изразът „латински“ е на Крози и с него означава Италия, Испания и Португалия.

¹³ Bottomore (1964) посочва интелектуалците като една от трите основни групи на обществения елит; другите две са мениджърите в частния сектор и висшите служители в публичния сектор.

дейности и взаимоотношения с външния свят и така много интелектуалци започват да негодуват, че не са получили статуса, който са очаквали. В самия интелектуален свят също има промени – ако преди са били водещи ценностно-ориентираните хуманитаристи, пост-индустриалното общество търси по-прагматични и ориентирани към действие интелектуалци, които могат да участват в създаването на политики. Така се стига до противопоставяне между тези, които „играят” с публиката, и тези, които допринасят за процеса на вземане на решения. Така основната криза на интелектуалния свят е криза на неговата идентичност в новото време. Трябва да отчита и това, че интелектуалният елит нерядко проектира собствените си приоритети, безпокойства и кризи върху цялото общество и така го настройва по определен начин, влияейки на неговите преценки, нагласи и изисквания.¹⁴ А това може да се превърне в проблем, защото интелектуалците са силни в писаното или говоримото слово, но за разлика от други, те не носят пряка отговорност за практическите дела (Schumpeter, 2003). Затова тяхната реална позиция е на страничен зрител, който може да бъде критичен, но не притежава знание от първа ръка, каквото само опитът дава.

Петата причина е медиите. Технологичните иновации все повече преодоляват старите бариери пред информацията, видимостта и комуникацията, с което сериозно допринасят за отслабването на старите форми на социален контрол. От една страна, това явление е положително, защото демократизира и диверсифицира каналите за комуникация и позволява нови теми да попаднат в ползрението на обществото. От друга страна, стремежът на медиите да привлекат по-голяма аудитория, провокира социалните актьори да създават събития, в които с често етично съмнителни роли „играят” за вниманието на публиката. А механизмите за саморегулация на медиите изглеждат доста неустановени. Като посредници, те имат изключителна роля за подбор кой и по какъв начин ще присъства в публичния живот във време, в което ако нещо не е отразено в медиите, сякаш не се е случило. В случая с политическите тенденции да се търси медийно внимание на (почти) всяка цена, в днешно време е довело до състояние, при което „старанието за налагане на имидж победи качеството на управлението”, а „предизборната треска се превърна в хронично разстройство” (ван Рейбрук, 2020, с. 19). Ценностно-ориентираните интелектуалци, споменати по-горе, също имат значително присъствие в медиите. Те са медийно влиятелни, защото упадъкът на авторитетите от традиционното общество води до дефицит на ориентири, а хората имат нужда от тях. Това положение води до няколко последствия. Първо, медиите стават референти за трудностите и напрежението в обществото. Движенията, модерните теми и PR събитията

¹⁴ Политическата ориентация на интелектуалците също има значение в анализа на тяхната роля в обществените процеси и „кризата на демокрацията”. Gross & Simmons (2013) дават данни, че 62% от университетските преподаватели в САЩ имат либерални политически виждания, умерените или неутрални преподаватели са 17 % и 20% се определят като конзервативни. Съотношението три към едно е показателно на влиянието на кои политически доктрини са изложени студентите и обществеността – това са левите, протестни, антикапиталистически и анти-„естаблишмънт” идеи. Политическите пристрастия на представителите на академичната общност са разпределени още по-неравномерно в областите, в които най-често се обсъждат обществени или политически теми. В социалните науки 58% от преподавателите са либерали и едва 5% са конзерватори, а в хуманитаристиката 52% са либерали и 4% са конзерватори.

заемат все по-голям дял от времето.¹⁵ Става все по-трудно вниманието да се концентрира върху фундаменталните теми на обществото. Второ, медиите лишават правителствата и в известна степен и останалите отговорни институции от времето, толерантността и доверието, които са им необходими да въвеждат иновации и да експериментират. Трето, медийният натиск силно затруднява вземането на решения за модерните сложни системи в ситуация на дилема. В моменти, когато фокусът на медиите е върху емоционалните реакции на „актьорите“, властите много по-трудно могат да анализират ситуацията и да вземат адекватно решение и много често са склонни да вземат решения в унисон с нагласите на обществото, дори тези решения да изглеждат антиинтуитивни. Четвърто, акцентирането върху преките доказателства често е наситено с идеология и манипулация. Независимостта на журналистите не винаги води непременно до прозрачност и истина, а напротив – може да наруши възприемането на реалността. В тази обща картина откриваме проблем с медиите, тъй като ценностно-ориентираните интелектуалци често са изкушени и склонни да се включват в „играта“ за привличане на вниманието на публиката и следователно са отговорни за промяната на обществените нагласи в една или друга посока. В дългосрочен план този проблем като потенциално по-важен от проблемите на финансовата и държавната намеса в медиите.

Шестата причина е инфлацията, която е пряко следствие от неуправляемостта на западните демокрации и от напреженията от растежа. Колкото по-неумело е едно общество да посрещне тези напрежения, толкова по-готово е да избере инфлацията като лесно и по-малко болезнено решение. Но веднъж случила се, тя се превръща в отделен източник на социални проблеми и разруха, който засилва конфликтите и отслабва способността на групите и обществата да действат. Ето защо инфлацията, дори проявила се за кратък период, трябва да се отчита като независима друга променлива, допринасяща за социалния разпад. По-ниската инфлация е приемлива, но стане ли устойчиво висока, социалната цена става по-непоносима. Социалните отношения стават нестабилни, повече хора очакват криза, а растящата липса на доверие предотвратява необходимото регулиране на големите и малките икономически и социални подсистеми. Освен това свободата на правителствата да действат спада до най-ниското ниво и те не са в състояние да накарат групи, които са в стратегически позиции, да приемат жертви. Крози открива, че страните, чийто модел на социален контрол е основан на йерархия, фрагментация и дистанция, са по-уязвими от инфлация. И тъй като икономическите кризи поставят темата за управляемостта на преден план, пред европейските страни стои въпросът дали са готови „да развият във време на криза институционалния капацитет, който те не са могли да развият във време на просперитет“ (р. 38). Отговорът на този въпрос може да бъде намерен чрез разбирането на политическите ценности на техните общества.

¹⁵ В тази връзка Крауч (2012) нарича „пост-демокрация“ ситуация, в която медийните изяви на политическите актьори са наситени с манипулативни техники от маркетинга и рекламата.

Европейските политически ценности

Връзката между политическите ценности и институционализираното поведение е важна, защото тя обяснява състоянието на гражданското участие, търсенето на съгласието на хората, равенството, правото на обществото да се намесва в личните дела и възможното приемане на властта. Трябва да се има предвид често дълбокото разминаване между декларираните ценности – тези, които се извличат при проучване на общественото мнение – и истинските изповядвани ценности, които се проявяват в поведението на хората в реална житейска ситуация.

Според Крози младите хора са движени повече от общностните чувства, отколкото от същинското съдържание на целите, но в Европа демократичните и християнските възгледи са все още много живи и оказват влияние както върху революционните, така и върху консервативните начинания. В това отношение четири групи ценности продължават да са водещи в западните общества:

- Свободата на личността е фундаментална ценност, като в Европа тя се разбира повече като *свобода-от*, която отстоява неотменимото право на индивида да не се намесват в живота му, а в Америка като *свобода-да*, която отстоява правото му да бъде активен, да предприема инициативи и да води други, ако те съгласни. Европейското разбиране за *свобода-от* е предшественик на политическата демокрация и има дълбоки християнски корени.
- Равенството, което също има различно разбиране в Европа и Америка. В Европа то е по-скоро стратифициран вид егалитаризъм. Хората могат да изискват равенство от хората, с които са в един социален слой, но сякаш по-лесно приемат неравенство между статуси и слоеве. Северноамериканците в много по-голяма степен не признават различията в статуса на хората, докато традицията на повечето западноевропейци приема различията между статусите като екзистенциална неравнопоставеност и основание хора с различен статус да се третират различно.
- Редът и ефективността също са сред основните политически убеждения на западноевропейците. Тези ценности са важни и в политическия процес. В случаите, когато развитието на свободата заплашва да донесе хаос, изискването за ред е незабавно, понякога дори насилствено. Желанието за ред остава част от основните политически убеждения, въпреки цялостното му развитие към по-голяма толерантност. За разлика от САЩ, западноевропейската форма на ред има повече социална и по-малко юридическа конотация. Нейното разбиране е, че нещата (и хората) трябва да бъдат поставени на правилното им място, за да може обществото да оперира. В тази парадигма ефективността е пряко свързана с реда. Редът е начинът да се постигне ефективността, която пък е условие за добре функциониращо общество. През 70-те години на XX в. западноевропейците все още ценят добрата „ефективна“ схема повече от конкретните резултати. Редът е бремето на белия човек, твърди Крози, а ефективността може да бъде демонстрация на реда в модерното общество.

- Дуализмът е четвъртият клъстер от основните политически вярвания на западните общества. За разлика от източните страни, западноевропейците никога не са имали единна концепция за легитимност. Опозицията между църквата и държавата в миналото може да се разглежда като предшественик на съвременните политически конфликти ляво-дясно. Груповото сътрудничество никога не е било практикувано без добавяща защита на дуализма. Свободният избор на индивида може да бъде запазен само ако съществуването на опозиция запазва независимостта на хората, които иначе могат да станат твърде зависими от господстващата сила и няма да могат да отстояват правата си. Въпреки, че наличието на дуализъм прави разрешаването на конфликтите по-трудно, изчезването му би довело до нежелани патерналистични, феодални и потиснически състояния на обществото. В страна като Япония убеждението в необходимостта от дуализма липсва напълно, но е широко разпространено в САЩ, където концепцията за абсолютната власт се разглежда като зло и следователно трябва да бъде ограничена, без това да означава непременно разделение на гражданите. В Европа – за разлика от Америка – разделениято между гражданите е в центъра на играта и човек би приел по-голяма злоупотреба от страна на правителството с неговите прерогативи – според Крози, защото разделениято между хората би парализирало правителството.

Криза отвътре, криза отвън

Оценката на доклада на Тристранната комисия е, че проблемите на демокрациите в Западна Европа може да са трудни за решаване, но не са нерешими. Европейските страни са показали, че имат капацитет да бъдат устойчиви и да се адаптират, така че да поддържат демократична стабилност въпреки трудните обстоятелства. Предизвикателството пред Европа обаче е да осъществи необходимите промени в модела на управление и в модела си на социален контрол в ситуация на криза едновременно вътре и отвън. Различните европейски страни имат различен капацитет и за някои справянето с това е по-лесно, отколкото за други, но никоя от тях няма свободата на действие и ресурс на САЩ или капацитета за колективно действие на Япония.

Коя е кризата отвътре и коя е кризата отвън? Кризата *отвътре* е свързана с икономическите и социалните трудности. Инфлацията прекъсва социалните връзки, защото се губи доверието и пречи да се планира напред. Но пък и обратният процес на дефлация води до преразпределение на ресурси и/или повишаване на безработицата до неприемливи нива. В подобна ситуацията рискът е държавите да изпаднат в по-дълбока депресия, което е рисковано, защото тя може да унищожи социалната тъкан на обществото. Управлението на такава криза налага на управленците да приоритизират краткосрочните цели и прави още по-трудно да посрещнат по-важното предизвикателство за необходимата промяна на обществото. Положението се усложнява от измеренията на кризата *отвън*. След Втората световна война европейските страни са в състояние на относителна слабост, защото за първи

път в историята зависят пряко от външен натиск от не-Запада. Тук провалът на една или две страни може да се поправи от по-силните, но примерно срыв на страна като Франция може да доведе до разбиване на цялата европейска система. В такава трудна ситуация най-лесното решение за някои страни, най-вече латиноезичните, изглежда въвеждането на „държавен социализъм.“ Това би дало гаранции на работниците и би увеличило трудовата заетост. Но действия в тази насока биха довели до социален хаос, в който комунистическите партии ще играят ключова роля, защото само те ще са способни да върнат обратно реда и ефективността. Макар и неприложим за цяла Европа, сценарият е възможен за Франция, Италия и Испания и ще нанесе непоносимо бреме за Германия. В такава ситуация „финландизацията“ на европейските демокрации би изглеждала по-малкото зло.¹⁶

И все пак, Крози смята, че подобно катастрофално развитие за демократичните системи в Западна Европа е предотвратимо, ако европейските нации успеят да надскочат своите моментни тежки ограничения и същевременно се изправят пред предизвикателствата на бъдещето. За постигането на тази задача европейските страни трябва да предприемат поредица от стъпки.

Какво да се прави?

Първо, според Крози европейските страни трябва да ускорят прехода от стария си модел на фрагментация, стратификация, непрозрачност и дистанция, който в миналото е създавал приемлив баланс между демократичните процеси, бюрократичната власт и някои наследени аристократични традиции, и да експериментират с по-гъвкави модели, които биха могли да произведат повече социален контрол с по-малко принудителен натиск.

Второ, европейските държави трябва да преориентират тенденцията си за икономически растеж. На тях им се налага да поддържат растежа, за да предотвратяват безработицата и изострянето на социалните конфликти, но те не могат да поддържат този тип растеж, познат от предходните години, защото той им носи скъпопоставящи щети и може да се счита за една от важните причини за инфлацията.

Крози предлага няколко решения, ориентирани към бъдещето, които включват приоритети като:

- акцент върху качеството, върху колективните блага, върху по-внимателното разпределение на пространството;
- модернизирание на образователния процес;

¹⁶ Финландизация – политически процес, при който една силна страна оказва натиск върху по-малка съседна страна, принуждавайки я да спазва нейните правила за външната политика, като същевременно запазва своята номинална независимост и своята политическа система. Терминът е използван за Финландия, върху която Съветският съюз упражнява силно влияние по време на Студената война, в резултат от което Финландия не се включва в плана „Маршал“ и не става член на НАТО. Постепенно финландизацията се разпростира не само върху геополитическите и военни избори на страната, но и върху съдържанието и темите в медиите и обществения живот. В резултат финландските медии си налагат автоцензура и представят СССР в положителна светлина, а съответните държавни агенции забраняват излъчването на филми и разпространението на книги, считани за антикомунистически и антисъветски.

- подобряване на процесите на вземане на решения на ниво общности и региони;
- създаване на по-отговорни информационни системи;
- радикална промяна на условията на труд и възстановяване на престижа на ръчната работа;
- разработване на програми за поддържане на доходите;
- превръщането на публичната бюрокрация в отговорна пред гражданите и на частните бюрокрации – към потребителите.

Разнообразните произход и минало на различните европейски нации, които ги правят толкова разнородни, често са считани за недостатък, но в този случай могат да се разглеждат като предимство за такива начинания, тъй като европейците са натрупали огромен запас от опит и умения. Европейската взаимозависимост, от друга страна, изправя европейските нации пред сложния въпрос може ли да се постигне европейското единство. Идеалът за обединена Европа дълго време поддържа стремежа за преодоляване на остарелите форми на управление, които преобладават в националните държавни системи. Но застъпниците на европейското единство твърде дълго се сблъскват с препятствие в лицето на централизираните власти на държавите в Европа, което сегашните кризи засилват още повече. Това намалява надеждата за постигане на мечтаното единство в близко бъдеще.

Въпреки това Крози смята, че инвестициите в общия европейски капацитет нямат алтернатива не само заради интересите на Европа като цяло, но и за способността на всяка една страна в Европа да преодолее тесните си предопределености. Въпросът, който докладът задава, без да предложи отговор, е могат ли европейските страни да направят тези инвестиции в общоевропейския капацитет в ситуация на натиск върху техните демокрации и икономики.

САЩ: колко демокрация?

Идеята за претоварването на демократичната система в резултат от прекалено много искания от прекалено много групи, е централна и в частта от доклада, отнасяща се за САЩ. Оponирайки на популярния израз, че „единственият лек за злините на демокрацията е повече демокрация”, Хънтингтън твърди, че в Съединените щати подобно лечение в актуалния момент е равнозначно на наливането на масло в огъня. Той допуска, че обществото трудно би понесло неконтролируемо движение към демокрация и има риск от загуба на ред и изпадане в хаос. Всъщност тази теза не е нова за него – по-рано в „Political Order in Changing Societies” той застъпва виждането, че икономическото и социалното развитие не могат да продължат без политически ред и коментира, че едно от предизвикателствата пред редица държави в Азия, Африка и Латинска Америка е справянето с нарастващата социална и политическа нестабилност:

„Социалните и икономическите промени – урбанизация, нарастване на грамотността и образованието, индустриализация, експанзия на масмедията – увеличават политическото съзнание, умножават политическите искания, разширяват политическото участие. Тези

промени подкопават традиционните източници на политическа власт и традиционните политически институции; те значително усложняват проблемите със създаването на нови основи на политическо сдружаване и нови политически институции, съчетаващи легитимност и ефективност. Нивата на социална мобилизация и разширяване на политическото участие са високи; нивата на политическа организация и институционализация са ниски. Резултатът е политическа нестабилност и безредици” (Huntington, 1968, p. 5).

Въз основа на анализа на политическия опит на тези страни, Хънтингтън призовава за повече умереност в исканията на заинтересованите групи граждани. Тази умереност има две области на приложение:

- 1) Демокрацията е само един от съществуващите начини за установяване на власт и не е непременно универсално приложима във всички случаи и сфери на живота. Има случаи, в които претенциите на експертността, старшинството, опита или особените умения трябва да бъдат с предимство над претенциите за демокрация като средство за упражняване на власт. Безкритичното прилагане на определени демократични практики в някои институции в дългосрочен план може да навреди на изпълнението на основните им функции. Така например университетите, в които студентите имат право да одобряват кои преподаватели ще им преподават, може би са по-демократични, но това не ги прави по-добри университети. Армията също е структура, в която подчинените не могат да опонират на решенията на своите командири, защото това би довело до разгром на бойното поле. С други думи, прилагането на демократичните принципи е ограничено до определени области.
- 2) Демократичното функциониране на една политическа система изисква определена степен на апатия и неучастие от страна на някои граждани и групи. В миналото всяко общество е имало по-големи или по-малки маргинални групи, които не са участвали активно в политиката. Политическата маргиналност и неучастие по същността си са недемократични, но са позволявали на демокрацията да се развие. С включването на все повече маргинални групи като чернокожите американци¹⁷, нарастват изискванията към институциите на политическата система, а от там – рисковете за нейното претоварване и невъзможност да функционира. Затова намаляването на маргинализацията следва да е съпроводено с известно самовъздържање на страна на тези групи, които тепърва се включват в политическия и социален живот.

Засилването на участието и исканията на повече социални групи според Хънтингтън започва през 60-те години на XX в., когато избухват протести в три сфери: социални проблеми (като употребата на наркотици, гражданските свободи и ролята на жените), расови проблеми (като интеграцията, пътуването с автобус, правителствената помощ за малцинствени групи и градските бунтове) и военни проблеми (на първо място войната във Виетнам, но също така призоваването в армията, разходите за армията и ролята на военни-промишления комплекс като цяло). Тези групи проблеми, и особено първите две, отключват много

¹⁷ През 1975 г. нивата на политическа коректност и изискванията за придържане към определен речник не са толкова високи, колкото през 2021 г., и Хънтингтън просто използва израза „blacks”.

следващи действия, свързани с идеология и политическо действие – например за да се предвиди каква е позицията на един човек за употребата на марихуана, трябва да бъде попитан дали е либерал или консерватор. Поляризацията в американското общество около горепосочените проблеми води до упадък на доверието в правителството и провокира повече активност, но и по-крайни изисквания за удовлетворяване на определени групи. Проблемът е, че понякога те развиват очаквания, които правителството не може да изпълни с лекота.

Докладът на Тристранната комисия завършва с няколко заключения:

- През трите десетилетия след края на Втората световна война се променя общественият контекст, в който протича демократичното управление. В този период демократичните страни постигат изключителни успехи в много сектори и сфери на обществения живот, но сега „предизвикателствата, които демократичните правителства срещат, се резултат от тези минали успехи” (р. 158). Повишаването на материалното благосъстояние води до включването на много хора в редиците на средната класа, което увеличава техните очаквания и искания от властите, но също така увеличава и реакциите им, ако те не са изпълнени, а това постепенно засилва недоверието им в демократичните институции.
- Развива се аномична демокрация. Нарастващото разочарование и липсата на доверие в работата на демократичните институции става масово в страните от Тристранната комисия, но досега не се е появила сериозна алтернатива, която да предложи различна визия за развитие на обществото. Това, от което имат нужда демократичните общества, е обща цел. По време на Втората световна война такава цел е била националната сигурност, а в годините след нея – икономическото възстановяване и развитие. Три десетилетия след края на войната, обаче, тази цел вече изглежда изчерпана и понякога поставена под въпрос. Но без обща цел няма да има общи приоритети, а без общи приоритети няма да има база за разграничаване и избиране между съревноваващи се частни интереси или претенции. Противоположните или съперническите цели и тесните интереси на конкуриращите се групи се натрупват едни върху други, а управленците, парламентите и бюрократите често нямат критерии да подберат приоритетните измежду тях. По този начин демократичната система изпада в състояние на аномия¹⁸, при което политиката е арена за отстояване на конфликтни интереси, а не процес на изграждане на общи цели.
- Демокрацията има вътрешни дисфункции. Кризата на демокрацията произтича от четири дисфункции, които са вътрешноприсъщи на демокрацията и се проявяват в резултат от нейното ефективно съществуване:
 - Делегитимация на властта – преследването на демократични ценности като индивидуализъм и равенство води до делегитимация на властта и загуба на доверие в лидерството.

¹⁸ Аномията е обществено състояние, характеризиращо се с разпада на морални ценности, принципи и насоки, които хората преди са били готови да следват.

- Претоварване на правителството – разширяването на политическото участие и включване на натоварва институциите, а небалансираното разширяване на правителствените дейности може да отключи инфлационни процеси в икономиката.
- Разделение на интересите – естественото за демокрацията политическо конкуриране се изостря, което води до разделение и противопоставяне на интересите на отделните политически и социални групи и до фрагментация на партиите.
- Тесногърдие в международните отношения – нарастващата отзивчивост на управляващите към настроенията на електората и обществения натиск водят до засилване на националистическото тесногърдие в областта на външните работи.

Мнения за доклада на Тристранната комисия

Оценките за „Кризата на демокрацията” варират от одобрение до сурова критика. Така например Чомски смята, че докладът е носител на идеите на капиталистическия управляващ елит и на режима, който той нарича „капиталистическа демокрация” (Chomsky, 1981). Той е силно критичен към становището на Хънтингтън, че в западните общества е необходимо да има „по-голяма степен на умереност в демокрацията“, за да се преодолее „излишъкът от демокрация“ и че ефективното функциониране на демократичната политическа система изисква известно въздържане от въвличане на някои индивиди и групи в процесите. Чомски не е съгласен и с ролята, отредена в доклада на ценностно-ориентираните интелектуалци като подбудители на общественото недоволство, както и с оценката на влиятелното на медиите, тъй като според него и двете групи само излагат някои „грозни факти” за управлението. Оттам той отхвърля виждането, че е възможно активното гражданско поведение да превърне демократичната политика повече в бойно поле за отстояване на конфликтни интереси, а не толкова в процес за изграждане на общи цели на обществото.

Христов (2017) също изразява критично отношение към доклада, като според него говоренето за „претоварване” на съществуващата политическа система е само технократски начин да се negliжират нарасналите претенции на новите активни групи за реална власт. По неговите думи, „старата заварена партийнополитическа конструкция не успява да играе ролята на дресьор и манипулатор на еманципиралите се социални групи, които, опрени на своя икономически виталитет и нов тип информираност, властно изискват не просто декоративно участие в политическия процес (като масовка), а направо в реалното управление... те искат реално участие във властта и реален, пропорционален на тяхната социална и икономическа тежест, дял в притежаването и дистрибуцията на ресурси” (с. 39). Христов критикува авторите на доклада, че представят проблема с „претоварването” като „системно-управленски, т.е. политически и властово сравнително неутрален” (с. 40) и че според тях блокажът на управленските структури в резултат от неуспеха им да отговорят на нарасналите изисквания и интереси на гражданите, води до делигитимация на демократичната система като цяло и от там – на демокрацията. В голяма степен повлиян от Чомски, Христов отхвърля предложението новите активни групи да намалят своите изисквания и претенции,

да отслабят натиска към управляващите и да не претоварват политическата система, за да не се нарушат съществуващите баланси. Той предлага обратното движение: управлението да започне да отговаря на нарасналите претенции и изисквания, „като осъществи такова преразпределение, каквото съответства на реалната социална и икономическа тежест на „новите класи“ (с. 40-41).

Brzezinski (1975), който по това време е директор на Тристранната комисия, вижда по различен начин нещата. Според него целта на доклада е помогне на демокрацията да стане по-силна, докато става все по-демократична, и в този смисъл всички гледни точки и заключения на авторите му са посветени на тази задача, дори някои от тях да изглеждат провокативни.

Гледната точка на Klingemann & Fuchs (1995) в голяма степен кореспондира с наблюденията на доклада на Тристранната комисия, че в демократичните общества винаги ще има определена степен на недоволство сред гражданите по отношение на прилагането на политики. Те сочат две причини за това: първо, правителствата все пак имат ограничени ресурси да откликват на исканията на гражданите, и второ, прилагането на определена политика може да е не е приемливо за всички граждани. Това неминуемо води до неудовлетвореност сред гражданите.

Erscan & Gagnon (2014) предлагат неутрално балансирана оценка на „Кризата на демокрацията.“ От една страна, те са съгласни, че общата нагласа на доклада е, че кризата на демокрацията идва от „излишъка на демокрация“, но от друга страна, обясняват това разбиране на авторите му с обстоятелството, че в различни периоди дискурсите за кризата на демокрацията са повлияни от различни „горещи“ теми, характерни за съответното време. За обществата през 40-те години на XX в. дискусиите са повлияни от заплахата от тоталитарни идеологии като фашизъм или комунизъм и западните общества се стремят да покажат предимствата на представителната демокрация. 70-те години обаче са белязани от нови предизвикателства – като например, че хората вече искат да правят повече от това само да гласуват и го правят повече или по-малко успешно, но това повдига нови въпроси: дали твърде много демократични практики не могат да се превърнат в проблем за функционирането на демократичните държави и дали една държава може да бъде демократична, когато собствените ѝ граждани не участват ефективно. Ерджан и Ганьон наричат това предизвикателство „системна криза.“ За обществата от второто десетилетие на XXI в. са актуални нови въпроси, свързани с конкретни политики и въпроси, засягащи гражданите. В същата посока разсъждава и Waggen (2009), който дава примери за редица тематични протести срещу конкретни политики през новия век: протести срещу инфраструктурни проекти като разширяване на летище, здравно осигуряване, проблеми с бедността, промени в регулирането на генетично модифицираните организми, управление на горите, планове за развитието на кварталите, ценообразуване на електроенергията и т.н. За Уорън разминаването между функционалните неспособности на избраните демократични институции и исканията и стремежите на гражданите води до повишаване на недоверието и недоволството от политическата система. Това виждане има допирни точки както със заключенията на доклада „Кризата

на демокрацията”, така и с разбиранията на Клингеман и Фукс за кризисните моменти като част от развитието на демокрацията.

Докладът „Кризата на демокрацията” е ценен с подхода си към изследването на проблемите на демокрацията, с предложените причинно-следствени връзки за кризата на демокрацията и с въпросите за дебат, които повдига: Колко демокрация е съвместима с управлението? Може ли активното гражданство на определено ниво да започне да подкопава способността на дадена държава и общество да функционират? Има ли риск демокрацията да се разбие сама, ако хората имат твърде много власт? За всички, които се интересуват от слабостите на съвременната демократична политическа система, или от въпроса за границите на демокрацията, или от възможностите за подобряване на политическия живот, трудът на Крози, Хънтингтън и Ватануки остава актуален, дори от писането му да са изминали повече от четиридесет години. Изказаните наблюдения от различни автори водят към разбирането, че кризата в демокрацията се променя в следствие на по-широки социални трансформации и на промените в мисленето на хората за това как трябва да се практикува политиката.

2.2. Как мислим проблемите?

Ролята на гражданското участие в състояние на демократичен дефицит, криза на демокрацията, намалена легитимност и други слабости на демокрацията, може да се разгледа през хипотезата на Корнблум и Джулиън за трите различни перспективи към социалните проблеми:

- Функционалистка перспектива;
- Перспектива на конфликта;
- Интеракционистка перспектива (Kornblum & Julian, 2012).

Перспектива	Виждане за обществото и социалните проблеми	Произход на социалните проблеми	Предложени решения
Функционалистка	Обществото е голям организъм, чиито части са взаимосвързани. Социалните проблеми са един вид прекъсване или срив в системата. В случай на такъв срив, проблемите на социалните институции създават модели на девиация и институциите трябва да се справят с тях чрез стратегически социални промени.	Социалните проблеми възникват, когато социалните очаквания не са постигнати. В резултат от това се стига до ерозия на социалните норми, културен конфликт и социален разпад. Социалните проблеми също така произтичат от безучастната към гражданите работа на съществуващите институции –	Прилагане на активна интервенция за подобряване на обществените институции, базирана на научни изследвания. Създаване на нови организации, институции и структури за решаване на социалните проблеми.

		както в миналото, така и в настоящето.	
Конфликтна	Обществото е изпълнено с конфликти, основани на неравенства по критерии като класа, раса, етнос, пол, възраст и други разделения, които създават конфликтующи ценности. Социалните проблеми се появяват, когато социалните условия не съответстват на ценностите на обществото.	Групи с различни ценности и интереси, както и с различна сила, се конкурират за влияние.	Изграждане на активни социални движения сред недоволните социални групи. След това конфликтующите страни могат да преговарят и да постигнат споразумение.
Интеракционистка	Определенията за девиация или социални проблеми са субективни; разликата между девиантните и недевиантните хора не е в това, което правят, а в начина, по който обществото реагира за това, което правят.	Обществото осъзнава, че съществуват определени поведения и ги обозначава като социални проблеми.	Ресоциализиране на девиантите чрез увеличаване на контактите им с приемливи модели на поведение; реформиране на социалната система, така че да е по-малко ригидна; промяна в дефиницията за девиантност.

Таблица 3. Три перспективи за проблемите. Разработка на автора по Kornblum & Julian (2012).

Според Корнблъм и Джулиън *функционалистката перспектива* се фокусира върху начина, по който функционират големи социални институции като семейството, военните, здравната система и полицията и съдилищата. Според тази гледна точка всички граждани имат определени роли и изпълняват съответно ролевото поведение, свързано с даден статут, и по същия начин всяка социална институция да изпълнява функцията си в обществото. Ако всички изпълняват своите роли правилно, значи системата функционира добре. От функционалистка гледна точка основната причина за появата на проблеми в обществото е, че обществата винаги се променят и трябва да се адаптират към новите условия; неуспеха на едно общество и неговите институции да се адаптират към промените води до социални проблеми. Тази перспектива използва технократски подход за решаване на проблемите и гледа на обществото, институциите и индивидите като на една взаимосвързана система, в която понякога се появяват дефекти, които трябва да се оправят.

Перспективата на конфликта „отхвърля идеята, че социалните проблеми могат да бъдат коригирани чрез реформиране на институциите, които не функционират добре” (р. 10). Тази перспектива се основава на убеждението, че социалните проблеми са резултат на

противоречията в организацията на обществата – противоречия, които са толкова големи, че могат да предизвикат мащабен конфликт между групите, които имат добър живот, и тези, които нямат. В голяма степен повлияни от трудовете на Маркс, застъпниците на този подход вярват, че обществата са раздирани от конфликти на интереси между групите, притежаващи средства за обществено влияние и групите, които искат да постигнат такова. Неравенството в начините, по които богатството и властта се концентрират в ръцете на малцина властимащи за сметка на мнозина онеправдани, поражда много потенциални форми на конфликт и оттам – социални проблеми.

Интеракционистката перспектива изследва взаимодействието на индивидуално и групово ниво, когато отделните индивиди и групи участват в ситуации, които те и/или обществото определят като социален проблем. Този подход се фокусира върху начините, по които различните заинтересовани страни дефинират дадена ситуация и „конструират” своя версия, която насърчава определени ценности и поведение и евентуално игнорира алтернативните модели. На следващо място, подходът изследва как хората възприемат ценностите на групата, от която са част. Изследвайки механизмите на социалното влияние в групите от хора със сходни интереси и ценности, интеракционистите изучават начините, по които хората в тези групи се свързват помежду си, научават се да спазват техните правила и започват да възприемат по определен начин представителите на външните групи (включително институциите) и да взаимодействат по определен начин с тях.

Гражданското участие и отношенията между гражданите и институциите могат да се анализират и през трите перспективи. Според разбирането за конфликта между водещ фактор в отношенията между управляващите и гражданите ще е съперничеството, конкуренцията, убеждението, че принадлежат на ценностно различни групи, които се борят за надмощие и нагласата е „ние” срещу „те.” Служителите и политиците са „корумпираният елит”, а гражданите – „борци за права.” Проблематичното в перспективата на конфликта е, че е основана на идеята за противопоставяне между институциите и гражданите. В един по-мек вариант, който позволява преговорите и достигането на консенсус, този подход все пак може да е приложим. Погледната през функционалистката перспектива, която вижда проблемите между гражданите и властта като системни проблеми, които трябва да се разрешат, целта би била да се усъвършенства работата на управленските институции, за да функционира по-добре цялото общество. Интеракционистката перспектива дава насоки за изследване на начините, по които активните граждански групи възприемат политическата система, нейните институции и служителите в бюрокрацията, и по които взаимодействат с тях. Интеракцията в голяма степен би отразявала философията на своите носители като цяла група – дали техната перспектива е функционалистка или конфликтна.

Класификацията на Корнблъм и Джулиан може да бъде полезна за един различен поглед към оценките на кризисните моменти и ситуации в демократичния процес. Анализът на Крози, Хънтингтън и Ватануки по-скоро принадлежи на функционалистката перспектива, която изследва системата и търси начин за подобряването на функционирането, като се търси баланс в исканията на групите активни граждани. Чомски е представител на

перспективата на конфликта и е по-близо до марксисткото тълкуване на обществото като бойно поле на противостоящи групи, взаимодействието между които се свежда до борба, а не толкова до сътрудничество.

Поради различни причини и обстоятелства, са възможни и двата подхода, но тезата на настоящото изследване е, че двете перспективи могат да се допълват и че дори в ситуации на конфликт между гражданите и публичния сектор или политическата класа, е важно да се търсят и насърчават онези иновации, механизми и инструменти, които в крайна сметка позволяват на демократичната система да функционира по-ефективно и по-целесъобразно.

3. Доброто управление – решение за кризата на демокрацията

Изложеното дотук дава основание да се направят следните допускания:

1. Независимо дали политическите актьори го искат, демократичните общества непрекъснато се променят, което е предпоставка за появата на различни изпитания и предизвикателства пред демократичните системи, включително и преминаването през различни кризи. Промените са неизбежни и „проблемът не е да се потисне промяната... а да се управлява” (Тофлър, 1992, с. 253).
2. Кризата на демокрацията е част от развитието на демокрация, ето защо няма една „криза”, а „кризи.” През последните два века тя се развива и разширява своя обхват и процедури, често под въздействието и дори натиска на обществените процеси и на различните участници в тях. Управлението на промяната, за което говори Тофлър, може да се получи чрез постепенното отваряне на системата и внимателно прилагане на нововъведения. Подобен процес не може да се случи бързо и веднага, защото изисква сложен баланс между интересите на различните активни групи граждани и преценка докъде системата може да откликва без да има опасност за нейното бъдещо функциониране.

Доколкото основанията за криза на демокрацията, съдържащи се в четирите дисфункции, представени в доклада „Кризата на демокрацията”, непрекъснато съпътстват съвременните общества, следва да се приеме, че и кризата на демокрацията е непрекъснато протичащ процес. Той няма едно окончателно решение, но може да има системно и непрекъснато третиране, което може да се намери в концепцията за Добро управление.

Доброто управление – дефиниция

Няма общоприето определение за „добро управление” – понятието е широко използвано и дефинирано по различни начини и поводи в миналото, което затруднява възможността да бъде обхванато изцяло, вероятно защото широката му употреба на различни нива го прави морално, емоционално, оценъчно и подлежащо на субективни интерпретации (Танев, 2011). Танев си го представя като „система от дейности на държавата, частните и

гражданските институции за кооперативно формулиране и устойчиво осъществяване на обществен интерес” (Танев, 2009, с. 4). Според него тенденцията в развитието на управлението е „от линейно управление към *управлявана децентрализация*, наричана напоследък „добро управление” (Танев, 2009, с. 1).¹⁹ Оценката за добро управление в крайна сметка е оценка на процеса на вземане на решения и процеса, чрез който решенията се прилагат (или не се прилагат) (UNESCAP, 2009). При липсата на съвременно интегрално определение на термина, неговото концептуализиране се извършва посредством формулирането на определени критерии и черти.

Доброто управление – същност

Доброто управление обикновено се описва чрез набор от отличителни черти. (UNESCAP, 2009) обвързва доброто управление със следните осем характеристики:

1. Участие на гражданите.
2. Ориентация към постигане на консенсус.
3. Отговорност.
4. Прозрачност.
5. Отзивчивост.
6. Ефективност и ефикасност.
7. Справедливост и приобщаване.
8. Върховенство на закона.

Съветът на Европа прави друга класификация на характеристиките на доброто управление в местната власт, като ги увеличава до дванадесет:

№	Принцип	Обяснение
1	Участие, представителство, честно провеждане на избори	<ul style="list-style-type: none"> ● Местните избори се провеждат свободно и справедливо, в съответствие с международните стандарти и националното законодателство и без измами. ● Гражданите са в центъра на обществената дейност и те участват по ясно определени начини в обществения живот на местно ниво. ● Всички мъже и жени могат да имат глас при вземане на решения, пряко или чрез законни междинни органи, които представляват техните интереси. Такова широко участие се гради върху свободата на изразяване, събиране и сдружаване. ● Всички гласове, включително онези от по-малко привилегированите и най-уязвимите, се чуват и се вземат предвид при вземането на решения, включително при разпределението на ресурсите. ● Винаги има честен опит да се посредничи между различни легитимни интереси и да се постигне широк консенсус за това, което е в най-добрия интерес на цялата общност и как то може да бъде постигнато.

¹⁹ Курсивът е в оригинала.

		<ul style="list-style-type: none"> ● Решенията се вземат според волята на мнозинството, но правата и законните интереси на малцинството се спазват.
2	Отзивчивост	<ul style="list-style-type: none"> ● Целите, правилата, структурата и процедурите са адаптирани към законните очаквания и нужди на гражданите. ● Публичните услуги се предоставят, а на исканията и жалбите се отговаря в разумен срок.
3	Ефективност и ефективност	<ul style="list-style-type: none"> ● Резултатите отговарят на договорените цели. ● Прилага се възможно най-доброто използване на наличните ресурси. ● Системите за управление на ефективността позволяват да се оцени и повиши ефикасността и ефективността на услугите. ● Редовно се провеждат одити за оценка и подобряване на работата.
4	Отвореност и прозрачност	<ul style="list-style-type: none"> ● Решенията се вземат и прилагат в съответствие с правилата и разпоредбите. ● Има обществен достъп до цялата информация, която не е класифицирана по точно определени причини, както е предвидено в закона (като защита на неприкосновеността на личния живот или осигуряване на справедливост на процедурите за възлагане на обществени поръчки). ● Информацията за решенията, прилагането на политиките и резултатите се предоставя на обществеността по такъв начин, че да ѝ позволи ефективно да следи и да допринася за работата на местната власт.
5	Върховенство на закона	<ul style="list-style-type: none"> ● Местните власти спазват закона и съдебните решения. ● Правилата и разпоредбите се приемат в съответствие с предвидените в закона процедури и се прилагат безпристрастно.
6	Етично поведение	<ul style="list-style-type: none"> ● Общественото благо се поставя пред индивидуалните интереси. ● Има ефективни мерки за предотвратяване и борба с всички форми на корупция. ● Конфликтът на интереси се декларира своевременно и лицата, които са въввлечени в него, трябва да се въздържат от участие в съответните решения.
7	Компетентност и капацитет	<ul style="list-style-type: none"> ● Професионалните умения на тези, които осъществяват управлението, се поддържат и засилват непрекъснато, за да се подобрят техните резултати и въздействие. ● Длъжностните лица са мотивирани да подобряват непрекъснато своите резултати. ● Създават се и се използват практически методи и процедури с оглед превръщането на уменията в капацитет и постигането на по-добри резултати.
8	Иновации и отвореност към промяна	<ul style="list-style-type: none"> ● Търсят се нови и ефективни решения на проблемите и се прилагат съвременни методи за предоставяне на услуги. ● Има готовност за прилагане на пилотни и експериментални нови програми и за учене от опита на другите. ● Създава се климат, който е благоприятен за промяна и е в интерес на

		постигането на по-добри резултати.
9	Устойчивост и дългосрочна ориентация	<ul style="list-style-type: none"> ● Нуждите на бъдещите поколения се вземат предвид в настоящите политики. ● Устойчивостта на общността постоянно се взема предвид. ● Решенията се стремят да интернализират всички разходи и да не прехвърлят проблемите и напрежението, независимо дали са екологични, структурни, финансови, икономически или социални, на бъдещите поколения. ● Съществува широка и дългосрочна перспектива за бъдещето на местната общност, заедно с усещането за това какво е необходимо за подобно развитие. ● Има разбиране за историческите, културните и социалните сложности, в които е поставена тази перспектива.
10	Добро финансово управление	<ul style="list-style-type: none"> ● Таксите не надвишават цената на предоставяните услуги и не намаляват прекомерно търсенето, особено в случай на важни обществени услуги. ● Във финансовото управление се наблюдава благоразумие, включително при сключването на договори и използването на заеми, при оценката на ресурсите, приходите и резервите и при използването на изключителни приходи. ● Многогодишните бюджетни планове се изготвят с консултиране с обществеността. ● Рисковете се оценяват и управляват правилно, включително чрез публикуване на консолидирани отчети и, в случай на публично-частни партньорства, чрез реалистично споделяне на рисковете. ● Местната власт влиза в договорености за междуобщинска солидарност, справедливо споделяне на тежести и ползи и редуциране на рисковете.
11	Човешки права, културно разнообразие и социална кохезия	<ul style="list-style-type: none"> ● В сферата на влияние на местната власт човешките права са спазвани, защитавани и прилагани, а дискриминацията на каквато и да е основа среща отпор. ● Културното многообразие се разглежда като предимство и се полагат постоянни усилия, за да се гарантира, че всички имат дял в местната общност, идентифицират се с нея и не се чувстват изключени. ● Насърчават се социалното сближаване и интеграцията на районите в неравностойно положение. ● Достъпът до основни услуги се запазва, особено за най-неравностойните слоеве от населението.
12	Отчетност	<ul style="list-style-type: none"> ● Всички вземащи решения, колективни и индивидуални, поемат отговорност за своите решения. ● Решенията се докладват, обясняват и могат да бъдат санкционирани. ● Съществуват ефективни средства за защита срещу лошо управление и срещу действия на местните власти, които нарушават гражданските права.

Таблица 4. Характеристики на Доброто управление. Адаптирана по 12 Principles of Good Governance by Council of Europe.

Съществуват редица други описания на доброто управление, създадени от организации и институции като Световната банка, Международният валутен фонд, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и др. Това е разбираемо и обяснимо поради различните културни, социални, икономически и политически особености на страните, от които или за които са създадени тези принципи. Танев дори поощрява избягването на една обща ценностна рамка за доброто управление, защото в различни култури нормите и принципите на доброто управление може да се прилагат по различен начин. Уеднаквяването на критериите за добро управление би довело до риска от формално приемане, копиране и прилагане на неосмислени и критично анализирани принципи и похвати, което ще превърне доброто управление в неефективна „западна идеология“ (Танев, 2011).

Независимо от различните класификации на принципите на доброто управление, в предлаганите негови характеристики неизменно изпъкват две тенденции:

- I. Характеристиките на доброто управление се стремят да постигнат *съгласуваност* между гражданите и властта на двете свързани йерархично нива, за които говорят Klingemann & Fuchs (1995): по-ниското ниво е на всекидневните политически *процеси* в държавата, а по-високото ниво е на *структурите*, които контролират тези процеси.
- II. Ключова роля при постигането на съгласуваност между властта и гражданите е отредена на правото на гражданите да участват във всички фази от процеса на вземане на решения и тяхното изпълнение.

Множество изследвания са посветени на гражданското участие като елемент от демократизацията. Гражданското участие, разглеждано не като поставяне на изисквания и домогване до повече влияние, както го описват Крози, Хънтингтън и Ватануки, а като гражданско усилие, посветено на подобряването на функционирането на обществената система и на постигането и отстояването на публичния интерес, може да допринесе за намаляване на усещането за дефицит на демокрация и загуба на легитимност на демократичните институции.

ГЛАВА 2. ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ: ТЕОРЕТИЧНИ ОСНОВИ, ПРАКТИЧЕСКИ АСПЕКТИ И ТЕНДЕНЦИИ ЗА РАЗВИТИЕ

1. Основания за участие на гражданите във вземането на решения

Участието като ключов елемент на демокрацията

През последните десетилетия все повече изследователи възприемат гражданското участие като основна необходимост за демократизиране на демокрацията и за повишаване на нейното качество. Verba et al. (1995) са категорични, че гражданското участие е в сърцевината на демокрацията и че тя е немислима без възможността на гражданите да участват свободно в управленския процес. В същия дух Day (1997) назовава участието „крайъгълен камък на демокрацията” с „неприкосновена роля” в обществените дела (р. 421), а според della Porta (2013) „темата за участието е централна за политиката и демокрацията.” Включването на гражданите във вземането на решения е важно и за Tilly (2007), според когото признаците за демокрация и демократизация едно общество се откриват в политическите взаимодействия между държавата и гражданите, включително в провеждането на консултации с гражданите с търсене на техните мнения и искания, в периодите между изборите между конкуриращи се кандидати. Под „консултации” Тили разбира различни средства като лобиране, петиции, референдуми и социални движения, чрез които гражданите могат да изразяват своите колективни предпочитания и нужди относно провежданите политики. В обобщение може да се каже, че всяко едно изследване на участието на гражданите по своята същност е изследване на демокрацията (Parry et al., 1992).

Участието като проява на народния суверенитет

Гражданското участие се основава на конституционния принцип на народния суверенитет (Славов, 2017). Участвайки активно във вземането на решения, чрез изразяване и отстояване на своите интереси и искания по въпросите, които ги засягат, гражданите упражняват своите суверенни права като „*върховен източник* на политическата власт” (с. 84). Формите на упражняване на тази власт са *представителна* и *непосредствена*, като правото на прилагането им се гарантира от основните закони на конституционните демократични системи.

Участието като начин за ре-легитимация на представителната демокрация

Анализирайки срива на общественото доверие в политическите партии, Танев (2010) констатира, че „гражданите са изгубили илюзия за мотивите и ефективността на партиите, че е налице криза в тяхната легитимност” (с. 3). Ван Рейбрук (2020) посочва, че загубата на легитимност на институциите на класическата представителна демокрация има три

симптома: 1) намалява делът на активните избиратели; 2) нараства делът на избирателите, които често сменят предпочитанията си към партиите; 3) намалява броят на партийните членове. Della Porta (2013) твърди, че след като доверието на гражданите към политическите партии в демократичните страни намалява, а изборите вече не са достатъчно условие за съществуването на демокрация, изходът е в засилването на гражданското участие във вземането на решения. Гражданското участие се превръща в „съществено условие за укрепване на публичното доверие в институциите и поддържане на тяхната легитимност” (Славов, 2017, с. 25). То е особено належащо в „съвременните плуралистични и сегментирани общества, в които немалки части от гражданите нямат свое адекватно политическо представителство” (с. 118).

Според Алтман легитимността може да се възстанови по два начина: чрез реформиране на съществуващите институции и чрез въвеждане на различни форми на гражданско участие. Двата начина не се изключват взаимно.

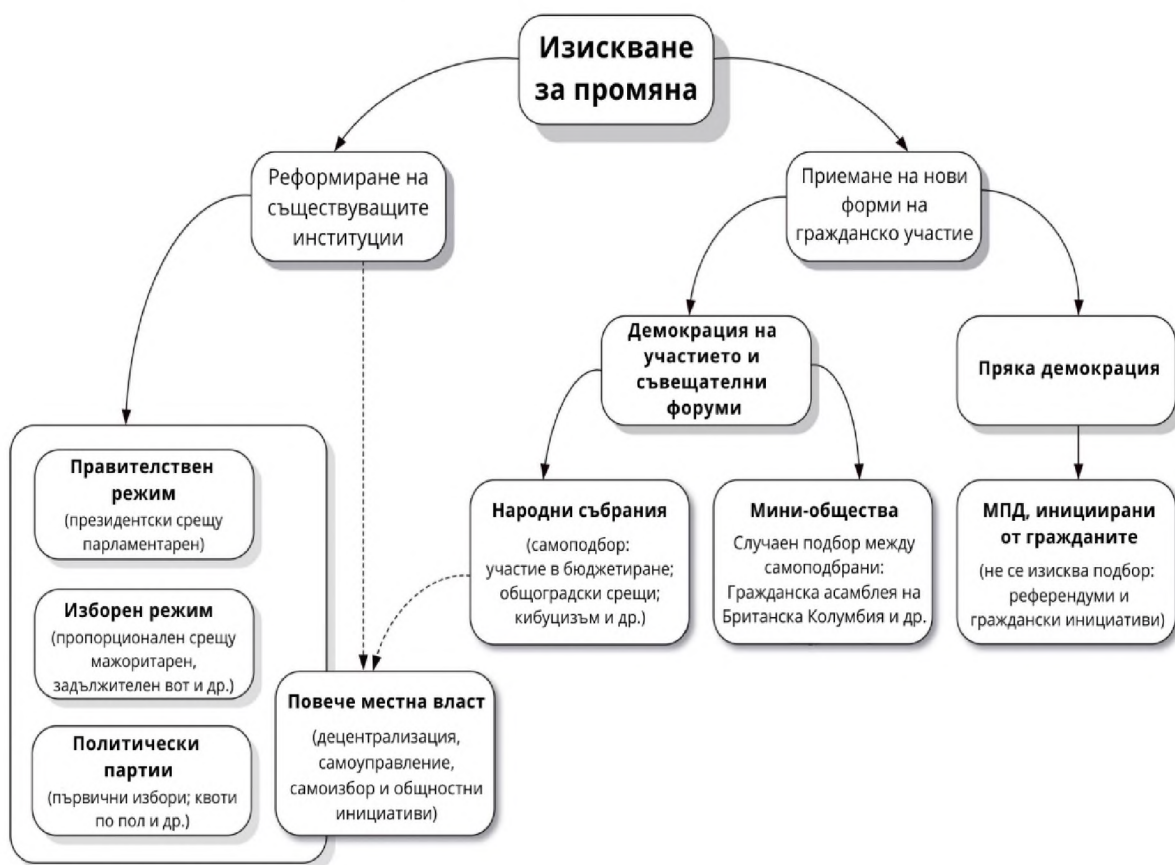


Таблица 5. Изтощението на демокрацията и възможности за иновации.

Адаптирана по Altman (2019, p. 5).

Участието като резултат от развитието на постматериализма

Промяната във фокуса на демокрацията от чисто представителна към отворена към повече участници извън електоралния процес изглежда отразява променящия се профил на съвременните граждани в демократичните общества. Ингълхарт коментира промяната в ценностите на поколенията в западните общества като преход „от преобладаващ акцент върху материалното благополучие и физическата сигурност към по-голям акцент върху качеството на живот” (Inglehart, 1977, р. 3). Източникът на тази трансформация Ингълхарт вижда в четири важни социални тенденции, които се развиват през втората половина на ХХ в. и водят до коренни изменения на системно ниво:

(1) Икономическото и технологично развитие, благодарение на което все повече хора могат да удовлетворят своите базисни нужди;

(2) Специфичният опит на едно поколение, което не е преживяло тотална война, за разлика от предходните поколения, преживели две световни войни;

(3) Повишените нива на образование, които дават възможност на повече хора да се информират и разсъждават по-задълбочено;

(4) Разширяването на масовите комуникации и средствата за масова информация, както и нарастването на географската мобилност.

Само тридесет години по-рано Шумпетер намира за приемливо, че в представителната демокрация гражданите нямат механизми да контролират своите представители – това, което могат да направят, ако не са доволни, е да ги сменят на следващите избори. Изглежда, че самите граждани в тази епоха считат, че това е в реда на нещата. В следвоенните поколения в края на 60-те и началото на 70-те години на ХХ в., Ингълхарт открива сериозна промяна. Но защо?

Ингълхарт вижда причините за промяната на първо място в обстоятелството, че безпрецедентно голям в исторически план дял от хората започва да живее в условията на изключителна икономическа сигурност и повече хора стават част от средната класа. Финансовата и физическата сигурност продължават да са важни, но относителната им тежест е по-малка, отколкото в миналото, защото новите следвоенни поколения вече не са притиснати от обстоятелствата да мислят само за непосредствените си потребности. Открива се пространство за нови ценности и нови мотиви за социално действие, които Ингълхарт нарича „постматериалистски ценности”, като потребността от принадлежност, уважение, себеизразяване и самореализация.²⁰ Същевременно, повече хора са повишили значително своите политически умения и все повече проявяват не само интерес, но и желание да участват във вземането на решения на различни нива и във формулирането на политиките – промяна,

²⁰ В свои по-късни изследвания, използвайки данните от World Value Survey, Ингълхарт доразвива това виждане, като формулира измерението „ценности, свързани с оцеляването” – „ценности, свързани със себеизразяването”, по които могат да се класифицират различни общества. Втората група ценности – тези, свързани със стремежа към себеизразяване – кореспондира с ценностите от постматериалистката концепция на Ингълхарт, разглеждани тук. Измерението е представено по-подробно в трета глава, посветена на българския социокултурен контекст.

която Ингълхарт нарича „предизвикателство към елита.“ Новият стил на участие отрежда на гражданите по-значима роля при вземането на конкретни решения, а не само право на избор между две или повече групи от кандидати за вземащи решения (*decision-makers*). Тези два процеса взаимно се подсилват. Един аспект на промяната в ценностите, който Ингълхарт отчита, е спадът в легитимността на йерархичните авторитети, патриотизма, религията и др., което води до цялостно намаляване на доверието в институциите. Друг аспект на промяната е, че политическото изразяване на нови ценности се улеснява от промяната в баланса на политическите умения между елита и маса, включително с развитието на „контра-елити“.

Представен схематично, процесът протича в следния ред:

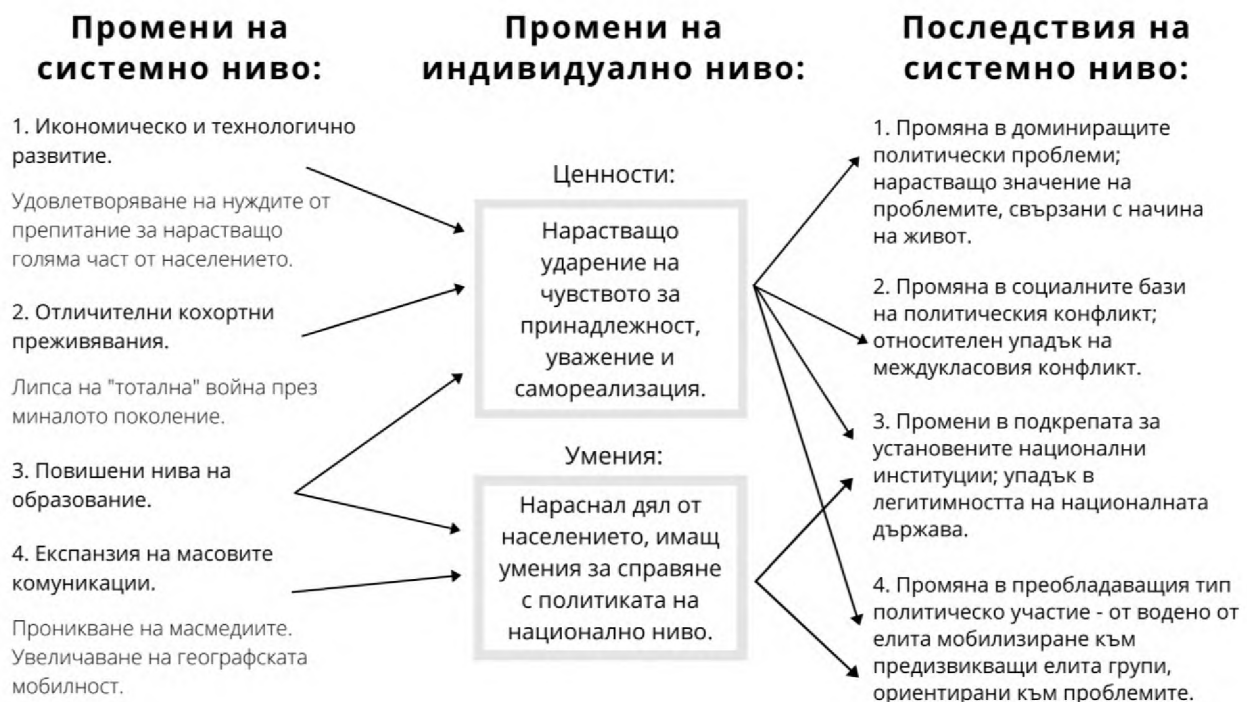


Таблица 6. Индивидуални и социални промени. Адаптирана по Inglehart (1977, p. 5).

Ингълхарт открива, че тези обществени и лични трансформации са много по-силно изразени сред представителите на по-младите поколения. Това е основание да говори за „междупоколенческа промяна“ и дори за „междупоколенчески политически конфликт“, изразяващ се в различните политически предпочитания на различните поколения (Inglehart, 1971). Неговото откритие за развитието на постматериалистките ценности сред тези поколения в значителна степен обяснява констатациите в доклада „The Crisis of Democracy“, обсъден в първа глава. Концепцията на постматериализма подчертава нарасналите потребности от себеизразяване и личностно развитие на младите хора в демократичните общества, с което могат да се обяснят тенденциите те все по-често да формират и изразяват мнения за

решенията на управляващите елити, да поставят под въпрос традиционната властова йерархия и да са все по-критично настроени към нея.

В своя анализ на връзката между промените на системно ниво, индивидуалните промени и последващите промени в социалното поведение на хората, Ингълхарт се позовава на теорията за човешката мотивация, развита от Maslow (1970). Маслоу определя пет вида потребности, които ранжира в йерархичен ред отгоре надолу:

- Себе-актуализация (призвание, смисъл).
- Уважение (постижения, компетентност, майсторство, увереност, самоуважение; наред с това престиж, репутация, оценка и признание от околните).
- Принадлежност и любов (привързаност, приемане, обич, приятелство, интимност).
- Безопасност (сигурност, ред, стабилност, защита; свобода от страх, тревожност и хаос).
- Физиологични потребности (храна, вода, сън, секс, баланс между активност и почивка).

Нивата на физиологичните потребности и потребностите, свързани със сигурност и безопасност, Маслоу нарича „базисни“, следващите две нива потребности са „социални“, защото засягат отношенията между индивида и средата, а най-високо в йерархията на потребностите стои стремежът към личностно развитие и себerealизация. Особеното в тази концепция е, че за да пристъпи човек към удовлетворяване на потребност от по-високо ниво, необходимо условие е по-ниските нива в йерархията да са вече задоволени. Базисните нива в теорията на Маслоу отговарят на материалистките ценности в теорията на Ингълхарт, а нивата над тях са свързани с постматериалистките ценности. Това обяснява защо икономическата сигурност и животът в условия на относителен мир и обществен ред, които са постигнати по безпрецедентен начин в историята за толкова голям брой хора в западните общества, за много индивиди откриват пространство за развитие и преследване на ценности като принадлежност, уважение, себerealизация и смисъл на живота. Има основания да се допусне, че именно развитието на постматериалистките ценности дава тласък на гражданското участие през 60-те и 70-те години на XX век.

Три десетилетия по-късно, тенденцията описана от Ингълхарт, се запазва. Гражданите стават по-независими, по-себеизразяващи си, по-реализиращи се и по-самоактуализиращи се в различни сфери на живота, включително в желанието си организирано да участват във вземането на решения извън процедурите и механизмите на представителната демокрация: „Те са по-склонни да доброволстват за каузи; интересуват се повече от самоуправление; и са по-внимаващи за своята власт върху собствените си биографии. Освен това организирани групи все повече придобиват експертен капацитет и са в състояние да оспорят правителствената (и корпоративната) експертиза, често с помощта на сравнително нови закони за прозрачност и достъп до информация“²¹ (Warren, 2009, p. 7). Това говори за продължаваща мотивация на индивидите да търсят удовлетворяване на своите по-висши

²¹ Оригиналният израз на английски, използван в текста на Уорън за това законодателство, е „sunshine and freedom of information laws“. Преводът е съобразен с термините, наложени в българския език.

потребности чрез свързване с другите, по-добро качество на живот, себереализация и придаване на смисъл на живота.

Въпреки изложените дотук основания за появата и развитието на гражданското участие, в историческото развитие на демокрацията неговата роля не е установена ясно и варира в зависимост от различни фактори – социално-икономически условия, политическа обстановка, историческа съдба, културни традиции и други.

Динамиката и различията в развитието на демокрацията и нейните институции в съвременните общества оставят редица отворени въпроси: колко точно участие е необходимо, за да има ефективно функционираща и стабилна демокрация? На какви нива и какъв тип гражданско участие е по-ефективно за демокрацията? До каква степен трябва гражданите да участват в разработването на политики и въобще да се стремят да влияят на правителството в този процес, и ако „да“ – по какви канали и с какви средства?

2. Гражданското участие – теоретични основи и концепции

Гражданското участие е „процесът, чрез който членовете на обществото... споделят властта с държавните служители при вземането на съществени решения и предприемането на действия, свързани с общността” (Roberts, 2004, p. 320). За Арнщайн то е „гражданска власт”, при която има „преразпределение на властта”, позволяващо на гражданите, по-рано изключени от процеса на вземане на решения, да се включат в него (Arnstein, 1969).

Matonyte (2011) предлага три определения за гражданското участие:

- Достъпът до информация и участието на гражданите във вземане на решения и прилагането на публични политики като цяло;
- Участието в демократичния процес – поотделно или като част от организирани групи – чрез обществена активност (включително избирателни кампании и избори), в случаите, когато обществените интереси надделяват над индивидуалните;
- Актът на включване в политическия процес и работа за подобряване на общността; средство за гарантиране на доверието в институциите чрез изразяване на желанията на гражданите и изискване на отговорност от държавните служители.

Според Delanty (2005) гражданското участие е „участие в гражданското общество, като например в доброволни асоциации или дори в социални движения. Гражданското неподчинение също е израз на активно гражданско участие” (p. 98).

Тези определения се различават, допълват се и частично се припокриват, защото са насочени към изясняването на различни социални ситуации, проблеми и контексти, в които може да се проявяват форми на гражданско участие, а и защото – подобно на демокрацията, – за гражданското участие липсва обща дефиниция.

2.1. Стълба на гражданското участие

Arnstein (1969) създава осемстепенния модел „Стълба на гражданското участие”, днес известен и като „стълбата на Арнщайн”, който се е превърнал в крайъгълен камък и отправна точка във всяко обсъждане на процесите на участие. Съществен елемент в нейната концепция е представянето на участието не като „дихотомна променлива”, а като типология с градация и „различни нива на ангажираност” (Ianniello et al., 2018, p. 22).

Ниво на гражданско участие	Категории гражданско участие
8. Граждански контрол	Степени на гражданска власт
7. Делегирана власт	
6. Партньорство	
5. Успокояване	Степени на символично участие
4. Консултиране	
3. Информирание	
2. Терапия	Неучастие
1. Манипулиране	

Таблица 7. Стълба на гражданското участие. Адаптирана по Arnstein (1969).

На най-ниските нива на стълбата са етапите, които Арнщайн определя като „неучастие”: (1) *Манипулиране* и (2) *Терапия*. На тези степени гражданите нямат възможност да участват във вземането на решения. Те са третирани като безгласни обекти на въздействие. Управленците вземат решенията сами и след това „обучават“ или „лекуват“ участниците. В първия случай управляващите вземат решенията сами и след това „обучават“ гражданите, а гражданското участие е деформирано и сведено до PR събитие от властимащите лица. Във втория случай вземащите решения лица третират гражданите едва ли не като душевно болни и им налагат различни дейности, чийто акцент е върху преодоляването на дадена тяхна „патология“, но не се интересуват от тяхната перспектива как да се преодолеят причините за тези „патологии.”

Следващите две нива представят степените на „символично участие“, които позволяват на гражданите да получават информация за намеренията на властта и да изказват мнения по тях: (3) *Информирание* и (4) *Консултиране*. Информирането представлява едностранен канал за информация от длъжностните лица към гражданите, но липсва канал за обратна връзка и няма възможност за преговори. В подобна ситуация, особено в случай, че

информацията се предоставя сравнително късно, гражданите нямат особени възможности да повлияят на решението, което е взето уж „в тяхна полза“. При консултирането се провеждат формални анкети за нагласите или предпочитанията по определени въпроси, но в действителност властта възприема хората предимно като статистически единици и участието им се измерва с формални индикатори като брой посетители на информационни срещи, брой раздадени брошури и брой попълнени анкети. Недостатъкът на тези две нива е, че гражданите не разполагат с никакви гаранции, че властимащите ще се съобразят с техните виждания. Стъпало (5) *Успокояване* също е форма на символично участие, но на по-високо ниво. На това ниво гражданите без власт могат да дават съвети, но отново властимащите имат правото да вземат решения. Ако гражданите са възмутени и разгневени от решението, обикновено властта се стреми да потисне неудовлетворението им, като ги умилостиви и умиротвори чрез отстъпки или примирителни жестове, за приемат по-лесно създадената ситуация.²²

Последните три стъпала на стълбата отчитат степените на действителната власт на гражданите и нарастващите им възможности да се ангажират във вземане на решения по въпроси, които ги засягат. Например гражданите могат да установят (6) *Партньорство* с традиционните властимащи. Двете страни преразпределят властта помежду си, приемат да споделят отговорностите за вземане на решения и по пътя на преговорите постигат компромисни решения, в голяма степен основани на някаква форма на договорка от типа „вземам-давам.“ На най-високите нива: (7) *Делегирана власт* и (8) *Граждански контрол*, гражданите имат повече права и дори пълното право да инициират управленски действия и да вземат решения. При делегираната власт гражданите получават доминираща роля в процеса на вземане на решения и изискват отчетност от публичните власти. Арнщайн дава пример за делегирана власт чрез създаването на паралелни групи от граждани и длъжностни лица, като групата на гражданите има право на вето, ако различията в мненията не могат да бъдат разрешени чрез преговори. Това е работещ подход при случаи, в които гражданите поради някакви причини са станали враждебни към местната власт. На нивото на гражданския контрол участниците или жителите могат да управляват изпълнението на обществените програми или дейността на обществените институции, като формулират политиката и управленските аспекти и могат да договарят условията, при които да ги променят. На последните нива вече може да се говори и за наличие на капацитет за гражданско участие, както е формулиран в това изследване – като синтез на капацитета на гражданите да участват ефективно и на капацитета на администрацията да допуска включването на гражданите и да взимат действия с тях.

²² На тези нива съответства разбирането на Dahl (1971), че правителството, което е отзивчиво към предпочитанията на своите граждани, се отличава със следния подход: 1) дава възможност на гражданите да формулират своите предпочитания като политически равни на властта субекти; 2) осигурява възможност те да изразят тези предпочитания пред останалата част от обществото чрез индивидуални и колективни действия; 3) оценява предпочитанията им по еднакъв начин, без дискриминация поради съдържанието или източника на изразените предпочитания. Правителството е отзивчиво, но все още *то* оценява предпочитанията на гражданите.

Приносът на Арнщайн в разбирането и теоретизирането на гражданското участие е оценен от по-късните изследователи като „забележителен“ (Conner, 1988), „нагледен и поучителен“ (Bowen, 2007) и „основополагащ“ (Silverman, Taylor and Crawford, 2008).

2.2. Гражданският контрол и мониторингата демокрация

Keane (2009) отличава три периода в развитието на демокрацията. Първият е демокрацията на асамблеите (*assembly democracy*), когато демокрацията е географски обвързана и основана на обществено събиране и вземане на решения. Вторият е представителната демокрация, при която гражданите избират свои представители и чрез тях изразяват волята и избора си. Третият период е мониторингата демокрация²³ (*monitory democracy*) – това е демокрацията на съвременните демократични общества, която се развива след Втората световна война и се характеризира с появата на различни формални и неформални механизми и институции за наблюдение и контрол на властта – комисии, събрания, трибунали, съдилища, съдебни заседания на граждани, мозъчни тръстове, блогове и други, които могат да се проявяват като „кучета пазачи“ (*watchdogs*). Така „демокрацията започва да означава много повече от свободни и честни избори“ (Keane, 2018, p. 105) и ролята на гражданите е много по-голяма от това да избират представители. Според Кийн мониторингата демокрация е най-сложната форма на демокрация, защото е пост-електорална и пост-парламентарна и е обвързана с наличието на независими общества и с появата на различни извънпарламентарни механизми за контрол на властта, като при това измеренията на нейните проявления често отиват отвъд границите на териториалните държави (Keane, 2011). Мониторингата демокрация предполага наличието на силно гражданско общество, което може да наблюдава отблизо процеса на управление, да следи дейностите на управляващите, да открива и посочва слабостите на системата и да контролира какво се прави за тяхното подобряване. Механизмите и институциите за мониторинг на демокрацията могат да са *вътрешни* (например местни съдилища, омбудсмани, граждански сдружения и т.н.) и *външни* (изследователски центрове, международни и наднационални организации, събрания, съдилища, индекси, доклади и др.). Кийн дава приоритет на вътрешните – за да работи демокрацията в дадена страна, трябва да има добре функциониращи местни механизми и институции за мониторинг. Без вътрешния мониторинг и натиск от страна на активните граждански механизми и институции, външните механизми и институции не могат да повлияят значително на ситуацията на „терен“ в страни, в които някои институции на демокрацията са по-слаби или

²³ Терминът „monitory“ произлиза от *monitoria* [от латинското *monere*, да предупредя] и днес най-често се превежда като „наблюдение.“ Под „наблюдение“ се разбира „процесът на систематична проверка на съдържанието или качеството на нещо, например когато градската власт наблюдава местната питейна вода за примеси или група научни експерти наблюдава популацията на застрашен вид“ (Keane, 2018, 104). Кийн отбелязва, че формулира термина „monitory democracy“ под влиянието на американския учен Michael S. Schudson и неговото виждане за „monitorial citizen.“ Когато говори за активното гражданство, Schudson (1998) подчертава, че вече не е достатъчно гражданинът да бъде информиран – той трябва да бъде наблюдаващ (т.е. monitorial).

липсват. Георгиева (2017) също счита, че „либералната демокрация работи добре, когато се допълват... изборната отчетност и гражданският контрол” (с. 267).

Rosanvallon (2011) също обсъжда необходимостта от граждански контрол на управляващите. Той твърди, че утвърдената представителна демокрация се нуждае от нова легитимност, и следователно тя се нуждае от „контра-демокрация“ или контра-правомощия, изразяващи се в контрол на гражданите над избраните представители и правителството. Според него „вече никой не вярва, че демокрацията може да бъде сведена до система от конкурентни избори, която достига кулминацията си с мажоритарно управление” (2011, р. 219) и предлага три механизма или „правомощия“ за контрол, натиск и ограничения върху избраното правителство, които могат да се прилагат наред с изборите и между тях. Те са: 1) *наблюдение* или *надзор*, които включват елементи като бдителност, изобличаване и оценяване, 2) *предотвратяване* или *възпрепятстване*, които се изразяват в способността за отмяна или обезсилване на решение/резолуция на властимащите чрез политическа намеса, опозиция, съпротива и дори бунт, и 3) *отсъждане* (ролята на „хората като съдии”), при което гражданите могат да разглеждат критично, да оценяват внимателно и да правят преценки по различни въпроси, които ги засягат, и за действия на управляващите по тези въпроси. Идеята на Розанвалон е близка до тази на Кийн, но отива отвъд нея с допускането на активна съпротива и участие във вземането на решения.

2.3. Демократичните иновации

Робърт Дал смята, че на гражданското участие не трябва да се възлагат прекомерни надежди, но все пак то може да допринесе за повишаване на качеството на демокрацията. През 1970 г. той предлага едно необичайно за времето си нововъведение в демократичния процес, което заема от античната традиция: избирането на представители чрез жребий. В “After the Revolution?” той апелира към американците: „да обмислим възстановяването на това древно демократично устройство и да го използваме за избор на консултативни съвети на всеки избран служител на гигантска полиархия – кметове на големи градове, губернатори на щати, членове на Камарата на представителите и Сената на Съединените щати и дори на президента” (Dahl, 1970, р. 122-123). Следващи поколения изследователи развиват редица теории и предложения за въвеждане на иновативни механизми в демократичния процес и така през последните десетилетия демократичните иновации се утвърждават като поле както за академични проучвания, така и за приложни практики.

Smith (2009) разглежда демократичните иновации като средство за привличане на разочарованите от управлението или администрацията граждани и за възстановяване на легитимността на институциите. Той изследва различни „демократични иновации”, създадени с цел засилване на гражданското участие в процеса на вземане на решения, и в резултат предлага рамка за оценяване на иновациите, която съдържа шест „демократични блага“. Първите четири Смит нарича експлицитни, с останалите две – институционални:

1. *Приобщаване* – начинът, по който се реализира политическото равенство в поне два аспекта на участието: присъствие и глас;

2. *Народен контрол* – степента, в която участниците имат възможност да повлияят на различни аспекти на процеса на вземане на решения;
3. *Обмислена преценка* – проучване доколко гражданите разбират техническите детайли на разглежданите въпроси, както и перспективите на други граждани;
4. *Прозрачност* – фокусира върху отвореността на процедурата както за участниците, така и за широката общественост;
5. *Ефикасност* – отчитане на разходите, които участието може да изисква от гражданите и властите (под „разходи“ се имат предвид не само финансови средства, но също така организационни, времеви, логистични и т.н.);
6. *Преносимост* – дали дизайнът за демократична иновация може да се трансферира и да функционира в други политически контексти (като различни мащаби, политически системи или видове въпроси).

Според Смит първите четири блага в списъка са фундаментални за всяко теоретично обяснение на демократичната легитимност на институциите, а това ги прави подходящи за оценка на демократичните качества на различните иновации. Но както отбелязва той, демократичните иновации не могат да се оценяват само въз основа на техните демократични качества. Важен въпрос е как участието може да бъде институционализирано, което предполага да се вземе предвид практичността на иновациите и доколко иновациите са институционално осъществими. Ето защо наред с четирите категорични демократични блага, Смит добавя в своята аналитична рамка двете „допълнителни институционални блага.“

2.4. Кубът на демокрацията

Фун развива виждането, че при всички свои качества, моделът на Арнщайн се нуждае от корекция поради две основни причини (Fung, 2006). Първата причина е, че скалата, която Арнщайн предлага, некоректно смесва степента на влияние, което гражданите имат върху някакво управленско решение, с нормативното одобрение. Въпреки, че в определени контексти общественото овластяване е желателно, в други контексти е по-уместно да се приложат подходи, при които обществеността може да играе консултативна роля, вместо да поема тотален „граждански контрол.“ Втората причина е, че от времето, когато Арнщайн развива своята перспектива, има голям напредък в теорията и практиката на участието, който трябва да се отчита. Политическата наука вече ясно разграничава и теоретизира решенията, взети пътя на електоралната представителна демокрация, и решенията, взети чрез форми на гражданско участие като съвещателните процедури. В практиката са имплементирани множество техники за дизайн на цялостни процеси за включване на гражданите, за набиране на участници чрез случаен подбор, за фасилитиране на съвещателни сесии и за обсъждане на различни политики.

За да отговори на новите въпроси пред гражданското участие и практиките за повишаване на качеството на демокрацията, Фун въвежда „куба на демокрацията“ – концепция, в чийто дизайн са заложили три измерения, отчитащи три ключови променливи за изграждането на гражданска ангажираност: (1) кой участва, (2) как участниците общуват и вземат

решения и (3) какво е тяхното влияние върху социалните действия и обществените решения. И трите измерения Фун представя в степени, от чиито комбинирани съотношения може да се измери и оцени качеството на участието и на демокрацията.

Първото измерение „Участници” представя осем групи субекти, вземащи решения, както и отвореността на процеса към по-широко представителство. В едната крайност е позициониран изключващият начин, при който решенията се вземат от тесни и затворени кръгове в рамките на държавното управление. В другата крайност е включващият начин, при който всеки член на обществото може да се присъедини, без условия.

	Обхват	Кой решава?	Характеристики на решаващите	
Най-изключващ подход	Държава	<i>Експерти от администрацията</i>	Най-тесният и затворен кръг, съставен от професионалисти, които решават в рамките на бюрокрацията.	Възможно е на тези нива на вземащите решения да им липсват знания, компетентност, обществена цел, ресурси или уважение, необходими да развият сътрудничество с гражданите.
		<i>Професионални представители</i>	Избраните официални държавни служители, като членове на местни съвети, членове на парламента и др.	
	Мини-общества	<i>Професионални заинтересовани страни</i>	Тези участници са често щатни представители на организации и държавни служители. Те участват в някои управленски процеси, като преговори за регулации, местно управление на околната среда и съвместно планиране.	
		<i>Непрофесионални заинтересовани страни</i>	Граждани с дълбок интерес към даден обществен проблем, готови да посветят значително време и енергия, за да представляват и обслужват тези, които имат сходни интереси или перспективи, но не участват. Пример за такива форми на участие са квартални асоциации и училищни съвети.	
		<i>Избрани по случаен принцип</i>	Случайният подбор е най-добрата гаранция и най-добрият метод за осигуряване на представителност на цялото население. Инициативи като съвещателни анкети, граждански заседания и клетки за планиране подбират участници за обсъждане на обществени проблеми на случаен принцип.	
		<i>Избрани с целенасочен подбор</i>	Избирателно набиране на участници от подгрупи, за които е по-малко вероятно да се включат в дискусии по политики, например общности с ниски доходи и малцинства или групи със специален интерес, които	

Най-включващ подход			иначе трудно биха участвали.
		<i>Самоизбрани</i>	Граждани, решили да се включат по собствено желание, след като съществува такава възможност. Обикновено тези, които избират да участват, са доста непредставителни за цялото общество. По-заможни и по-образовани хора са по-мотивирани да участват, както и хора, които имат специални интереси или формирани силни възгледи по обсъжданите въпроси.
	Общество	<i>Дифузна публична сфера</i>	Всеки може да се включи, без условия.

Таблица 8. Участници във вземането на решения.
Разработка на автора по Fung (2006, р. 67-68).

Фун нарича второто измерение „Начини на общуване и вземане на решения” и отличава в него шест различни начина или режима (*modes*) на участие в обсъжданията. Той разполага тези шест режима на комуникация (първите три) и вземането на решения (вторите три) в континуум, който варира от най-малка до най-висока интензивност, като според него интензивността означава приблизително колко знания и ангажираност трябва да вложат участниците в процеса.

	Начин	Характеристики на общуването и вземането на решение	
Най-малко интензивен	<i>Слушат като наблюдатели</i>	Не изразяват собствени виждания. Получават обща информация за някаква политика или проект и само наблюдават дебатите между политици, активисти и групи по интереси. Този тип публични срещи стават все по-редки.	На тези нива управниците все още нямат за цел да превърнат възгледите или желанията на отделните участници в колективна позиция или решение.
	<i>Изразяват предпочитания</i>	Присъстващите имат възможност да изразят предпочитанията си пред публиката и служителите, да зададат въпрос, да критикуват или одобряват позиция.	
	<i>Развиват предпочитания</i>	Процедурата се организира по начин, който позволява на участниците да изследват, развиват и дори променят своите предпочитания и перспективи. Участниците имат достъп до информационни материали, за да се запознаят с обсъжданите проблеми, а след това споделят вижданията си за предимствата и недостатъците на разглежданите алтернативи. Често това се случва чрез обсъждане в малки групи, вместо участниците просто да слушат експерти, политици или застъпници.	

Най-интензивен	<i>Събират и се пазарят</i>	Участниците знаят какво искат и решенията обобщават техните предпочитания. Решенията често се вземат, като се събират мненията и се отчита какво иска мнозинството. Понякога е възможно и участниците да се пазарят (модел на поведение тип “даваш-и-получаваш”). Макар и не винаги, проучването на мненията и спазаряването дават възможност на участниците да стигнат до общи решения.	Тези три метода за вземане на решения се опитват да стигнат до колективен избор, което понякога се получава чрез комбинация помежду им.
	<i>Съвещават и преговарят</i>	Участниците обмислят предпочитанията си първо индивидуално, а след това в група. За целта получават образователни материали и обменят гледни точки, опит и аргументи помежду си, за да формират своите възгледи и да открият интересите си. Съвещателните процедури спомагат да се уточнят темите, по които има принципно съгласие, както и въпросите, по които остават противоречия, и търсят възможности за достигане до това, което е важно за участниците. Този режим има две особености: (1) груповият избор е резултат от процес на взаимодействие, обмен и съзидателност, (2) участниците в обсъждането се стремят да постигнат консенсус помежду си въз основа на аргументи и принципи.	
	<i>Внедряват техниката и опит</i>	Решенията за публични политики се определят не чрез събиране на предпочитанията или обсъждане, а по-скоро чрез експертизата на длъжностните лица, чието обучение и квалификация са подходящи за решаването на конкретни проблеми. Този режим обикновено не включва граждани. Това е сферата на експерти, които планират, регулират т.н.	

Таблица 9. Начини на комуникация и вземане на решения.
Разработка на автора по Fung (2006, p. 68-69).

Третото измерение в концепцията на Фун е „Авторитет и власт”, което отразява въздействието на гражданското участие – в каква степен изразените от гражданите мнения, предпочитания и заключения се превръщат в действия от управляващите. Упражняването на властта от гражданите варира от най-малко до най-много власт.

	Степен на власт	Характеристики на степента
Най-малко	<i>Лични ползи</i>	Участниците нямат никакви надежди или очаквания, че могат да повлияят на решенията в обществената сфера. Те участват само

власт		заради някакви лични ползи, като например чувство за изпълнен граждански дълг. Обикновено тези участници са свикнали да присъстват на форуми с първите три комуникативни режима (слушане, изразяване на предпочитания и разработване на предпочитания), а не с трите по-интензивни режима на вземане на решения.
	<i>Комуникативно влияние</i>	Участниците могат да повлияят непряко върху държавата или нейните агенти. Техните думи могат да имат комуникативно въздействие върху длъжностните лица, които да бъдат развълнувани от споделянията, аргументите и заключенията на участниците или от почтеността на самия процес.
	<i>Съветване и консултиране</i>	Официалните длъжностни лица запазват своя авторитет и власт, но се ангажират да включат участващите граждани. Повечето обществени изслушвания и други публични заседания имат за цел именно получаването на съвети от гражданите.
	<i>Съвместно управление</i>	Участващите граждани упражняват вид съвместно управление в партньорство с длъжностните лица. Този механизъм е приложим в някои случаи на формулиране на планове и политики или при разработване на стратегии за обществени действия.
Най-много власт	<i>Пряка власт</i>	Решенията на участващите граждани се превръщат в политики. Примери са решенията на ниво квартали в някои градове на САЩ, където гражданите решават въпроси за финансови разходи, инфраструктура и реализиране на квартални проекти за развитие.

Таблица 10. Авторитет и власт. Разработка на автора по Fung (2006, р. 69).

Чрез „куба на демокрацията“ Фун събира трите измерения в цялостна схема, която дава по-ясно разбиране за различните възможни механизми на вземане на решения, предвид обстоятелството, че „действителните процеси на вземане на решения често се състоят от множество точки“ (2006, р. 66).



Фигура 6. Кубът на демокрацията. Адаптирана по Fung (2006, р. 71).

Pablo et al. (2013) откриват четири отличителни черти на модела, разработен от Фун, които го правят особено подходящ за анализ на гражданското участие:

1. „Кубът на демокрацията” разглежда демокрацията на участието в три измерения, които са независими едно от друго;
2. Всяко измерение представлява континуум от стойности. Изборът на участници например варира от по-изключващ към по-включващ; комуникацията и вземането на решения варира от най-интензивно до най-малко интензивно; упражняването на властта също варира между най-много и най-малко власт.
3. Всяко измерение съдържа разнообразни ситуации в своя континуум. Примерно участието на „дифузната публика” се счита за най-приобщаващата ситуация, докато участието, ограничено до експерти, е най-изключващата.
4. Въпреки, че демокрацията е желан идеал, моделът на Фун не настоява, че най-демократичните форми на трите измерения трябва да се прилагат винаги за решаването на всички въпроси. Вместо това, той представя широк набор от налични възможности с идеята, че те могат да се комбинират според условията.

Редица изследвания прилагат „куба на демокрацията” като матрица за анализ, например Pablo et al. (2013) използват модела за планиране на гражданското участие за базирани в общността инициативи в сферата на информационните технологии. Други го приспособяват за целите на своите изследвания. Например Wehn et al. (2015) го модифицират и прилагат за анализ на участието на гражданите в управлението на риска от наводнения във Великобритания, Нидерландия и Италия, а Mukhtarov et al. (2018) го използват за анализ на гражданското участие при използването на информационно-комуникационни технологии (ИКТ) в управлението на водоснабдяването на 32 града.

Близо десетилетие след като публикува за първи път модела, Fung (2015) анализира развитието на демократичните иновации, насърчаващи гражданското участие, и отчита, че в практиката се въвеждат редица нови инициативи, които се стремят от една страна да бъдат по-представителни по отношение на участниците в тях, а от друга страна, да бъдат по-интензивни по отношение на комуникацията при вземането на решения, но въпреки това традиционните методи на ангажиране на гражданите като публични изслушвания или публични срещи все още доминират. Той формулира и трите главни предизвикателства пред подобряването на демокрацията чрез засилено гражданско участие.

Първото предизвикателство е въпросът за лидерството. Всяка демократична иновация има лидер или застъпник в правителството или сред гражданското общество, който е достатъчно креативен да приложи ново решение при специфични обстоятелства или нужди, както и политическия разум да потърси съюзници в това начинание, и постоянството да работи за осъществяването му. Лидерството в иновациите, свързани с гражданското участие, е нестабилно, защото много често те идват или по силата на случайни обстоятелства, или им липсва последователност в поддържането им. „Какви промени биха довели до по-систематично политическо, гражданско и административно ръководство за иновации на участието?”, пита Фун и отговаря: „На абстрактно ниво по-последователното лидерство в

тази област изисква създаването на по-мощни и систематични стимули за организационните лидери да създават ефективни форми на обществена ангажираност. Тези стимули най-вероятно ще дойдат от избиратели, които изискват по-голямо участие в публичното вземане на решения” (р. 8).

Второто предизвикателство е липсата на широко съгласие за ролята и формите на гражданското участие в съвременните демократични общества. Такова съгласие например е постигнато за представителната демокрация и нейните основни институции и практики като всеобщо изборително право и редовни конкурентни избори. Когато няма консенсус за ролята на участието и неговите последствия, се появяват различни спорни въпроси: Привилегия ли е или е право на младите хора в един град да участват в решаването какви обществени проекти, насочени към младежта, трябва да бъдат реализирани? Трябва ли архитекти и урбанисти да се консултират с жителите на район, в който планират значителни инфраструктурни проекти, или е достатъчно да спазват нормативната уредба за строителство в конкретна зона? Липсата на общо разбиране за рамките на гражданското участие, или поне на обща ориентация по основни въпроси, свързани с участието на обществеността, е сериозна пречка за защитниците на иновациите в участието, защото почти всеки път им се налага да дават обяснения на съюзници, привърженици и противници защо повишената обществена ангажираност е важна и до какви положителни последици води.

Третото предизвикателство е тривиалността. От една страна, на пръв поглед изглежда, че иновациите в сферата на гражданското участие в управлението нарастват, но от друга страна, обхватът на много от тези иновации е доста ограничен, в някои случаи дори до степен да превърнат участието в тривиалност. Има много начини за ограничаване на участието до степен на тривиалност, при която гражданите имат малко влияние върху резултатите или могат да обсъждат само незначителни теми, поради което в бъдеще няма да са мотивирани за по-сериозно включване. Фун нарича тази тенденция „проблемът с пейката в парка” (р. 9) и дава пример, че когато градската управа предостави на жителите да решат в какъв цвят да бъдат боядисани пейките в техния парк, това увеличава участието, но не по най-смисления начин. Тривиалността е опасност за гражданското участие във вземането на решения по два начина:

(1) Такава участие разочарова гражданите. Хората обикновено се ангажират, когато чувстват, че е нещо важно за техните потребности и желания, а не заради формално или символично участие;

(2) Служителите и гражданите решават, че недостатъците на тривиалното участие се отнасят за участието като цяло и това може да ги откаже от бъдещи опити да засилят гражданската ангажираност.

Тези проблеми насочват към изключително важната тема за слабостите на гражданското участие, която ще бъде разгледана по-нататък.

3. Демокрация отвъд представителството

Различните форми на гражданско участие отвъд електоралните процедури на представителната демокрация могат обобщено да бъдат наречени „непредставителна демокрация.“ Изследователите идентифицират три основни форми на непредставителната демокрация: пряка демокрация, демокрация на участието и делиберативна демокрация (Славов, 2017). Всички иновации в демокрацията, свързани с участието на гражданите в процесите на вземане на решения, на теоретично и приложно ниво в края на краищата се свеждат до тях.

Теоретичните различия между тях не са предмет на настоящото изследване, затова следващите редове се съсредоточават върху представянето на общото: включването на гражданите в процеса на вземане на решения.

3.1. Пряка демокрация

За разлика от представителната демокрация, в която избраните длъжностни лица и служителите на администрацията действат от името на гражданите и в техен интерес, пряката демокрация представлява вземане на политически решения от всички правоимащи граждани, които са „собственици на правителството“ (Callahan, 2007). За Мацусака това е „всяка форма на демокрация, при която народът гласува политики, а не гласува за кандидати, които сами избират политиките“ (Matsusaka, 2020, p. 62). Сартори я нарича „демокрация без представители и без представителни трансмисии“ и допълва, че „всяка пряка демокрация е, в някакъв смисъл, самоуправляваща се демокрация“ (Sartori, 1987, p. 111). Този модел на вземане на решения има своя най-ранен (предмодерен) пример в античния гръцки полис, където се провеждат общи събрания на гражданите –най-популярният пример е Атина. Модерната пряка демокрация се счита за универсално човешко право и проява на народния суверенитет, което овластява гражданите, а не правителствата да вземат решения (Славов, 2017). В това отношение нейните застъпници дори често я представят като „подобна“, желателна и възможна алтернатива на представителната демокрация (Тодоров, 2011).

Тъй като концепцията за „пряка демокрация“ има „различни значения на различни места, а различните институционални компоненти на тази концепция (народни инициативи, референдуми или плебисцити) имат различни нормативни основи“, Altman (2019) въвежда термина „механизъм на пряката демокрация“ (МПД), който дефинира като „публично признат, институционализиран процес, чрез който гражданите на даден регион или държава регистрират своя избор или мнение по конкретни въпроси чрез гласуване с общо и тайно избирателно право“ (p. 6). Така под един термин Алтман се стреми да обедини всички форми на инициативи за пряко допитване до гражданите.

В литературата практическото приложение на пряката демокрация обикновено се свързва с процедурите за инициране и провеждане на референдум. Sartori (1987) дори

въвежда израза „референдумна демокрация”, която разглежда като разновидност на пряката демокрация. Ако при класическата пряка демокрация решенията могат да се вземат чрез събиране в сравнително малки групи, референдумът е инструмент за вземане на решения в рамките на пряката демокрация в голям мащаб и дискретно (чрез гласуване).

В неговата най-чиста форма, референдумът се провежда по *инициатива* на определен брой граждани, които желаят да се приемат дадени решения и да се предприемат съответни действия от страна на законодателната и изпълнителната власт (на национално ниво) и на общинския съвет и кмета на община (на местно ниво). Процедурата включва гласуване на всички гласоподаватели по съдържателен въпрос, който гласоподавателите имат правото да приемат или отхвърлят. Въпросите могат да бъдат широкообхватни, като например конституционни промени, проекти за закони или нормативни уредби, коригиране на приети по-рано решения, закони и подзаконови актове от парламента или правителството (както и решения на местно ниво, приети от общинския съвет) и т.н.

Особена форма на референдум е *плебисцитът*, който се организира по инициатива на управляващите, например в случай на ратификация на международен договор, който изисква задължителен референдум. Неговата функция обаче е различна и ако се приеме, че гласуването на плебисцити е форма на пряка демокрация, това значи, че понятието за пряка демокрация става по-широко и „по-хетерогенно, с двойствена природа, доколкото би включвало и процедури, насочени към укрепване на властта на представителните институции, от една страна, и процедури, насочени към овластяване на гражданите, от друга” (Славов, 2017, с. 125). С тази условност плебисцитът също може да се разглежда като форма на пряка демокрация. Друга разновидност на референдумите тип плебисцит е т.нар. *консултативен референдум*, който допуска гласуването на правителствено предложение, организирано от правителството, което не се изисква от закона и с чието изпълнение правителството не е обвързано.

Алтман отличава пет основни механизми на пряката демокрация (МПД):

1. Инициирани от граждани с намерение да променят статуквото (граждански инициативи),
2. Инициирани от граждани, но с цел да запазят статуквото (референдуми),
3. Инициирани от властите (плебисцити),
4. Задължителни по закон (задължителни референдуми),
5. Законодателни контраинициативи и контрапредложения.

Отликите между тях са според това кой инициира МПД и дали е процедурата е задължителна или консултативна. Представени схематично, те представляват следните възможни взаимодействия и въздействия:

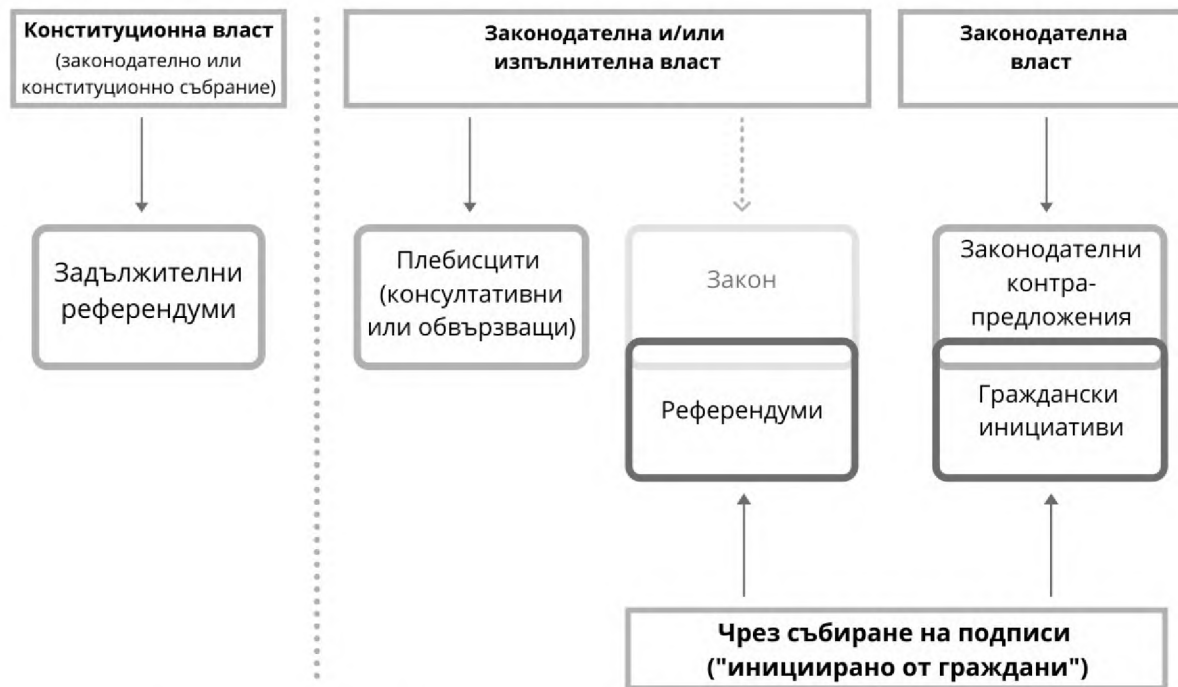


Таблица 11. Механизми за пряка демокрация. Адаптирана по Altman (2019, р. 8).

Предимства на пряката демокрация

Апологетите на пряката демокрация вярват, че гражданите имат необходимите знания и опит, за да участват в решенията в публичния сектор, които ги засягат; освен това колкото повече участват, толкова по-способни и ангажирани стават те. В своята идеална форма, пряката демокрация има и образователна функция, защото чрез нея хората се информират за различни въпроси, има и овластяваща функция, защото дава правото те да вземат решения, но наред с тези предимства, тя има и още едно: насърчава чувството за общност и общи връзки отвъд личния интерес. Предвид спадащото ниво на доверието в политическите партии и административните институции сред обществеността, тя частично е възможно решение на кризата на легитимността. В този контекст – на търсенето на изход от кризата на легитимността – в съвсем скорошно изследване Matsusaka (2020) подчертава, че обикновено обществото чака с нетърпение да се включи в решаването на важни въпроси (примери за това са референдумите във Великобритания за Брекзит, в Гърция за задълженията и в Ирландия за абортите).

Коментирайки решаването на въпроси на Европейски съюз, Slavov (2020) открива две положителни страни в провеждането на национални референдуми по общите въпроси в ЕС: „първо, те осигуряват много необходимото пряко участие на гражданите в процеса на интеграция в ЕС, като по този начин допринасят за намаляване на „празнината в легитимността“ в ЕС; второ, чрез референдуми държавите-членки упражняват своите суверенни решения по политически и символично значим начин. В това отношение, като общо впечатление, националните референдуми по въпроси на ЕС са склонни да мобилизират по-широка

обществена подкрепа за каузата на интеграцията и да въвлечат гражданите в дебат за бъдещето и стратегическите цели на ЕС” (р. 254).

Известният с анархистките корени на своите идеи Bookchin (2015) използва понятието либертариански общинизъм (*libertarian municipalism*), в което залага на пряката демокрация като възможно най-демократичното решение за самоуправление на ниво община. Това съвсем не значи, че пряката демокрация е идеологически съвместима само с лявата половина на политическия спектър или че има идеологически пристрастия в полза на референдумите от страна на левицата. Всъщност Altman (2019) подчертава, че към пряката демокрация има скептични нагласи и от двете идеологически крила на политическия спектър, но се е случвало представители и на двете крила да се възползват от механизмите на пряката демокрация за реализиране на свои идеи.

Класически пример за пряка демокрация чрез референдуми е Швейцария, в която референдумите се провеждат на всички нива на управление: национално, кантонално и местно (Matusaka, 2020). На национално ниво избирателите могат да гласуват за промени в конституцията, споразумения за колективна сигурност и членство в наднационални общности. Гражданите могат да свикват референдумите чрез петиции и имат право да оспорват всички закони, приети от националния парламент, международните договори и членства в международни организации, и да предлагат конституционни промени. Сред по-известните предложения от последните години, гласувани на референдум, са: ограничаване на имиграцията чрез установяване на квоти (одобрено), гарантиране на безусловен базов доход на всеки гражданин (отхвърлено); експулсиране на чужденци, които извършат престъпление (отхвърлено); прекратяване на публичното финансиране на абортите (отхвърлено); намаляване на данъка върху продажбите (ДДС) в ресторантите (отхвърлено); изискване акционерите да гласуват за компенсации на изпълнителните директори (одобрено); премахване на задължителната военна служба (отхвърлено); забрана на строежа на минарета (одобрено); и спиране на финансирането за Швейцарската радиоизлъчвателна корпорация (отхвърлено).

3.2. Демокрация на участието

Nabatchi & Leighninger (2015) дефинират участието като „обобщаващ термин, който описва дейностите, чрез които грижите, нуждите, интересите и ценностите на хората се въплъщават в решения и действия по обществени въпроси и проблеми” (р. 14.). Със своята широта и процедурна неустановеност това определение е полезно, защото – както става видно в следващите редове – демокрацията на участието е доста флуидно понятие и също толкова флуиден процес, който лесно може да прелее към процедурите на пряката или съвещателната демокрация, но може да остане и нещо различно. Затова тя включва богат репертоар, който включва (но не се ограничава до) протестни шествия и митинги, петиции, декларации, манифести, групи за натиск, социален форум, асамблеи и работни групи, артистични акции и др. (Георгиева, 2017).

Редица автори, като например Ricketts (2012), подчертават, че демокрацията на участието не е опозиция на представителната демокрация и че двете форми на демокрация могат успешно да съществуват и да се съвместяват, защото изпълняват различни функции в демократичната политическа система: „Докато представителната демокрация зависи от правото на глас на свободни и честни избори, демокрацията на участието зависи от много по-голям набор от граждански права, които подкрепят гражданските политически действия, като свободата на политическото слово, свободата на сдружаване и създаването на организации, правото на стачка, шествия и протести, и поддържането на разумни разрешителни закони по отношение на обществения ред като цяло” (р. 114).

Концепцията на Barber (1984) за „силна демокрация” също разглежда участието на гражданите във вземането на решения като допълнение към положителните страни на представителната демокрация. Силната демокрация е баланс между представителната демокрация и гражданското участие, под което Барбър разбира, че всяко от двете „добавя без премахване и преориентира без изкривяване” (р. 309). Барбър предупреждава, че силната демокрация не означава „гражданско участие и самоуправление по всички въпроси по всяко време във всяка фаза на управление, както национална, така и местна” (р. 267). Балансираното решение е гражданите да могат да посвещават известно време участие в подбрани въпроси на местно и национално ниво, така че „ако всички хора могат да участват за известно време в някои от отговорностите на управлението, то силната демокрация ще постигне своите стремежи” (пак там).

Предимства на демокрацията на участието

Привържениците на демокрацията на участието изтъкват различни аргументи в нейна подкрепа, които могат да бъдат обобщени по следния начин:

Първо, тя е алтернатива на антидемократичните и демобилизиращи гражданите твърдения, които идват както от страна на консервативното „не прави нищо“ (*do-nothing*) статукво, така и от страна на антидържавния неолиберализъм, а също така и от демагогския неопопулизъм (Nylen, 2003).

Второ, насърчаването на гражданите да участват активно във вземането на решения може да противодейства на тенденциите за гражданско оттегляне от политическия живот, като например нисък и намаляващ брой избиратели, нарастващо недоверие към политиците и демократичните процеси и намаляващо ниво на участие в организираното политическо общество (Nylen, 2003). Включването на гражданите е особено подходящо на местно ниво, където политиката изглежда по-близка на всекидневния живот на хората. Разширяването на възможностите за прилагане на демокрацията на участието не подкопава представителната демокрация, напротив, „съществуващите представителни демокрации стават още по-представителни, когато са още по-участнически” (р. 28).

Трето, демокрацията на участието съдържа възможността за мониторинг. Овластеното и активно гражданското общество може да осъществява надзор и да следи състоянието

на демокрацията по отношение на корупцията, задкулиската страна на политиката и обслужването на клиентелистки интереси (Keane, 2009). Формите на граждански контрол стават още по-важни, като се има предвид, че не винаги е възможно просто да се сменят управляващите, когато гражданите са недоволни от техните политически решения. Както твърди Offe (2013), гражданите могат да сменят един елит с друг и една управляваща партия с конкурентна, но за се случи това, те трябва да имат основания да очакват, че алтернативните политически субекти ще могат да управляват по-добре. Ако обаче гражданите не идентифицират такива достоверни алтернативи сред конкурентните политически партии, техните главни инструменти за въздействие остават механизмите за граждански контрол в междуизборните периоди.

Четвърто, демокрацията на участието носи идеята, че участието на гражданите и въобще на заинтересованите групи в процеса на формирането на политики подобрява качеството на вземаните решения, и също така дава възможност по-непредставени групи да изразят своите желания (Lima, 2020).

Пето, демокрацията на участието може да компенсира един парадокс на представителната демокрация. При избори всеки глас има еднаква тежест и това се приема за демократично, но в действителност силата на мнението на гражданите и тяхната компетентност по различни политически въпроси може да варират в голяма степен, което донякъде прави гласовете им неравни. Демокрацията на участието дава възможност на хората, които по силата на изборите не са представени или са недостатъчно представени в законодателната и/или изпълнителната власт, но имат определени компетентности и са отдадени на определени каузи, да участват във вземането на решения извън електоралната система (della Porta, 2013).

Във връзка с последната точка, според della Porta изборният процес безспорно играе важна роля, но е „нито единственият, нито най-важният в демократичното участие” (р. 56). Тя поставя ударение на сдружаването на хората в общности и движения. Според нея протестното движение от 60-те години на XX в. е особено важен етап в развитието на демокрацията на участието. От една страна протестните движения според нея са показател за нараналата празнина между партиите и гражданите, но от друга страна постепенно започват и процеси за нейното запълване. Някои социални движения започват да формират съюзи с партиите, а от своя страна партиите опитват да приобщят движенията към себе си, да заемат от идентичността им и да ги представляват в институциите. Георгиева (2017) смята, че отношението към политическите партии е една от трите оси на противопоставяне при профилирането на гражданските движения („множествата на несъгласните”, както ги нарича тя). Трите оси на дефиниране на протестните движения и въобще на социалните движения, които Георгиева формулира, са:

1. За колективната идентичност – формира ли се устойчива колективна идентичност сред участниците в протестното движение, изграждат ли хомогенна общност (включително политически субект) или остават разнородни и се разпадат на „множество от флуидни, нетрайни, неангажирани идентификации с набор от каузи?” (с. 301). В

редица случаи протестиращите принадлежат към разнородни социални групи, имат различен образователен статус, трудова заетост и професионален, житейски опит и начин на живот, социален и културен капитал; всички те принадлежат към дадени социални класи и страти, но не издигат искания от тяхно име (Offe, 1985). Към тази демографска разнородност може да се добави още едно разграничение: често протестиращите имат различни перспективи за желаниа краен резултат на движението. В този смисъл формирането на обща идентичност се случва сравнително рядко и при определени условия на средата, и не сред всички участници, а сред кръг от тях, които са открили споделени ценности и цели.

2. За структурата на организацията – дали социалното движение има хоризонтална или вертикална форма на самоорганизация. Риск на вертикалната структура е, че при едно успешно развитие на колективните действия, лидерите могат да се доближат повече до властта, отколкото до гражданите и постепенно да се откъснат от тях. Рискът на хоризонталната структура е, че процесът на вземане на решения става дълъг и сложен и това може да забави прекалено много рефлексивността на движението към динамичните промени в политическата игра и действията на другите политически актьори.
3. За отношението към политическите партии – за някои участници в протестни движения съвместните действия и тематичните съюзи с политически партии се превръщат в приемливо средство при определени условия: „все по-влиятелни сред протестиращите са гласовете, които призовават към обединение с партиите с цел постигане на крайната цел – оставка” (Георгиева, 2017, с. 306). В съюзяването с партиите под заявката за реформи гражданите срещат два риска: първо, по този начин те се отказват от възможността да бъдат проактивни и да търсят нови форми на участие, и второ, позволяват да се повтаря утвърденият подход на борба между конкуриращи се политически елити, които влизат във властта и продължават „стария модел на демокрация с ограничено участие на гражданите” (с. 307).

3.3. Съвещателна (делиберативна) демокрация

Теорията на демокрацията еволюира от доминиращите виждания за водената от елитите представителна демокрация след Втората световна война към демокрацията на участието в края на 60-те и 70-те години на XX в. докато стига до делиберативната демокрация, която е „може би най-влиятелното развитие в съвременната демократична теория” (Smith, 2009, р. 10).²⁴ Blockmans (2020) смята, че съвещателната демокрация може да се позиционира както като подвид на демокрацията на участието, така и като самостоятелен вид

²⁴ Според редица източници (Folami, 2013; Bächtiger et al., 2018; Scholz, 2002) терминът *съвещателна демокрация* (deliberative democracy) е използван за първи път през 1980 г. от Joseph M. Bessette в текста „Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government” в сборника *How Democratic Is the Constitution?* под редакцията на Goldwin & Schambra.

демократия, при който целта е решенията да се съгласуват с гражданите и да се съобразяват с различните гледни точки.²⁵

Bächtiger et al. (2018) дефинират съвещателната демокрация като „взаимна комуникация, която включва претегляне и обмисляне на предпочитания, ценности и интереси по въпроси от общ интерес” (р. 2). Според тях това минималистично определение наутрализира положителната конотация, която обикновено се придава на обсъждането, защото допуска впоследствие да се анализират и разграничават „добра“ и „лоша“ делиберация, без изразът „лоша делиберация“ да съдържа вътрешно противоречие. Те приемат, че всяка демократична практика, която дава главна роля на обсъждането с гражданите, е съвещателна.

Fishkin (2009) конкретизира демократичното обсъждане като „въпроси на колективната политическа воля – за това какво трябва да се направи. Става въпрос за постигане на гледни точки, които представляват колективно, информирано съгласие. С каква комбинация от ползи и тежести или от благоприятни или неблагоприятни фактори, приложими към дадена опция, обществеността ще бъде готова да живее?” (р. 34).

В търсенето на това, което може да се нарече „добра делиберация”, Fishkin & Luskin (2005) предлагат под „съвещаване” да се разбира „претегляне на конкурентни съображения чрез дискусия” и формулират пет основни критерия, на които трябва да отговаря делиберативният процес, а именно: да бъде информиран, балансиран, съвестен, съществен и изчерпателен (р. 285). По-късно Fishkin (2009) ги доразвива, така че критериите за качество на публичните обсъждания добиват следния вид:

Критерий	Описание
<i>Информация</i>	Степента, в която участниците в обсъждането получават достъп до точна информация, която според тях е релевантна за обсъждания проблем.
<i>Съдържателен баланс</i>	Степента, в която на аргументите, представени от едната страна или перспектива, е отговорено от тези, които имат други перспективи.
<i>Разнообразие</i>	Степента, в която основните позиции в обществеността са представени от участниците в дискусията.
<i>Съвестност</i>	Степента, в която участниците искрено претеглят достойнствата на аргументите.
<i>Равно обсъждане</i>	Степента, в която аргументите, предлагани от всички участници, се разглеждат по същество, независимо от това, кой участник ги предлага.

Таблица 12. Условия за протичане на добра делеберативна процедура.

Адаптирана по Fishkin (2009, р. 33-34).

²⁵ Коментарът на Blockmans, че съвещателната демокрация може да се разглежда по два начина – и като част от демокрацията на участието, и като отделна форма на демокрация, още веднъж потвърждава неустановеността на терминологията и разнообразието от дефиниции, с които се работи в теорията на демокрацията и на гражданското участие.

Фишкин разделя петте критерия в две групи. Първите три критерия са свързани с институционалния дизайн на съвещателния процес. Информираността се постига като група от консултанти подбере информацията и провери дали е балансирана и точна; съдържателният баланс се постига чрез провеждането на дискусии в малки групи с модератори и с помощ от експерти, които отговарят на всякакви въпроси; разнообразието на участниците се гарантира чрез случайната извадка на подбора. Следващите два критерия обаче не са част от институционалния дизайн – те са свързани с нагласите, с които участниците влизат в обсъждането. За да работи процесът, участниците трябва да бъдат съвестни и честно да оценяват аргументите според техните достойнства, както и да са готови да обсъдят аргументите, предложени от останалите участници, независимо кои са те. Тук съществува рискът нагласи, свързани с минал конфликт или дълбоки различия в идентичността, да им попречат да изследват качествата на някои аргументи или дори да им попречи да виждат друго, освен предимствата на собствената си група или недостатъците на опониращата група. Разделението на етническа или национална основа може да надделее над призивите за споделено обществено благо, защото емоционално те са затворени за всяко споделено бъдеще с другата общност.

Съвещателни мини-общества (делиберативни мини-публики)

Развитието на съвещателната демокрация изисква появата на нови институции и процедури за обсъждане на политики от обикновените граждани, които да заменят или допълват институциите на представителната власт. Съвещателните мини-общества (СМО) са една от иновациите в делиберативните практики в световен мащаб и представляват „институции, в които разнообразен набор от граждани е избран на случаен принцип, за да разсъждават заедно за проблем от обществено значение” (Smith & Setälä, 2018). Както се подразбира от името, СМО имат две основни характеристики:

- Те са *съвещателни*. В случая това предполага участниците да стигат до заключения и препоръки, след като получат обективна информация и проведат задълбочена дискусия по разисквания въпрос.
- Те *мини-общества*. Това означава, че доколкото е възможно, участниците в тях са представителна извадка от по-широката популация по демографски и социални признаци.

СМО могат да се използват като органи на гражданското общество на национално, регионално и местно ниво. Пример за прилагане на СМО в национален мащаб е Ирландското гражданско събрание (Irish Citizens' Assembly), на регионално ниво има успешен пример с немскоезичната общност в Белгия (моделът Ostbelgien), а на местно ниво са събраните на гражданите относно климатичните промени, провеждани на нивото на британските местни съвети (British local councils) (Farrel et al., 2019). СМО не са постоянни асамблеи с постоянен състав – те се формират с конкретна цел по конкретен въпрос. Продължителността на работата трябва да бъде такава, че участниците да имат достатъчно време за

обсъждане (работата може да изисква един ден по обикновен въпрос, но много дни по по-сложни въпроси). Същевременно, работата на СМО не трябва да продължи твърде дълго, за да не се сближават участниците прекалено много и за да не се наруши равенството във възможностите за участие.

При организиране на съвещателна сесия организаторите следва да обърнат внимание на четири важни особености на процеса:

- *Време за обсъждане в малки групи.* СМО предполага дискусия между участниците, но процедурата включва и периоди, през които те са разделени в малки групи, за да обсъдят даден въпрос по-подробно. Важно е да се предвиди достатъчно време за това и да се следи за времето съотношение между обсъждането в голямата група и обсъждането в малките групи. Опитът на Гражданските асамблеи в Британска Колумбия, Онтарио и Холандия сочи, че, дискусиите в малка група са плодотворни и чрез тях участниците могат да изследват по-добре проблема.
- *Подреждане на участниците около кръгли маси.* Подреждането на участниците в малки групи около кръгли маси помага да се избегне проблемът с йерархиите, защото масите са визуална сигнализация, че членовете на СМО са равни. В някои случаи, когато СМО са по-многобройни, членовете провеждат обсъжданията си в зали, но опитът показва, че за ефективно обсъждане участниците трябва да бъдат подредени на кръгли маси в малки групи. За да се балансира разнообразието от гласове на масата и да се насърчи участието на повече хора в обсъждането, е препоръчително на една маса да седят около седем-осем души.
- *Фасилитиране.* На всяка маса е необходимо да присъстват обучени за целта фасилитатори, които да улесняват протичането на груповото обсъждане и да осигуряват еднакви възможности за включване на всички участници в дискусията. Фасилитаторите могат да бъдат официално наречени председател, модератор, медиатор и фасилитатор за постигане на целите на обсъждането, но това е по-скоро въпрос на терминология.
- *Норми и процедури.* Задължително е участниците да следват определени правила и процедури, свързани с аргументирането, справедливостта, равенството в правото на мнение и приемането на различните мнения. Ако разполагат с достатъчно време, участниците могат сами да изготвят тези правила след фасилитирана дискусия в началото на дейността на СМО, а след това трябва да ги прилагат през целия период на съществуване на групата. В други случаи, при недостатъчно време, организаторите могат предварително да изготвят правилата и да ги предложат за обсъждане и запознаване (Farrel et al., 2019).

Важна роля в работата на СМО играят експертите, които предоставят точна и безпристрастна информация на участниците в обсъждането. Тяхното включване е от решаващо значение за правилното протичане на процедурите на съвещателната демокрация. Обикновено експертните знания се предоставят в две форми: 1) под формата на кратки писмени

доклади по обсъждания въпрос и 2) чрез изслушването на експертите и тяхната наличност за отговор на въпроси, които възникват по време на обсъждането.

Smith & Setälä (2018) представят различни видове мини-общества, които се прилагат в различни форми на съвещателни инициативи.

Видове и характеристики на мини-обществата				
Вид СМО	Брой участници	Време	Резултат	Пример
Гражданско жури / референтни панели	12 – 36 д.	2-5 дни.	Препоръка в доклад на гражданите.	Преглед на гражданските инициативи (Орегон, САЩ), MASS-LBP (Канада), Нова демокрация (Австралия).
Клетка за планиране	25 д. в клетка, но при паралелно провеждане се включват стотици.	2-7 дни.	Доклад на гражданите съпоставя констатации от различните клетки.	Университет на Вупертал (Германия).
Консенсусна конференция	10 – 24 д.	3 дни (плюс време за подготовка).	Препоръка в доклад на гражданите.	Датски съвет по технологии.
Гражданска асамблея	99 – 150 д.	Поредица от уикенди.	Препоръка.	Британска Колумбия, Онтарио (Канада), Ирландия.
Делиберативна анкета	200+ д.	Уикенд.	Изследване след обсъждане.	Център за съвещателна демокрация (САЩ).
G1000	1000 д.	1 ден.	Поредица от гласувания или предложения.	Белгия.

*Таблица 13. Видове СМО и техните характеристики.
Адаптирана по Smith & Setälä (2018, p. 302).*

Все още е рано да се правят мащабни преценки на ефекта на делиберативните процедури, но досега изследванията сочат предимно позитивни резултати от тяхната дейност. Когато процедурите на делиберативната демокрация са институционализирани в политическия процес и протичат по желания начин, това има положителен ефект в няколко аспекта. Например Offe (2011) идентифицира четири качествени ефекта, които прилагането на съвещателни процедури може да окаже върху политическия живот:

1. Опитът от участие в обсъждания може да въздейства положително на участниците на индивидуално ниво. Това включва:
 - 1.1. повече информираност по обсъждания въпрос, включително повече знание за аргументите на други страни;
 - 1.2. увеличаване на политическата толерантност и готовността за компромиси;
 - 1.3. нарастване на цялостното социално доверие;
 - 1.4. повишаване на желанието за гласуване и гражданска ангажираност, както и засилване на чувството за политическа ефикасност;
 - 1.5. по-голяма последователност на мненията.
2. Участието в съвещателни процедури представлява вид неформална власт (или вид „мека сила“) в обществото. Медиите отразяват резултатите от съвещателните срещи и показват предпочитанията на хората, когато са добре информирани и са обсъдили аргументите за и против различни варианти. За външните наблюдатели това е възможност по-непредубедено да научат какво се е случило, различава ли се крайният резултат от нагласите им преди съвещанието, и ако „да“, в какво. Властта на участниците в обсъждането произтича от това, че те са обикновени граждани, избрани на случаен принцип, които представляват само себе си, а не партийни или групови интереси и нямат за цел да управляват. Липсата на стремеж към власт сред участниците в делиберативни форуми увеличава тяхната надеждност и обществото с по-голяма готовност би се заинтересувало да научи повече по обсъжданата тема и с по-голямо доверие би приело решението им.
3. Случайният подбор на участниците в съвещателните процедури може да разшири социалното включване. Принципът на избор чрез жребий предполага, че немалко от участниците ще са хора, които обикновено не гласуват, не се присъединяват към социални каузи, не даряват, или не са много запознати по политически въпроси. Създаването на делиберативни механизми за вземане на решения е алтернативен начин за намаляване на неучастието.
4. Съставът на участниците в съвещателните процедури е максимално разнообразен и е вероятно те да отразяват усреднените нагласи и мнения в обществото. Оказва се, обаче, че консенсусните резултати, които обсъжданията генерират като решения и препоръки за политики, не са равномерно разпределени по измерението консервативен – прогресивен (или „либерален“ в американския смисъл на термина) на политическите възгледи и предпочитания. Повече са „прогресивните“ мерки и решения. Това може да се обясни по два начина:
 - 4.1. Обикновено всеки човек се стреми да покаже своите лични предпочитания като свързани с дадени ценности или причини, дори когато е воден от чисто егоистичен интерес. Веднъж започнал да представя интересите си като съответстващи с общи интереси или споделени ценности, човек се чувства длъжен да остане последователен и продължава да поддържа веднъж изразеното становище.

- 4.2. Съществува някакъв (все още неизследван задълбочено, сочи Офе) групов психологически механизъм за конверсия, който превръща приблизително равното разпределение на участниците по измерението консервативен – прогресивен в групова ориентация към политически по-прогресивни (либерални) решения.

Blais et al. (2008) проучват процеса на формиране на решения в Гражданската асамблея на Британска Колумбия и констатира, че решенията, до които стигат участниците във форума, са внимателни и обосновани.

Съвсем скорошно изследване на Suiter et al. (2020) представя данни, че дейността и заключенията на СМО могат да увеличат съвещателния капацитет на гражданите отвъд малкия брой участници в самото мини-общество. От една страна, наблюдава се значително увеличение на знанията по обсъжданите въпроси сред гражданите, които четат информацията за заключенията на СМО, а от друга страна, повишава се тяхната емпатия към различните гледни точки. Това би могло да има особено положително значение в политическата сфера, където надеждите са, че делиберативният подход „може да подпомогне процеса на изясняване на въпроси, които са в основата на политически конфликти (Славов, 2017, с. 132). От вътрешнополитическите въпроси съвещателната демокрация би могла да навлезе и в други пространства, включително в международните отношения, в самоорганизиращи се граждански и научни инициативи, въобще в процеса на комуникация между разнородни и често наситени с противоречия отношения. Например онлайн платформата Caucasus Talks, създадена през август 2020 г., обединява изследователи и практики от трите южнокавказки държави Азербайджан, Армения и Грузия и си поставя за цел да насърчава диалога и сътрудничеството между тях, въпреки тежкото историческо наследство и актуалните военни и политически конфликти в региона. Екипът на платформата сочи съвещателната демокрация като част от своята философия за съвместна работа: „Ние се стремим да включим аспекти на съвещателната демокрация в нашата платформа, която има за цел да обедини хора от различен произход, за да обсъждат общи въпроси по открит и информиран начин” (Caucasus Talks, 2020).

Настоящото изследване не се ограничава да разглежда гражданското участие в перспективата на някоя от трите горепосочени форми на непредставителна демокрация. Неговият подход следва разбирането за „гражданско участие” в широк смисъл, възприето от Славов (2017) – като обобщаващ термин, включващ разнообразни процедури на пряката демокрация, демокрацията на участието и делиберативната демокрация. В този смисъл гражданското участие следва да се разглежда като обединяваща концепция, която частично се припокрива с различните модели на непредставителна демокрация, но отива отвъд всеки от тях, а освен това прави възможно преминаването от един модел към друг.

4. Слабости на гражданското участие

Смит отбелязва, че критиките към гражданското участие често идват не от противници на демокрацията, а от някои от главните теоретици на демокрацията, „които имат силни демократични ангажименти” (Smith, 2009, p. 13). Той идентифицира пет основни групи критики към гражданското участие:

- 1) Невъзможно е да се постигне приобщаване на всички граждани, заради различните нива на участие в различни социални групи, голяма част от които не са особено мотивирани да участват.
- 2) Гражданите нямат умения и компетентност да правят аргументирани политически преценки, което компрометира идеята за приемане на обмислени решения.
- 3) Дори да са мотивирани и/или компетентни да решават, гражданите не могат да окажат сериозен ефект върху управлението, защото властите или ще игнорират, или ще подменят решенията им, за да обслужат собствените си интереси.
- 4) Участието е твърде натоварващ и скъпоструващ разход на ресурси както за гражданите, така и за институциите, а това понижава ефективността му като принос към управлението.
- 5) Ефективността на гражданско участие е ограничена от мащаба, в който то протича, което намалява възможностите за преносимост на добри практики за ангажираност в демократичния процес.

Дал смята, че участието повишава легитимността, но за сметка на ефективността на управлението. Той нарича този конфликт между системната ефективност на управлението и включването на гражданите „демократичната дилема“ (Dahl, 1994). Dahl (1998) посочва следните проблеми на прякото включване на гражданите:

- Колкото повече расте броят на участниците, толкова повече намаляват възможностите за участие на отделните индивиди. Колкото повече хора участват в едно общо събрание например, толкова по-малко могат да се включат пряко.
- Повечето участници само присъстват, но главно за да слушат оратори и не получават възможност да се изкажат. Участниците в една среща, които могат да се изразят чрез собствена реч, са сравнително малко.
- Участниците, които заемат по-активна позиция, държат речи и се изказват, в действителност се превръщат в представители на останалите, с изключение на самата процедура на гласуването.
- По този начин дори при демокрация, де юре основана на вземане на решения чрез събрания и асамблеи, е вероятно да се прояви някаква форма на де факто представителна система.
- Но нищо не гарантира, че участниците, които се изявяват по-активно, действително представляват останалите.
- Ето защо Дал заключава, че може би накрая гражданите биха предпочели да избират представители на свободни и честни избори.

Schumpeter (1942) също е силно скептичен към възможността да се предостави на гражданите правото да вземат решения, защото смята, че гражданите трудно могат да правят преценки въз основа само на рационални аргументи, когато трябва да избират между конкурентни идеологии и политики, и трудно могат да формират рационално мнение по всички политически въпроси. Sartori (1987) прави подобна констатация – той обвързва качеството на решенията, вземани чрез механизмите на пряката демокрация, със нивото на информацията и нивото на компетентност на широката общественост, но изразява скептицизъм, че те са достатъчни. Slavov (2020) отчита, че наред с безспорните предимства на референдумите за повишаване на легитимността на управлението в европейските страни, те често стават „арена за популистки сили, които се опитват да използват пряката демокрация за възхода на своя политическия дневен ред, като ерозират институциите на конституционната демокрация” (р. 255). Olson (1965) също заема крайна позиция за рисковете на гражданското участие – той смята, че тесните и дълбоки интереси на организирани групи винаги ще надделяват над широките и плитките интереси на гражданите. Innes & Booher (2004) отбелязват, че участието понякога забавя процеса на вземане на решения, а в други случаи поставя гражданите в позиция едни срещу други. Berger (2011) вижда като проблем нежеланието на гражданите да се ангажират в участие и активност. А дори и да се ангажират, много често им липсва необходимото експертно знание по въпросите, които трябва да решават и така се стига до ситуацията „граждани срещу експерти” (Fischer, 1993, р. 173). Оттук може да се допусне, че политика, определяна чрез референдуми просто по силата на решението на мнозинството, при което всеки гражданин отговаря на всякакви въпроси, е много вероятно да бъде непоследователна, нелогична и дори опасна. Неслучайно Сартори казва за това положение „Колко хубаво – и колко смъртоносно” (Sartori, 1987, р. 246). В този смисъл Годоров (2011) определя като илюзорна представата, че политика, формулирана чрез референдуми и други процедури на пряката демокрация, непременно ще е по-добра от политиката, формулирана посредством процедурите на представителната демокрация. Илюзия е според него и да се допуска, че гражданите винаги ще са толкова загрижени за собствената си съдба, че активно ще участват в решаването на всички въпроси, които ги засягат.

Irvin & Stansbury (2004) анализират друг проблем, който изниква при гражданското участие: неговите социални и икономически разходи го правят неподходящо или трудно приложимо в определени ситуации, в зависимост от различни характеристики като размера, богатството или хомогенността на общността. Изследването им показва, че в някои общности съществуват много добри условия за ефективно участие на гражданите, но в други общности нещата не стоят така. Двата обобщават предимствата и недостатъците на гражданското участие. Предимствата включват:

Предимства на гражданското участие във вземането на решения от правителството		
	Предимства за участващите граждани	Предимства за правителството
Процес на решение	<input type="checkbox"/> Образование (учат от представителите на правителството и обратно ги информират). <input type="checkbox"/> Убеждават и просвещават правителството. <input type="checkbox"/> Придобиват умения за граждански активизъм.	<input type="checkbox"/> Образование (учи се от гражданите и ги информира). <input type="checkbox"/> Убеждава гражданите; изгражда доверие и намалява тревогата или враждебността. <input type="checkbox"/> Изгражда стратегически съюзи. <input type="checkbox"/> Получава легитимност на решенията.
Резултати	<input type="checkbox"/> Разбиват блокажа; постигат резултати. <input type="checkbox"/> Получават известен контрол върху процесите на политиките. <input type="checkbox"/> По-добри решения за политиките и тяхното осъществяване.	<input type="checkbox"/> Разбива блокажа; постига резултати. <input type="checkbox"/> Избягва разходи за съдебни спорове. <input type="checkbox"/> По-добри решения за политиките и тяхното осъществяване.

Таблица 14. Предимства на гражданското участие във вземането на решения.

Адаптирана по Irvin & Stansbury (2004, p. 56).

Недостатъците включват:

Недостатъци на гражданското участие във вземането на решения от правителството		
	Недостатъци за участващите граждани	Недостатъци за правителството
Процес на решение	<input type="checkbox"/> Отнема време (дори може да е скучно). <input type="checkbox"/> Става безсмислено, ако решението се игнорира.	<input type="checkbox"/> Отнема време. <input type="checkbox"/> Скъпо е. <input type="checkbox"/> Може да предизвика обратен ефект, създавайки повече враждебност към правителството.
Резултати	<input type="checkbox"/> По-лошо политическо решение, ако е силно повлияно от групи с противоположни интереси.	<input type="checkbox"/> Загуба на контрол при вземането на решения. <input type="checkbox"/> Възможност за лошо решение, което е политически невъзможно да се игнорира. <input type="checkbox"/> По-малко бюджет за изпълнение на реални проекти.

Таблица 15. Недостатъци на гражданското участие във вземането на решения.

Адаптирана по Irvin & Stansbury (2004, p. 58).

Колкото повече – толкова по-добре?

Независимо от трудностите, дефицитите и рисковете, свързани с гражданското участие, то изглежда неделима и необходима част от съвременната теория и практика на демокрацията. В този смисъл, важно е фокусът и на теоретиците, и на практиците да бъде върху начините за усъвършенстване на участието, на изобретяване на нови и все по-ефективни начини за участие. Pateman (1970) утвърждава, че най-важното за гражданското участие е системата за включване на гражданите да бъде изградена и да започне да функционира: веднъж създадена, тя започва да се самоподдържа. Самият процес на участие според нея развива качествата и компетенциите, които са нужни на гражданите, за да се включват ефективно във вземането на решения. С други думи, „колкото повече участва отделният гражданин, толкова по-добре го прави” (р. 25). Въпреки, че изминалият половин век след това показва, че Пейтмън е била повече оптимист, отколкото реалист, посоката на движение и развитие е зададена – гражданите трябва да могат да участват. Но къде, колко и как?

5. Гражданско участие във формирането на публичните политики

Според гражданите причината, поради която те формират негативно отношение към управлението, е че демократичните институции функционират некачествено. Но съществува и обратната перспектива, която прозира в разгледания в първа глава доклад на Крози, Хънтингтън и Ватануки: че част от проблематичното функциониране на демократичните институции се корени в поведението на гражданите, чиито поради повече или по-малко основателни фрустрации и изисквания могат да претоварят институциите и да подронят демократичната система.

От гледна точка на управлението на публичната сфера, за политическата система и администрацията поведението на гражданите е както възможен ресурс на външната среда, така и възможна заплаха. Ако се направи SWOT-анализ, отразяващ перспективата на една институция, за нея гражданската активност далеч не винаги е възможност, напротив – неконтролируемите и често стихийни действия на обществеността в различни ситуации са заплаха за нейната дейност и за изпълнението на нейните функции.

	Позитивно	Негативно
Вътрешна среда	S (от <i>strengths</i>): силни страни на организацията	W (от <i>weaknesses</i>): слаби страни на организацията
Външна среда	O (от <i>opportunities</i>): външни възможности пред организацията	T (от <i>threats</i>): външни заплахи (предизвикателства) пред организацията

Таблица 16. Модел за SWOT-анализ. Адаптирана по Танев (2008а, с. 237).

В такава ситуация доброто управление се стреми да трансформира (доколкото това е възможно) гражданската енергия от заплахата в ресурс. Механизмите за участие на гражданите дават възможност това да се случи чрез формирането на публичните политики, разбирани като решаване на дадени проблеми на обществото. Ролята на гражданското участие във формирането на публични политики става все по-важна в този аспект, защото се предполага, че „политиките трябва да създават очаквани и благоприятни резултати, но те трябва да се оценяват като благоприятни и от обществото и групите в него” (Томова, 2008, с. 95). Ако различните заинтересовани страни и групи в едно общество не се чувстват удовлетворени от взетите решения за политики, това води до загуба на легитимност и доверие спрямо политическата система. И обратно, „публичната политика или действие са легитимни, когато гражданите имат основателни причини да я подкрепят или да ѝ се подчиняват” (Fung, 2006, p. 70).

Същност на публичните политики

Целта на всяка конкретна политика е да реши даден обществен проблем (Танев, 2008б). Политиката може да се разглежда по два начина: от една страна, тя е линия на поведение, насочена към доближаването до по-големи стратегически цели, а от друга страна, тя е конкретен обществен проект, развит и изпълняван планово и постъпково. Двата начина не са алтернативни, те се допълват. В този смисъл политиката е „план, строго насочен към постигането на определени обществени цели, пряко или косвено свързани с по-дългосрочните цели на обществено развитие, заложен от политическата сфера в правителствените, държавните или местните органи на властта, с което спомага постигането на политическите цели и допринася за стабилизирането на органите на властта” (с. 34).

Танев говори за *конкретни политики*, като обобщаващ термин за *публичните политики*, които включват всички секторни политики (здравеопазване, вътрешна сигурност, обществени проходи, околна среда, образование и др.) и социалната политика, и за *националната политика*, която съдържа в себе си икономически политики, външни политики, политики за национална сигурност, енергийни политики и др. В настоящия текст под публични политики се има предвид планирането и изпълнението на действия за управление и развитие на всички ресори, засягащи живота на гражданите. Понякога тези политики може да бъдат централно управлявани и да имат регионално развитие (специфични проблеми, решения, особености), но понякога могат да имат и чисто регионален и местен характер и особености.

В една представителна демокрация политиката, разбирана като *policy*, се определя в рамките на политиката, разбирана като *politics*: чрез партии с конкуриращи се идеи и избор на представители. С гражданското участие, в създаването на политиката като *policy* се включват нови непартийни актьори от социални мрежи, плаващи или динамични мнозинства и тематични обединения, свързани от други принципи, а не от партийно-идеологическия принцип, познат от XIX и XX век. Брайкова (2003) акцентира на ролята на *мрежите* при

формирането на конкретни политики, разбирайки под това понятие свързването и взаимодействието на заинтересованите страни, като наред с държавните и политическите органи в тях участват субекти, които не са част от публичната администрация или от политическия спектър. Бидейки част от още по-широкото понятие „общност на политиките”, мрежите се отличават със своята нейерархична и хоризонтална структура: „не експертите, а общност от обвързани помежду си заинтересовани страни формулират целите на политиките. Сред тези заинтересовани страни откриваме както представители на публичните власти, така и представители на обществени организации и групи, така и представителни на външни или международни организации. Особеност на общността на политиките е нейният хоризонтален характер и принципната равнопоставеност на участниците в процеса на формулиране на целите, независимо от разликите във формалните им правомощия или във властовите им ресурси” (Томова, 2018, с. 16). Пример за мрежа е събирането на представители на няколко държавни институции (ангажирани с конкретна политика министерства или техни териториални подразделения), неправителствени организации или неформални общности от граждани, отдадени на подобряването развитието на съответния сектор, независими експерти и представители на бизнеса, като всички заедно се стремят към постигането на политика, която да отговаря на интересите на заинтересованите страни и на общественото благо като цяло.

Оценяването на ефекта от мрежите, поне към момента, е положително. Когато в правенето на политиките са включени повече групи, се избягва един много сериозен риск: когато обществеността не познава дадена политика и нейната обществена полза, може да не приеме действията на институциите за изпълнението на тази политика, а „това се връща като бумеранг върху политическата система” и „увеличава времето и разходите за създаването на обществени резултати, ако въобще процесът на тяхното създаване се окаже успешен” (Томова, 2008, с. 72). Чрез мрежите „правителствата стават все по-зависими от кооперативността на усилията и колективната мобилизация на ресурси, принадлежащи на политическите актьори извън периметъра на техния йерархичен контрол”, но тази зависимост се отплаща с това, че „позволява на правителствата да мобилизират ресурси в ситуации, когато тези ресурси са широко разпръснати между множество публични и частни организации” (Маринов, 2016, с. 245). Може да се обобщи, че допускането на мрежовия подход и навлизането на различни заинтересовани страни в процесите на формиране на политики действително прави държавната администрация по-зависима от тях, но „в този случай „разменната монета“ на зависимостта е общественото доверие” (Томова, 2018, с. 17).

Гледана през перспективата на *мрежовите политики*, демокрацията наподобява екосистема, в която всички организми и видове са свързани, затова поддържането на средата, необходима за оцеляването и процъфтяването на отделните видове и на цялата екосистема, е възможно само чрез взаимодействието между тях, вземането предвид на потребностите им и постигането на равновесие между различните приоритети при конструирането на цялостно решение.

Във връзка с участието на граждани при формирането на политики, интерес представлява концепцията за *съвместно управление* (collaborative governance), развита от Ансел и Гаш, която предполага участие както на държавни, така и на недържавни участници в процесите на вземане на решения.²⁶ Те дефинират понятието „съвместно управление“ като „модел на управление, при който една или повече държавни агенции пряко ангажират недържавните заинтересовани страни в процеса на колективно вземане на решения, който е формален, ориентиран към консенсус и съвещателен и който има за цел да създаде или приложи публична политика или да управлява публични програми или активи“ (Ansell & Gash, 2008, p. 544). В тази идея водещо е разбирането, че при съвместното управление има сътрудничество между всички заинтересовани страни и вземане на решения при равни условия. Това е и една от разликите от механизми като консултирането с гражданите или използването на техники за участие на консултации със заинтересованите страни и изследването на техните приоритети. Ансел и Гаш формулират шест критерия за наличието на съвместно управление:

1. Форум, иницииран от публични агенции или институции;
2. Участниците във форума включват недържавни актьори;
3. Участниците участват пряко в процеса на вземане на решения и не са просто „консултирани“ от публичните агенции,
4. Форумът е организиран официално и се събира колективно;
5. Форумът има за цел да взема решения с консенсус (дори ако консенсус не се постига на практика);
6. Фокусът на сътрудничеството е върху публичната политика или публичното управление.

От гледна точка на настоящия анализ е необходимо да се обърне внимание на следната особеност на предложението на Ансел и Гаш: според тях институциите в публичния сектор трябва да са инициатори на съвместното управление, а доколкото има участие на недържавни заинтересовани страни, то не е по тяхна инициатива. Възможно ли е тогава недържавните заинтересовани страни като равностойни партньори да инициират обсъждане на въпроси и вземане на решения? Класическият модел на гражданско участие, създаден от Арнщайн, го допуска. Управляващите и публичната администрация обаче често се колебаят кога и как гражданите да участват в процеса на обсъждане. В този аспект Калахан поставя важния въпрос за уреждане на отношенията между граждани и администрация по такъв начин, че гражданите да се чувстват овластени и администраторите да не се чувстват застрашени: „Прякото участие на гражданите вече не е нормативен идеал; това е реалност и публичните администратори чрез своите действия са от основно значение за успеха или провала на усилията за участие“ (Callahan, 2007, p. 1181). Институциите могат да насърчат

²⁶ Тази идея има допирни точки с разгледания по-горе модел „куб на демокрацията“, предложен от Fung, според когото съвместното управление е една от стойностите на измерението „власт“.

прякото участие, но могат и да го обезкуражат или дори да го предотвратят (разбира се, в случая се нямат предвид задълженията на администрацията според съществуващата нормативна уредба, а самата нагласа и готовност за включване на гражданите по различни начини). За много представители на администрацията това е стресираща промяна в тяхната функция – ако преди са вземали решения зад затворени врати и далеч от обществен натиск и контрол, в ситуация на активно гражданство те са изправени пред предизвикателството да променят отношенията си с гражданите и модела на взаимодействие с тях. Сега те трябва да прилагат различни стратегии за вземане на решения чрез участие, ефективно да общуват, да поддържат контакти с различни заинтересовани страни, да водят диалог с тях и да фасилитират диалога между тях, да преговарят за споразумения между различни интереси, да създават и поддържат партньорства. Вижда се и от доклада на Тристранната комисия (разгледан в първа глава), че това развитие на отношенията носи риск от претоварване за бюрокрацията.

От гледна точка на включващото гражданство, решаващият тест за ефективността за гражданските инициативи и процесите на участие при създаването на политики е дали те променят традиционните властови отношения с администрацията, така че гражданите да се превърнат от обект в субект, или просто ги подсилват (Lister, 2007). Съществуващата литература предлага множество модели (както нормативни, така и дескриптивни) за дефиниране на взаимоотношенията между гражданите и институциите, които Callahan (2007) систематизира чрез анализ на пет съществени техни характеристики:

- ролята на гражданите;
- ролята на администраторите;
- управленският подход към гражданите;
- специфичната динамика на този подход;
- методът на взаимодействие, който се получава поради връзката и динамиката.

Отношения администратори – граждани				
Роля на администратора	Роля на гражданина	Управленски подход	Динамика	Метод на взаимодействие
Владелец	Субект	Принуждаващ	Власт	Държавен контрол
Изпълнител	Гласоподавател	Представителен	Доверие	Гласуване
Експерт	Клиент	Неутрално компетентен	Контрол	Съгласие
Професионалист	Потребител	Отзивчив	Пасивност	Съветване
Държавен служител	Гражданин	Улесняващ	Ангажиране	Съвещаване

Съпродуцент	Съпродуцент	Сътрудничещ	Активност	Съдружие
Посредник	Инвеститор	Комунален	Кооперативност	Съ-инвестиране
Служител	Собственик	Отстъпчив	Конфликт	Граждански контрол

Таблица 17. Типове отношения между администратори и граждани.

Адаптирана по Callahan (2007, p. 1186).

Разгледани в детайли, ролите отразяват следните тенденции и обществени уредби:

Гражданин като субект / Администраторът като владетел: система на власт, в която администраторът действа от позицията на властимаща фигура – издава нареждания и гражданинът се подчинява. Правителството контролира отношенията и администраторите имат почти пълна власт над хората. Този модел на управление се основава на строги бюрократични структури и недемократична култура.

Гражданинът като избирател / Администраторът като изпълнител: представителна демокрация, в която администраторите са отговорни пред избраните длъжностни лица, а гражданите гласуват за кандидата, който вярват, че най-добре ще представлява интересите им. Администраторите са изпълнителите на публичната политика. Гражданите изразяват мнението си чрез гласуване на изборите и разчитат на опита и гражданската отговорност на избраните представители и служителите в администрацията да действат от тяхно име.

Гражданинът като клиент / Администраторът като експерт: традиционната публична администрация, в която служителите като експерти вземат рационални и неутрални решения, докато гражданите са клиенти, които нямат експертния опит на професионалния бюрократ. Тъй като гражданите нямат знания и опит, за да участват във вземането на решения, те са зависими от бюрокрацията и приемат действията и решенията на административните експерти.

Гражданинът като потребител / Администраторът като професионалист: тенденция в новия публичен мениджмънт, при който администрацията приема от частния сектор подход, ориентиран към потребителя. Ударението пада върху отзивчивостта и обслужването на клиентите. Като потребител, гражданинът има пасивни отношения с правителството. Този модел поощрява и алтернативни начини на предоставяне на услуги чрез партньорства и договори, така че правителството вече не е монополен доставчик на услуги и гражданите имат избор.

Гражданинът като гражданин / Администраторът като държавен служител: администраторите обслужват и овластяват гражданите, докато ръководят обществените организации и изпълняват публичните политики. Според тази парадигма, от една страна държавните служители действат като фасилитатори и партньори, а не като експерти и професионалисти, а от друга страна, гражданите гледат отвъд собствения си личен интерес и

действат като ангажирани участници, които влизат в смислени, реципрочни отношения с правителството.

Гражданинът като съпродуцент / Администраторът като съпродуцент: идеалът за съвместно създаване и сътрудничество, при който гражданите и служителите в администрацията си сътрудничат в решаването на проблемите. Налице са активно партньорство и споделена отговорност, които поддържат общностите. Съвместната работа може да е добра алтернатива в ситуация, когато правителствата са изправени пред противоречиви искания да увеличат услугите и да намалят разходите.

Гражданинът като инвеститор / Администраторът като посредник: управление, фокусирано върху стойностите, при което гражданите се възприемат като инвеститори и акционери в общественото доверие, а публичните администратори действат като брокери, отговорно инвестирайки от името на акционерите, за да увеличат възвръщаемостта за общността и отделните инвеститори. Връзката е изградена на сътрудничество и създаване на общо благосъстояние, което още повече насърчава сътрудничеството и споделянето между гражданите.

Гражданинът като собственик / Администраторът като служител: модел на притежание, при който гражданите са в позицията да контролират процесите и дейността на служителите, а служителите в публичната администрация изпълняват и чакат решенията на собствениците. В ролята на собственици гражданите поемат активната роля в предоставянето на държавни услуги. Връзката може да бъде конфликтна за това, че при всякакви условия гражданите могат да настояват и да очакват администраторите да се съобразяват с тях.

Ролите, взаимоотношенията и динамиката в отношенията между гражданите и администраторите се променят с времето и тези промени обикновено отразяват промените в ценностите на обществото и обществените нагласи за подходящата роля на управлението и гражданите. Именно тази тенденция на ценностни изменения се отразява в промяната на отношенията. За да се преодолеят ценностните разминавания и процедурните бариери пред ефективните взаимоотношения между гражданите и администрацията, King et al. (1998) предлагат повече образование и ре-образование за гражданите и администраторите, както и редизайн на административните процеси и структури.

Колко гражданско участие и при какви условия работи най-добре?

Има случаи, когато гражданската инициатива среща отзивчива публична власт и когато властта среща ангажирани, информирани и информиращи се граждани, които са способни да вземат компетентни и рационални решения. Irvin & Stansbury (2004) смятат, че за да бъде гражданското участие ефективно, в идеалния вариант трябва да са налице следните условия:

- внимателен подбор на представителна група от заинтересовани страни,

- прозрачен процес на вземане на решения за изграждане на доверие сред участниците,
- ясен авторитет при вземане на решения,
- компетентни и безпристрастни фасилитатори на групи,
- редовни срещи и
- адекватни финансови ресурси, които да подкрепят груповия процес по време на потенциално дългия процес на обучение и вземане на решения.

Този списък в голяма степен отразява идеалната ситуация за провеждане на делиберативна процедура. Авторите обаче отбелязват, че дори когато тези условия са изпълнени, има и други фактори, които имат значение за ефективното участие на гражданите – те са свързани с локацията или с условията на средата. Това води до създаването на нови типологии за определяне на това дали и доколко би работила една процедура за вземане на решения с участието на гражданите, като се отчитат както околната среда, така и заинтересованите страни.

Никоя от тези нови типологии не предоставя уеднаквена структура за решение, която да е подходяща за администрация с ограничени ресурси. Когато бюджетът е ограничен, а се налага да се създаде набор от политики, администрацията следва да умее да разграничи по кои въпроси вземането на решения с участието на гражданите е критично необходимо (преди, а понякога и по време на изпълнението) и в кои случаи то би било излишно и свързано с неоправдано голям разход на ресурси.

В желанието си да прецизират какви условия могат да се определят като „идеални” за засилено гражданско участие във вземането на решения не само през призмата на това кои са заинтересованите лица и какви са условията на средата, Ървин и Стансбъри предлагат специфичен анализ на ползите и разходите, добавяйки нови две измерения в типологизирането на условията за участие: високи или ниски са потенциалните разходи и ползи от организирането на процедура за участие.

	Разходи	Ползи
Високи	<p><i>Показатели за високи разходи:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Пасивната общественост не е склонна да се включва в дейност, която се счита за работа на държавните служители. • Регионът е прекалено обширен или има други пречки (като натоварен трафик), които затрудняват редовните срещи лице в лице. • Многото конкуриращи се фракции и разнородни социално-икономически групи налагат провеждането на събрания с твърде голям брой участници. • Жителите с ниски доходи също са ключови заинтересовани страни в разглеждания проблем и трябва да бъдат 	<p><i>Показатели за високи ползи:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Проблемът е блокиран и е необходим мандат на гражданите, за да се преодолее блокажа. • Враждебността към правителствените структури е висока и институцията търси признание от членовете на общността за успешно прилагане на дадена политика. • Представители на общността с особено силно влияние са готови да бъдат нейни представители. • Фасилитаторът на групата е постигнал високо ниво на доверие с всички представители. • Въпросът представлява голям интерес

	<p>включени, но те не могат поради приоритетите на работата и семейството.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Необходими са сложни технически познания, преди участниците да могат да вземат решения. • Обществеността не разпознава разглеждания въпрос като проблем, нито е запозната с възможните алтернативи на обсъжданата политика. 	<p>за заинтересованите страни и дори може да прерасне в криза, ако действията не се променят.</p>
Ниски	<p>Показатели за ниски разходи:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Гражданите лесно и доброволно участват в проекти, които са от полза за цялата общност. • Ключовите заинтересовани страни не са твърде разпръснати географски; участниците могат лесно да се събират за срещи. • Гражданите имат достатъчно приходи, така че могат да присъстват на срещи, без това да им пречи да осигуряват семействата си. • Общността е хомогенна, така че групата изисква по-малко представители на групи по интереси; може да има по-малки групи за по-бързо вземане на решения. • Темата не изисква участниците бързо да овладеят технически сложна информация. 	<p>Показатели за ниски ползи:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Обществото по принцип не е враждебно към държавните структури. • Институцията преди с успех е прилагала политики без участието на гражданите (тоест процесът на гласуване е достатъчен за постигането на определено поведение в създаването на политики). • Населението е голямо, което затруднява включените заинтересовани страни да влияят на значителна част от населението. • Решенията на групата е вероятно да бъдат игнорирани, без значение колко усилия са насочени към тяхното формиране (групата няма правомощия да взема решения за политиките). • Вероятно е решенията на групата да бъдат същите решения, които би създавала правителствената структура.

Таблица 18. Разходи и ползи. Адаптирана по текста на Irvin & Stansbury (2004, p. 62).

Важен проблем на капацитета за участие на гражданите при формирането на политики представляват техните възприятия и интерпретации на ситуацията. В това отношение науката за политиките се сблъсква с две интерпретативни трудности: „Първо, тя не може да установи валидността на своите критерии за оценка независимо от оценките на самите социални участници, и второ, несигурността на емпиричната ситуация прави изводите от науката за политиките отворени за алтернативни интерпретации. За традиционния позитивистки подход, основан на концепцията за обективните данни, тези трудности се оказаха нещо като интелектуално насилие, ако не и криза” (Fischer, 1993, p. 175). Наред с теоретичните разсъждения, Фишер предлага и конкретен практически казус: какво се случва, когато всички (или огромното мнозинство от хората) са съгласни, че е необходимо да се изгради определено неприятно или опасно съоръжение, но навсякъде възразяват то да се намира близо до тях. Механизмите на гражданското участие в много случаи им дават възможност да спрат изграждането. Проблемът, формулиран от Фишер, се разпространява в различни

ресори и в различни области на политиките, например при изграждането на депа, затвори, електроцентрали (ядрени или други), индустриални паркове, жилища за бездомни, центрове за рехабилитация на наркомани и хранилища за опасни отпадъци. По този начин може много важни решения да бъдат блокирани. Такива ситуации и такъв тип поведение на гражданите са известни като *Nimby* синдром (*Nimby* е съкращение от *Not-in-my-backyard*). Ето защо Фишер говори за пропаст между ситуацията като стандарт (цели, норми, правила, регулации и т.н.) и емпиричната ситуация (условията на терен). За социалните актьори и двете не са обективни факти; напротив, и стандартът, и дефиницията на ситуацията са социални конструкти, основани на социални действия и преценки.

Предвид потенциалните предимства и недостатъци на гражданското участие при формирането на конкретни политики, дебатът за това как точно да участват гражданите във вземането на решения продължава (Callahan, 2007). Konisky & Beierle (2001) твърдят, че въпросът вече не се отнася до това дали пряката или непряката демокрация е по-предпочитана, а до това какъв тип процес на участие работи най-добре и в какви случаи. Фокусът следва да бъде върху това кой тип участие работи най-добре за всички заинтересовани страни.

Твърдението на Dahl (1998), че участието има висока цена често се потвърждава, затова не може да се смята, че то е ценност само по себе си. То е инструмент, който може да се или да не се използва. А Тодоров (2011) заявява, че участието не трябва да бъде самоцелно и заради изразходването на обществена енергия. Според него използването на аргументите за предимствата на пряката демокрация и на вземането на решения чрез референдуми, отклонява общественото внимание от по-важна задача: как да се усъвършенстват институциите и практиките на представителната демокрация. По-ефективно и целесъобразно е да се търсят възможности и механизми за засилването на гражданското участие в конкретни сфери и нива на управление (Svensson, 2018). Необходим е по-балансиран подход, съвместяващ формите на гражданското участие с представителната демокрация (Славов, 2017). Важното е да се намери точният микс между тези елементи, обобщава Steiner (2012).

Този микс обаче не е универсален, а уникален за всяка страна и зависи от комплекс от взаимосвързани детерминанти, които формират социалния контекст на съответното общество: особености на националната култура и ценности, отличителен исторически опит и политически традиции, състояние на институциите и на гражданското общество, както и ниво на консолидация на демокрацията.

ГЛАВА 3. БЪЛГАРСКИЯТ КОНТЕКСТ

1. Особености на българската национална култура

1.1. Теорията на Хеерт Хофстеде за шестте измерения на културата

Първата плоскост в изследването на българския контекст е на сравнителните културни различия. Hofstede (1980) развива цялостна теория за измеренията на културата, според които различните национални култури могат да се определят със специфични характеристики и тенденции в модели на мислене и поведение на членовете на съответната култура.²⁷ Хофстеде оформя теорията си около три десетилетия – през 1980 г. въвежда първите четири измерения на културата, но през 2010 г. тези измерения вече са шест:

1. *Ниско властово разстояние – високо властово разстояние*: отнася се за различните разбирания за неравенството между хората. Властово разстояние е „степената, в която по-малко властимащите членове на институции и организации в дадена държава очакват и приемат, че властта се разпределя неравномерно. Институциите са основните елементи на обществото, като семейството, училището и общността; организациите са местата, където хората работят” (Hofstede et al., 2010, p. 61).

2. *Индивидуализъм – колективизъм*: отнася се за степента на интеграцията на индивидите в първични групи. „Индивидуализмът се отнася до обществата, в които връзките между хората са разхлабени: очаква се всеки да се грижи за себе си и своето собствено семейство. Колективизмът като негова противоположност се отнася до обществата, в които хората от раждането нататък са интегрирани в силни, сплотени групи, които през целия живот на хората продължават да ги защитават в замяна на безспорна лоялност” (p. 92).

3. *Мъжественост – женственост*: отнася се за разделението на емоционалните роли между жени и мъже. Според Хофстеде обществото е „мъжествено”, когато „емоционалните роли на половете са ясно разграничени: мъжете трябва да бъдат напористи, твърди и фокусирани върху материалния успех, докато жените трябва да бъдат по-скромни, нежни и загрижени за качеството на живот.” Обратно, обществото се нарича „женствено”, когато „емоционалните ролеви роли се припокриват: и мъжете, и жените трябва да бъдат скромни, нежни и загрижени за качеството на живот” (p. 140).

4. *Избягване на несигурността – толериране на несигурността*: отнася се за нивото на стрес и тревожност в обществото в лицето на неизвестно бъдеще. Хофстеде го

²⁷ Хеерт Хофстеде (1928-2020) е нидерландски социален психолог с фундаментални изследвания на културните различия и межкултурната комуникация. Докато работи за IBM, през 60-те и 70-те години на XX в. Хофстеде предприема мащабно проучване на трудовите ценности в 53 страни, където компанията има офиси, включващо около 116 000 служители. Той открива определени корелации в отговорите на приложенияте от него въпросници. Чрез изследване на корелациите и използване на факторен анализ, той формулира измеренията на културите.

дефинира като „...степенна, в която членовете на дадена култура се чувстват застрашени от нееднозначни или неизвестни ситуации. Това чувство се изразява, наред с други прояви, чрез нервен стрес и нужда от предсказуемост: нужда от писани и неписани правила” (р. 191).

5. *Дългосрочна времева ориентация – краткосрочна времева ориентация:* отнася се за съсредоточаването на усилията на хората към бъдещето или към настоящето и миналото. В единия полюс се разполагат „добродетели, ориентирани към бъдещи награди – по-специално постоянство и пестеливост.” В другия полюс са „добродетелите, свързани с миналото и настоящето – по-специално зачитането на традицията, запазването на „лицето“ и изпълнението на социалните задължения” (р. 239).

6. *Задоволяване – сдържаност:* отнася се за търсенето на удовлетворение или контрола на основните човешки желания за наслаждаване на живота. В едната крайност се разполага тенденцията към „удовлетворяване на основните и естествени човешки желания, свързани с наслаждаването на живота и забавленията.” В другата крайност е тенденцията към сдържаност, която „отразява убеждението, че такова удовлетворение трябва да бъде ограничено и регулирано от строги социални норми” (р. 281).

За целите на настоящия анализ за профилирането на българския социокултурен контекст са особено важни три от измеренията на националната култура: ниска и висока властова дистанция, индивидуализъм и колективизъм, приемане и избягване на несигурност. Данните сочат, че **културата в България се характеризира с колективизъм, висока властова дистанция и избягване на несигурността.**

Високо властово разстояние

Според Hofstede et al. (2010) България има индекс на властово разстояние 70 (при най-висок получен индекс на първата страна 104) и от 76 страни споделя 22-25 място с Мароко, френскоезичната част на Швейцария и Виетнам. Българско изследване на Davidkov & Makariev (2007) дава близка стойност на индекса – 67. Минков (2007) и Карабелова (2011) също дават данни за относително голяма властова дистанция сред българската популация. Каква означава това?

Културите с високо властово разстояние се отличават със строга субординация не само в професионално отношение, а във всички форми на социални взаимоотношения. Хората с по-нисък статус се страхуват да противоречат на хората с по-висок статус. Хората с по-висок статус не очакват и не приемат възражения от хората с по-нисък статус. В култури с висока властова дистанция е прието, че ръководителят взема решенията, а тези, които са по-долу в йерархията, са длъжни да ги изпълняват. Въобще тук думата йерархия има голямо значение. Властимащият и властнямащият възприемат неравенството като екзистенциален феномен. Високият статус обикновено се демонстрира и чрез различни външни белези и символи. Неравенството в социалната стълбица или във фирмената структура се счита за неравенство въобще между личностите.

Културите с ниско властово разстояние приемат, че подчинените спокойно могат да възразяват на ръководителите си. Високият икономически или политически статус не се счита за основание да се демонстрира пренебрежение или отхвърляне на хората с по-нисък статус; разликата в йерархията се отнася до професионални или социални позиции, но не предполага различия в правото на мнение или в гражданските и човешки права. Ръководителите и ръководените си дават сметка, че различните им позиции са само социални роли, но отвъд тях те са екзистенциално равни.

В сферата на политиката и държавата това измерение има следните проявления:

Малко властово разстояние	Голямо властово разстояние
Използването на сила трябва да е оправдано и да следва критерии за добро и зло.	Силата надделява над правото: който притежава силата, е прав и добър.
Не е задължително уменията, богатството, властта и статусът да вървят заедно.	Уменията, богатството, властта и статусът трябва да вървят заедно.
Предимно по-богати страни с голяма средна класа.	Предимно по-бедни страни с по-малка средна класа.
Всички трябва да имат равни права.	Овластените трябва да имат привилегии.
Властта се основава на официалната позиция, опита и способността да се възнаграждават другите.	Властта се основава на традицията или семейството, харизмата и способността да се използва сила.
В организациите хората с по-нисък статус изразяват свободно мнението си пред хората с по-висок статус, дори то да е различно.	В организациите хората с по-нисък статус се страхуват да изразяват мнението си, ако противоречи на човек с висок статус.
Начинът да се промени политическата система е чрез промяна на правилата (еволуция).	Начинът да се промени политическата система е чрез смяна на хората на върха (революция).
Във вътрешната политика има по-малко насилие и повече диалог.	Във вътрешната политика има повече насилие и по-малко диалог.
Има плуралистични правителства, формирани въз основа на изборния вот.	Има автократични или олигархични правителства, основани на кооптация. ²⁸
Политическият спектър има силен център и по-слаби ляво и дясно крило.	Политическият спектър, ако му е позволено да съществува, има слаб център и силни ляво и дясно крило.

²⁸ Кооптация (англ. : *co-optation*) – включване на нови членове в изборни органи (като правителство) без проведени избори. Според Gerschewski (2013) кооптирането или кооптацията е един от трите стълба на автократичните режими, наред с узаконяването и репресията. Разбира се, някои автократични режими формално провеждат избори (в първа глава са споменати псевдодемокрацията, фасадната демокрация и хибридните режими, изследвани например от Diamond). Затова в случая терминът може да се използва по-широко, включително в случаи на съвсем формално проведени избори и фалшив плурализъм.

В обществото има малки разлики в доходите, допълнително намалени от данъчната система.	Има големи разлики в доходите в обществото, допълнително увеличени от данъчната система.
Скандалите водят до край на политическата кариера на замесените в тях.	Скандалите, в които участват притежаващите властта, обикновено се прикриват.
Управление, основано на теории за участие: християнският Нов завет, Маркс.	Управленска практика, основана на властта: Конфуций, Платон, Макиавели.

Таблица 19. Властово разстояние.

Адаптирана по Hofstede, Hofstede and Minkov (2010, p. 83).

Колективизъм

Според Hofstede et al. (2010) България има индекс на индивидуализъм 30 (при резултат 91 на първата страна) и от 76 страни споделя 48-50 място с Мексико и Румъния. Резултатът показва колективистични нагласи в българското общество. Davidkov (2004), Минков (2007) и Карабелъова (2011) също поддържат, че България е изявена колективистична култура. Какво означава това?

Колективистичните култури поставят груповия интерес над интереса на отделната личност. Повечето култури на Земята са повече или по-малко колективистични и мнозинството от населението на планетата живее в колективистични общества. Идентичността на личността се определя от групата. Принадлежността към колектива – семейство, род, село, племе – е главният източник на личностното самовъзприемане и самоопределение. Човек е длъжен да бъде верен на своята група и да следва нейните правила. Най-лошото, което може да направи, е да наруши правилата.

В замяна на лоялността, групата предлага закрила, подкрепа и грижа за своите членове. По-ограничените лични права се компенсират от по-голяма взаимопомощ. Строгите вътрешногрупови норми ограничават свободата човек сам да преценява, но му дават бърз, лесен и надежден от гледна точка на общността ориентир за добро и зло, за правилно и неправилно. В тези култури, обаче, може да се придържат към вътрешните правила, но са по-небрежни по отношение на спазването на законите или прилагането им по еднакъв начин за всички.

Друг отличителен белег на колективистичните култури е тяхната склонност към изключване и отхвърляне на външните. Отношението към хората се формира въз основа на това дали са „свои” или „чужди.” Ако член на колективистично общество стане мениджър е по-вероятно да лобира за това негов близък да заеме дадена позиция, дори да има по-компетентни кандидати. Ако политическа партия спечели избори, е по-вероятно да опита да влияе при разпределянето на обществени поръчки в полза на компании, които по някакъв начин са свързани с ръководителите на партията. Назначенията в държавната администрация също е по-вероятно да са резултат от политически патронаж.

Индивидуалистичните култури в исторически план се появяват значително по-късно от колективистичните – едва през последните няколко века – и са значително по-малко от тях. В индивидуалистичните общества хората живеят в по-малки семейства (обикновено само нуклеарно семейство) и са по-независими от големия род и правилата на тясната общност, от която произлизат. Личността има свободата да се изявява както намери за добре, поощряват се различието и самостоятелното правене на избори още от детска възраст. Идентичността се формира от Аз-а, а не от принадлежността към другите. Самоактуализацията е ценност. За разлика от колективистичните общества, индивидуалистичните култури в по-малка степен делят хората на „свои” и „чужди” и обществата имат по-изразена нетърпимост към изключването и корупцията.

Може да се каже, че колективистичната перцепция за света е „племенна.” В сферата на политиката и държавата това измерение има следните проявления:

Колективизъм	Индивидуализъм
По-голяма вероятност за доминираща роля на държавата в икономическата система.	По-малка вероятност за доминираща роля на държавата в икономическата система.
Обикновено страните са по-бедни и с по-голяма властова дистанция.	Обикновено страните са по-богати и с по-малка властова дистанция.
Хората се раждат в разширени семейства или други групи, които продължават да ги защитават в замяна на лоялност.	Всеки израства с идеята, че е длъжен да се грижи за себе си и само за близкото му (нуклеарно) семейство.
Прилагат се различни ценностни стандарти за членовете на собствената група и на външните групи: тенденция към изключване.	Прилагат се едни и същи ценностни стандарти за всички: тенденция към универсализъм.
Законите и правата могат да се различават от една категория хора до друга – ако не на теория, то в начина на прилагане на законите – и това не се счита за погрешно.	Законите и правата са еднакви за всички членове на обществото и трябва да се прилагат безпристрастно за всички.
Мненията са предопределени от членството в групата.	Всеки може да изгради лично мнение.
Интересите на колектива надделяват над интересите на отделните индивиди.	Индивидуалните интереси надделяват над колективните.
Личният живот е силно ограничен от групата.	Всеки има право на личен живот.
По-нисък Брутен национален продукт на глава от населението.	По-висок Брутен национален продукт на глава от населението.
Компаниите са собственост на семейства или колективи.	Компаниите са собственост на отделни инвеститори.

По-нисък рейтинг на човешките права.	По-висок рейтинг на човешките права.
Взаимоотношенията надделяват над задачите.	Задачите надделяват над взаимоотношенията.
Управлението е управление на групи.	Управлението е управление на индивиди.
Целта на образованието е човек да се научи как да се прави нещо.	Целта на образованието е човек да се научи как да учи.
Основният източник на информация е личната социална мрежа.	Основният източник на информация са медиите.

*Таблица 20. Колективизъм – индивидуализъм.
Адаптирана по Hofstede, Hofstede and Minkov (2010, pp. 113-130).*

Избягване на несигурността

Според Hofstede et al. (2010) България има индекс на избягване на несигурността 85 (при резултат 112 на първата страна) и от 76 страни споделя 23-25 място с Турция и Унгария. Резултатът показва, че българската култура е силно избягваща несигурността, което се потвърждава от изследвания на Минков (2007), Карабельова (2011) и Давидков (2012).

Културите, избягващи несигурността, се отличават със стремеж към предвидимост и яснота. Хората в такива страни са „по-емоционални и мотивирани от вътрешната нервна енергия” (Hofstede, 2011, p. 11). Основен стремеж в организирането на живота в тези култури е да се намалят неяснотата и двусмислените ситуации. Хората в такива култури търсят ясна структура, правила и норми в своите организации, институции и взаимоотношения, така че действията и събитията да са предвидими и лесни за интерпретиране. Още от деца от тях се очаква да класифицират нещата по определен начин – мръсните от чистите, безопасните от опасните, кои идеи са добри и кои са табу. Когато членове на такава култура срещат нови хора, поведението им често може да се тълкува от другите като „заети, капризни, емоционални, агресивни или подозрителни” (Hofstede et al., 2010, p. 197).

Културите, приемащи несигурността, се отличават с повече толерантност към нови мнения и идеи, различни от тези, с които са свикнали. Те са по-гъвкави към неочаквани промени, предпочитат да имат по-малко правила и са по-склонни да бъдат релативисти. При среща с нови хора, членовете на приемаща несигурността култура, могат да създават „впечатлението, че са тъпи, тихи, непринудени, лениви, контролирани или мързеливи” (пак там).

В сферата на политиката и държавата това измерение има следните проявления:

Слабо избягване на несигурността	Силно избягване на несигурността
Несигурността е нормална характеристика на живота и всеки ден се приема такъв, какъвто е.	Несигурността, дори да е присъща на живота, е непрекъсната заплаха, срещу която трябва да се борим.

Чувство за комфорт в ситуации на неопределеност и с непознати рискове.	Приемане на познати рискове; страх от двусмислени ситуации и от непознати рискове.
Има по-малко закони. Ако даден закон не работи, трябва да бъде оттеглен или променен.	Има повече и по-детайлни закони. Законите задоволяват нуждата от сигурност, дори ако не се спазват.
Гражданите се интересуват от политика.	Гражданите не се интересуват от политика.
Гражданите имат по-високо чувство за гражданска компетентност.	Гражданите имат по-ниско чувство за гражданска компетентност.
По-висока увереност сред гражданите, че могат да повлияят на решенията на властите.	По-ниска увереност сред гражданите, че могат да повлияят на решенията на властите.
Повече граждани са склонни да протестират и да използват по-необичайни методи като бойкот или седяща стачка.	По-малко граждани са готови да протестират и ако го правят, предпочитат по-конвенционални средства.
Повече граждани мислят, че могат да участват в политическите решения на най-ниското, местно ниво.	Малко граждани мислят, че могат да участват в политическите решения на най-ниското, местно ниво.
Повечето граждани имат доверие на политиците, държавните служители и правната система.	Повечето граждани са отрицателно настроени към политиците, държавните служители и правната система.
Държавните служители имат положително отношение към политическия процес.	Държавните служители имат отрицателно отношение към политическия процес.
Високо участие в доброволчески сдружения и движения.	Ниско участие в доброволчески сдружения и движения.
Това, което е различно, е интересно.	Това, което е различно, е опасно.
По-малко хора се чувстват нещастни.	Повече хора се чувстват нещастни.

*Таблица 21. Избягване на несигурността.
Адаптирана по Hofstede, Hofstede and Minkov (2010, p. 203-223).*

Важно е да се отбележи, че индивидите, чиито вярвания и поведение не съответстват на доминиращата културна характеристика по някое измерение, често са възприемани като *девианти* спрямо нормата (Schmidt, 2010).

1.2 . Двете измерения на межкултурните различия според Ингълхарт.

Inglehart & Baker (2000) и Inglehart & Welzel (2005) използват данните на World Values Survey (WVS), в което Ингълхарт участва, за да формулират нова теория на културните различия. Възгледите им са силно повлияни от теорията за модернизацията, към която самият Ингълхарт има принос с влиятелния си труд „The Silent Revolution”, но се опитват да я надградят, за да обяснят някои процеси и събития, протичащи през последните десетилетия на XX в. и началото на XXI век.

Основната хипотеза на тази нова теория е, че съществуват две основни измерения на межкултурните различия:

- *традиционни ценности и светско-рационални ценности;*
- *ценности, свързани с оцеляването и ценности, свързани със себеизразяването.*

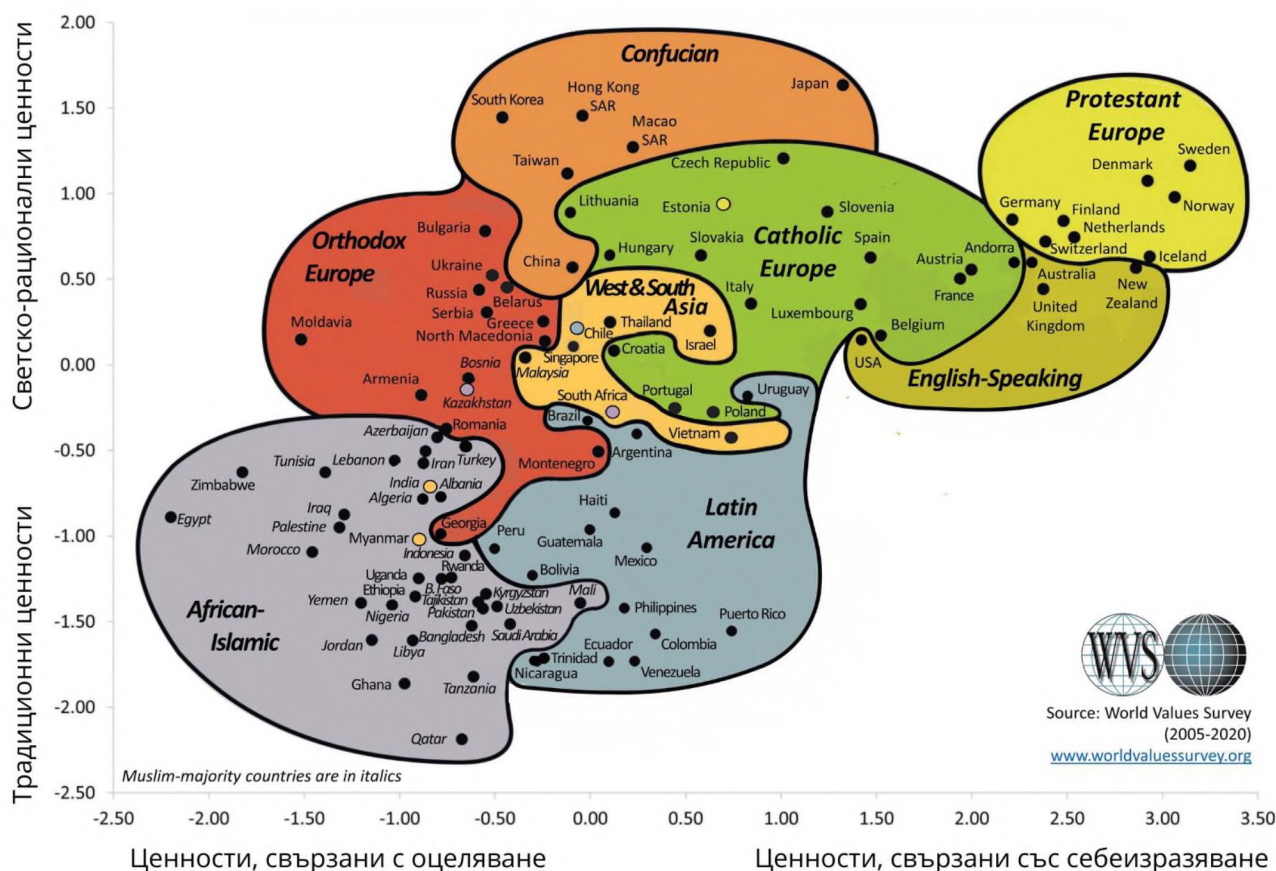
Авторите на теорията приемат, че има две условни школи за състоянието на ценностите. Първата школа смята, че в резултат на модернизацията и икономическия прогрес, в повече страни традиционните ценности западат и съвременните ценности стават по-актуални. Втората школа утвърждава, че независимо от икономическите промени традиционните ценности ще продължат да оказват устойчиво влияние върху обществата. Анализът на данните води до заключението, че социално-икономическото развитие действително носи в себе си тенденцията за развитие на ценностите в посока към по-светски, по-толерантни, с по-голям акцент върху себеизразяването, участието и качеството на живот, но че това е процес, на който влияят и други определящи фактори. Освен това се оказва, че културната модернизация не е необратима. Именно затова, противно на очакванията на някои политически изследователи, традиционните ценности се оказват устойчиви и се променят бавно и трудно.

Под „традиционни” се разбират ценности, които са се формирали в продължение на векове и са оформили живота на обществата, включително чрез институции. Традиционните ценности отдават предпочитание на религията, връзките родител – дете, уважението към авторитета и традиционните семейни ценности. Обществата, които отдават по-голямо значение на тези ценности, се противопоставят на развода, аборта, евтаназията и самоубийството. Тези общества се отличават с по-високи нива на национална гордост и по-националистическа перспектива. Под „светско-рационални” се разбират ценности, формирани през последните няколко века, в голяма степен благодарение на икономическия и технологичния прогрес в някои общества и на свързаните с тях социални промени. Светско-рационалните ценности са противоположни на традиционните и поставят по-малко акцент върху религията, традиционните семейни ценности и авторитета. В такива общества има по-висока степен на разбиране и приемане на събития като развод, аборт, евтаназия и самоубийство (което не прави непременно самоубийствата по-често срещани в тези общества).

Под „ценности, свързани с оцеляване”, се разбират ценностите, които поставят икономическата и физическата сигурност на индивида и общността над свободата. Те са свързани с изразен етноцентризъм и ниски нива на доверие и толерантност към „външното.” Под

„ценности, свързани със себеизразяване” се разбират ценности, които отдават висок приоритет на свободата. Те са свързани с по-високи нива на толерантност към чужденците и хомосексуалните, със засилена подкрепа на каузи като опазването на околната среда, правата на човека и равенството между половете и с нарастващ стремеж към участие в процесите на вземане на решения в икономическия и политическия живот.

Въз основа на резултатите си по WVS, всички страни се разполагат в координатна система от стойности.



Фигура 7. Групиране на страните по ценности.

Източник: The Inglehart-Welzel World Cultural Map – World Values Survey 7 (2020).

В няколко поредни „вълни” на WVS България се позиционира като страна с относително високи светско-рационални ценности, но също така с много устойчиви ценности, свързани с оцеляването. Светско-рационалните ценности се илюстрират от развитието на тенденции като сравнително ниската степен на религиозни практики, нарастващото съжителство без брак сред все повече българи или относително високият дял на разводите. Ценностите, свързани с оцеляването, са описани много точно от Стоилова и Попова: „българинът се интересува не толкова как правилно да изживее живота си, а как по-спокойно да живее, как да оцелее”, и за разлика от себеизразяването тук мотивацията на поведението е „не толкова в активизирането на вътрешните му ресурси и разгръщането на вътрешните

сили и възможности, колкото в търсенето на стабилизация в обществото, в организирани системи отвъд индивидуалния обсег” (1994, с. 27). Обществата, споделящи тези ценности, се характеризират с черти като: отхвърляне на хомосексуалността²⁹, въздържане от политически действия, недоверие към външни лица и слабо чувство за щастие.

По отношение на последната посочена характеристика, сравнително ниските нива на щастие на българската популация също потвърждават, че България е страна с ценности, ориентирани към оцеляването. Според Световния доклад за щастие, в периода 2017 – 2019 г. България заема 96-о място от 153 индексирани страни, като в това отношение изостава от редица страни с по-нисък брутен вътрешен продукт, като Салвадор, Косово, Узбекистан, Никарагуа, Филипините, Хондурас, Ямайка, Боливия и Пакистан (Helliwell et al., 2020 p. 20). Един от индикаторите в измерването на нивата на щастие между другото е щедростта. Корелацията между даряване и щастие е още по-вероятна предвид откритието на Walsh (2011), че хората, които участват в доброволчески дейности, проявяват щедрост и допринасят за обществото, обикновено са емоционално по-здрави, духовно зрели и имат по-високи нива на субективно благополучие. А класирането на България в Световния индекс на даряването в седем поредни години (от 2010 г. до 2016 г.) сочи, че българската нация не се отличава с голяма степен на щедрост и загриженост към другите хора.

Година	Позиция на България	Общо изследвани страни	Източник
2010	141	153	Charities Aid Foundation (2010)
2011	145	153	Charities Aid Foundation (2011)
2012	137	146	Charities Aid Foundation (2012)
2013	118	135	Charities Aid Foundation (2013)
2014	126	135	Charities Aid Foundation (2014)
2015	115	145	Charities Aid Foundation (2015)
2016	129	140	Charities Aid Foundation (2016)

*Таблица 22. България в Индекса на даряване.
Разработка на автора по CAF (2010-2016).*

Рангът на страните в класацията се определя от три показателя: оказване на помощ на непознати, даряване на средства за каузи и доброволческа работа. Няма корелация между благосъстоянието на държавите и мястото им в индекса. В Топ 20 на класацията попадат страни като Мианмар, Шри Ланка, Малайзия, Кения, Гватемала, Бутан и Тайланд.

²⁹ Пример в български условия е дебатът за ратификацията на т.нар. Истанбулска конвенция (Конвенция на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие), която поради неясна дефиниция на пола (gender) много граждани в България възприемат като пропаганда на ЛГБТИ-идентичностите. Конституционният съд на република България (2018) се произнася с решение №13 от 27.07.2018 г. по конституционно дело №3/2018 г., с което постановява, че „Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие, съставена на 11.05.2011 г. в град Истанбул, подписана от Република България на 21.04.2016 г. не съответства на Конституцията на Република България.“

1.3. България в сблъсъка на цивилизациите

През 90-те години на XX в. World Values Survey групира България и другите бивши социалистически страни в един клъстер – „екс-комунистически страни.” Прави впечатление тенденцията тази група вече да се разделя по-друг признак – така Унгария и Чехия вече попадат в групата „католическа Европа”, докато Азербайджан е в групата „африканско-ислямски страни”, въпреки, че както по-рано, така и сега, в ценностно отношение е много по-близо до своите съседи Грузия и Армения, отколкото до Катар или Йордания. Този кливидж препраща към теорията на Huntington (1996) за цивилизациите като основни ценностно противопоставящи се полюси след края на Студената война и прекратяването на идеологическия сблъсък между капиталистическата демокрация и комунизма. Хънтингтън опонира на известния израз на Фукуяма, че след рухването на комунизма светът е стигнал края на историята (поне по отношение на политическата система), защото според него това твърдение страда от „заблуда на единствената алтернатива” (1993b, p. 191). В неговата перспектива цивилизациите, основани на сплавта от историческа съдба, религиозна идентификация и обща култура, се превръщат в новия главен фактор, който разделя и обединява страните по света: „В класовите и идеологически конфликти ключовият въпрос беше „От коя страна си?” и хората можеха да избират страни и да ги променят. При конфликтите между цивилизациите въпросът е „Какъв си ти?” Това е даденост, която не може да бъде променена” (Huntington, 1993a, p. 26). Той разграничава следните цивилизации:

1. Китайска (първоначално наречена от него „конфуцианска”), която се разпростира в днешен Китай и в страните с голяма китайска диаспора, както и в близките в културно отношение Виетнам и Корея;
2. Японска (споделя някои общи черти с китайската цивилизация, но в резултат от изолацията си е развила собствени особености);
3. Индийска (изградена в голяма степен въз основа на философията на индуизма);
4. Ислямска (разпростираща се от Арабския полуостров до най-западните дялове на северна Африка на запад и до централна и югоизточна Азия на изток; в нейните рамки има отделни културни традиции, като арабска, иранска или турска);
5. Западна (разпростира се в земите на „западното християнство”: Европа и страните, в които мнозинството жители са потомци на европейска заселници, като Северна Америка, Австралия и Нова Зеландия);
6. Латиноамериканска (въпреки че произлиза от западноевропейската, в резултат от преплитането на католическото християнство с предколумбовите местни традиции и култури, тази цивилизация е развила отличителни черти);
7. Православна (голяма част от източноевропейските страни, които са с преобладаващо православно население, както и Русия, която има и обширни азиатски територии);
8. Африканска (субсахарските региони, които не са заселени от предимно говорещи арабски език мюсюлмани. В тази група влизат страните, които може да имат

християнско или мюсюлманско влияние, но имат силно запазено традиционно племнено наследство и напоследък развиват африканска идентичност).

9. Будизмът според тази теория не е развил собствена цивилизация, но немалко страни в Азия са с предимно будистки традиции и население, което поне прави възможно отделянето им от останалите ясно дефинирани цивилизации.

Хънтингтън вярва, че парадигмата, през която ще се формират конфликтите на бъдещето, е в ценностните различия между различните цивилизации, които не намаляват въпреки модернизацията. Модернизация не е равнозначно на „уестърнизация“, а глобалното разпространение на постиженията на Запада в сферата на технологиите, културата или начина на живот не означава автоматично приемане на ценностите и начина на мислене, характерни за западната цивилизация. Напротив, Хънтингтън посочва, че сред незападните цивилизации като цяло се наблюдава стремеж да пре-утвърждават стойността на собствените си културни традиции. Почти четвърт век след след публикуването на книгата му, този процес е видим в появата на съвременна форма на православен цезаропапизъм, в концепцията за „русский мир“, и във военната политика на Руската федерация в Грузия, Украйна и Молдова, представяна като ценностно обосновано противопоставяне на домогванията на Запада; по идентичен начин, зад заявките за създаване на взаимноизгодни икономически сътрудничества с други страни в рамките на инициативата „Един пояс, един път“, прозира експанзионистичната стратегия на Китай за постигане на световна политическа доминация чрез средствата на „меката сила.“

За настоящия анализ представлява интерес къде е мястото на България в теорията на Хънтингтън:

1. България е част от православната цивилизация. Русия е доминиращата страна в тази група – като територия, човешки ресурс и въоръжение, а и като заявка да бъде неин лидер. Повече от двадесет години Руската федерация се противопоставя на разширяването на НАТО на изток и на юг от държавите, които традиционно са част от Западния християнски свят, като същевременно демонстрира, че възприема България, Северна Македония, Сърбия, Черна гора, Румъния, Молдова, Беларус и Украйна като част от своята сфера на влияние и се стреми да им въздейства чрез различни механизми.
2. Страните от православната цивилизация имат различна историческа съдба от тези в централна и западна Европа. Те не са преживели Ренесанса, Реформацията, Просвещението, Великата френска революция или Индустриалната революция, които са оформили Запада. Събитията на Запад само бегло са докоснали тези страни, които са били или под властта на Османската империя, или под властта на Руската империя.
3. Поради горните две точки (геополитическите амбиции на Русия и историческата им съдба), тези страни е „много по-малко вероятно да развият стабилни демократични политически системи“ (1993, pp. 30-31).

Все още е рано да се каже в каква степен България потвърждава или опровергава теорията на Хънтингтън. Формално страната вече е член на НАТО и ЕС, което може да се интерпретира като опровержение на теорията на Хънтингтън, но същевременно редица български политици показват специално отношение към руската държава. Това дава основание на анализаторите да коментират силното руско влияние в страната, което не се изразява само в традиционно изтъкваната благодарност на българите за Освобождението, а в съществуващи политически и икономически лостове за въздействие. Прави впечатление, че през последното десетилетие термините „християнство” и „православие” все по-често намират място в политическото говорене в България.³⁰ Трудно е да се приеме, че това явление е свързано с внезапно засилване на религиозната ревност и на практикуването на традиционното вероизповедание в страната, но изглежда твърде вероятно да е проява на засиления стремеж за подчертаване на националната идентичност („българщината”), както се случва с популяризирането на т.нар. „мъжко хоро” на празника Богоявление. Причината може да се търси в утвърденото през вековете убеждение, че „религиозната принадлежност и народността са взаимосвързани” (Станков, 2020, с.137), което означава, че дори българите да не са много религиозни, те номинално се идентифицират като православни християни, а тази идентификация има потенциал за политическа употреба, когато се представя като сблъсък „ние срещу те.”

1.4. Българските организации в рамката на конкуриращите се ценности

Cameron & Quinn (2011) разработват „Рамката на конкуриращите се ценности” – теоретичен модел за организационната култура, която се изследва чрез създадения също от тях Инструмент за оценка на организационната култура (ИООК)³¹ – „може би най-често използваният инструмент за оценка на организационната култура в света” (р. 27). Причините за неговата популярност са голямата му емпирична основа с висока валидност на резултатите, евристичният подход, идентифициращ често невидимите, но в действителност доминиращи ценностни ориентации в една организация, и способността му да интегрира много измерения на организационната култура, предложени по-рано от други изследователи (Карабелъова, 2011).

Моделът на Камерън и Куин съдържа две измерения.

Първото измерение разглежда ефективността на организацията по критерия променливост или стабилност: в единия полюс са разположени качества като гъвкавост, свобода на действие и динамика, а в другия полюс са качества като стабилност, ред и контрол. Има организации, най-вече в частния сектор, които са ефективни, като се променят и приспособяват непрекъснато според различните условия на средата. При тях нито продуктивният

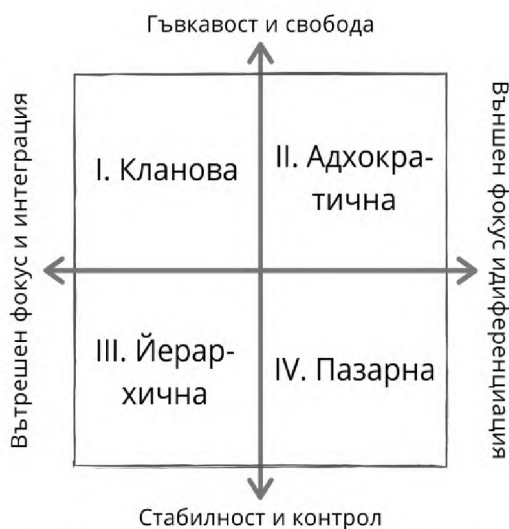
³⁰ Това не е изолирана тенденция, а общо явление в редица европейски страни. Нидерландският политик Хеерт Вилдерс интерпретира Втората война в Нагорни Карабах от 2020 г. между Армения и Азербайджан като сблъсък на мюсюлмани срещу християни и призова за подкрепа на „християнска Армения” против „ислямската агресия” (Wilders, 2020).

³¹ На английски език: Organizational Culture Assessment Instrument (OCAI).

микс, нито организационната форма остават еднакви за дълго време. Пример за такива организации са Google или Nike. И има организации, най-често (но не само) държавни агенции, които трудно и бавно въвеждат промени и за които устойчивостта, предвидимостта, продължителността и постоянството в начина на работа по определени правила – както в планирането, така и в изпълнението – има висока стойност за постигане и поддържане на ефективността. Пример за такива организации са университетите, държавните институции и конгломерати като Boeing.

Второто измерение отличава ефективността според критерия организационна съгласуваност или организационна самостоятелност. В единия полюс са организации, които ценят качества като вътрешна ориентация, интеграция и единство в своя начин на правене на нещата, а в другия полюс се ценят качества като външна ориентация и диференциация в подхода. Някои организации са ефективни, когато притежават вътрешна хармония, сплотеност и съгласуваност в начина си на работа, независимо в коя страна имат офис. Пример са IBM и Hewlett-Packard. Други организации са ефективни, ако са ангажирани във взаимодействие или съперничество с другите извън техните граници. Пример са Toyota и Honda, които следват принципа „мисли глобално, действай локално“ и съобразяват дейността си с особеностите на средата, а не следват централно предписан подход.

Двете променливи формират четири клъстера с характерни организационни ценности, разкриващи четири типа организационна култура. Тези ценности са конкурентни помежду си, тоест културите са алтернативни, а не допълващи се. Най-голяма е разликата между културите по диагонал.



Фигура 8. Четири типа организационна култура.
Адаптирана по Cameron & Quinn (2011, p. 39).

Четири типа организационни култури според тази теория са:

- **Йерархична култура:** изградена е от седемте основни характеристики на класическата бюрокрация, описани от Вебер: правила, специализация, меритокрация,

йерархия, отделна собственост, безличност и отчетност. Тези характеристики са оценени като най-важните за ефективното изпълнение на целите и са широко възприети в организации, чиято основна задача е да генерират ефективни, надеждни, плавно протичащи, предвидими резултати за дълъг период от време.

- *Пазарна култура:* организацията функционира като самия пазар, ориентирана е към външната среда и взаимодействието с външни страни като доставчици, клиенти, изпълнители, лицензополучатели, синдикати и регулатори. Докато в йерархичната култура вътрешният контрол се поддържа от правила, специализирани работни места и централизирани решения, пазарната култура оперира предимно чрез икономически пазарни механизми, за да постигне предимство пред конкуренцията. Основното допускане на пазарната култура е, че външната среда е враждебна, а потребителите са придирчиви и се интересуват от цените, затова организациите се стремят да повишат конкурентната си позиция чрез ясни цели и агресивно поведение. Този тип организации са фокусирани върху крайните резултати, показателите за печалба, постигнатите високи цели и осигурените клиенти. Доминиращите ценности в организации от пазарен тип са конкурентоспособността и производителността, а те се постигат чрез силен акцент върху външното позициониране и контрол.
- *Кланова култура:* напомня на организация от семеен тип. Такива са повечето японски компании. Клановата култура се отличава със сплотеност, участие и усещане за „ние.“ Те изглеждат по-скоро като разширени семейства, отколкото като икономически субекти. Вместо правилата и процедурите на йерархичните компании или конкурентното поведение на пазарните, типичните характеристики на клановите компании са работата в екип, програмите за ангажиране на служителите и корпоративната отдаденост към служителите. Тези характеристики се проявяват от практики като: създаване на полуавтономни работни екипи, които получават награди въз основа на екипни постижения (а не на индивидуални) и които наемат и уволняват собствени членове, създаване на кръгове за качество, в които служителите са овластени да дават предложения за това как да подобрят собствената си работа и ефективността на компанията като цяло. Основните допускания в клановата култура са, че на околната среда може да се въздейства най-добре чрез работа в екип и развитие на служителите, клиентите е по-добре да се възприемат като партньори, а организацията се занимава с разработване на хуманна работна среда и основната задача на мениджмънта е да дава възможност на служителите за участие, ангажираност и лоялност.
- *Адхократична култура:* името ѝ идва от израза *ad hoc*, което значи нещо специално създадено, с конкретна цел, понякога временно за конкретен момент. В този смисъл, тази организационна култура е най-отзивчива към свръхтурбулентните и непрекъснато променящи се условия на средата, които все повече характеризират организационния свят на XXI век. За разлика от предходните десетилетия, предимствата на различните продукти и услугите вече имат много кратък живот и постоянно се откриват новости, което налага нов тип организация. Адхократичните организации

функционират около допусканията, че новаторските инициативи водят до успех, организациите трябва да бъдат винаги подготвени за бъдещето и да се занимават основно с разработването на нови продукти и услуги, а основната задача на управлението е да насърчава предприемачеството, креативността и активността на служителите. Предполага се, че приспособимостта и новаторството водят до печалби, затова акцентът е върху „създаването на визия за бъдещето, организирана анархия и дисциплинирано въображение” (р. 49). За разлика от пазарните или йерархичните култури, при адхокрациите няма централизирана власт или властови отношения. Властта се прехвърля от човек към човек или от екип на задача към екип, в зависимост от това върху каква задача работи организацията в момента. Има силен акцент върху индивидуалността, поемането на рискове и отговорности и предвиждането на бъдещето, така че често хората в една адхокрация се включват едновременно в производството, контактите с клиентите, изследователската и развойна дейност и др.

Карабельова (2011) провежда мащабно изследване на българските организации според парадигмата на „Рамката на конкуриращите се ценности”, в което са включени представители на публичния и частния сектор. Резултатите сочат следната картина:

В българските организации – и публични, и частни – доминира йерархичната организационна култура, от което следва, че критериите за ефективност се свързват със стабилността, реда и контрола. Твърдите организационни структури и дейности, спазването на принципите на субординацията и тясната специализация, придържането към формалните правила и стандартизираните процедури носят усещането за устойчивост и се възприемат като надежден начин за оцеляване на организациите и техните служители, особено в период на бързо променяща се икономическа ситуация и произтичащото от нея нарастващо чувство за несигурност в обществото. Не случайно по измерението „избягване на несигурността” от класификацията на Хофстеде, резултатите определят България като култура, която подчертано избягва несигурността. Освен стремежа за справяне с актуалните рискове на средата, Карабельова вижда друг значим фактор за силната йерархична култура в наследството на социалистическата организационна структура с нейната „строга и стръмна йерархична структура” (с. 149). Разбира се, това състояние също има обяснение в резултатите по измерението „властово разстояние” в теорията Хофстеде, които определят България като страна с високо властово разстояние.

От значение за настоящия анализ е, че както ръководителите, така и служителите в държавните организации имат предпочитания към ценностите на йерархичния тип култура и водещи за тях са стабилността, контролът запазването на статуквото и спазването на формалните правила, процедури и политики. Друг важен елемент в профила на българския публичен сектор е предпочитанието на служителите към вътрешна ориентация – интеграция, единство, работа в екип, уеднаквени стандарти за работа на всички нива и във всички подразделения на институцията, хармония в междуличностните взаимоотношения и организационна сплотеност. На второ място в своите предпочитания служителите от държавния сектор поставят ценности, свързани с клановата култура, според която колективът е като

семейство, а ръководителят играе ролята на „обгрижващ баща” (с. 160). С други думи, и двата предпочитани типа организационна култура имат вътрешна ориентация. Служителите в държавни организации придават много по-малка значимост на ценностите на пазарната и адхократичната култура (те са свързани с процесите към ориентация навън, по-характерни за новия публичния мениджмънт, както и с промяна във взаимоотношенията между администрацията и гражданите, разгледани във втора глава. Сред тях са нови практики, според които на гражданина се гледа като на клиент и потребител и той вече има по-овластена позиция в сравнение с практиките от миналото). Това носи риска да затвори организацията към изискванията на външния свят.

Когато една организация има исторически наследен модел на функциониране и когато хората в нея следват и приемат този модел, би било особено трудно да се въведат нови практики на „отваряне”, допускащи външни участници като равноправни агенти при вземането на решения и стимулиращи гражданското участие, прозрачността, споделеността на правомощията и хоризонталността в този процес. Високото властово разстояние, високото ниво на тревожност от несигурността, както и исторически изграденият модел на функциониране на публичния сектор в България, обосновават неговата съпротива към промените. В този смисъл не може да се очаква работещите в администрацията да бъдат инициатори за промени в организационната култура, насочени към повече адаптивност към предизвикателствата и отзивчивост към очакванията на гражданите.

1.5. Българската политическа култура

В своя най-ранен период, политическата култура е схващана обобщено като „конкретен модел на ориентация към политически действия” (Almond, 1956, p. 396). Така например, според Алмонд, Великобритания, САЩ и някои от страните от Британската общност може да имат различни политически системи, но обща политическа култура.

Almond & Verba (1963) предлагат под политическа култура да се разбират „конкретни политически ориентации – нагласа към политическата система и нейните различни части, и нагласа към своята роля в системата“ (р. 12). И добавят, че това включва разбиране как политическите системи са интернализирани под формата на познания, чувства и оценки сред членовете на едно общество.

Техният подход е дедуктивен и следва модела „понятие – концепция – индикатори – измерване – научен факт”, тоест научният път е от абстрактната теория към практиката (Танев, 2012). Според Алмонд и Верба, политическата ориентация включва три съставни части – познания (когниции), чувства и оценки. Политическата ориентация на индивида може да се изследва ефективно и систематично, ако се изследват следните области:

1. Какво е неговото познание за нацията и държавата, за нейната история, минала и настояща политическа система и въобще за нейните основни конституционни характеристики? Какво чувства към особеностите на политическата система? Какви са неговите повече или по-малко обосновани оценки за нея?

2. Какво знае за структурите и техните роли в обществения живот, за политическите елити и за конкретните предложения за политики, които съставляват процеса на създаване на политики? Какви са неговите чувства и мнения за структурите, за лидерите и за предлаганите политики?
3. Какво познание има за прилагането на политиките, за структурите, лицата и решенията, включени в този процес? Какви са чувствата и мненията му за тях?
4. Как индивидът възприема себе си като част от тази политическа система? Какви са познанията му за неговите права, власт, задължения и за начините, по които може да оказва влияние? Как се чувства по отношение на способностите си да влияе на властта? Как формулира политическите си мнения и оценки?

Отговорите на тези въпроси могат да се разположат в проста матрица, която помага да се обобщят тенденциите в дадено общество.

	1. Системата като главен обект	2. Входни обекти	3. Изходни обекти	4. Азът като обект
Познание				
Афект				
Оценяване				

*Таблица 23. Индикатори на политическата култура.
Адаптирана по Almond & Verba (1963, p. 15).*

Три типа политическа култура

Въз основа на изследването на политическите ориентации на гражданите на пет страни³², Алмънд и Верба съумяват да идентифицират три идеални типа политическа култура, които в българската политическа наука е прието да се наричат „патриархална”, „поданическа” и „участническа”.³³ Те се формират от комбинацията на стойностите (1 за „наличие” или 0 за „отсъствие”), които индивидът придава на ориентации към политическата система, нейния вход и изход, и собствената си роля като политически актьор в тази система.

Патриархална е тази култура, при която хората по начало са аполитични. Те нито притежават знания за дейността на държавата, нейните институции и политики, нито се възприемат като участници в политическия процес.

Поданическа култура съществува, когато хората са запознати с държавата и с резултатите от прилагането на нейните политики, но им липсва ориентация към входните обекти

³² Страните са САЩ, Великобритания, Италия, Германия и Мексико.

³³ Виж например Танев (2012). На английски типологията е малко по-различна: *parochial, subject, participant*. Може да се каже, че българският не съвсем буквален превод успешно влага смисъл, съобразен с българския социолингвистичен апарат.

и към себе си като участници в процесите. Индивидът е наясно с политиката, но ролята му в нея е сведена до изпълнител на нареждания.

Участническа е културата, при която хората имат ориентация по всички изследвани категории. Те познават системата на управлението, наясно са с процесите на внасяне в политиката, както и с резултатите от управлението, и възприемат себе си като активни граждани. Те знаят, че могат да изразят предпочитанията си чрез групи по интереси и политически партии, чрез гласуване на избори или чрез други политически дейности. И нещо повече – те харесват, че могат да правят това.

В матрицата на Алмънд и Верба, това категоризиране придобива следния вид:

Типове полит. култури	Системата като главен обект	Входни обекти	Исходни обекти	Азът като активен участник
Патриархална	0	0	0	0
Поданическа	1	0	1	0
Участническа	1	1	1	1

Таблица 24. Три идеални типа политически култури.
Адаптирана по Almond & Verba (1963, p. 16).

Осъзнавайки, че рядко може да се открие „чист“ тип политическа култура в една страна, Алмънд и Верба говорят за „културен микс“ – смесени култури, които притежават характеристики на два типа култури.

Танев (2012) посочва няколко съществени пропуски в концепцията на Алмънд и Верба, например, че представят политическата култура като даденост и непроменлива величина в развитието на индивидуалния жизнен път. Друг, още по-значим пропуск в тази концепция, е претенцията за универсалността на типовете култури, без да се взема предвид, че идеалните култури могат да променят своето съдържание в различни епохи и различни региони. Не на последно място, говорейки за политически култури на отделни държави, изследователите пропускат наличието на политически субкултури – определени групи от хора, сред която е по-изявен различен тип култура, в сравнение с осреднената национална култура.³⁴

Интерес представляват и някои „пресечни точки“ на изследванията на Алмънд и Верба с други изследвания. Така например, те въвеждат термина *гражданска компетентност*, за да опишат увереността на гражданите, че могат да влияят на хората, които вземат

³⁴ Може би Верба разбира тези ограничения и две години след това изследване се заема с нов проект, този път обаче следвайки т.нар. интерпретативен подход, който е индуктивен и следва логическия и изследователски механизъм „наблюдение на факти - класификация - обобщение - нова теория“, тоест тръгва от частното към общото (Танев, 2012). Въпреки, че отликите между двата горепосочени подхода са изключително интересни за политическата теория от концептуална и практическа гледна точка, тук главен интерес представлява подходът на Алмънд и Верба и то се ограничава до него.

решения. Алмънд и Верба между другото отчитат, че нивата на компетентността, която обикновените граждани приписват на себе си в отношенията с властите, значително варират между някои от изследваните пет държави. Обяснение на тези различия предлага Hofstede (1980), който открива, че има силна отрицателна корелация между високите стойности на гражданската компетентност в изследването на Алмънд и Верба и стремежа към избягването на несигурността: в страните с по-слабо избягване на несигурността, гражданите възприемат своята гражданска компетентност като по-висока, отколкото гражданите в страни с по-силно избягване на несигурността. Hofstede et al. (2010) също така стигат до заключението, че гражданите от страните, избягващи несигурността, изпитват по-малко увереност, че могат да повлияят на решенията на управляващите, отколкото гражданите от страни, приемащи несигурността. По-малко граждани от общества, избягващи несигурността, са готови да протестират, когато не одобряват решенията на властите, а ако все пак протестират, използват сравнително конвенционални средства като подписки и демонстрации. Нещо повече, по-голямата част от гражданите в страните с високо избягване на несигурността смятат, че правителството трябва да потиска по-крайни протестни действия като бойкоти, окупации и седящи стачки. Гражданите от страните с по-слабо избягване на несигурността смятат, че могат да участват във вземането на политически решения на местно ниво, склонни са да протестират срещу правителствени решения, които не одобряват и изразяват готовност при необходимост да предприемат по-крайни и неконвенционални форми на протест действия. Те не смятат, че правителството трябва да репресира подобни протести. Гражданите от страни, избягващи несигурността, не само се чувстват зависими от експертния опит на правителството, но и приемат ситуацията като нормална – че нещата са такива и трябва да са такива. Хората от тези страни също така по-малко се интересуват от политиката и по-малко склонни да се доверяват на политиците и държавните служители в своята страна. За разлика от тях, гражданите от страни, които имат по-ниски нива на избягване на несигурността, участват по-често в доброволни инициативи, сдружения и общественополезни дейности.

Изглежда, че капацитетът за гражданско участие все пак е капацитет на обществото като цяло и той не зависи само от правната уредба и степента на демократичност. От тук следва въпросът дали в едно демократично общество, чията политическа култура не е участническа, може да има активно гражданско участие?

Дефиниране на българската политическа култура

Сред авторите, поддържащи становището, че България има политическа култура от поданически тип, са Георгиев (2000), който я нарича „верноподаническа култура”, и Гълъбов (2011), който я определя като „политическа култура на несигурността.” Българската политическа култура според последния е „култура на поданика” и се отличава с убеждението на гражданите, че „властта не подлежи на никаква форма на граждански контрол” (с. 144). Тодоров (2011) също описва българската политическа култура с характеристиките,

присъщи на поданическата култура, а дори и с черти на патриархалния тип култура. Сравнително ниската избирателна активност в България потвърждава патриархалния и аполитичен подход на българските граждани към политическия живот в страната. В такава ситуация гражданите са дезангажирани, искат решенията на проблемите им да се случат бързо и окончателно, но очакват също така тези решения да дойдат отвън и не предприемат действия. В психологията този феномен се нарича „външен локус на контрол” – вярването на хората, че животът им зависи от външни сили, а не от собствените им волеви усилия. Полярната позиция е „вътрешен локус на контрол”, който е свързан с увереността на хората, че животът им зависи предимно от тях и техните активни усилия.

Откритата от Хофстеде корелация между избягването на несигурността и гражданската компетентност, предполага, че щом България се характеризира с висока степен на избягване на несигурността, то гражданите са по-пасивни в отношенията си с държавата, следователно участническият тип е по-слабо застъпен в националния политически културен микс.

Ежегодният Индекс на демокрацията също дава данни за политическата култура в България. Индексът поставя България в категорията на „опорочените демокрации”, като един от критериите за оценяване е състоянието на политическата култура (Economist Intelligence Unit, 2019).

Място в света	Обща оценка	Изборен процес и плурализъм	Функциониране на правителството	Полит. участие	Политическа култура	Граждански свободи	Тип политически режим
47	7.03	9.17	6.43	7.22	4.38	7.94	Опорочена демокрация

*Таблица 25. Позиция на България в Индекса на демокрацията.
Адаптирана по Democracy Index 2019.*

Индексът ранжира 167 страни, а максималната оценка по всяка от петте категории е 10. В случая с политическата култура, колкото по-висока е стойността ѝ, толкова по-участническа е културата, защото „културата на пасивност и апатия – послушно кротко гражданство – не съответства на демокрацията” (Economist Intelligence Unit, 2015, p. 52).

Налага се изводът, че българската политическа култура е предимно поданическа и патриархална със все още слаб участнически компонент.

Обобщена, българската национална култура притежава следните характеристики:

Автор / теория	Характеристика	Проявления в български условия
Хофстеде	<i>Високо властово разстояние</i>	Малко доверие между хората с повече и с по-малко власт; концентрация на властта в ръцете на малцина; централизирано вземане на решения; относително многоброен ръководен персонал; недопускане на гражданите в процесите на вземане на решения. <i>Популярни изрази:</i> „Бог високо, цар далеко” (народна поговорка). „Аз съм инструментът във властта, който разпределя порциите на финансиране в държавата” (Ахмед Доган).
	<i>Колективизъм</i>	Разделяне по групи на принадлежност; неравно третиране на „свои” и „чужди”, независимо от равенството пред закона; протекция на „своите” и изключване на останалите; политически патронаж; вероятност от корупция. <i>Популярни изрази:</i> „Не се цепи от колектива.” „Имаме си обръчи от фирми – те ни финансират, ние им помагаме” (Ахмед Доган).
	<i>Избягване на несигурността</i>	Избягване на крайни форми на протест; придържане към установените правила, дори когато носят фрустрация; по-малко участие в решения на местно ниво; по-слабо участие в граждански движения. <i>Популярен израз:</i> „Българинът иска нещо да стане, но го е страх да не стане нещо” (неизвестен автор).
Ингълхарт	<i>Светско-рационални ценности</i>	Приемане на развода, аборта, евтаназията.
	<i>Ценности, свързани с оцеляването</i>	Етноцентризъм; подозрителност и недоверие към „външните”; въздържане от политически действия; по-ниски нива на щастие; отхвърляне на хомосексуалните. <i>Популярни изрази:</i> „Бели пари за черни дни”; „Да би мирно седяло, не би чудо видяло”; „Преклонена глава сабя не я сече” (народни поговорки).
Хънтингтън	<i>Православна цивилизация</i>	В сферата на исторически интереси и влияние на Русия; по-малка вероятност от развиване на стабилна демократична система.
Камерън и Куин	<i>Йерархичен тип организации</i>	Централизация, субординация, придържане към формалните правила и процедури; затвореност за външния свят, изолиране от динамиката на обществената среда и желанието на гражданите. <i>Популярен израз:</i> „Всяка жаба да си знае гъола” (народна поговорка).

Алмънд и Верба	<i>Поданически и патриархален тип култура</i>	Граждани с ниска увереност в способността си да въздействат на управляващите; по-слаба гражданска активност; външен локус на контрол по отношение на политиката. <i>Популярен израз:</i> „Бог високо, цар далеко” (народна поговорка).
-----------------------	---	---

Таблица 26. *Особености на българската национална култура.*

Разработка на автора.

2. **Особености на българския преход.**

Христов (2017) твърди, че въпреки сериозната времева дистанция, обществените реалности, анализирани в доклада на Тристранната комисия³⁵ за кризата на западната политическа система, в голяма степен напомнят на съвременната българска действителност. Той обаче пропуска да отбележи, че пътят, по който българското общество е достигнало до своята „криза на демокрацията”, е коренно различен от пътя на западните демокрации и вероятно извън външните проявления кризата има различен характер. Траекторията на българското обществено-политическо развитие през последните 30 години е много по-различна от траекторията на демократичните западни общества през първите 30 следвоенни години, защото България преживява невиджани в своята история събития и процеси, които обобщено получават названието „*преход*.”

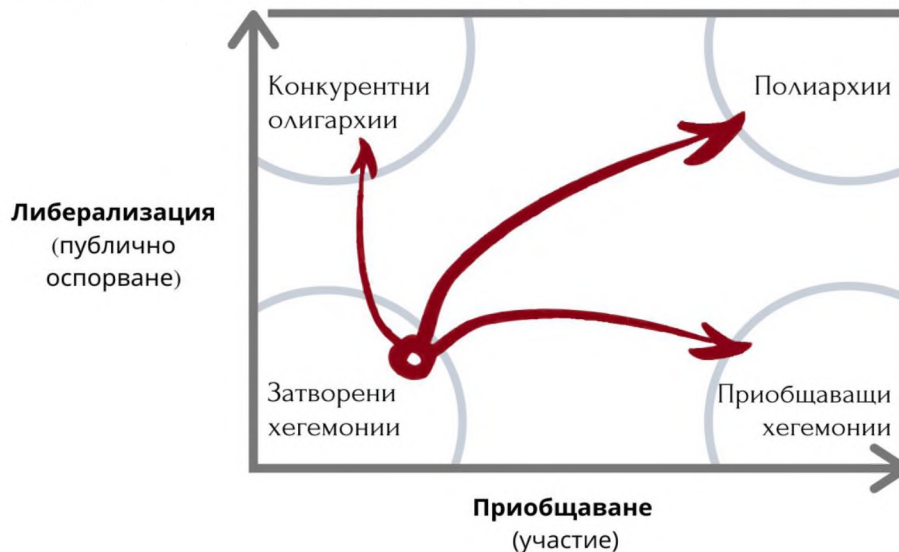
Крайт на комунистическите диктатури в Източна Европа в края на 80-те години на ХХ в. е свързан с оптимизъм и надежди, че вече няма прегради за разпространението на демокрацията в света. Може би най-известен израз на тази тенденция е тезата за „крайт на историята“ (Fukuyama, 1989; 1992). Според нея след като всички основни идеологически опоненти на демокрацията в историята, като абсолютизмът, фашизмът, комунизъмът и военните диктатури, вече са паднали, от тук насетне човечеството навлиза в епоха на либералната демокрация, която е крайна точка в идеологическата еволюция на човечеството. И въпреки, че създаването на демократични общества е труден и дълъг процес, който може да минава през много препятствия и превратности, за Фукуяма в дългосрочен план тя няма по-добра алтернатива. По-горе е спомената критиката на тази теза, отправена от Хънтингтън, а той далеч не е единственият, който изразява несъгласие с виждането на Фукуяма. И все пак, Фукуяма не твърди, че демокрацията няма да има съперници (другите цивилизации, в случая с Хънтингтън), а че те не са толкова добри обществени системи, поне от перспективата на западния светоглед. Демокрацията ще се наложи в дългосрочен план, независимо от това какви препятствия и трудности среща в определени исторически периоди, е хипотезата на Фукуяма. В този смисъл редица събития в историята на пост-комунистическа България доказват, че процесът на налагането на демокрацията определено е изпълнен с трудности, препятствия и превратности, но все пак не е безнадежден.

³⁵ Докладът „Кризата на демокрацията” от 1975 г. е разгледан в глава 1.

2.1. От диктатура към демокрация

Според Dahl (1971) превръщането на едно недемократично общество в демократично минава през постепенната трансформация на режима. Процесът според него минава през четири фази, които той описва по следния начин:

- *Затворена хегемония* – ситуация, когато гражданите нямат право на мнение, опозиционно на властта;
- *Конкурентна олигархия* – ситуация, когато само една специфична и привилегирана група от граждани има право на опозиционно мнение;
- *Приобщаваща хегемония* – ситуация, когато на всички граждани е осигурено определено право на изразяване на мнение и участие;
- *Полиархия* – ситуация, когато всички граждани имат пълни и равни права и възможности за изразяване на мнение, участие и публично политическо конкуриране.



Фигура 9. Преход към полиархия. Адаптирана по Dahl (1971, р. 7).

Описвайки тези стадии на обществата в еволюцията им от недемократия към демокрация, Дал застъпва позицията, че постепенният преход чрез приобщаване на нови групи към правилата на демокрацията води до по-устойчиви полиархични общества. Пропускането на някой от етапите на политическа трансформация и директното влизане във фазата на полиархия носи по-голям риск обществото да се отклони от демократичните принципи. Желаният краен резултат на това развитие е консолидацията на демокрацията, при което демократичните институции функционират стабилно и е гарантирана необратимостта на демократичния процес (Карасимеонов, 2013).

Carothers (2002) анализира т.нар. „преходни демокрации“ и предизвиква петте основни допускания, на които се основава парадигмата на прехода:

1. Излизайки *от* един диктаторски режим, една държава непременно ще поеме курс към демокрация. Според него това не е вярно, тъй като някои страни са заели устойчива позиция между авторитарен и демократичен режим.
2. Демократизацията протича в последователност от определени етапи:
 - a. *Отваряне* – това е „период на демократична ферментация и политическа либерализация, в който се появяват пукнатини в управляващия диктаторски режим” (2002, р. 7);
 - b. *Пробив* – преходен стадий, при който ускорено протичат „крахът на режима и бързото възникване на нова, демократична система, с идването на власт на ново правителство чрез национални избори и установяване на демократична институционална структура, често чрез обнародване на нова конституция” (пак там);
 - c. *Консолидиране* – „бавен, но целенасочен процес, при който демократичните форми се трансформират в демократична същност чрез реформата на държавните институции, уреждането на избори, укрепването на гражданското общество и цялостното привикване на обществото към новите демократични „правила на играта“ (пак там).

В много страни в преход, отбелязва Кародърс, това не се случва наистина.

3. Изборите имат определящо значение. Според някои теории, провеждането на избори е равнозначно на демокрация. В определени моменти от историческото развитие и в определени вече установени демократични държави изборите може да са били решаващи за наличието на демокрация, но в обществата в преход към демокрация това не е точно така. Изборите дават демократична легитимност на новите пост-диктаторски управления, но както Diamond (2002) уместно отбелязва, псевдодемокрациите и хибридният режим фалшифицират или контролират по други начини вота и така го използват като фасада на демокрация.
4. Местните фактори и предпоставки в преходните страни (като икономическо състояние, политическа история, институционални наследства, етнически състав, социокултурни традиции и други „структурни“ характеристики) няма да влияят съществено на процеса на преход. Изглеждало е сякаш единственото необходимо условие е политическият елит на съответната страна да има желание за демократизация. Събитията в страни като Албания, Монголия или Мавритания, които почти едновременно започват преход в края на 80-те и началото на 90-те години на XX в., показват, че има характерни национални особености.
5. Преходите от т.нар. „трета вълна на демокрацията” (Huntington, 1991) протичат в цялостни и функциониращи държави, в които съществуват достатъчно предпоставки за преобразуването им в демокрации. Демократизацията е трябвало да включва определено реструктуриране на държавните институции –като създаването на нови изборителни институции, парламентарна реформа и съдебната реформа –но всичко това би трябвало да се случи като модификация на вече функциониращите държави. Неглижирано е било, че някои държави трябва да се изградят от нулата, или че е

необходимо да реформират съществуващи, но в голяма степен нефункционални държави. Доколкото изграждането на държава е било част от прехода, предполагало се е, че изграждането на демокрация и изграждането на държавност взаимно ще се подпомагат или че дори са елементи от един и същи процес, а се оказва, че това често не се случва.

Според Dahl (1998) при прехода на едно общество от недемократично към демократично управление, ранните демократични *договорености* постепенно се превръщат в *практики*, които с времето се превръщат в уредени *институции*. Противно на описания от Дал еволюционен път, обаче, Кародърс отбелязва, че вместо да постигнат напредък към демокрация, много от общества в преход попадат в състояние на застой, което той назовава „сива зона“.

Теоретичната концепция на Дал и приложената критика на Кародърс могат да се обединят в обща рамка за разглеждане на българския преход: като „преходна демокрация“ в процес на трансформация на своята политическа система, страната преминава през фазите от затворена хегемония към полиархия, при което обаче се появяват редица неочаквани проблеми, възпрепятстващи устойчивото ѝ задържане в последната фаза. Оказва се, че консолидацията на демокрацията в България е в по-изостанал етап на развитие и на българското общество му е нужно повече време за постигането ѝ, отколкото на посткомунистическите общества в Централна Европа (Карасимеонов, 2013). Защо е така?

2.2. „Обърнатата тилианска перспектива“ или „плячкосването на държавата“ като елитен проект на прехода

Ganev (2005) развива теория за причините посткомунистическите държави (или поне значителна част от тях) да са слаби демокрации с „криза на държавния капацитет.“ Използвайки за основа анализа на Чарлз Тили за формирането на държавата в Западна Европа, той създава своята „обърната тилианска перспектива“ за причините за лошата инфраструктура на управлението в страните от Източна Европа и бившия Съветски съюз след срива на тоталитарните режими.

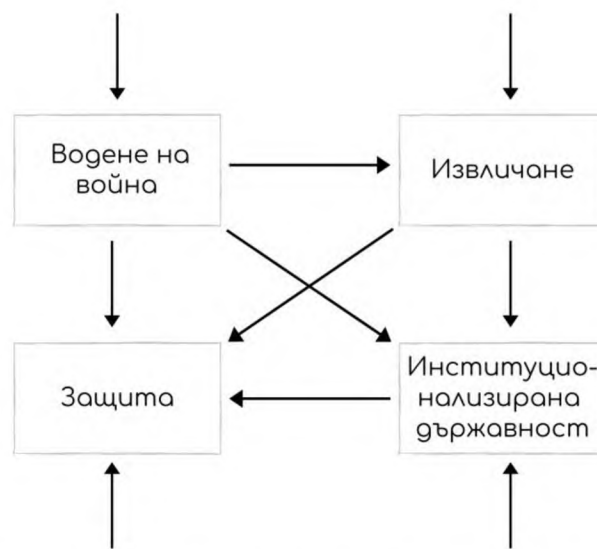
Тилианската перспектива

Перспективата на Tilly (1985) се развива около централната идея, че държавните структури са оформени в хода на реализиране на своеобразна управленска визия, която той нарича „доминиращ елитен проект.“ В случая с историческата епоха, изследвана от него – ранната европейска модерност – този проект е воденето на война.

Тили идентифицира четири дейности, чрез които развитието на отношенията в постсредновековните държави води до изграждането на устойчиви държавни структури, и които в крайна сметка определят създаването на стабилна държавност:

1. *Водене на война*: елиминиране или неутрализиране на неприятелите или съперниците, намиращи се извън териториите, които елитите владееят.
2. *Институционализиране на държавността*:³⁶ елиминиране или неутрализиране на вътрешните съперници и изграждане на институции, необходими както за защита на поданиците, така и извличане и за водене на война.
3. *Защита*: елиминиране или неутрализиране на враговете на техните поданици.
4. *Извличане*: придобиване на средствата за извършване на първата дейност.

Воденето на война, извличането на ресурси, институционализирането на държавността и защитата на населението са взаимосвързани и взаимозависими. Според Тили класическият европейски държавен опит може да се обобщи чрез следния причинно-следствен модел:



Фигура 10. Изграждане на институциите според Тили.
Адаптирана по Tilly (1985, p. 183).

Краят на Средновековието в Европа заварва множество феодали, управляващи големи или по-малки владения, които си съперничат и воюват помежду си, за да завладеят още територии. Воденето на война изисква ресурси, които владетелите получават от населението на своите владения – човешки ресурси, въоръжение, храна, настаняване, транспорт, доставки (или парите за осигуряването им). Колкото повече расте способността за водене на война на един лидер, толкова повече расте капацитетът му за извличане на ресурси. Ако един лидер води победоносна война и унищожи или неутрализира своите съперници (или в някои случаи започне сътрудничество с тях), това му позволява да формира крепка държава с разнообразни административни структури: за поддържане на реда, данъчни, съдебни, образователни и др., които също допринасят за формирането на държавата. За да се поддържат

³⁶ В оригиналния текст Ганев използва термина „state making.” Използваният тук термин „институционализиране на държавността” (или „институционализирана държавност”) е възприет след консултация с автора.

структурите и да работят добре, лидерът започва да търси съюзници вътре в обществото, затова се обръща към някои социални класи и се договаря с тях. Членовете на тези класи получават защита от своите противници или конкуренти в обществото, а в замяна отдават своите ресурси или помагат за контрола над останалите групи от населението. Ето защо създаването на държавните структури не е само в полза на елита – то неизбежно включва взаимодействия между властимащите и многобройни групи в обществото и постепенното им включване. Една много важна последица за развитието на националните държави по този модел, е че с времето, за да постигнат повече вътрешна сигурност, властващите елити започват да правят повече отстъпки на все повече социални класи и групи в своите владения: предоставят им повече права, създават представителни институции, апелативни съдилища и др. Впоследствие тези нови права още повече ограничават традиционното авторитарно управление и допринасят за създаване на модерна държавност и устойчиви институции. Така извличането на ресурси за водене на война с времето става „интерактивен процес, който постепенно се институционализира, като по този начин доведе до появата на правила и регулации, които осигуриха на слабите поне някаква степен за защита срещу грабителски нападения. Сближаването на интересите и нагласите направи възможен възхода на структурирана, управлявана по правила, институционализирана област на ефективно управление” (Ganev, 2005, p. 435).

Обърнатата Тилианска перспектива

Чрез „обърнатата тилианска перспектива” Ганев предлага обяснение за събитията, довели до един от най-значимите проблеми на прехода в България и другите страни от бившия съветски блок – кризата в капацитета на държавните институции.³⁷ В своята обърната тилианска перспектива Ганев твърди следното:

1. Доминиращият елитен проект след падането на комунистическия режим в България е „извличането на ресурси”, което се изразява в плячкосване на богатството, натрупано в държавната сфера.
2. Посткомунистическите елити имат капацитета да манипулират потоците от ресурси вътре в рамките на съществуващата институционална структура на държавата и нямат изгода от съществуването силни държавни агенти. Напротив, успехът на техния проект зависи от това да подкопават отвътре функционалността на ключовите институции.
3. Когато в началото на прехода грабителските елити започват извличането на държавните ресурси, няма други собственици, които да им се противопоставят, а това

³⁷ Putnam (1993) също подчертава, че историческите събития оказват влияние на състоянието на институциите: „Институциите са оформени от историята. Каквито и други фактори да повлияят на тяхната форма, институциите имат инерция и „стабилност“. Следователно те възпроизвеждат исторически траектории и повратни точки” (p. 8). В този смисъл, логично и закономерно е качеството на българската институционалност да е свързано с конкретни видими и (особено в този случай) невидими на пръв поглед събития от най-новата история на България.

спомага (поне в краткосрочен и средносрочен план) доминиращият елитен проект да не срещне съпротива.

Тези три допускания формират „обърнатата тилианска перспектива.” Тили обяснява как в западноевропейския случай елитите се изправени пред недоволството и съпротивата на масите и в резултат създават стабилни държавни структури, а Ганев обяснява как в България „хищните елити отслабват държавните структури, въпреки постоянството на исканията на хората за повече и по-добро управление” (2005, pp. 435-436). Така българското общество става свидетел как за кратък период от време една мощна тоталитарна държава се превръща в „една слаба държава, отхвърляна, неефикасна, немощна, неспособна да се наложи над организираната престъпност, над частните „групировки” (Тодоров, 2011, с. 22).

Ганев (2001) обръща сериозно внимание на свършено различния исторически контекст в новите демократични държави, където след падането на комунизма всички основни активи – природни ресурси, средства за производство и финанси принадлежат на държавните агенции и са контролирани от тях, така че икономическите структури са свързани с административните структури. След формалния край на тоталитарния режим, доминиращият елит на власт започва да „извлича” ресурсите, останали от предишното правителство и устройва новите държавни институции така, че да му помагат. Това става възможно благодарение на тоталния монопол на комунистическата партия-държава върху богатството на нацията след четиридесет и пет години власт, отличаваща се с „безмилостни принудителни присвоявания” (2005, р. 436). Политическите елити на пост-комунистическите общества искат да притежават това богатство и за целта им е необходимо да контролират стратегическите места, в които са концентрирани държавните активи. Ганев посочва различни начини, по които се случва преразпределението на националното богатство: (а) прехвърляне на публични активи чрез внезапни мащабни транзакции през наразгадаем лабиринт от офшорни компании; (б) продължаващо „рефинансиране“ на частни финансови институции от държавни банки, и така докато частните неочаквано изчезнат, а държавните банки фалират; (в) институционализирано търсене на наем, при което спонсорирани от елита частни субекти хващат в клопка правителствата в дългосрочни несиметрични отношения; (г) корумпирани счетоводни процедури, при които правят възможно печалбите, генерирани в публичния сектор, да се приватизират, а загубите, натрупани в частния сектор, да се национализират; (д) в някои стратегически локации и ресори цели сектори на държавната администрация се „приватизират“ и започват да работят в полза на старите номенклатурни мрежи, като насочват публични активи към тях. Кръговете, или елитите, които забогатяват с резултат от тези практики, Ганев нарича „посткомунистически хищници.”

Накратко, това е период на „трансформирането на политическата власт на комунистическата партия в икономическа” (Гълъбов, 2011, с. 138).³⁸ Карасимеонов (2013) експлицитно описва този процес:

³⁸ Lipset (1960) в „Political Man” развива виждането, че няма голяма обществена промяна, протичаща по мирен път, в която предишните управляващи да не участват. По същия начин бившият управляващ елит в България трансформира своите средства за влияние.

„Това бе целенасоченото създаване на механизми и процедури, повечето от тях прикрити, за бързо натрупване на номенклатурен капитал. Но не чрез прехвърляне на собственост, а чрез директно разпределяне на националното богатство под егидата на БКП към определени групировки. За тази цел бяха създадени десетките банки, които реално бяха главно каси за преразпределяне на държавните авоари в определена, дирижирана от комунистическата парти, насока.

...Държавните предприятия се оказаха параван за изсмукване на държавното богатство и без да се носи отговорност за стопанската дейност. Държавно-партийни чиновници де факто приватизираха дейността на тези предприятия, които бяха обкръжени от десетки частни фирми. Така се създаде омагьосаният кръг, чрез който банките финансираха безпрепятствено държавните предприятия, а самите банки, постоянно рефинансирани от ДСК и БНБ, се превърнаха в голямата икономическа прахосмукачка, прахосала милиони долари народно имущество и обогатила една тънка прослойка от хора и техните семейства” (с. 88-89).

Най-търсената „плячка“ сред ресурсите са материални активи (като пари, сгради, машини, производствена техника, ценности от различен вид и др.), но наред с тях се злоупотребява и с нематериалните организационни активи на публичния сектор (като важна информация, лоялността на държавните служители, административното знание и общественото доверие в политическите институции).

Ганев обяснява защо точно разграбването на ресурсите е станало господстващия проект на елита в посткомунистическите общества чрез отговора на Тили по въпроса защо някога проектът в Западна Европа е бил воденето на войни: „Защото това работи” (с. 436).

Според Ганев, цялостният социален контекст в края на комунизма през 1989 г. и непосредствено след това улеснява разграбването на публичните ресурси. Държавните органи в този период контролират всички средства за производство, природни ресурси и финансови активи, а това означава, че икономическите структури са свързани с административните.³⁹ Обществената сфера де факто не съществува: няма организирани социални групи с формулирани и изразени интереси, нито посреднически организации, така че през тези години няма кой да обърне внимание и да реагира на разграбването. Още повече, че извличането от държавата в ранния посткомунизъм се случва не чрез средствата на видимата принуда (както Тили отбелязва, че се случва при воденето на войни), а чрез безболезнени и скрити операции, които не срещат сериозна социална съпротива. Тили разграничава принудата и преднамерено нанесените щети, от щетите, които са причинени неволно и по невнимание, непреките щети и тайните щети. Ганев заема идеята за „*тайни щети*” като уместна

³⁹ Президентът Желев (2014) сочи реституцията на собствеността като пример за това как грабителският елит използва правителствените структури за постигане на частните си интереси, като ги отслабва и възпрепятства тяхната основна дейност в полза на публичния интерес. Въпреки наличието на сравнително добри закони за възстановяване на собствеността (зеделската земя и покритата градска собственост), процедурите са забавят дълги години и връщането на земята отнема много повече време, отколкото би трябвало.

за изследването на посткомунизма. Според него елитът нанася на обществото тайни щети, защото извличането от държавата се случва в тайните бюрократични „пространства”, от които гражданите са изключени. Извличането в посткомунистическия свят е прикрито, а населението не участва нито чрез сътрудничество в процеса, нито като опозиция. Има закони и регулации, чрез които извличането да се спре, но няма активни граждани, способни да наблюдават управлението на обществената собственост и да контролират хищните елити. Тези елити имат доста различен подход от други известни в историята видовете извличане: тук не се наблюдава директно отнемане на ресурси от една група или класа, няма и психологическа или физическа виктимизация на групата, от която се отнема, и накрая, това не е процес на официална държавна политика, а е действие през неформални мрежи.

В тази ситуация бъдещето е неясно. Тъй като хищническите елити нямат стимул да развият стабилни държавни институции, когато един ден поради някакви причини се оттеглят от активната си дейност и напуснат стратегическите си позиции, след тях ще остане само малък или никакъв „организационен остатък“, който бъдещите управници могат да надграждат. Важен въпрос, който поставя Ганев, е дали изобщо на посткомунистическата политическа сцена ще се появят политически елити, които имат стимул да изграждат жизнени държавни структури. Краткият му отговор е, че такива структури могат да бъдат създадени само от държавотворци, които по никакъв начин не трябва да се включват в настоящия доминиращ елитен проект, а трябва да се стремят да създадат собствен алтернативен проект, който да не е свързан с извличане от държавата.

Двете перспективи обобщени

Войната изисква определени ресурси, които могат да дойдат от управляваните хора, ето защо елитът създава институции, които да му помогнат да организира „извличането” на ресурсите, но същевременно да предпазват хората от прекомерна експлоатация, а и от конкурентните елити от други страни, така че в крайна сметка елитът да спечели подкрепата на хората, които управлява и да може в дългосрочен план да реализира своя проект. Тили смята, че този модел е допринесъл за изграждането на държавност и създаването на ефективна структура на управление в Европа. Поведението на елитите в посткомунистическите общества е насочено към „извличане” на ресурси от богатството на държавата, без да осигуряват защитата на населението и без да създават силни и ефективни институции. Ганев смята, че този модел е допринесъл за кризата на институционалността в пост-комунистическите общества.

Критерий	Тилианска перспектива	Обърнатата тилианска перспектива
Регион на изследване	Западна Европа.	Източна Европа и бившият СССР.

Исторически период	От края на феодализма до появата на национални държави (18 – 19 век).	Крайт на 80-те – началото на 90-те години на 20 век.
Проект на елита	Водене на войни.	Извличане на ресурси.
Институционализъм	Създаване на ефективни институции.	Използване и обезсилване на институциите.
Тип на извличането	Открит, видим, прогнозируем, наблюдаем и договоряем, с еволюирането на обществените отношения – все по-регулируем и контролируем не само от държавните институции, но и от поданиците / гражданите.	Таен, основан на неформални отношения и мрежи, неконтролируем от институциите и гражданите.
Движение на ресурсите	От населението и територията към елитите и държавата; в замяна населението получава защита.	От държавата към елитите; населението не получава нищо.
Включване и участие	Създаване на договорености между елитите и другите социални актьори; гражданите участват в процеса.	Изключване на други социални актьори и агенти; гражданите не участват.
Ефект върху държавата	Непрекъснат процес на държавно изграждане, водещ до устойчиви държавни институции.	Слаб или липсващ процес на държавно изграждане, водещ до отслабени държавни институции.

*Таблица 27. Тилианска перспектива и обърната тилианска перспектива.
Разработка на автора по Ganev (2005).*

2.3. Психологическата драма на прехода

Несбъднати очаквания

Анализирайки упадъка на доверието в демокрацията, а и на самата демокрация като форма на управление, Krastev & Holmes (2020) стигат до заключението, че гражданите на Източна Европа са разочаровани поради несъответствията между техните очаквания и последвалата реалност. Първоначално те очакват животът им да се подобри бързо, но с времето осъзнават, че реалността не отговаря на очакванията им заради неравното разпределение на ресурсите: финансови, властови, социални и т.н. Така въпреки, че като цяло обществата са станали икономически по-богати, в тях расте и социално негодувание. От своя страна Тодоров формулира четири причини за неудовлетвореността на българските граждани от състоянието на демокрацията в годините на прехода:

„1) нереалистично високите очаквания към представителната демокрация – имам предвид очакванията в условията на демокрация да се подобри материалното положение на гражданите, да се възцари пълна справедливост и да се

реализират едва ли не всички мечти на хората; 2) дълбокото неразбиране на природата на природата на политическото представителство и на характера и смисъла на парламентарната дейност; 3) традиционните за България силни егалитарни и антиелитистки нагласи, които карат хората много бързо да забравят, че политиците са *техни* представители и са такива, каквито те самите са си избрали; 4) очакването всички обществено значими проблеми да се решават *бързо*, съчетано с убеждението, че всеки такъв проблем има *просто* решение” (2011, с. 114).⁴⁰

Българите се отличават с ниски нива на щастие (Halliwell et al., 2018) и ниски стойности на удовлетвореност от живота (Eurofond, 2016) и вероятно това са устойчиви национални черти през вековете⁴¹, но сега намират причина и обяснение за своята екзистенциална неудовлетвореност в „демокрацията.”

Страх от загуба на идентичност

Интеграцията в международните структури налага на източноевропейските общества необходимостта да отговарят на зададени от чужденци стандарти, което граждани възприемат като чрез имитиране на чуждите модели. Този процес може да се разглежда като удар върху самочувствието, а Кръстев и Холмс го наричат „психологическа драма.”

Offe (1991) изказва мнение, че безпрецедентният по мащаба си преход в посткомунистическите общества на Централна и Източна Европа, освен с икономическа криза, е свързан с криза на идентичността: „на най-фундаменталното ниво трябва да се вземе „решение“ кои сме „ние“ т.е. решение за идентичност, гражданство и териториални, както и социални и културни граници на националната държава” (стр. 869). На народите от Източна Европа се налага да преразгледат собствените си представи за своите добродетели, чест и патриотизъм. В тази перспектива може да се намери обяснение защо когато в „прехода към демокрация” чужди оценители измерват напредъка на посткомунистическите общества към определени външни стандарти, това се преживява като известно унижение, което според Кръстев и Холмс допринася за избухването на протестния популизъм. В този смисъл патриотичната вълна в политиката действително може да се разглежда и като механизъм за компенсация на чувството за загуба, бедност и непълноценност, което преживяват българите в годините на прехода.

Допълнително психологическо бreme за българите е обезлюдяването на страната. Демографските промени са резултат, на първо място, от намалената раждаемост през последните десетилетия, на второ място, от миграцията на голям брой хора в трудоспособна и репродуктивна възраст в страни от Западна Европа и Северна Америка, и на трето място,

⁴⁰ Курсивът е в оригинала.

⁴¹ Така например през 14. век при едно свое пътуване византийският хронист Никифор Григора отбелязва „жалостните песни” за юнаци на българите (Гюзелев, 1982). В същата историческа епоха етническият българин Йоан Кукузел изгражда върху риданието на своята майка „Мое дете мило, Йоане, где ми си?” най-известната си композиция „Полиелей на българката” (Сарафов, 1893).

от вътрешната мобилност от по-малките населени места към по-големите градове. Драматичното намаляване на населението и обезлюдяването на цели региони създават сред българите усещането за изоставеност и страх от изчезване (Krajev, 2017).

Носталгия по близкото минало

В тази атмосфера се развива феноменът на соцносталгията (посткомунистическата носталгия), изразяваща се в сантименталност и стигаща до апология на комунистическия режим. Носталгията към миналото може да се разглежда като признак за „обезкуражено общество”, което не само че възприема своята настояща ситуация като безперспективна, но дори се отказва да опитва нещо ново и губи перспективата за по-добро бъдеще (Гълъбов, 2017). Todorova (2010) отбелязва, че причината за носталгията не е (само) „копнежът за сигурност и стабилност”, с които голяма част от българите свързват периода преди прехода (р. 7). Според нея сред факторите, допринасящи за развитието на соцносталгията, са и чувството за загуба на минала форма на общуване и за вулгаризация на културния живот. За хората, които са преживели по-голямата част от живота си през комунизма, дори да са били опоненти на комунистическата идеология или с неопределено отношение към нея, стои за разрешаване важната дилема на старостта „да изпълнят живота си със смисъл и достойнство, не да ги мислят или помнят като загубени или роби” и така започват да идеализират времето на своята младост (idem).

Наред с изброените фактори за преживяване на национален психологически стрес, могат да се открият още два фактора за тегнещото разочарование от прехода. Първият е поведението на политическата опозиция. Тя се стреми да засили негативните чувства на населението, защото това ѝ дава предимство на избори, макар че този модел би се обърнал срещу нея, когато е на власт. Вторият е поведението на някои представители на интелектуалния елит, както отбелязва и докладът на Тристранната комисия през 1975 г. Интелектуалците често засилват фрустрациите на гражданите, като причините за това могат да бъдат изключително разнообразни: неразбиране на политическите процеси в обществото⁴², преживяване и проектиране на собствените си проблеми върху цялата популация, стремеж за изтъкване на собствената значимост чрез използването на по-ярки и патетични фрази, а понякога и амбиции за включване в политиката.⁴³

⁴² Професионалната компетентност на учения в една или повече области на знанието не е предпоставка за компетентност по всяка тема, която обсъжда. Така например покойният вече проф. Юлиан Вучков притежава всички необходими образователни, квалификационни и научни атрибути, за да бъде смятан за капацитет в изкуствознанието и драматургията, но не и в политическите науки и теорията на демокрацията, въпреки, че коментира политически и обществени теми във водените от него телевизионни предавания.

⁴³ Пример за преход от академичното към политическото съсловие е проф. д-р Иво Христов, депутат в 44-ото Народно събрание (2017 - 2021). Голяма част от публичните му изказвания още преди началото на политическата му кариера са в голяма степен политико-литературни манифести, вместо научно-изследователски анализи.

Недоверие към институциите на демокрацията

Срещата с неочаквани и разочароващи явления по време на българския преход създава недоверие към демокрацията сред гражданите и подрива доверието им в представителните институции (Димитров, 2010). Политическите партии бързо губят авторитета, който имат в началото на прехода. Загубата на доверие от страна на гражданите към партиите и тяхната ниска легитимност в българското общество са пряко следствие от това, че партиите не изпълняват адекватно функциите си, „свързани със защитата и удовлетворяването на интересите на гражданското общество” (Карасимеонов, 2018, с. 145). Вместо това, те често сключват безпринципни коалиции и защитават корпоративни интереси. Така в очите на гражданите парламентът се превръща в изразител не на народните интереси, а на нечии други, различни от народните (Валериева, 2018).

За значението на доверието в публичните институции говори и Кръстев (2020) според когото един от факторите за успеха на мерките в държавите по време на пандемията от Ковид-19 е нивото на доверие на хората в собствените им правителства, защото при високо ниво на доверие общественият контрол „зависи повече от доброволното съдействие, отколкото от принудата” (с. 24).

Някои изследователи предлагат решение на проблема с нарастващото отчуждение на гражданите от политическата система в реформа на изборния модел. С аргумента, че „колкото по-силно е усещането за достъпност и отчетност на избраните представители, толкова по-малко е безразличието към политическия процес”, Димитров предлага нов модел за избирателна система в България – със запазване на пропорционалните избирателни райони, но с увеличаване на техния брой, намаляване на броя на мандатите и премахване на системата д’Онт (2010, с. 52-53). Карасимеонов (2013) предлага въвеждането на смесена система: с 80% мажоритарно избрани представители и 20% избрани пропорционално, вярвайки, че това ще мотивира политическите партии да издигат „качествени политици, които няма да се крият зад гарантираното място от партийните бюрокрации и централи... и ще разшири възможностите на местните политически сили” (с. 131).

Но решението на кризата в доверието в политиката далеч не се изчерпва (само) с реформиране на модела на представителната демокрация. Предвид постматериалистките тенденции и нарастващата гражданската компетентност сред повече групи в българското общество, за партиите е наложително „да свият своята територия на компетентност” (Танев, 2010, с. 51), като потърсят съучастие и партньорство с множеството се непартийни форми на политическа активност. Това значи да се легитимира все по-значимата роля на гражданското участие в страната.

2.4. Гражданско участие по време на преход

Българският преход преминава през три по-обособени периода, които някои изследователи наричат „три вълни на демократизация” (Славов, 2017). Трите периода

представяват донякъде условни фази на изграждането и утвърждаването на практиките и институциите на демокрацията, част от които е гражданското участие.

Първата вълна на демократизация протича в периода 1989-1991 г., когато гражданското участие е пряко свързано с процеса на декомунизация, разпадане на тоталитарната система и формирането на първите независими и демократични организации и движения. Повечето от тях прилагат най-вече „уличната демокрация” под формата на митинги, шествия, демонстрации и окупационни стачки. В българския политически процес първата вълна е ознаменувана от изборите за Седмо Велико народно събрание и приемането на нова конституция през 1991 г. Карасимеонов (2013) нарича този етап на „смяна на системата” с обобщеното название „революционният цикъл”, характеризиращ се със стихийност и масова активност, при които дори привържениците на демокрацията не умеят да използват демократичните институции и да провеждат реформи през тях – вместо това се прилагат „парламентарният саботаж, бойкот, накрая уличният протест, гладни стачки, палатки” (с. 63-64).

Втората вълна на демократизация продължава значително по-дълъг период – от есента на 1991 г. до края на 2006 г. – и е свързана с изграждането на институциите на представителната демокрация и подготовката на България за членство в международни организации като ЕС и НАТО и покриването на условията за приемане в тях. Периодът се характеризира с труден за постигане баланс в битката за надмощие между „властта на парламента или властта на улицата” (Варзоновцев и др., 1994, с. 63) и с взаимното недоверие и отричане на легитимността помежду им.

Третата вълна на демократизация започва с членството на България в Европейския съюз през 2007 г. Българите се включват в общоевропейския политически процес чрез избор на представители в Европейския парламент, а страната приема задължителните нормативни уредби на съюза и въвежда различни форми и процедури за гражданско участие, включително на ниво ЕС. Съвременното българско общество се намира именно в този етап на постепенно отваряне на демократичните системи за участието на гражданите в процесите на вземане на решения (Славов, 2017).

Прави впечатление, че през първите две вълни на демократизацията гражданското участие е по същество политическо и има преди всичко политически цели. От митингите в края на 1989 г., когато се издига искането за отмяна на чл. 1 от тогава действащата конституция на Народна република България,⁴⁴ през „Града на истината”, протестите от началото на 1997 г., настояващи за връщане от социалистите на мандата за съставяне на нов кабинет и за провеждане на извънредни парламентарни избори, протестите от 2013 г. срещу избора на народния представител Делян Пеевски за ръководител на Държавната агенция за национална сигурност и за оставка на кабинета „Орешарски”, до последните големи протести от лятото на 2020 г. за оставката на кабинета „Борисов 3” и на главния прокурор на републиката, тези действия са политически по характер и имат политически цели. Това е естествено

⁴⁴ Чл. 1 от т.нар. „Живковска” конституция постановява, че Българската комунистическа партия има ръководна роля в държавата. Това е предпоставката за припокриване и сливане на партийния и държавния апарат и превръщането на БКП в партия-държава – както е посочено по-горе в пасажите, посветени на обърнатата тилианска перспектива, впоследствие това позволява “извличането” на ресурсите на държавата.

явление за всяко демократично общество и такива протести ще има и занапред. Но през тази трета, последна вълна, се наблюдава една качествена промяна –появява се гражданско участие, което не е експлицитно политически мотивирано, а има отношение към конкретни политики⁴⁵ и си поставя цели, свързани с промяна на решенията и действията на управляващите в конкретни области и ресори на обществения живот. Славов отчита, че най-значимото развитие в сферата на гражданското общество в десетилетието след приемането на България за член на ЕС, е появата на „автентични граждански организации и инициативи, които се самоорганизират на доброволен принцип (*grass-roots and pressure groups*), ангажирани са с публична кауза (екология, съдебна реформа, права на човека) и целят решаването на конкретни проблеми” (2017, с. 51). В някои от тези случаи целите на гражданското движение се ограничават с протести срещу конкретни управленски решения, действия или бездействия. Пример за такъв вид протест е първата гражданска окупация на Орлов мост през 2012 г. от група природозащитници. Георгиева (2017) нерядко нарича тези акции „съпротивата.” Вероятно това разбиране на участието като съпротива е резултат от една особеност на гражданското поведение в България, а именно неговата реактивност, тъй като опитът учи, че „по-често позицията на различните граждански структури е реактивна, мобилизацията настъпва едва след като се появят кризисни събития” (Славов, 2017, с. 51). В други случаи целите на гражданското участие са постигането на собствени идеи за политики, в този смисъл те не се реактивни, а проактивни. Пример за гражданско участие, мотивирано от желанието да материализира своето виждане за конкретна политика, е кампанията „Нашите деца не са биологичен отпадък”, довела до промяна в Закона за гражданската регистрация (изследване на случая има в глава 4).

Интерес за анализа на гражданското участие през „третата вълна” на българската демократизация представлява и Индексът на гражданското участие в България, който до този момент има две издания (Форум Гражданско участие, 2015; 2018). Той проучва три елемента на участието: качество на средата (нормативна и институционална), използвани инструменти и практики за участие и постигнати промени в резултат от участието. Оценяването се извършва по шестобална скала, като оценките 1 и 2 означават състояние на слабо или неразвито гражданско участие, 3 и 4 показват състояние на развиващо се гражданско участие, а 5 и 6 бележат наличието на развито гражданско участие. Колкото по-висока е оценката, толкова повече гражданите възприемат нормативната и институционална среда като благоприятваща тяхното реално и ефективно включване в процеса на вземане на решения чрез различни форми и механизми на гражданско участие, които им позволяват да повлияят на управляващите за промяна на определени политики. Данните от двете проучвания представят следната картина:

⁴⁵ Терминът „конкретни политики” е разгледан във втора глава.

Година	Среда	Практики	Ефект	Средна оценка
2015	3,29	3,59	3,35	3,41
2017	3,32	4,09	3,27	3,56

*Таблица 28. Индекс на гражданското участие в България.
Адаптирана по Форум Гражданско участие (2015) и Христова, Д., Д. Андреева (2018).*

Индексът съсредоточава вниманието си изцяло върху капацитета на институциите да стимулират прилагането на различни механизми за гражданско участие, но това е само едната страна на въпроса за „капацитета за гражданско участие”, който е формулиран в увода. Редно е да се отчита и капацитетът за участие на самите граждани – способността им да изграждат информирано мнение, да го заявяват и да се мобилизират за въздействие при вземането на решение, както и цялостната им мотивация да се включват в процесите на формиране на определени политики. При слабо развитата участническа политическа култура в България остава отворен въпросът в каква степен самите граждани са склонни да участват активно и да оказват натиск на институциите или да си сътрудничат с тях. Въпреки липсата на достатъчно доверие в политическите партии и в управлението за национално и местно ниво, сравнително слабата активност на гражданите в различни възможни форми на гражданско участие в България доказва крехкостта на идеята, че „народът е постоянно загрижен за собствената си съдба и е готов да я вземе по всяко време в собствените си ръце” (Тодоров, 2011, с. 113).

2.5. Правна рамка на гражданското участие в България

Според Конституцията на република България, политическата власт принадлежи на народа, а формите за упражняване на тази власт са *представителна* и *непосредствена* и именно втората засяга правото на гражданско участие, по-конкретно чрез механизма на пряката демокрация. Чл. 10 от Конституцията гарантира правото на гражданите да участват в референдуми, чл. 42 постановява, че референдумите се провеждат по нарочен закон, и чл. 84, т. 5, чл. 98, т. 1 и чл. 102, ал. 3, т. 6 уреждат ролята на Народното събрание и президента в този процес.

Въпреки това, както подчертава Славов (2017), дълги години конституционното право на пряко участие остава в голяма степен неизползваемо поради редица слабости на Закона за допитване до народа, които го правят крайно неефективен. Третата вълна на демократизация води до въвеждането на съществени промени в правното уреждане на въпроса за гражданското участие. Приетият през 2009 г. нов Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС) урежда основните принципи на включването на гражданите във вземането на решения и въвежда конкретни форми и механизми за пряка демокрация: национален референдум, местен референдум, на-

ционална гражданска инициатива, местна гражданска инициатива, общо събрание на населението.

Вид участие	Въпроси	Инициатор	Същност на механизма	Кворум за валидност
Национален референдум	Въпроси от национално значение.	Инициативен комитет на граждани.	Иска се допитване чрез подписка от най-малко 200 000 гласоподаватели. При най-малко 400 000 подписа, провеждането на референдум е задължително.	Гласувалите да са най-малко колкото гласувалите на последните парламентарни избори.
Местен референдум	Въпроси от местно значение.	Инициативен комитет на граждани.	Иска се допитване чрез подписка от минимум 1/20 от избирателите с постоянен адрес на съответната община/кметство. Провеждането на референдум е задължително при най-малко 1/10 подписали.	Гласувалите да са най-малко колкото гласувалите на последните местни избори.
Национална гражданска инициатива	Въпроси от национално значение.	Национален инициативен комитет	Не се цели провеждане на референдум, а се отправя предложение за обсъждане в парламента или кабинета.	
Местна гражданска инициатива	Въпроси от местно решение	Инициативен комитет на съответната териториална единица.	Не се цели провеждане на референдум, а се отправя предложение за обсъждане до общинския съвет или кмета.	
Общо събрание на населението	Въпроси от местно решение	Инициативен комитет; кметът.	В едномесечен срок ОбщС или кметът привеждат в действие взетото решение.	Присъстват поне ¼ от избирателите с адрес в района.

Таблица 29. Форми на участие на гражданите в управлението.

Адаптирана по Славов (2017).

Коментирайки референдума като механизъм на пряката демокрация в български условия, Карасимеонов (2013) разграничава способността на обществото да взема решения на местни и национални референдуми. Той се отнася положително към прилагането на референдума на местно ниво (когато въпросите са от местно значение, хората са по-компетентни да решават), но е скептичен към провеждането на референдуми на национално ниво. Карасимеонов смята, че националният референдум е рискован инструмент поради две причини: 1) българското общество е все още силно идеологизирано и политическите сили биха го приложили не за решаване на значими обществени проблеми, а за провокиране на нови

разделения и конфликти; 2) участието в референдум предполага наличие на развито гражданско съзнание и образование, а българското общество все още не разбира напълно ролята на референдума.

Гражданско участие в рамките на ЕС

Членството на България в ЕС дава възможност на българските граждани да изразяват мнение за процесите и политиките в съюза. Член 11 от Лисабонския договор утвърждава правото на гражданите да изискват от Европейската комисия да предприеме действия по определен проблем:

- „1. Институциите предоставят чрез подходящи средства на гражданите и представителните организации възможността да изразяват и обменят публично своите мнения във всички области на дейност на Съюза.
2. Институциите поддържат открит, прозрачен и редовен диалог с представителните организации и гражданското общество.
3. С цел да осигури съгласуваност и прозрачност на дейността на Съюза, Европейската комисия провежда широки консултации със заинтересованите страни.
4. Най-малко един милион граждани на Съюза, граждани на значителен брой държави-членки, могат да поемат инициативата да приканят Европейската комисия да представи подходящо предложение, в рамките на предоставените ѝ правомощия, по въпроси, за които тези граждани считат, че за целите на прилагането на Договорите е необходим юридически акт на Съюза” (ЕС, 2012, с. 21).

Обобщено, българският преход към демокрация се отличава със следните характеристики:

Автор	Характеристика	Проявление
Р. Дал	Преход от приобщаваща хегемония към полиархия.	Обществото минава през еволюционен процес, при който постигнатите демократични договорености постепенно се превръщат в практики, а те с времето се превръщат в уредени институции.
Т. Кародърс, Г. Карасимеонов, Индекс на демокрацията, Индекс на гражд. участие	Демокрацията е в застой.	Процесът на консолидация на демокрацията не е завършен, България изостава от други посткомунистически общества в Централна и Източна Европа. Според Индекса на демокрацията България е в списъка на т.нар. „опорочени демокрации.” Гражданското участие е на ниво „развиващо се.”
В. Ганев	Обратна тилианска	Главният проект на посткомунистическия елит е

	перспектива.	извличане на държавните ресурси и създаване на слаби държавни институции, които да не възпрепятстват, а да помагат на този процес.
Ив. Кръстев; Хр. Тодоров	Нереализирани очаквания; разочарование от демокрацията.	Разочарование от неравното разпределение на ресурсите (финансови, властови, социални и т.н. демокрацията), което се свързва с демокрацията. Неслучило се бързо подобряване на материалното положение; несбъднато очакване, че управляващите ще решат бързо всички значими проблеми.
М. Тодорова	Носталгия към социализма.	Идеализиране на миналото било поради загубена надежда за бъдещето, било поради спомена за стабилността и сигурността на миналия режим, било поради търсене на смисъл на изживения живот.
Кръстев и Холмс; Кл. Офе	Чувство на опасност от загуба на идентичността.	Усещане за непълноценност и унижение заради оценяването от чужденци. Демографските проблеми създават чувство на изоставяне, загуба и заплаха.
Ат. Славов	Развитие на гражданското участие.	Гражданското участие еволюира през трите вълни на демократизацията; с приемането на специално законодателство вече съществуват ясни механизми за пряко участие на гражданите. Опитът сочи, че гражданският натиск постига определени резултати.

*Таблица 30. Отличителни черти на българския преход.
Разработка на автора.*

Извод: извършеният преглед потвърждава хипотезата на изследването, че поради съчетаването на различни социокултурни, исторически и политически обстоятелства, съвременната българска публична среда не изглежда много благоприятна за активно гражданско участие. Именно затова представляват особен интерес тези случаи, при които участието на гражданите все пак оказва решаващо въздействие за развитието на конкретни политики.

ГЛАВА 4. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ЧЕТИРИ СЛУЧАЯ НА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ ПРИ ФОРМИРАНЕТО НА ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ

Тази последна глава на книгата представя четири случая на гражданско участие във формирането на публични политики на местно и национално ниво:

1. Кампанията „Нашите деца не са биологичен отпадък“;
2. Кампанията „Запазете Бедечка“;
3. Местният референдум в община Горна Малина;
4. Националната гражданска инициатива „За истинска детска болница.“

1. Цел, методология и обхват на изследването

1.1. Цел на изследването

Целта на изследването е да изследва капацитета за гражданско участие при формирането на публични политики, като в случая понятието „капацитет“ се интерпретира като съвкупност от два компонента: капацитета на гражданите да се мобилизират и да участват в процеса на вземане на решения и капацитета на администрацията и на властимащите да взаимодействат с гражданите и да ги включват в тези процеси.

1.2. Методология на изследването

- Провеждане на полуструктурирани интервюта с участници в граждански кампании за промени или развитие в конкретни политики на национално или местно ниво.
- Проучване на нормативни документи (закони, наредби), свързани с темите, в които се развиват изследваните случаи на гражданско участие.
- Проучване на допълнителни източници на информация: електронни медии (телевизия) и интернет медии (уеб сайтове, блогове и социални мрежи).

За изследването на конкретните случаи е създаден темплейт за провеждане на полуструктурирано интервю, включващ няколко основни области на проучване (вж. Приложение 1). За темплейта са използвани идеи и насоки от следните източници:

1. Моделът на изследване на случаи на Participedia, която е краудсорсинг платформа за изследователи, активисти и практики в сферата на гражданското участие и демократичните иновации, функционираща на принципа на Wikipedia. Ръководител на Participedia е Марк Уорън от Университета на Британска Колумбия, а в екипа му са изследователи като Аркън Фун от Харвардския университет. Participedia обаче се ограничава с това, че поставя ударение главно върху случаите на участие на гражданите във вече установени и институционализирани форми и методи на участие, предимно делиберативни процедури.

2. Обучителната програма на курса “Skills for impact”, който се преподава в магистърската програма по публична администрация в Училището за публични политики на Централноевропейския университет и подготвя специалисти за работа не само в публичния сектор, но и в неправителствения, поради което програмата съдържа теми като мобилизиране и водене на хора, застъпничество, бюджетиране на кампании и водене на преговори.
3. Сагуаро семинар, създаден от Робърт Пътнам в Харвардския университет, посветен на изследването на социалния капитал. В случая представлява изследователски интерес дали социалният капитал се проявява като страничен продукт на активистката кампания в хода на протичането и след приключването ѝ – под формата на изградени отношения, социални връзки, сътрудничество в други инициативи, проекти и др., както Пътнам описва в редица американски случаи (Putnam, 2003). В тази категория се включва и хипотезата за интрапсихична промяна, според която участието в колективни действия влияе върху трансформирането на идентичността и мотивацията на личността, така че дори човек да се включи в гражданско движение поради непосредствени лични и дори егоистични причини, постепенно в него се развиват по-обществена и политическа съзнателност, чувство за удовлетворение и самореализация (della Porta, 2013, 41).
4. Идеята за значението на взаимодействието между гражданите (social actors) и администрацията / властите (state actors) за развитието на техния капацитет за публични политики.⁴⁶ В представянето на случаите е отделено внимание на субективните оценки на гражданите за контакта им с администрацията и властта на различни нива. Обсъжда се до каква степен експертността на администрацията има роля във формирането на политики, ако служителите са в сложната ситуация на двоен натиск от гражданите и своето политическо ръководство. В изследваните случаи се обръща внимание на ролята на интересите на различните заинтересовани страни, дори ако някои от тях не са публично заявени, и отражението им върху поведението на администрацията. Представлява също така интерес доколко е оправдано да се гледа на администрацията като на антагонист в процеса на гражданското участие и в какви случаи и при какви условия тя се проявява като партньор на гражданите.
5. Дълбочинни интервюта с изследователи и граждански активисти, участвали в социални движения в различни фази на прехода: Евгений Дайнов (университетски преподавател и изследовател на социалните движения), Ирина Алексиева (бивш журналист, изпълнителен директор на Българско училище за политика), Антоанета Цонева (първият омбудсман на Столична община, по-късно един от лидерите на неформалната група „Протестна мрежа” и в момента активен политик), Роберт Леви (активист от протестите през 90-те години на ХХ в., а от 2013 г. член на „Протестна мрежа”) и

⁴⁶ Въпросът е засегнат от Татяна Томова в конференцията статия „Policy-making process modernization: Evaluation of Bulgarian case”, достъпна онлайн на адрес: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.575.2108&rep=rep1&type=pdf>.

Атанас Атанасов (grassroots активист и създател на ежегоден културен фестивал в с. Татарево, общ. Първомай).

1.3. Обхват на изследването

Важно е да се имат предвид следните особености на изследването на случаи:

На първо място, изследването е качествено, а не представително. То не претендира, че формулира модел или алгоритъм за успешно гражданско участие. Детерминантите за успеха на една гражданска кампания могат да бъдат изключително много и често са динамични променливи в определен ситуационен контекст, затова изследването обхваща определени параметри от функционирането на различни кампании, отразявайки преди всичко субективния опит на някои от техните организатори, и обобщавайки това, което е работило или не е работило в конкретен момент.

На второ място, изследването се фокусира не върху традиционни форми на участие като консултациите, обществените обсъждания или обществените съвети, а върху случаи на самоорганизирано гражданско участие. И четирите изследвани случая са инициативи за постигане на определена промяна в конкретна политика, издигнати и развити отдолу-нагоре от „обикновени граждани”, а не от професионалисти и експерти от организациите в неправителствения сектор или от представителите на администрацията. Спонтанното гражданско поведение в по-голяма степен отразява развитието на поостматериалистките ценности и на участническата политическа култура отколкото професионалната и институционализирана дейност на НПО или формалното включване в рутинни обществени обсъждания.

На трето място, изследването се отличава с хетерогенността на представените случаи. По отношение на обхвата, два от случаите са по тема с национален мащаб, един е в голям град и прилежащата му община, и един е в селска община. В два от случаите са проведени местни референдуми (в единия – чрез решение на Общински съвет по предложение на кмета, в другия – чрез решение на Общинския съвет в резултат от подписка на Инициативен комитет на граждани), в един случай е учредена Национална гражданска инициатива и също в един случай действа неформална застъпническа група.

На четвърто място, необходимо е да се уточни обхватът на гражданското участие при формирането на публични политики: докъде се простира то, как се вписва в управлението на политиките по различните ресори и как се съотнася към стратегическите цели на държавата, какво може да се очаква като принос от страна на гражданите и какво – не. Според Петров и Танев (2017) анализът на публичната политика е „създаване и подробно изследване на конкуриращи се вериги от бъдещи действия, водещи по алтернативни пътища към една и съща цел” (с. 281), но не може винаги да се очаква, че гражданите са способни да конструират цялата верига с всички възможни елементи и възможни решения. Ето защо те могат да бъдат разглеждани като част от процеса на идентифициране на обществения проблем и формулиране на обществената цел, или поне на някои от важните условия, които трябва да бъдат изпълени в хода на действията за постигането на вече формулирана цел.

Връзката на представените случаи с темата „публични политики“ се открива в съотнасянето им към по-големи цели, които те преследват в дадени сектори, или които произлизат благодарение на кумулирания социален капитал на участниците в тях. Така например:

- Кампанията „Нашите деца не са биологичен отпадък“ започва с конкретно искане за поправка в Закона за гражданската регистрация и впоследствие прераства в по-масабно застъпническо движение в *социалната политика* за въвеждане на медицински, социални и психологически мерки и практики за подкрепа на родителите, загубили деца поради перинатална смърт;
- Кампанията „Запазете Бедечка“ започва с конкретната цел да се запази статута на парк „Бедечка“ в Стара Загора, но постепенно се превръща в движение в сферата на *местната политика за околна среда*, което действа чрез широк набор от дейности – от акции за повишаване на екологичната съзнателност на гражданите, през участие в консултации с местната власт, до стратегически предложения за местно развитие като създаването на „зелен пояс“ от свързани паркове в северната част на града;
- Референдумът в община Горна Малина се провежда поради нежеланието на жителите на общината на нейната територия да се откриват кариери за строителни материали, но след това активистите участват в развитието на *местните политики за околна среда и туризъм* чрез идеята за „зелена община“, отразена в Общинския план за развитие 2014 –2020 г. и в общинската Стратегия за устойчиво развитие на туризма 2017 – 2030 г.
- Националната гражданска инициатива „За истинска детска болница“ е посветена на създаването на многопрофилна национална детска болница, но участниците в нея я разглеждат само като част от решението на цял сектор –*политиката за детското здравеопазване*, за чието развитие и управление те предлагат редица промени, включващи стандартите за работа на педиатрите, обучението на медицински специалисти, профилирането на детските медицински сестри, регулирането на доболничната помощ и т.н.

2. Представяне на случаи.

2.1. Кампанията „Нашите деца не са биологичен отпадък“

Резюме

Застъпническата кампания „Нашите деца не са биологичен отпадък“ постига поправка в Закона за гражданска регистрация, благодарение на която семействата на мъртвородените деца получават право да ги погребат или кремират.

Тема: човешки права, права на родителите, права на децата.

Обхват на кампанията: национален.

Продължителност: юни 2012 –21. 07. 2015 г.

Източници: Бояна Петкова, Закон за гражданската регистрация, сайт „Макове за Мери“⁴⁷, Фейсбук страница „Макове за Мери.“⁴⁸

Проблем и цел

Средногодишно около 600 семейства в България губят дете поради перинатална смърт (вътреутробна, по време на раждане или скоро след раждането). Съгласно действащата нормативна уредба, мъртвородените деца са считани за биологичен отпадък, не им се издава акт за раждане и не получават ЕГН, а родителите им нямат възможност да им дадат официално име, от което следва, че не могат да ги погребат или кремират. Това може да се счита за нарушаване на правото на детето да бъде третирано като човешко същество, а също и на правата на родителите да вземат решение за телата на децата си. Наред с травмата от загубата и съпътстващите я емоции, административното разбиране за мъртвороденото дете като „биологичен отпадък“ е допълнителна емоционална травма за родителите, които нямат възможност да се сбогуват с него и да интегрират това болезнено събитие в живота си по един по-щадящ и завършен начин. Бебетата стават „собственост“ на болницата, която ги изгаря като „биологичен отпадък“ с всякакви други болнични отпадъци и санитарни материали в екарисаж. Родителите не могат дори да получат урна с праха на детето си или гробно място, което да посещават. Подобна практика не съществува в нито една от останалите страни – членки на Европейския съюз.

Целта на кампанията „Нашите деца не са биологичен отпадък“ е да постигне промяна на законодателството и практиките по прилагането му в случаите на перинатална смърт на дете. Това е постижимо чрез промяна в Закона за гражданската регистрация, която да позволи издаването на акт за смърт на мъртвородените деца.

История и контекст

Какви събития са довели до инициативата?

Кампанията е резултат от натрупването на множество лични истории на група родители, преживели интраутеринна или перинатална смърт на дете. Темата почти не е отразявана медийно и обществеността не е информирана, че съществува подобен проблем. Някои от майките, преживели такова събитие, споделят:

„Щом бебето се води мъртвородено и няма акт за раждане, не може да му се издаде и смъртен акт. А без смъртен акт не мога да го погребя. За властите тя е просто биологичен отпадък и толкова.“

„Родих мъртво бебето си, на 6 март 2008 година. В Бургас. Пред очите ми детето ми беше увито във вестник, и сложено в кашон зад вратата. Когато попитах акушерката, какво

⁴⁷ Сайтът е достъпен на адрес <https://poppies-for-mary.org>.

⁴⁸ Страницата е достъпна на адрес <https://www.facebook.com/poppiesformary>.

ще стане след това, тя ми каза, че не ме интересува и това било „биологичен отпадък”... Бих искала да имам възможност да прегърна детето си, да се сбогувам с него, не ми беше разрешено. Бих искала в този момент и мъжът ми да беше до мен, но и това не ми беше разрешено. Жестоко е да оставиш жена, която знае, че ще роди мъртво бебе, да ражда заедно с другите... Аз раждах 48 часа заедно с жени, които прегръщаха децата си...”

Повод за началото на кампанията е подобна лична история –на д-р Бояна Петкова, която през пролетта на 2012 г. ражда втората си дъщеря. Детето е мъртвородено и семейството не може да получи тялото му, за да го кремира или погребее. След изписването от болницата и преживяването на първоначалните фази на травматичната реакция, д-р Петкова започва да мисли не само за справянето с личната си травма, а как може да се преодолее системният проблем: „Аз видях, че въпреки, че преживявам загуба и всички съпътстващи емоции, аз съм в по-силна позиция в тази ситуация, защото съм човек отвътре в системата... Другите родители в тази ситуация не знаят –те са абсолютно травмирани от нея, от системата, от това, което им се случва, от липсата на разбиране, от нещата, които всеки родител, който е загубил бебе, е чувал някога (и ние сме чували): „Тя е млада, вие сте млади, ще си направите друго”, все едно децата са взаимно заменяеми, можеш да отидеш в магазина и да си купиш... И си дадох сметка, че повечето хора нямат сили да се борят, защото системата ги смразява по някакъв начин.”

Д-р Петкова по-рано е чувала за това положение, но когато започва да се интересува по-задълбочено, разбира, че проблемът е оставен напълно настрана както от организации, така и от институции, а и от самите потърпевши –родителите на мъртвородени деца. Бояна Петкова: „Аз знаех много отдавна, че го има този проблем, че мъртвородените бебета в България не можеха да се погребват или да се кремират, това го знаех още от следването си, както и знаех, че в други страни може и дори по-скоро е очакването. В Германия ако бебето се роди по-голямо от 1000 грама родителите имат задължението да го погребат или кремират, ако е под 1000 грама, ако искат могат да го направят, ако не – болницата е длъжна да го направи по хуманен начин, което означава, че те организират или кремация за тези бебета, или погребения, като отбелязват по някакъв начин няколко пъти в годината, също така канят родителите, т.е. има възможност тези бебета да не останат анонимни и се отбелязва това, че те са живели, че това е истинска загуба. Това е една от тези загуби, които американските психолози, които се занимават с траур и с траурни реакции наричат „непризнати загуби”, защото обществото не ги вижда.”

Личната загуба и травма я правят по-сензитивна към проблема и я мотивират да поиска промяна. След изписването от болницата по препоръка на познати се свързва с Яна Бюрер Тавание –по това време работеща в Българския хелзинкски комитет, журналист с репутацията на човек, който се заема с въпроси, с които малко хора искат да се занимават, и с Елена Кръстева, психолог и основател на малка родителска организация, промотираща естественото раждане. Трите започват и извеждат докрай кампанията „Нашите деца не са биологичен отпадък.”

Защо организаторите са решили да стартират тази инициатива?

Бояна Петкова споделя, че в голяма степен е станала активист по неволя. За нея проблемът с невъзможността да се издава акт за раждане на мъртвородените деца става наиндивидуален проблем, защото осъзнава, че не е сама, че всяка година това е съдбата на стотици семейства: „Аз всъщност в началото си мислех, че ако си върша добре основната работа, т.е. ако съм възможно най-добрият лекар, който мога да бъда, ако се опитвам да променям грижите за всеки един конкретен пациент, тогава няма нужда да съм активист. Някак си това е достатъчен активизъм. Докато не станах самата аз пациент с второто ми бебе, ние го загубихме за съжаление, това е Мери, втората ми дъщеря.⁴⁹ И всъщност тогава, бидейки пациент видях, че специално за родителите, които губят бебетата си по време на бременността или малко след раждането, няма никой, който да им подаде ръка. Те изпадат в социален и всякакъв вакуум. Разбрах, че няма да стане само с иначе добрите ми намерение или усилия.”

Организаторите разбират, че е необходимо политическо решение на проблема, защото единственият начин за промяна на статуквото е поправка в нормативната уредба. Първоначално те мислят, че е достатъчна промяна в една министерска наредба, но впоследствие става ясно, че е необходима поправка в Закона за гражданска регистрация и едва след това в подзаконовите документи. Тази поправка може да допринесе за преодоляването на ретравмирането и на т.нар. „непризната загуба” за родителите, като създаде начин за нейното валидиране.

Имало ли е други подобни инициативи в България преди, или тази е първата?

Това е първата инициатива за промяна в Закона за гражданската регистрация, която засяга конкретно издаването на удостоверения за раждане на мъртвородените деца и правото на родителите да се разпореждат с тленните останки.

Организатори и участници

Кои са основните организатори на кампанията?

Д-р Бояна Петкова, Яна Бюрер-Тавание, Елена Кръстева.

Кой каква роля и функция е изпълнявал? Как е било разпределено лидерството?

Кампанията има хоризонтална структура без доминираща лидерска фигура. Решенията се вземат консенсусно, а не чрез йерархично решаване и налагане или чрез гласуване.

⁴⁹ Мери (или Мериам) е името, което родителите избират за дъщеря си. Формално Мери никога не получава името си по законов ред, но става „кръстница” на Фондацията „Макове за Мери”.

Прилага се принципът на споделено или ситуационно лидерство, при което тримата инициатори изпълняват различни роли, които се определят в движение по време на развитието на кампанията. Някои от ролите са дефинирани от професионалната им компетентност и опит, а други от личностните им качества и особености и преценката кой с какво може да се заеме. С приобщаването на повече хора към кампанията, някои от тях също поемат дял от ръководенето на дейностите.

Как е финансирана кампанията? Кой е управлявал бюджета?

Бюджетът на кампанията се формира от личните средства и ресурси на участниците в нея. Всички, ангажирани в кампанията, са доброволци и не получават заплащане. Проведени са и социални събития за набиране на средства чрез благотворителен базар или дарения – както за започване на подкрепящи дейности за родители, преживели интраутеринна или перинатална загуба на бебе, така и за някои текущи разходи по кампанията.

Инициативата била ли е отворена за всички, или са положени специални усилия за набиране на определени групи или типове хора?

Кампанията е отворена за всички потенциално симпатизиращи на каузата. Особено внимание е отделено на достигането и привличането на родителите, които са загубили своите деца при раждане, защото за тях се сформира и терапевтична група, но кампанията се стреми към максимално широк обхват.

Как са мобилизирали повече хора за участие и подкрепа?

Кампанията набира участници чрез личните социалните мрежи на организаторите, кръговете от познати, споделяне от човек на човек и чрез отразяване на събитията в медиите. Основното послание, с което организаторите се опитват да привлекат подкрепа и участие, е че става дума за морален казус: актуалната практика е нехуманна и допълнително травмираща родителите и че те целят да се постигне по-хуманно решение.

Изградена ли е мрежа / застъпническа коалиция? Каква роля са изиграли граждани, обществени групи и / или НПО при започването, ръководенето и протичането на кампанията?

Гражданите имат главната роля във всички фази на кампанията – те са преки потърпевши от актуалната нормативна уредба и имат интерес от промяна. Постепенно около тях се сформира по-голяма застъпническа общност: Български хелзинкски комитет, Сдружение „Родители за родители”, сдружение „Естествено.” Адвокат Яна Бюрер Тавание работи

безвъзмездно за тяхната кауза. Детският писател Зорница Христова пише есето „Преди да се роди” по темата на кампанията (Христова, 2012).

Дейности и механизми за въздействие

- Сформиране на застъпническа група;
- Протест пред Министерството на здравеопазването;
- Популяризиране на кампанията през социални мрежи и медии;
- Срещи с народни представители и застъпничество пред тях;
- Срещи с представителите на три министерства (МЗ, МРРБ, МП) и съвместно обсъждане и координиране на дейностите, необходими за постигане на законова промяна;
- Писмо в сайта на БХК, което гражданите могат да подпишат онлайн;
- Изграждане на застъпническа коалиция от група неправителствени организации, които подкрепят кампанията.

Описание на процеса

Хронология на процеса на гражданското участие

В началото на месец юни 2012 г. започва подготовката за първата акция от кампанията: протест пред Министерството на здравеопазването и внасяне на писмо с искане на промяна в нормативната уредба на 13 юни 2012 г. Събитието е популяризирано през социалната мрежа Фейсбук (Buhner Tavanier, 2012) и е сравнително пространно отразено от редица електронни медии.

Още същия ден, при внасянето на писмото, е проведена и среща с експерти от МЗ, които обясняват, че промяната в статуса на мъртвородените деца изисква промяна в Закона за гражданската регистрация (Фотева, 2012). По време на тази среща се изяснява, че поправката в нормативната уредба не може да се въведе на ниво министерство, а на ниво парламент, като за целта се налага координиране и съгласуване на промените с още две министерства: на регионалното развитие и на правосъдието. Бояна Петкова: „Там не ни се зарадваха изобщо. Оказа се, че трябва да се координират три министерства – на здравеопазването, регионалното развитие (Законът за гражданската регистрация, който трябваше да се промени, е към Министерство на регионалното развитие) и правосъдието. Трябваше да координираме тези три институции.”

След срещата в здравното министерство Яна Бюрер Тавание е оптимист и коментира в специално създаденото Фейсбук събитие: „След публичната акция днес МЗ ни покани на среща и официално мина на наша страна. Предстои да се видим и с МП.”

Срещите с експерти на министерствата продължават, за да създаде „алгоритъм” какво следва след всяка „стъпка.” За отбелязване е, че първоначалното напрежение

продължава съвсем кратко, а впоследствие комуникацията граждани – институции протича доста конструктивно и добронамерено.

На 29 юни 2012 г. в заведението „Tea House” групата организира благотворително събитие в подкрепа на родители, преживели интраутеринна или перинатална загуба на бебе (Petkova, 2012). Събитието включва музикални изпълнения, поетични четения и благотворителен базар.

Като част от застъпничеството за промяна, организаторите на кампанията провеждат срещи не само с институции и медии, но и с народни представители. Един народен представител изразява готовност да внесе законопроекта за промяна в ЗГР – това е най-прекият път, когато искаш да промениш закон – подкрепящ депутат го представя на своята парламентарна група, а после го предлага за гласуване. Точно в този момент обаче първото правителство на Борисов подава оставка (началото на 2013 г.) и политическата криза прекъсва всичко започнато. Това се повтаря още веднъж и през 2014 г., когато отново има политическа криза и извънредни избори. Общо започват три пъти отначало и едва на третия път усилията на групата се увенчават с успешен край.

Как е протичало взаимодействието между гражданите? Как е изглеждало участието като процес?

Оценката е, че организаторите имат много добро ниво на комуникация помежду си – изслушват се, разбират се бързо („от половин дума”), сплотени са, чувстват се един екип. Вероятно за това помагат две условия: 1) организаторите на кампанията са сравнително малко на брой и 2) имат сходство като характери и като стил на работа. Хоризонталната структура по-скоро им помага в случая.

Какви въпроси са обсъждани и как? До каква степен е всички участници са можели да изразяват мнения и да дават предложения?

Организаторите на кампанията имат свободата да изразяват мненията свободно и спокойно по време на обсъжданията, като понякога се допитват до странични хора за мнения или препоръки как да се направи нещо. Така и други хора се приобщават към кампанията, а и поемат определени отговорности и ангажименти, което помага за цялостния процес.

Това се е случило лице в лице или онлайн (или и двете)?

Използвали са и двата начина за комуникация. Онлайн комуникацията е неизбежна, тъй като всички имат основна работа, семейни и социални ангажименти и т.н.

Имало ли е фасилитатори (професионалисти или измежду участниците)?

Не е използван фасилитатор, не е отчитана и потребност от такъв. Комуникацията между участниците притича много гладко и спокойно и лесно намират общ език. Помага и това, че са малка група.

Процесът имал ли е за цел да даде официална препоръка или решение? Ако отговорът е да, как са се вземали решенията?

Процесът няма за цел да създаде официална препоръка или решение, но има за цел да стимулира институциите да достигнат до такова решение, да го формулират прецизно от юридическа гледна точка и да го придвижат до Народното събрание.

Комуникация с широката общественост.

Използват всички конвенционални и неконвенционални медии; отчитат със задоволство, че кампанията „Нашите деца не са биологичен отпадък” е широко отразена и е дадена публичност на проблема и на целта, които преследват активистите.

Взаимодействието между гражданите и администрацията / властите

Първото впечатление на Бояна Петкова за взаимодействието с администрацията през лятото на 2012 г.: „Първоначалната реакция, особено в Министерство на здравеопазването, не беше много радушна. Имаше намеци, че такива неща се случват само с жени от малцинствата и защо да се занимаваме с тях...” Нейното усещане е, че представителите на МЗ стават по-кооперативни, едва след като се убеждават, че исканията на протеста и промяната в закона не ги застрашават по никакъв начин и че ничии интереси няма да бъдат нарушени.

Бояна Петкова смята, че когато има замесени външни интереси, институциите отказват да взаимодействат. Явно опасението да не се нарушат нечии (висшестоящи) интереси, или да не се предизвика негативната реакция на някой висшестоящ, филтрира начина, по който администрацията възприема предложенията отвън. Оценката на Бояна Петкова е, че МЗ по начало „са една непревземаема крепост” – неговите представители не идват на събития, на които са поканени, не отговарят на писма: „в общи линии там комуникацията тече абсолютно едностранно”. Все пак, в случая с кампанията „Нашите деца не са биологичен отпадък” експертите на МЗ постепенно се превръщат в партньори.

Ако има нещо, което помага в работата с институции, то е да не си нападателен, дори когато вярваш, че си прав. Бояна Петкова: „Когато човек се чувства нападнат, дори да е официален представител на институция, той заема отбранителна позиция.”

Друго, което помага за по-ефективното взаимодействие с администрацията, е да кажеш не само какво не е наред и какво искаш, а да кажеш ти с какво искаш да помогнеш и

да предложиш конкретни решения, казвайки „Ето, аз мога да направя за вас това и така ще облекча вашата работа” и тогава (понякога) нещата се случват.

Откроява се един непредвиден риск във взаимодействието граждани – власт: кампанията е силно зависима от непосредствените политически събития в страната. Политическите кризи, след които има извънредни избори, стопират движението на проекта за изменение на ЗГР и на активистите им се налага за три години да комуникират с представители на три поредни парламента и на три правителства, и така три пъти да изминат един и същи път до окончателното гласуване на законовата поправка.

Резултат и ефекти

Инициативата постигнала ли е желаните резултати?

Да. На 10 юли 2015 г. 43-тото Народно събрание на Република България приема поправки в Закона за гражданската регистрация, които влизат в сила с обнародването си в брой 55 на „Държавен вестник” от 21.07.2015 година. Те гласят:

„§ 2. В чл. 42 се правят следните изменения и допълнения:

1. Досегашният текст става ал. 1.

2. Създава се ал. 2:

„(2) Акт за раждане на мъртвородено дете се съставя въз основа на писмено съобщение не по-късно от 48 часа от раждането.“

§ 3. В чл. 43, ал. 1 се създава изречение второ: „Раждането на мъртвородено дете се съобщава не по-късно от 24 часа от раждането му.“

§ 4. В чл. 61 се правят следните изменения и допълнения:

1. В ал. 1 след думата „смърт“ се добавя „или от акта за раждане на мъртвородено дете“.

2. Създава се нова ал. 2:

„(2) Когато е необходимо за извършване на погребение, препис-извлечението от акта за смърт или от акта за раждане на мъртвородено дете може да се издава и на трети лица, без да е необходимо упълномощаване по реда на чл. 88а, ал. 2.“

3. Досегашните ал. 2, 3 и 4 стават съответно ал. 3, 4 и 5.”

Участниците били ли са удовлетворени от резултата?

Да.

Има ли развитие на социален капитал?

Да. В хода на застъпническата кампания част от участниците в нея създават Фондация „Макове за Мери”, която оказва подкрепа на родители, преживели перинатална загуба: загуба на ранна бременност, интраутеринна смърт (мъртво раждане) или загуба на бебе след раждането. Фондацията се застъпва за промени в държавната социална политика за хора, пострадали от загуба и междуременно въвежда пилотни дейности в тази посока. Така например организира групи за подкрепа на родители в такава ситуация, водени от доброволци психотерапевти. Членове на фондацията провеждат обучения за лекари по същата тема.

След това Фондацията започва работа за развитието на палиативните грижи за новородени и се застъпва всяко дете, родено с признаци на живот, да бъде регистрирано като живородено, дори то да почине много скоро след това. В тази насока Бояна Петкова развива виждането, че е време в българското здравеопазване да се премине от т.нар. „патерналистичен модел” на медицината към „споделено вземане на решения” с родителите/пациентите.

През 2016 г. Фондацията печели във Върховния административен съд дело срещу Министерството на здравеопазването за отпадането на критериите за „жизнеспособност на плода” от Фармако-терапевтичното ръководство по Акушерство и гинекология, които определят по количествени показатели дали едно новородено трябва да се счита за новородено или абортен плод (Шаркова, 2016).

През 2017 г. Фондацията издава детската книжка „Сестра ми Мая от небето”, която помага на родителите да обяснят на по-голямото дете в семейството загубата на бебето, което са очаквали. Издаването на книгата става възможно чрез краудфъндинг кампания, в която граждани даряват средства за реализирането на проекта.

Бояна Петкова и журналистът Надежда Цекулова се запознават по време на кампанията и продължават да работят заедно по друга значима тема от здравеопазването: проблемите около Фонда за лечение на деца в чужбина.

Анализ и научени уроци

Какво е работило добре и какво – не? Защо?

Експертното знание и опитът в определена област и система са ценен капитал. Отчита се, че е много важно за хората в една кампания да познават системата, с която работят и в която искат да направят интервенция. Бояна Петкова, споделя, че това, че е лекар с наблюдения отвътре системата на здравеопазването и знае кое какво е и как се прави, ѝ е помогнало да общува по-уверено с администрацията.

Проработило е формулирането на ясен проблем и заявката за ясно решение на проблема. В хода на кампанията бързо установяват, че не е достатъчно само да идентифицират проблем, а е важно да предложат конкретни решения и да кажат с какво са готови да помогнат.

В работата с институции помага добрият тон, а не нападателността, защото хората от институциите заемат отбранителна позиция. Оказва се важно активистите да не пренасят своите фрустрации върху хората от институциите и да са фокусирани само върху разглеждания проблем.

Демонстрирането на факта, че кампанията привлича широка подкрепа, също работи в нейна полза – в сайта на БХК е публикувано електронно писмо за подпис и всеки път, когато някой гражданин го подписва, то се изпраща като индивидуално писмо в електронните пощи на определени хора от определени институции.

Медийното отразяване дава тласък на кампанията. Сред участниците има хора с опит като журналисти, които помагат каузата да стане по-видима в обществото.

Сформирана е застъпническа коалиция от организации, които са подкрепили искането на кампанията и подписват писмото на инициаторите (Макове за Мери, 2012). Това също е сигнал за институциите, че кампанията има подкрепа.

Как може успехите и силните страни на кампанията да бъдат надградени в бъдеще, а недостатъците да бъдат отстранени?

Необходима е постоянна рефлексивност и учене в движение. Когато активистите виждат, че нещо се получава добре, да го репликират и мултиплицират. Важно е също така, че участниците в кампанията сами усещат силните страни и слабостите си и се учат да реагират навреме. Например Бояна Петкова отчита, че е по-остра в комуникацията с администрацията и затова когато трябва да се проведе среща с представители на институции, на срещата отива човек с по-спокоен подход.

Капацитет за публични политики

Администрацията проявява както експертност, така и готовност да съдейства. Още на първата среща с гражданите, експертите от МЗ представят информация какъв е редът за промяната, която искат: не само промяна в наредба, а предшестваща промяна за закона.

Гражданите действат отначало като група за натиск, но постепенно също развиват своя капацитет и се превръщат застъпници, което е качествено израстване от недоволни от статуквото до рационални и търсещи решение на проблема агенти, които са готови да сътрудничат и могат да предложат този капацитет на институциите.

И двете страни – граждани и администрация – се оказват зависими от политическата конюнктура в страна и от парламентарни и правителствени промени.

2.2. Кампанията „Запазете Бедечка“

Резюме

Неформалната гражданска група „Запазете Бедечка“ от гр. Стара Загора се противопоставя на реституирането и застрояването на парк „Бедечка“ и провежда активна кампания за запазването на статута му на парк.

Тема: околна среда; градско планиране и развитие.

Обхват на кампанията: местен, на територията на община Стара Загора.

Продължителност: 2012-2019 г.

Източници: Първан Симеонов, Деница Шишкова, Никола Райков, Йордан Йорданов, сайт „Бедечка“⁵⁰, YouTube канал „Случаят Бедечка“⁵¹, Фейсбук страница „Запазете Бедечка“⁵², документален филм „Случаят Бедечка.“⁵³

Проблеми и цел

„Бедечка“ е местност с около 400 декара зелени площи в урбанизираната територия на гр. Стара Загора, която през 1960 г. е обявена за парк. Въпреки това, след приемането на закона за възстановяване на собствеността на земеделските земи, бившите собственици на ниви в местността по съдебен път получават право на възстановяване на собствеността. Общинският съвет променя статута на „Бедечка“ в Общия и Подробния устройствени планове от парк в парцелиран квартал, който предстои да бъде застроен. Това довежда до сблъсък между частни интереси и публичния интерес. Публичният интерес е застрашен, защото застрояването на парка влошава качеството на градската среда, съответно и качеството на живот в града. Неформална група от граждани се изправя срещу тези намерения и провежда застъпническа кампания с настояването „Бедечка“ да запази статута си на парк, а бившите собственици да бъдат обезщетени съгласно закона.

История и контекст

Какви събития са довели до инициативата?

Казусът „Бедечка“ в гр. Стара Загора има история, заложена десетилетия назад. Някога местността „Бедечка“ е крайградска зона на Стара Загора със статут на земеделска земя, но през 50-те години на XX в. имотите са взети от собствениците. С постепенното разрастване на града местността е обявена за част от него и на места е залесена. През 1960 г. тази част от града е обявена за парк и въпреки, че поради нечие недоглеждане или

⁵⁰ Сайтът е достъпен на адрес <http://www.bedeckka.org>.

⁵¹ Каналът е достъпен на адрес <https://www.youtube.com/user/mandarinata>.

⁵² Страницата е достъпна на адрес <https://www.facebook.com/bedeckka>.

⁵³ Филмът е достъпен на адрес <https://youtu.be/c3xTcWGC-2g>.

недомислие не са определени точни граници, тя става част от една вече ансамбловно решена урбанизирана среда. В близост са паркът „Загорка” и изкуственото езеро „Загорка.” През местността тече единствената река в Стара Загора – р. Бедечка.

След влизането в сила на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи през 1992 г., собствениците и техните наследници започват да търсят правата си. Поземлената комисия отказва да им възстанови собствеността с аргумент, че местността е обявена за парк. Те предявяват претенциите си съдебен път и получават право на реституция, обикновено с аргумента, че на територията на някои имоти в „Бедечка” не са осъществени паркови мероприятия. Впоследствие по искане на собствениците са изготвени нов Общ устройствен план и Подробен устройствен план, според които местността става квартал – това открива пътя за собственици и инвеститори да строят във възстановените имоти.⁵⁴

Първан Симеонов: „Дочувах от време на време, че е възможно това, никога не съм вярвал, че е възможно.”

Защо организаторите са решили да стартират тази инициатива?

Мотивацията на организаторите на кампанията е желанието им да запазят градската среда на Стара Загора непроменена, да не допуснат застрояването на зелени площи и като цяло да защитят обществения интерес и качеството на живот в града.

Наред с това, на тях им е известно, че „Бедечка” има статут на парк и в този смисъл, те намират морални основания да се противопоставят на случващото се с промяната на статута. Убедени са, че въпреки решенията на съда, реституцията на имоти в местността противоречи на закона. Те не могат да променят съдебните решения, но вярват, че имат морални аргументи и търсят начин да предотвратят застрояването.

Никола Райков: „За мен всичко започна от зимните протести през 2013 г., когато се запознах с Йордан Йорданов, който разказваше на хората за „Бедечка”, макар че тогавашните протести бяха социални, а не толкова от морално естество. Но на мен ми направи впечатление личната ангажираност на Данчо. Затова след това реагирах силно емоционално, защото моралният ми компас бе нарушен. Това, че познавах Данчо лично от 2013-а, повлия.”

Имало ли е други подобни инициативи в България преди, или тази е първата?

Има подобни инициативи, но не толкова успешни. Казусът не е прецедент, защото са известни редица случаи, в която земеделска земя е с променен статут и предназначение, но собствениците намират начин да получат право на възстановяване на собствеността, при което се сблъскват техните частни интереси и публичният интерес.

⁵⁴ Източник: видеото „Представители на „Бахчи Бедечка” - Старият чинар, Бедечка, 15.11.2017” в YouTube канала „Случаят Бедечка / The Bedechka Case” (<https://www.youtube.com/watch?v=btyu53ZzCx8>).

Организатори и участници

Кои са основните организатори на кампанията?

Първан Симеонов, Йордан Йорданов, Никола Райков, Петко Петков, Милка Колдамова, Живка Александрова – Черкиянова, Люба Маринова – Петкова, Деяна Антонова, Николай Колев и др.

Това са хората, които в самото начало сформират ядрото на „Запазете Бедечка” и остават докрай в кампанията. Впоследствие се включват още хора.

Кой каква роля и функция е изпълнявал? Как е било разпределено лидерството?

Йордан Йорданов: „Всъщност борбата я започна Първан Симеонов, който остана от самото начало та до наши дни в тази битка, останалото са подробности. В най-важните моменти прояви лидерските си качества и твърдост...”

Кампанията се отличава със ситуационно лидерство – в различни ситуации в аспекти на кампанията различни личности са водили кампанията. Петко Петков допринася с информационните технологии, Йордан Йорданов присъства на много сесии на общинския съвет и на редица обсъждания, така че и местната власт, и инвеститорите да не забравят, че „Запазете Бедечка” следи и наблюдава събитията. Първан Симеонов допринася с политологическия си опит и уменията си да координира и свързва различни хора, Никола Райков играе важна роля през 2016 г., когато е било необходимо да се развие силна активистка кампания на място в Стара Загора.

Никола Райков: „През цялото време бяхме изключително хоризонтална структура – ако едно решение не беше прието от всички, не го задвижвахме по-нататък. Ключово беше, че в кампанията имаше хора, които са много добри професионалисти в различни сфери и всеки можеше да допринесе за развитието на кампанията в различните епизоди. Всеки помагаше там, където му е силната страна.”

Как е финансирана кампанията? Кой е управлявал бюджета?

Кампанията няма външно финансиране. Всички са доброволци и отдават безвъзмездно своето време, професионални знания, опит и контакти. В случаите, когато са необходими финансови, технологични и други ресурси, те използват свои собствени.

Инициативата била ли е отворена за всички, или са положени специални усилия за набирание на определени групи или типове хора?

Кампанията е отворена към максимално голям брой хора. По първоначален замисъл „Запазете Бедечка” има за цел да повлияе на колкото е възможно повече граждани и да привлече тяхната подкрепа.

Как са мобилизирали повече хора за участие и подкрепа?

Въпросът за мобилизирането на хора има две измерения: едното е инструментално, а другото е съдържателно. По отношение на инструменталното измерение, Първан Симеонов посочва огромната роля на социалните мрежи за популяризиране на каузата през първия етап на кампанията, когато са действали главно чрез публикации в медии и електронна петиция.

Впоследствие голям мобилизационен потенциал се открива в това, което в случая може да се нарече съдържателно измерение: от групата успяват да покажат на повече сторогорци какво ще се случи – че паркът ще бъде унищожен – какво ще загубят всички те като град и общност. Според Деница Шишкова много граждани подкрепят кампанията (чрез подписване на подписката или чрез гласуване на референдума), защото си задават въпроса какво надматериално и надвсекидневно могат да направят, и след това общувайки с други, стигат до въпроса какво могат да направят заедно и виждат такава възможност в спасяването на парка, а впоследствие изпитват удовлетворение от постигнатото.

Според Никола Райков съдържателната страна на гражданската мобилизация също има два аспекта: единият е, че през цялото време кампанията акцентира на това, че каузата е смислена и морална, а другият е, че хората виждат в „Запазете Бедечка” млади и интелигентни хора, които могат да говорят пред камера и да излагат логични аргументи: „Хората виждаха, че насреща си имат хора, към които могат да се присъединят.”

Изградена ли е мрежа / застъпническа коалиция? Каква роля са изиграли граждани, обществени групи и / или НПО при започването, ръководенето и протичането на кампанията?

Изградена е широка неформална мрежа от граждани и организации, всеки от които също има своя мрежа и кръгове на влияние. Това, че значителна част от ангажираните с кампанията хора не живеят в Стара Загора, в случая се оказва благоприятно, защото чрез личните си контакти те успяват да създадат надлокално измерение на кампанията и да я популяризират на национално ниво, така че темата за „Бедечка” става трудна за заобикаляне от местната власт. Групата търси и получава подкрепа от природозащитни организации, които работят в района на Стара Загора като „Зелени Балкани”, Туристическо дружество „Сърнена Гора”, сдружение „Приятели на водата”, сдружение „За Земята”, което си партнира с Грийнпийс. Получават от самото начало и политическа подкрепа от ПП „Зелените.” Подкрепят ги национални медии, като отразяват събитията на кампанията, подкрепа идва и от привърженици на местния футболен клуб „Берое” и т.н.

Наред с подкрепата от по-изявени личности и от различни организации, инициативата получава подкрепа от граждани от други градове, които организират акции на солидарност със старозагорските активисти.

Дейности и механизми за въздействие

- Публикации в местната преса и в национални медии;
- Електронна петиция;
- Подписка;
- Протестен митинг;
- Жива верига;
- Използване на социални мрежи и интернет за популяризиране на казуса, за мобилизиране на гражданите и за свързване на участниците в кампанията;
- Участие в обществени обсъждания, публични срещи, комисии;
- Палатков лагер пред сградата на общинската администрация в Стара Загора;
- Разяснителна кампания за гласуване с „Да” на местния референдум.

Описание на процеса

Хронология на процеса на гражданското участие

След приемането на нов ОУП през 2012 г., група граждани започват дейност срещу намеренията за строителство в местността. Те изхождат от позицията, че при настоящите условия, които са коренно различни от условията преди няколко десетилетия, правото на частна собственост, парцелиране и застрояване точно в местността „Бедечка” противоречи на публичния интерес, доколкото „публичният интерес е това, което засяга всички като цяло и всеки поотделно“ (Стефанова, 2019, с. 41). Като парк „Бедечка” допринася за подобряването на градската среда и за повишаването на качеството на живот в Стара Загора, следователно запазването му е в публичен интерес.

Първан Симеонов: „Това е де факто парк, но на книга от известно време насам той е върнат така да се каже, най-просто, като ниви, след което тези ниви са обърнати в строителни парцели. И през 2012 г. влезе в сила и ПУП, след като предходната година беше приет и ОУП и тези 400 дка – едно огромно зелено петно на картата на града – изведнъж станаха едно огромно розово-кафяво-оранжево петно.” Симеонов реагира с публикации в местната преса, след това прави електронна петиция и привлича подкрепата на свои приятели старозагорци на различни места по света, но дистанционната активност не е достатъчна. Сериозен тласък на движението дава завръщането от чужбина на Йордан Йорданов през есента на 2012 г. През зимата на 2012/2013 г. при температура 7 градуса той спи в палатка пред община Стара Загора с плакати „Да спасим Бедечка” и „Долу ръцете от Бедечка”, а

впоследствие участва в почти всички срещи, стъпки, преговори и спорове, така че накрая получава прозвището „Данчо Бедечката” от своите приятели.

В крайна сметка, реагирайки на проявите на обществено недоволство, Общинският съвет определя комисия, която да разгледа проблематичния казус, но както често се случва, комисията не решава нищо.

Според Първан Симеонов преломният момент за каузата е през пролетта 2016 г., когато са издадени първите строителни разрешения и в „Бедечка” влизат машини, подготвящи терени за строителни дейности: „както често става, когато машините навлязоха в парка, тогава и градът вече скочи. Не бяхме вече аз, Данчо и мрежата от приятели, която създадохме. Фейсбук помогна да се самоорганизираме, да намираме съмишленици, да правим протести, да намираме медии. Социалните мрежи ни помогнаха да преодолеем затлачената местна среда, автоцензурата, страховете, лошата публична среда в града.”

Никола Райков: „Всъщност тогава бързо сформирахме ядро на „Запазете Бедечка” и започнахме дейност – търсене на документи, срещи с институции, алармиране чрез медии.”

Групата организира протест в центъра на града. Правят подписка, и се оказва, че с няколко съобщения в социалните мрежи се събират около 360 души.

Привърженици на местния ПФК „Берое” издигат на трибуната транспарант с надпис „Долу ръцете от Бедечка” по време на футболни срещи.

Няколко национални медии отразяват протеста и това помага да се вдигне информационната мъгла по случая.

В резултат кметът Живко Годоров кани за разговор представители на неформалната група „Запазете Бедечка” и съвместно вземат решението да се потърси компетентен юрист с експертиза по ЗУТ, който да разследва казуса и да даде насоки за последващи действия по казуса. Такъв юрист е намерен и в началото на месец август 2016 г. той изготвя подробен анализ и дава правни препоръки за решаване на проблемите и преодоляването на редица пороци, свързани със случая, които е открил в решенията на Общинския съвет в Стара Загора назад в годините. По този начин местната власт получава достатъчни основания за ревизия по казуса и още следващия месец кметът Годоров предлага на Общинския съвет промяна на ОУП в частта за парк „Бедечка” и последваща промяна на ПУП, като се позовава на редица пороци в минали решения, както и на нищожност на взети вече решения. Общинските съветници приемат с почти пълно мнозинство предложението и възлагат на кмета за започне процедура по изменение на ОУП и ПУП.

Тъй като забраната за строителство в парцелите на „Бедечка” от страна на общинската администрация се забавя, в началото на ноември 2016 г. група граждани реагира с жива верига пред парка. Почти веднага след това заповедта е издадена.

В началото на 2017 г. на общественото обсъждане на проекта за промяна на ПУП се събират представители на двете опониращи си групи: на собствениците и инвеститорите в квартал „Бедечка” и на защитниците на запазването на парк „Бедечка.” Групата „Запазете Бедечка” е обезпокоена, че предложението за ПУП не засяга целия квартал и изключва най-южната му част, където се предвижда строителство. На юг има стадион и поляни и това е

мотива на кмета, че там може да се строи и пространството остава извън парка. Остават съмнения, че става въпрос за непряко представяване на частни инвеститорски интереси. Впоследствие през месец април по инициатива на кмета отново е сформирана комисия, която отново да разгледа казуса. Комисията излиза със становище, че ако се мине на вариант парк, отчуждаването на имотите в „Бедечка” ще струва около 30 милиона лева, а ако остане вариантът с жилищен квартал, изграждането на инфраструктура ще струва около 14 милиона лева. Защитниците на парка смятат, че цените за отчуждаване са силно завишени.

На 26 април, ден преди редовната месечна сесия на Общинския съвет, те правят палатков лагер пред общинската администрация на Стара Загора. Местната власт е измислила свой план за действие – вместо съветниците да гласуват предложението за промяна в ПУП, кметът Тодоров внася предложение за провеждането на местен референдум на 18 юни 2017 г. Общинските съветници приемат предложението на кмета.

Никола Райков споделя, че много от членовете на групата „Запазете Бедечка” отначало са учудени от идеята за референдум, защото според тях референдумът е излишен, освен това така се губи ценно време. Според Никола Райков: „Кметът очевидно имаше някакъв готов план и го „изигра” – той каза, че искал да види дали запазването на парка ще получи подкрепа – и още на следващия ден след референдума отиде при Борисов и уговори едни военни имоти да бъдат предложени за замяна на собствениците.”

Поради хоризонталната си властова структура и практиката да взема решения чрез консенсус, след гласуването на предложението за референдум групата „Запазете Бедечка” известно време не успява да формулира позиция и е в застои. Следва обсъждане, на което Първан Симеонов убеждава останалите, че след като са поставени пред свършен факт, сега референдумът е начинът да въздействат за разрешаването на казуса. През следващите седмици групата „Запазете Бедечка” провежда активна разяснителна кампания в подкрепа на каузата „Бедечка” да бъде запазена като парк. Членове на групата инсталират шатра с информационни материали в центъра на града, други организират срещи с различни групи граждани, в това число и с политически лица. Взето е решение, че с оглед постигането на целта е приемливо да разговарят с лидерите на местните партийни структури с искане те да агитират сред своите членове и симпатизанти в полза на парка.

Въпросът на референдума е формулиран от общинската власт в следния вид: „Да бъде ли извършено отчуждаване на частните незастроени имоти в квартал „Бедечка” по реда на закона за общинската собственост и ЗУТ, при граници: от изток – бул. „Хан Тервел”, от запад – ул. „Иван Вазов”, от север – алеята към предприятие „Труд” и от юг – ул. „Христина Морфова”? На територията на отчуждените имоти да се изгради парк, за сметка на бюджета или активи на Община Стара Загора.”

На местния референдум гласуват 22 240 граждани. От тях 18 984 (85.37%) гласуват с „Да”, 3 130 (14.08%) гласуват с „Не”, а 123 (0.55%) са пуснали невалидни бюлетини. Съгласно разпоредбите на Закона за прякото участие на гражданите в управлението, референдумът се счита за невалиден, защото са гласували по-малко избиратели, отколкото на последните местни избори.

Деница Шишкова: „Моето лично мнение е, че нямаше достатъчно време от обявяването на референдума до провеждането му, за да се активизира достатъчно обществеността.”

Кметът Тодоров заявява, че независимо от недостатъчния брой гласували, ще се съобрази с волята на гражданите, които подкрепят варианта „Бедечка” да е парк, защото съотношението на гласувалите показва какво желаят гражданите. В резултат от референдума и повлиян от изявлението на кмета, през септември 2017 г. Общ.С. – Стара Загора приема промяна в ОУП на града в частта за квартал „Бедечка.” Както предвижда предложението, представено в началото на годината, най-южната част от местността е извадена от парка и в нея се допуска строителство.

След това обаче, по думите на Първан Симеонов, „по странна логика областната управителка реши да обжалва процедурата” в Административен съд – Стара Загора и това налага да се тръгне по съдебен път. На няколко поредни инстанции съдилищата решават в полза на създаването на парка, но съдебните процедури забавят разрешаването на проблема. Забавят, но не предотвратяват.

Считано от 27.06.2019 г., „Бедечка” официално е парк.

Как е протичало взаимодействието между гражданите? Как е изглеждало участието като процес?

Принципът на хоризонталната структура е приложен и тук – целта е всички да са сравнително равнопоставени и решенията да бъдат след консенсус. На моменти това забавя процеса, но дава на активистите усещането за демократичност на процедурите.

Какви въпроси са обсъждани и как? До каква степен е всички участници са могли да изразяват мнения и да дават предложения?

Според Никола Райков групата обсъжда конструктивно и в дух на сътрудничество абсолютно всички въпроси, по които се налага да вземе отношение или да предприеме действие. Всеки има възможност да изрази мнението си, да даде предложение или да коментира предложение от друг участник. Комуникацията е много интензивна – на живо, по телефон, чрез приложения, в групови чатове, електронна поща и т.н.

Това се е случило лице в лице или онлайн (или и двете)?

В Стара Загора има постоянни събирания и общуване на живо, по чат приложения и Фейсбук група. Предвид обстоятелството, че много от хората, ангажирани в кампанията, живеят в други населени места, комуникацията онлайн е използвана непрекъснато за споделяне, обсъждане и координация.

Имало ли е фасилитатори (професионалисти или измежду участниците)?

В комуникацията между участниците в кампанията не са използвани фасилитатори. Като процес всичко се случва вътре в групата, там се уреждат възникналите въпроси и участниците сами се „напасват“ в течение на времето. Не са ползвани фасилитатори и в комуникацията с другите въввлечени в ситуацията страни: общинската администрация и собствениците и инвеститорите.

Процесът имал ли е за цел да даде официална препоръка или решение? Ако отговорът е да, как са се вземали решенията?

Преди референдума кампанията предлага решение, което не е официално поради неформалния статут на групата „Запазете Бедечка.“ Групата се стреми да повлияе на поведението на местната власт в тази посока, че е необходимо да се приложи това решение, което е в нейните компетенции и правомощия.

Комуникация с широката общественост.

Комуникацията с обществеността има два аспекта. Те са по-ясно различими заради това, че голяма част от активистите в неформалната мрежа живеят извън София. Единият аспект е комуникацията с хората извън Стара Загора – в София, Пловдив, в чужбина. „Запазете Бедечка“ успява да споделя своевременно информация чрез социалните мрежи, чрез конвенционалните и неконвенционалните медии (Първан Симеонов има сериозен принос за това чрез изградените си контакти в София), така че да информира хората, които имат интерес към темата, а също и да привлече подкрепа.

Вторият аспект е комуникацията с местните жители. Проблемът на Стара Загора е, че няма потенциала на София – според Първан Симеонов разликата между двата града е удивителна. В София медиите лесно реагират и лесно се отзовават. В Стара Загора е имало повече самоцензуриране, включително от кореспонденти на национални медии – тук хората не са толкова икономически независими, както е в София, понякога не са независими дори поради чисто човешки причини, когато познават или са близки на някой заинтересован от „другата“ страна. Сравнително ниското участие на референдума в известна степен е резултат от това явление. Има и друго измерение – според Симеонов, понеже каузи като „Бедечка“ не са материални, по-малко хора се вълнуват от тях: „такъв тип каузи са малко надстроечни – те са отвъд хляба. Когато мислиш за хляба, няма как да мислиш за парк „Бедечка.“ Затова тази кауза за Стара Загора изглеждаше екзотична, излишно напредничава, даже леко наивна. И сме страдали много от това, но когато влязоха машините в парка, тогава градът видя какво може да загуби.”

Най-ангажирани с медийното присъствие са Първан Симеонов и Никола Райков.

Взаимодействие между гражданите и администрацията / властите?

Проблем е недостатъчно праволинейното поведение на местната власт. Например насрочването на референдума е направено без никаква консултация със „Запазете Бедечка” като ясно заявена заинтересована страна с позиция по случая. Кметът Тодоров демонстрира готовност за сътрудничество с гражданите, но някои от действията му са трудно съвместими с логиката, което води към мисълта, че е търсил начин да балансира между гражданите и интересите на инвеститорите в парка.

Никола Райков: „При нас комуникацията с администрацията беше почти изцяло с кмета – тук е както в държавата – той казва и всички изпълняват. Всички знаят, че най-важно е да се говори с Живко Тодоров. Според мен отначало той ни възприемаше с подозрение – като дразнител, ние него – също, и имаше леко напрежение в началото, но нещата потръгнаха, след като започнаха срещите ни с него и той видя, че има сериозни хора срещу себе си. Редуваха се моменти на кооперативност и взаимодействие с моменти на по-рязка комуникация, но всичко беше в рамките на нормалното.”

Според Деница Шишкова, един проблем за Стара Загора и за България като цяло, е че хората, заемащи ръководни позиции в администрацията, имат претенцията, че са рационални авторитети (по типологията на Макс Вебер), които заемат позициите си, защото се отличават с експертиза и компетентност, но на практика не е така – по-скоро имаме в страната харизматични авторитети и преплитане на харизматичен авторитет и традиционен авторитет (хора, които са отдавна в администрацията, дори поколения от едно семейство, и също лидери, които разчитат повече на харизматичност) и това затруднява комуникацията и начина на разрешаване на проблеми.

Резултат и ефекти

Инициативата постигнала ли е желаните резултати?

Трудно е да се каже окончателно, но към момента целта е частично постигната. Има приет ОУП. Следва да стартира изготвянето на ПУП със заповед на кмета, но по неясни причини това става с решение на Общинския съвет, което дава основание на някои от собствениците обжалват. Едва постфактум кметът издава такава заповед. Трудно е да се каже, че казусът е напълно приключил. „Запазете Бедечка” е в готовност за реакция при всяко възможно развитие на ситуацията против публичния интерес.

Участниците били ли са удовлетворени от резултата?

Към този момент са удовлетворени.

Има ли развитие на социален капитал?

Никола Райков: „Създадохме изключително силни и близки връзки, вече си помагаме в най-различни инициативи – ако някой организира кръводарителска акция, други се включват, ако някой попита за нещо, ние му даваме информация. Имаме приятелски взаимоотношения, продължаваме да поддържаме контакти и да се поддържаме един друг, доколкото можем.”

Деница Шишкова: „Това, което е натрупано като знание от тази общност от хора, си остава. Друг е въпросът, че вече трябва да се мисли за предаване на това знание.”

През 2019 г. част от участниците в кампанията и техни приятели създават Творчески колектив „На улицата” – неформална общност, ангажирана с развитието на мрежа от арт локации и творчески индустрии в Стара Загора.⁵⁵ Една от инициативите на колектива през 2020 г. е поредицата от дискусии „Урбанистични срещи: Преоткриване”, инициирани от Първан Симеонов, които отново поставят на преден план осмислянето на града и градската среда.⁵⁶

Групата продължава да защитава и парка, чието съществуване е допринесла толкова. За цялата 2019 г. по инициатива на „Запазете Бедечка” доброволци провеждат няколко акции за почистване на парка и събират над 800 чувала с боклуци. В началото на 2020 г. групата организира ново почистване на парк „Бедечка” и събира над 50 чувала с отпадъци. През Фейсбук страницата си групата системно сигнализира за нарушения в парка, извършвани най-вероятно от няколко недоволни собственици, които продължават да оспорват решението на Общинския съвет за промяна в Общия устройствен план. Някои от тях огражат парцели, други поставят шахти, трети изсичат дървета – каквото и да се случи, членовете на „Запази Бедечка” продължават активно да се противопоставят на подобни действия и да насочват вниманието на гражданството и на местната администрация.

През 2020 г. гражданите от „Запазете Бедечка” се противопоставят на предложението на кмета на общината за парцелиране и застрояване на терени в съседния парк „Загорка.”

През 2020 г. гражданите от „Запазете Бедечка” създават визия за парковото развитие в североизточната част на Стара Загора, чрез създаването на „зелен коридор”, свързващ няколко от парковете на града и гарантиращ, че в тях няма да се извършва повече строителство.

През 2021 г. представители на застъпническата група създават национална Петиция за защита на зелените площи в населените места, чрез която опитват да насочат вниманието на политическите партии към проблема със застрояването на зелени площи в национален

⁵⁵ Фейсбук страница „Творчески колектив „На улицата””: <https://www.facebook.com/ArtCollectiveStZ>.

⁵⁶ Фейсбук събитие „Урбанистични срещи: Преоткриване”:
<https://www.facebook.com/events/741899596631078>.

машаб и необходимостта от цялостно регламентиране на справянето с проблема с унищожаването на зелената градска среда.⁵⁷

Никола Райков: „Сега с мрежата от съмишленици подготвяме съдебно дело за отпадане на всички минали решения за статута на „Бедечка” поради нищожност.”

Анализ и научени уроци

Какво е работило добре и какво – не? Защо?

1. Работещо е, когато обяснят за какво се борят, защо „Бедечка” е важна за града и да покажат на съгражданите си какво ще загубят, ако паркът бъде застроен. Работи позитивното – подкрепа за нещо, а не против нещо.
2. Работещо е, че каузата има конкретни измерения, конкретни показатели как ще успее. Тя не е типична „зелена кауза” и не казва просто „искаме повече природа”, защото опонентите могат да кажат „искаме повече икономика.” Каузата „Бедечка” има много привърженици, които не са точно „зелени”, но са хора на здравия разум – при тях работи аргументът, че има стотици декари парк и няма полза и смисъл създаденото да се унищожават – нека се запази, има начин собствениците могат да бъдат обезщетени.
3. Работещо е, когато активистите са добре подготвени за всички срещи с кмета и за всички публични събития – имат разпечатки на закони, текстове, документи. Има ефект, когато са запознати в подробности с темата и другата страна усети, че те знаят за какво става дума.
4. Въпреки че участниците в кампанията и собствениците имат противоположни интереси, защитниците на „Бедечка” са мислили за правата на собствениците и са разбрали, че е редно да се защитят интересите и на двете страни. От „Запазете Бедечка” са разбирали важността да се намери възможно най-справедливо решение за хората, които са имали в района земеделски страни, така че и правото на собственост да бъде уважено, и градът да не бъде ощетен.
5. На ниво публичност, връзки с обществеността, публични изяви и медийно участие има ефект, когато в подкрепа на каузата застанат с лицата си интелигентни хора, умеещи да говорят пред камера и пред публика. В социалните мрежи оказват въздействие добре направените професионални фотографии и дизайнът на изображенията, защото привличат вниманието на потребителите.

Как може успехите и силните страни на кампанията да бъдат надградени в бъдеще, а недостатъците да бъдат отстранени?

⁵⁷ Петицията е достъпна онлайн на адрес <https://www.peticiaq.com/328518>.

Никола Райков: „Ако в бъдеще казусът се изостри, можем да включим още подобни хора с умения и качества, за да се справяме още по-добре.”

Капацитет за публични политики

Администрацията и гражданите си партнират в част от събитията, но зависимостта на администрацията от политически и бизнес влияния намалява значително нейната ефективност. Пример е сформирването на „тайната комисия”, съставена от съветници и служители на общината, през пролетта на 2017 г., според чиито разчети при вариант създаване на парк отчуждаването на имотите в „Бедечка” би струвало 30 милиона лева и „само” 14 милиона, ако се изгради инфраструктура при вариант оставяне на района като квартал. В тази ситуация решението да се проведе референдум е добър тактически ход за местната власт, защото дава възможност да се преформулира какъв е общественият интерес според мнозинството. Съотношението от приблизително 85%-15% показва, че за мнозинството интересът е запазването на градската среда и качеството на живот на всички, независимо от финансовите разходи за отчуждаването.

Гражданите показват значителен капацитет, вероятно защото голяма част от тях са добре образовани, лесно се свързват с професионалисти в различни области, които им дават обективна експертна информация, и са независими от местната социална и икономическа конюнктура.

Няколко действия на местната власт поставят голям въпросителен знак върху нейните мотиви и поражат известния съмнения, че тя е заложник на политически и икономически интереси. Известно е, че политически лица на високи властови позиции в града и заможни местни предприемачи са собственици на имоти в „Бедечка”, че някои лица в града са заинтересовани от инвестиции и строителство в тази част на града. Остават много неясни мотивите зад някои действия на местната власт: комисията на общинския съвет, която излиза с разчет, че обезщетяването на собственици ще струва 30 милиона лева; решението за местен референдум; гласуването на нов ПУП от общинския съвет, а не със заповед на кмета, са примери, бъдещи съмнения и подозрения дали вместо търсене на устойчиво и законосъобразно решение, не се търсят начини за протакане на случая във времето.

2.3. Местен референдум в община Горна Малина

Резюме

Инициативен комитет на граждани на община Горна Малина предизвиква местен референдум и предотвратява разкриването на кариера в землището на две села от общината.

Тема: околна среда.

Обхват на кампанията: местен, на територията на община Горна Малина.

Продължителност: 2011-2014 г.

Източници: Михаил Танев, Надежда Белчева, Нина Трънкова, Фейсбук страница „Negushevo”⁵⁸, уеб сайт „Негушево.”⁵⁹

Проблеми и цел

Проблемът се появява, след като инвеститори започват търсене и проучване с цел изграждане на каменна кариера в района на селата Негушево и Осоица. Оказва се, че местните власти и местните жители не са информирани и не е търсено тяхното мнение за кариерата, въпреки, че проектът засяга тяхната физическа среда и качество на живот.

Целта на местния инициативен комитет е чрез референдум да се даде израз на желанието на местните жители да съхранят околната среда в района и да защитят общинския план за развитие, който залага на биоземеделие, чисти производства и селски туризъм (Белчева, 2016).

История и контекст

Какви събития са довели до инициативата?

През 2009 г. министърът на регионалното развитие и благоустройството Асен Гагазов дава разрешение на частен инвеститор за проучване на подземни богатства в местността Рудината между селата Негушево и Осоица, общ. Горна Малина. При откритие, следва процедура за изграждането на кариера. Михаил Танев: „Тази фирма иначе е известна като фирмата на Батко и Братко.”

В този момент с. Негушево, както някои други села от общината, постепенно е започнало да се превръща в привлекателна локация за хора от средната класа, които са активни и работят в София, но търсят спокойна и чиста среда за дом. В селото има растяща колония от нови жители, които му вдъхват живот и бързо се интегрират в местната общност. Сред хората, които са изградили дом в селото, са олимпийската шампионка по гребане Здравка Йорданова, университетски преподаватели, архитекти, журналисти, художници и др.

Надежда Белчева: „Бяхме тръгнали на гости за друго селище. Отбихме се случайно по повод, който е малко странен – моят съпруг беше поканен от случайно срещнат човек да посети това село и просто отидохме да го видим. Влюбихме се за около десет минути, ние вече се чувствахме част от това село. Решихме да намерим начин да останем там, намерихме и наистина това беше един от най-добрите избори, които сме правили някога.” Впоследствие струпването на голяма маса образовани, независими, социално зрели хора в селото повишава неговия социален капитал и оказва голямо влияние на кампанията.

⁵⁸ Страницата е достъпна на адрес <https://www.facebook.com/Negushevo>.

⁵⁹ Сайтът е достъпен на адрес <https://negushevo-bg.org>.

Информацията за перспективата да се създаде кариера за добив на камък в непосредствена близост до селото поражда сред много от старо- и новоселците опасението, че това ще унищожи както красивите пейзажи, така и пътищата, въобще ще увреди този природен капитал в близост до столицата, заради който селото отново започва да се развива.

По-късно, в хода на гражданската кампания и последвалата съдебна процедура, кандидат инвеститори отправят искания за концесии за кариера в други села на общината – Байлово, Стъргел, Камарци. Това затвърждава убеждението на участниците в кампанията, че трябва да се съпротивляват и да пресекат всички намерения за разкриване на кариери на територията на общината.

Защо организаторите са решили да стартират тази инициатива?

Отначало активистите за предотвратяване на каменната кариера опитват да въздействат на процеса чрез класически застъпнически действия: петиция и срещи с длъжностни лица, но скоро разбират, че няма възможност да спрат процеса по административен път. С подкрепата на местната администрация решават да инициират референдума като средство за волеизявление на жителите на общината каква среда на живот предпочитат да имат.

Имало ли е други подобни инициативи в България преди, или тази е първата?

Кампанията не е прецедент, в България вече са проведени местни референдуми.

Организатори и участници

Кои са основните организатори на кампанията?

Михаил Танев, Надежда Белчева, Нина Трънкова, Емил Найденов, Ангел Жиланов.

Кой каква роля и функция е изпълнявал? Как е било разпределено лидерството?

Нина Трънкова: „Всеки направи [това], което е силата му.”

Лидерството е разпределено според компетенциите на организаторите на кампанията. Организаторите и лидери на кампанията взаимодействат в хоризонтална структура, независимо от формалните им длъжности.

Михаил Танев („Аз съм кореняк негушевец”) координира комуникацията сред местните жители, участва в организирането на срещите в другите села и като местен ги убеждава да подкрепят каузата. В инициативния комитет са включени доста публични личности, които по думите на Михаил Танев „не само за себе си са успели, но имат и публично присъствие и имидж за тази битка, която ни предстоеше, а тя наистина беше много продължителна и дълга и мина през всякакви фази.” Във всяко село местните лидери на мнение също влизат в инициативния комитет (по четирима души от всяко село) и активно агитират за

участие в референдума. Предвид често патриархалната политическа култура в българската провинция, ангажираността на местните лидери допринася за ангажираността и на общността. Надежда Белчева е PR експерт, с опит като журналист и лесно успява да достигне до националните медии за популяризиране на кампанията отвъд тесните граници на общината и на столицата. Така казусът получава национална известност.

Михаил Танев: „Огромен шанс за нашето село и за инициативния комитет и за цялата общност е наличието на такъв PR като Надя, защото всъщност тя изведе основните неща и с нейна помощ успяхме точно навреме, изпреварващо, да влезем там, където трябва, да се появим на място, на което трябва, да поканим точно този, който трябва и това да даде възможност да парираме, защото – ще кажа и добавя тук, че след тази концесия септември ние направихме инициативния комитет, но два месеца по-късно вече имаше ново желание за концесия на същото място, в съседния парцел с още 500 декара. Тоест апетитите растяха за това, защото някой си мислеше, че някакво глупаво село, задръстено там, неизвестно, не срещнали никой в селото, че няма кой да им се противопостави по никакъв начин.”

Нина Трънкова посочва, че най-важното качество на активистите в кампанията е да бъдат „хора, за които думите, мислите и действията са едно цяло. По този начин тези хора увеличат и стават за пример.”

Как е финансирана кампанията? Кой е управлявал бюджета?

Ако не се броят служителите на местната администрация в общината, всички участници в кампанията са доброволци. Разходите за гориво за автомобилите, когато обикалят селата и се срещат с жителите, за изготвяне и поддръжка на уеб сайт, за хонорари на консултанти са покрити изцяло от личните средства от участниците в кампанията. Някои специалисти, които с експертизата си подпомагат кампанията в различни етапи от нейното развитие, го правят доброволно и безплатно. Благодарение на контактите на Надежда Белчева в журналистическите среди, кампанията се радва на широко медийно отразяване, което също е безплатно. За организацията и провеждането на референдума е открита дарителска сметка, защото общината не е предвидила средства за това в бюджета си.

Инициативата била ли е отворена за всички, или са положени специални усилия за набиране на определени групи или типове хора?

Кампанията е изключително отворена. Активистите от инициативата за местен референдум полагат много усилия, за да достигнат до възможно повече хора и да ги убедят да гласуват.

Михаил Танев: „Потърсихме възможно най-широк кръг съмишленици.”

Как са мобилизирали повече хора за участие и подкрепа?

Мобилизацията за участие в референдума има нива: 1) локално, негушевско, 2) общинско. На локално ниво кампанията има силно ударение върху емоционалната връзка на негушевци с тяхното село. Михаил Танев: „За мен Негушево първо е история, второ е настояще и трето е бъдеще.” За кореняците Негушево е част от дълбоката им родова и лична идентичност и те имат силно емоционално отношение към съдбата на селото. Усещането за застрашеност на толкова свидното родно място спомага за мобилизирането на хората.

На общинско ниво ударението е върху съседската съпричастност, но с деликатен намек за важността на превенцията: сега се случва на нас, утре може да се случи на вас. Помагайки на нас, помагате на себе си. Този подход носи успех, още повече, че по-късно действително има искания за още концесии в други села.

Михаил Танев: „Как се организирахме? Както се носи пица – от врата на врата, от човек на човек. Първо започнахме от двете села, които са пряко застрашени – Негушево и съседното село Осоица, където попада част от терена, който беше определен за концесия. От врата на врата с питане и с обяснение за това какво се случва и какво би се случило, ако не успеем да се справим. До момента, в който започнаха да се появяват хора, които да кажат „Да, искам да участвам, искам да съм част от това нещо.” С общинското ръководство направихме няколко общоселски събрания.” Инициативният комитет се разширява с включване на четирима представители от всяко село. Широката представителност на различните субгрупи в населените места не изключва никого и дава равно участие на всички.

Според Нина Трънкова това е важно постижение, защото сред ключовите моменти на мобилизацията е преодоляването на стари конфликти и наслагвания между някои хора и дори кръгове: „От шестте хиляди в общината всеки един е извървял личен път, за да достигне и да гласува, тъй като тук всички са свързани с предците си с много вражди, с много спорове – знаете как е в малките населени места. Други са свързани пък с много близост.” Въпреки историческите разминавания и противоречия, голямата част от жителите на общината приема по-голямата цел и се обединява около нея.

Изградена ли е мрежа / застъпническа коалиция? Каква роля са изиграли граждански, обществени групи и / или НПО при започването, ръководенето и протичането на кампанията?

Изгражда се широка неформална група, която обединява местни жители, техни приятели от столицата, хора с разнообразен личностен и експертен капитал, които съвместно работят в името на общата цел. Мобилизиран е ресурс на базата на познанства.

Дейности и механизми за въздействие

- Петиции до различни държавни институции (в началото);

- Срещи с длъжностни лица (министри, заместник-министри, директори на дирекции);
- Създаване на Инициативен граждански комитет и подписка за местен референдум;
- Кампания за гласуване на референдума;
- Посещения на гласоподавателите от американски тип: от врата на врата, от човек на човек;
- Срещи с представители на Министерството на икономиката, енергетиката и туризма за набиране на доказателства за съдебното дело, заведено от концесионера.

Описание на процеса

Хронология на процеса на гражданското участие

Михаил Танев: „Ние научихме от кмета.” През 2010 г. ръководителите на общинската администрация на община Горна Малина по това време Емил Найденов (кмет) и Ангел Жиланов (заместник-кмет) информират граждани на селата Негушево и Осоица, че частна фирма има планове да открие каменна кариера в местността Рудина.

Някои по-изявени граждани организират класическа застъпническа кампания и се срещат с представители на различни министерства и агенции, търсейки начин да се спре разрешението на фирмата. Оказва се, че не съществуват законови и административни механизми това да се случи, затова те решават да задвижат един много слабо развит и почти неизползван до този момент в България механизъм на пряката демокрация – да инициират местен референдум.

През октомври 2010 г. жители на Негушево, Осоица и други села формират Инициативен граждански комитет и започват подписка сред жителите на общината с искане общинският съвет да организира провеждане на местен референдум. В комитета влизат както коренни жители на общината, така и известни личности, които са се преселили там. Така общата кауза за първи път обединява всички – и старите местни жители, и хората, дошли в района, за да създадат втори дом. Подписката за провеждане на референдум събира много над изискваните по ЗПУГДВМС подписи на една пета от гласоподавателите, регистрирани на територията на общината и в съответствие с разпоредбите на същия закон общинският съвет насрочва дата за референдум.

Тактиката за организиране на хората за участие включва провеждане на срещи във всяко село, на които да се разяснява целта на референдума, както и да се търси подкрепата на местните авторитети и лидери.

Местният референдум се провежда на 25.06.2011 г. Инициативният комитет от граждани провежда мащабна кампания, като посещава всички селища в общината, организира срещи с местните жители, обяснява за какво се бори и апелира за тяхната солидарност и подкрепа.

Въпросът на референдума гласи:

„Съгласни ли сте община Горна Малина да предоставя права върху земи, общинска собственост за проучване и откриване на сметища за опасни отпадъци, мини и кариери за добив на подземни богатства или замърсяващи производства?”

Надежда Белчева: „Нашият инициативен комитет заедно с ръководството на общината работихме по две паралелни теми: едната е да се опитваме да преборим начина, по който е дадено това разрешително на концесионера и по който то се използва, и втората е да организираме и провеждаме референдум, който веднъж завинаги да направи невъзможно даването и регистрирането на концесия на нашата територия. Така че това бяха две различни неща, които правихме едновременно.”

Идва денят на референдума. Михаил Танев: „Това беше най-страшното, беше инфарктния момент в деня на самия референдум: да изкараме хората да гласуват. Не за това дали ще гласуват „Да” или „Не” – ние знаехме, че повечето от тях ще гласуват „Не на кариери, сметища и замърсяващи производства.” Въпросът беше да изкараме толкова, колкото са били на предходните [местни избори] плюс един.”

Михаил Танев: „Беше доста инфарктно. 15 минути ни дяляха от това да не успеем да съберем хората. Трябваше да звъним от врата на врата и да искаме всички, които не са отишли, да отидат.”

Активността на референдума е 3 823 души, или 74,5% от общия брой регистрирани избиратели в общината (повече отколкото са гласували на последните местни избори, което го прави валиден). От тях 92% гласуват „Не” и 8% „Да.”

Резултатите от референдума обаче са недостатъчни за спиране на инвестиционния проект. Разпоредбата на закона постановява, че местен референдум може да се проведе по въпроси от местно значение, които законът е предоставил в компетентност на органите на местно самоуправление. Според Закона за местното самоуправление и местната администрация обаче тези правомощия се простират в много широк спектър: от устройството на територията, през здравеопазването, образованието, спорта и културата, до опазването на околната среда и архитектурните и историческите паметници, но всъщност по повечето от тях общините имат сравнително ограничено влияние.

Въпросът на референдума носи проблем във формулировката си, защото смесва няколко теми, по които би следвало да има различни решения, защото са свързани с различни закони и регулации. Някои от посочените във въпроса теми като сметищата и замърсяващите производства действително са от компетентността на общината, но подземните богатства са изключително държавна собственост и референдумът няма легитимност да взема решения за тяхната експлоатация. Местният референдум се оказва успешен отчасти, но не точно в частта за добив на подземни богатства (Станева, 2011).

Въпреки това референдумът отразява категоричната позиция на местните жители и независимо, че не отговаря на закона, той оказва въздействие върху управляващите. Развитието на случая е повече от любопитно заради начина, по който е предотвратено създаването на каменната кариера между Негушево и Осоица. Въз основа на подадени възражения

от общината, протести и свидетелства на местните жители и експертизи на специалисти от Министерството на икономиката, енергетиката и туризма, министърът на МИЕТ отказва да даде регистрацията за търговско откритие на фирмата „Ин Мат Инженеринг“ ЕООД, защото след получаването на разрешение от МРРБ не е направила проучвателни сондажи в определената за това местност. Инвеститорът започва дело във Върховния административен съд срещу заповедта, с която министърът отказва да разреши добив на строителни материали. След тригодишна съдебна битка, на 05.05.2014 г. петчленен състав на Върховния административен съд окончателно потвърждава, че решението на икономическото министерство е законосъобразно. Правното основание да не се създаде кариера не е проведеният референдум, а доказването пред последната съдебна инстанция, че инвеститорът не е извършил задължителните проучвателни дейности преди това.

Как е протичало взаимодействието между гражданите? Как е изглеждало участието като процес?

В началото на кампанията е имало два вида съпротиви от някои страни.

Михаил Танев: „Имаше доста силна опозиция в началото на това, което искахме да направим, защото повечето от политическите опоненти смятаха, че става дума за предизборна кампания, която е почнала по-рано, отколкото трябва, защото есента се очакваха други избори.⁶⁰ В такива ситуации всички гледат от своята камбанария. Успяхме обаче с общи усилия да издигнем нивото и доколкото е възможно да впрегнем целия потенциал на общината в каузата, която се опитвахме да проведем и да защитим.”

Надежда Белчева: „Не е тайна, че при нас единомислие трудно може да се постигне, ние сме такова общество и нямаме такива традиции. Винаги се търси някакъв подтекст, че някой има изгода, в случая не беше ясно кой може да има изгода от това, но има елементарна линия на мислене *Защо пък ще се интересуваме какво става в Негушево и Осоица, като ние сме в Белополци?* например. Това беше най-големият препъни-камък: да обясним на хората, че в момента спасяваме тези две села, но следващите села не знаем дали ще са Белополци, Байлово или Долно Камарци, защото очакваме да се появят нови кандидати. И ако всички заедно не се съберем, не си защитим общите интереси, не си запазим общината, не си съхраним нашата природа, нас никой няма да ни жали. По един или друг начин това стигна до съзнанието на хората, че съседът не е враг и че ни интересува да не гори неговият покрив, защото може да почне да гори и нашият.”

Когато инициаторите успяват да изгледят тези две теми, взаимодействието се подобрява.

Какви въпроси са обсъждани и как? До каква степен е всички участници са можели да изразяват мнения и да дават предложения?

⁶⁰ Става дума за изборите за местно самоуправление през есента на 2011 година.

В началото хората, образувачи ядрото на кампанията, и техните близки съмишленици обсъждат какви механизми могат да бъдат задействани по административен път, за да се спре концесията. Проведени са срещи (включително неформални) с представители на институции и след като става ясно, че не може да се направи нищо, обсъждат възможността да сформират инициативен комитет за референдум. По-късно важната тема на разговорите е как да мотивират достатъчно избиратели да гласуват, за да бъде референдумът валиден. Инициативният комитет де факто е комбинация на местни авторитети от цялата община и личности с изявена експертност в определени области.

Дискусиите са отворени и поощряват изразяването на идеи, много хора едновременно предлагат и разискват предложенията на други, докато се стигне до консенсус как да се подходи в един или друг вариант. Същевременно в тясно професионални области се доверяват на експертите, както в случая с Надежда Белчева, която поема комуникационната стратегия на кампанията. Доброто взаимодействие между участниците в инициативата проличава и от натрупания социален капитал на общността.

Това се е случило лице в лице или онлайн (или и двете)?

Най-често общуват на живо, което малкият мащаб на село Негушево и на община Горна Малина позволява. За оперативни цели, използват телефони и интернет, но като цяло обсъжданията са офлайн.

Имало ли е фасилитатори (професионалисти или измежду участниците)?

Нямало е фасилитатори.

Процесът имал ли е за цел да даде официална препоръка или решение? Ако отговорът е да, как са се вземали решенията?

Не, процесът има за цел да спре една текуща процедура, но инициативният комитет не предлага реално решение – това е видимо от въпроса на референдума, който съдържа вътрешно несъответствие.

Комуникация с широката общественост.

Националните медии се отзовават на поканите на инициативния комитет и обстойно отразяват кампанията и целите на гражданите. Медиите са привлечени от посланието на кампанията, което представя запазването на Негушево като репрезентация на България, на българската идентичност и ценности.

Надежда Белчева: „Акцентирахме на ценностите, които ни съхраняват като българи и като хора, които имаме някаква отговорност към своята държава, към природата на своята държава. Ако всеки от нас се затвори зад вратата си и каже *То няма да стане, то всичко е*

решено, както много хора казваха в самата община, значи ние няма да можем не просто да защитим правата си, ние просто ще сме виновни, че не сме положили това усилие, няма да имаме право да се оплакваме, че някой нещо не прави, ако не правим ние това. Именно тези послания, които са важни за всеки човек – за съхранения дом, за това, което предаваме на децата си, за това кое е важно да направим като хора и като българи – бяха посланията, които интересуваха медиите.”

Взаимодействие между гражданите и администрацията / властите?

Местната администрация и гражданите са съмишленици в кампанията и общината оказва пълна подкрепа за организирането и провеждането на референдума.

Михаил Танев: „Не може да случи нито един успешен местен референдум, ако в него не участва общината, ако гражданската инициатива и общината не са заедно. Кметът на общината Емил Найденов дойде и сподели с тревога, че има проблем, който трудно ще се реши само с административни средства и че хората, които стоят насреща, имат доста по-сериозни намерения, доста по-арогантни са, и че за цялата тази история е необходима подкрепата на гражданската инициатива, на хората, на медиите, за да се справим, тъй като държавата ни е разграден двор.”

Въпреки че държавната администрация често е дистанцирана, в случая представителите на инициативния комитет взаимодействат много успешно с експертите на МИЕТ при изграждането на тезата на министерството пред ВАС.

Надежда Белчева: „Ние не оставихме министерството само, нашият комитет и юристите от нашия комитет, които бяха чудесни, работиха заедно с министерството.” Макар и завоалирано, става ясно, че активистите не са оставили експертите от МИЕТ да работят сами по случая не само от желание да помогнат, но и поради недоверие към тях – имали са опасения, че под външен натиск нещо може да се промени в последния момент.

Резултат и ефекти

Инициативата постигнала ли е желаните резултати?

Да.

Участниците били ли са удовлетворени от резултата?

Да, налице е всеобщо удовлетворение от постигнатото. Михаил Танев говори не само за удовлетворение, а за „усещане дори бих казал за подвиг, защото това да се пребориш в тази държава със самата държава, е уникално!”

Има ли развитие на социален капитал?

Нина Трънкова: „Ние продължаваме. Не сме спрели с инициативите.”

През очите на Михаил Танев развиването на социалния капитал през кампанията изглежда така: „Първо си повярвахме и това може би е най-важното. Повярвахме си един на друг, че можем да се справим с непосилна задача. Сега тези, които са пред нас, изглеждат просто като детска играчка. Защото какво е да накараш един кмет да пусне водата, ако преди това си се преборил с държавата, с корупцията и с още куп неща. Вярваме си един на друг. Имаме надеждата, че капацитетът, който притежаваме поотделно и в група, е потенциал, с който трябва да се съобразяват. Гражданската общност доказва, че успява, че се справя и наистина ще трябва да се съобразяват тези, които управляват, и не само те, с онова, което тя заявява, онова, зад което тя застава и за което се бори.”

Надежда Белчева: „В човешки план това ме направи член на една общност, в която за първи път попадам – общността на мотивирани, отговорни и чудесни хора и освен това ми даде една нова среда, един нов етап от живота, в който аз можах да заменя своята инерция на човек от големия град, от столицата, който не може да приеме, да разбере и да усети живота в малкото селище, естеството на нещата, на природата и на отношенията на хората. Всъщност това успех да науча, отивайки на село. Това малко общество беше една голяма крачка за мен.”

През 2015 г. художникът Михаил Танев изгражда монумента „Референдум”, който представлява каменна пластика, изобразяваща дърво, артистично вградено в каменната ограда на училището в село Негушево. Самият проект е изготвен по участнически начин – с одобрението на общността, на която Михаил Танев предлага различни художествени варианти, а местните жители преценяват и избират. От активистката група го наричат „първият паметник на пряката демокрация в България” (Негушево, 2015).

Михаил Танев: „От това се надявам да се роди пример, който да може да бъде следван от много други хора, навсякъде, и в България, и където има потребност. Защото в живота ние не се учим от книгите – учим се от примера, както на родителите си, така и на общностите, до които се докосваме.”

Надежда Белчева коментира каменното дърво: „Ние сме изключително горди с него, защото то промени завинаги не просто центъра на селото, но духа на селото, създаде тази идея за гражданственост, за отговорност, за традиция, която създава бъдещето.”

Във връзка с една от годишнините от референдума някои от членовете на инициативния комитет организират велопоход, който обикаля селата на общината.

Впоследствие активистите заедно с новия кмет Ангел Жиланов развиват концепцията за Горна Малина като „зелена община”, внедряваща „зелени” технологии, свързани със съхранение на енергия и обработката на боклук и минимални отпадъци, мислят за създаване на екопътеки и туристически маршрути и въобще мислят за модел как да се съхрани и предаде на следващите поколения най-ценното, което българите имат. Някои от идеите им са

отразени в Общинския план за развитие на община Горна Малина 2014-2020 г.⁶¹ и в Стратегията за устойчиво развитие на туризма в община Горна Малина 2017-2030 година.⁶²

Михаил Танев обобщава качеството и развитието на социалния капитал в общността с едно определение: „Приятелство. Приятелство, породено в тегабата, в тази грижа, в това притеснение – едно приятелство, най-прекрасно, най-човешко, понякога е трудно да се повярва, че на тези години човек може да стане близък по такъв начин с толкова непознати само допреди години хора. Приятелство, което ражда доверие, приятелство, което ражда отговорност, приятелство, което ражда подкрепа, приятелство, което е гаранция за бъдещето.”

Анализ и научени уроци

Какво е работило добре и какво – не? Защо?

Много ефективно е включването в инициативния комитет на представители от всички села. Всяко село има някакви местни авторитети: дали ще са партийни лидери, дали ще са „старейшини” на някои по-големи местни родове, дали ще са местни предприемачи, които дават работа на няколко души – това са все хора с авторитет и тежест в своята общност. Това създава в представителите на различните села чувство на приобщеност и отговорност към обща кауза, и ги ангажира през цялото време на кампанията да подтикват и мотивират останалите да се включат в гласуването.

Посланието е формулирано и поднесено ефективно. Организаторите показват, че не става дума дума за частен случай, а че засяга всеки човек. Това работи сред местните жители в общината, но привлича вниманието и на медиите и на техните потребители.

Как може успехите и силните страни на кампанията да бъдат надградени в бъдеще, а недостатъците да бъдат отстранени?

Активистите от Негушево надграждат опита си първо чрез участието в създаването на идеята за „зелена община”, която дава нов хоризонт за бъдещо развитие; на второ място чрез рефлексия и споделяне на своя успех, за да помагат на жителите на други селища да повишат своя капацитет. Така например, при идентична ситуация в село Лозен край София местните жители се обръщат към представителите на инициативния комитет, които им предават своя опит. Лозенци го прилагат и успяват само чрез публичен натиск да принудят министерството да оттегли издадено разрешение за концесия. Те канят всички медии, представят им своите аргументи (че отредената зона е гора и място за почивка и не може да бъде

⁶¹ Общински план за развитие на община Горна Малина 2014-2020 г., достъпен онлайн на <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1213>.

⁶² Стратегия за устойчиво развитие на туризма в община Горна Малина 2017-2030 г., достъпна онлайн на https://www.gornamalina.eu/newsite/?page_id=216.

превърната в каменна пустиня) и така постигат чуваемост. Публичният натиск има потенциал за по-голямо въздействие.

Капацитет за публични политики

В изследвания случай местната администрация не разполага с широки правомощия, но прави възможното, като си сътрудни с гражданите на общината. МИЕТ в лицето на своите експерти показва капацитет не само при аргументиране на отказа на министъра да издаде разрешение за регистриране на търговско откритие, но и като налага добрата практика да взема предвид мнението на местните жители по такъв въпрос, който засяга начина им на живот и средата им на обитаване. Тази гъвкавост на министерството компенсира частично липсата на комуникация между местна и държавна власт, която е поставила жителите на общината пред свършен факт още през 2009 година.

2.4. Кампания „За истинска детска болница”

Резюме

Национална гражданска инициатива „За истинска детска болница” издига искане за изграждане и управление на съвременна многопрофилна национална детска болница и сформира голяма застъпническа мрежа, в която наред с активни граждани участват и професионалните организации на педиатри, архитекти и инженери.

Тема: детско здравеопазване.

Обхват на кампанията: национален, макар че почти всички дейности са съсредоточени в София, подкрепата от страната е чрез социални мрежи.

Продължителност: от 2019 г. – продължава.

Източници: Адил Кадъм, Бояна Петкова, Петкана Бакалова, Национална гражданска инициатива „За истинска детска болница“ и Фейсбук страница „ЗА истинска детска болница”⁶³, уеб сайт #болницатакоятоискаме⁶⁴, Фейсбук страница „Подкрепете педиатрията.”⁶⁵

Проблеми и цел

Проблемът е липсата на цялостна и дългосрочна стратегия за развитието на детското здравеопазване в България, както и на адекватни политики, които смислово и съдържателно да отговарят на такава стратегия.

⁶³ Страницата е достъпна на адрес <https://www.facebook.com/detskabolnitsa>.

⁶⁴ Сайтът е достъпен на адрес <https://detska-bolnitsa.org>.

⁶⁵ Страницата е достъпна на адрес <https://www.facebook.com/podkrepipediatricia>.

Целта на кампанията е да наложи в дневния ред на управляващите комплекс от мерки в областта на здравеопазването. На първо място това включва създаване на Национална педиатрична болница като институция, която да води стандартите за детското здравеопазване. Това предполага далеч не само строителство на сграда, но също така и промяна на закон и наредби съобразно една цялостна визия за развитието на сектора.

Бояна Петкова: „Ние сме за цялостна реформа на детското здравеопазване, като създаването на Национална детска болница е само компонент от това.”

Адил Кадъм: „Редно е да се съобразяваме със световните консенсуси – пригодени към БГ действителността, за да бъдат изпълними у нас, но трябва да имаме стандарти, които да бъдат съобразени със световните стандарти. В момента болницата, в която работя, изпълнява такава функция, но за съжаление в непоносимите условия като търговско дружество.”⁶⁶

Реформата в детското здравеопазване налага редица промени. Сред тях са:

- Създаване на Национална педиатрична болница, която да функционира по чл. 5 от Закона за здравеопазването – така няма да е търговско дружество, а ще с делегиран бюджет към Министерството на здравеопазването (МЗ), за да е независима от здравната каса – статут, който има например Правителствена болница. По този начин болницата ще може да работи не само по Здравно-осигурителната каса, но и със собствен бюджет, което ще ѝ даде възможност да поема много повече случаи. Такава болница ще може да открива позиции за обучение на специалисти, например на педиатрични медицински сестри.
- Промяна на Наредбата за придобиване на специалност в хуманната медицина, конкретно заради специалността „педиатрия”.
- Възстановяване на профила „педиатрична медицинска сестра” в образованието на медицински сестри.
- Промяна на медицинските стандарти, изготвяни от МЗ, за да се създаде точен алгоритъм кога какво става, кое след кое се прави и какво следва какво.
- Промяна на доболничната медицинска помощ – с промяна в закона и след това с наредба на МЗ, така че Здравно-осигурителната каса да сключва договори по други правила и да се разшири пакет „педиатрия.”

Адил Кадъм: „Става дума за промяна в закона и след това промяна на много други подзаконовни нормативни актове. Но трябва ясно да се каже, че детското здравеопазване е национален приоритет. Да, ще кажат, че здравеопазването по принцип е приоритет, че има и други хора, за които са необходими специални грижи, като възрастните хора – да, така е, но навсякъде в модерния свят именно детското здравеопазване е приоритет. Децата са приоритет във всичко. Трябва и в България да станат национален приоритет.”

⁶⁶ Става дума за Специализираната болница за активно лечение на детски болести „Проф. Д-р Иван Митев” в София.

История и контекст

Какви събития са довели до инициативата?

Идеята за изграждането на многопрофилна детска болница в София съществува отдавна. През 1978 г. на територията на Александровска болница започва строителството на такава, но в края на 80-те година на ХХ в. строежът е спрял поради липса на финансиране и от тогава остава в недоизграден груб строеж. През 1988-1989 г. Столична голяма община (СГО) изготвя план за трансформиране на бившата профсъюзна школа на Горнобански път в педиатрична болница, но след начална реконструкция и този проект е изоставен. През 2002-2003 г. се появява идеята за изграждането на т. нар. „Царска болница”, но проектът е прекратен в зародиш поради липса на консенсус между политическите партии. През 2018 г., след настояване на Инициативен комитет за изграждане на Национална университетска многопрофилна детска болница „Детски здравен парк“, Министерският съвет предлага трансформирането на Университетска болница „Лозенец“ (известна като Правителствена) в Национална педиатрична болница. Впоследствие предложението е оттеглено.

През пролетта на 2020 г. започва поредният протест на лекарите и медицинските сестри от Специализираната болница за активно лечение на детски болести „Проф. Д-р Иван Митев” в София срещу условията, при които им се налага да работят, и срещу модела на финансиране на болницата. Според тях проблемите, които срещат в работата си, могат да се решат с промяна на статута на болницата – вместо да е търговско дружество, да има делегиран бюджет към МЗ. В отговор Министерският съвет на България решава да отвори отново замразения проект за изграждане на национална педиатрична болница в двора на Александровска болница.

Защо организаторите са решили да стартират тази инициатива?

Адил Кадъм: „Защото няма друг начин, защото се опитаха да направят неща през главата ни. Опитват се да достроят скеле, което не е адекватно и е морално остаряло и опасно... освен това за последните 30 години по света се промениха изискванията за детска болница. Затова говорим, че болницата първо трябва да се създаде като институция, да се открие какви са функционалните връзки вътре и какъв е алгоритъмът на процеса на лечение, тогава да се планира като сграда.

Цялата ни гражданска инициатива не е поискала нищо, което да е невъзможно и неизпълнимо. Ние работим в тази система и знаем какво е необходимо и какво не в страна като България. Например няма нужда да се дублират звена, ние не искаме това, но знаем как може да се съчетава работата им и да се използва и това, което имаме. Като правиш нещо, се стремиш да използваш пълния му капацитет.”

Имало ли е други подобни инициативи в България преди, или тази е първата?

От години отделни професионалисти педиатри говорят за необходимостта от създаване на нова детска болница, по-рано са сформирани инициативни групи в подкрепа на тази кауза, както и за конституирането на детска болница като институция, но за първи път е създадена Национална гражданска инициатива и около нея има толкова широко обединение на разнородни професионални организации, родителски организации и организации, работещи с и за деца.

Организатори и участници

Кои са основните организатори на кампанията?

Катализатор на целия процес е Националната гражданска инициатива, в която са ангажирани представители на разнородни професионални и социални общности. Преди официалното ѝ учредяване на 07.03.2020 г., инициаторите са активни в професионалните и социалните си роли – като педиатри, архитекти, строителни инженери, родители, активисти от родителски организации, пациентски организации, организации за правата на децата и т.н.

Кой каква роля и функция е изпълнявал? Как е било разпределено лидерството?

Участниците имат различни представи за организиране, разпределение на роли и лидерство. Някои от тях идват от йерархични структури с вертикален модел на комуникация и ясно изразено лидерство. Други идват от хоризонтални мрежи с равноправие в ролите и споделено лидерство. Несъответствието в изградените модели на поведение и очаквания за структуриране от различните участници е забележимо. Бояна Петкова: „Някои са свикнали да бъдат лидери и да водят, а не да работят в екип – те мислят, че *имат* екип, а не че *сме* екип. Други са свикнали да работят хоризонтално. Това разминаване ни пречеше доста време.”

Причината за разминаването и бавното му коригиране се открива в необходимостта да се организират много бързо и да започнат акциите за спирането на строителството. Това не им дава възможност да се структурират плавно и да оформят единна организационна култура. Поради това липсва ясно формулиране и разпределение на функции, затова от само себе си оставят всеки да прави нещо според компетентността си – лекари, архитекти, инженери, пиари и журналисти – всички в своя ресор, но без по-широка платформа и план. Все пак са стигнали до някои правила, например кои от тях да участват в медийни изяви. Положителното в тази доста разнородна и трудно управляема общност е обобщено в думите Адил Кадъм: „Събрани са хора, които са способни да повлекат другите със себе си, да бъдат лидери и да поемат отговорност.”

Как е финансирана кампанията? Кой е управлявал бюджета?

Адил Кадъм: „Всички доброволстваме и сме готови да продължим да работим про боно за решаването на проблемите.”

Инициативата била ли е отворена за всички, или са положени специални усилия за набиране на определени групи или типове хора?

Адил Кадъм: „Търсихме по-широка гражданска инициатива, защото е редно да се предвидят всички, които имат отношение. Когато Министерството реши да строи болницата в заданието не бяха предвидени родителите (а трябва да има места за родителите), не бяха предвидени психолози (да работят с деца, с родители, с персонала)... Доста трудно е да популяризираме инициативата, защото сме доста разнородна група. Лекарите работим и трябва да ходим по телевизии, а и не се чувстваме съвсем комфортно в телевизионните студия (а е важно да сме там, защото лекари вярват само на лекари). Освен това има лекари, които не приемат мненията на родителските и пациентските организации, а са свикнали с остарелия патерналистичен модел. Отделно идват архитекти, които имат претенции към самата сграда, както и строителите, и казват своето мнение. А лекарите не вярват и на тях. А нещата се получават с диалог – лекарят казва какво му трябва, за да работи добре, а архитектът и строителят казват какво как може да се построи. А това тук не се получава. Затова се наложи да потърсим доста хора.”

Как са мобилизирали повече хора за участие и подкрепа?

Основният канал за набиране на участници и подкрепа за кампанията са електронните медии и социалните мрежи. Членове на НГИ участват в телевизионни предавания, изразяват становища, популяризират исканията на инициативата.

Публичните акции, като протестите, също помагат за привличане на интерес и подкрепа. Първият протест е сравнително малоброен, но по думите на Бояна Петкова, „имаше майки с деца под дъжда и хората ни видяха.”

Адил Кадъм: „По принцип каузи, свързани със здравеопазването, не са много популярни, освен ако не е от тези спонтанните инициатива да се съберат пари за лечение на някого. Но през останалото време, особено когато е системен проблем както с детската болница, хората си казват *Аз проблем нямам, моето дете е здраво.*”

Изградена ли е мрежа / застъпническа коалиция? Каква роля са изиграли граждани, обществени групи и / или НПО при започването, ръководенето и протичането на кампанията?

Националната гражданска инициатива и събралите се около нея хора са фактическа мрежа, обединяващо изключително разностранни и разнородни общности. Спирането (поне към момента) на проекта за строеж на старата болница е заслуга на НГИ и на мрежата, сформирана около нея.

Дейности и механизми за въздействие

- Създаване на Национална гражданска инициатива, която организира подписка;
- Акция за популяризация на Националната гражданска инициатива в рамките на Фамилиатлона в София (организиран от Национална мрежа за децата);
- Експертни срещи – с Камарата на архитектите, с Национална мрежа за децата;
- Фейсбук страница и сайт;
- Провеждане на кампания за повишаване на осведомеността и интереса на обществеността със снимки на родители „Болницата, която искам, е...”, съпроводена с изложба (онлайн и офлайн);
- Три протеста – един пред МЗ и две пред МС; посещаемостта на протеста през месец май 2020 г. става повод президентът Радев да забележи каузата и да покани активистите на среща, след това получават покана за среща и от премиера Борисов, който обещава, че ще спре строежа;
- Участие в телевизионни предавания;
- Участие в обществени обсъждания, организирани от МЗ.

Описание на процеса

Хронология на процеса на гражданското участие

Гражданското участие в случая условно може да се раздели на две фази: преди и след регистрирането на НГИ. Етапът преди се отличава с протеста на лекарите и медицинските сестри от Специализираната болница за активно лечение на детски болести „Проф. Д-р Иван Митев” – София, които искат промяна в статута на лечебното заведение. Правителството реагира с решение да дострои изоставения преди десетилетия строеж в двора на Александровска болница.

През юли 2019 г. министърът на здравеопазването стартира обществена поръчка с предмет „Избор на изпълнител за извършване на инженеринг (проектиране, строителство и авторски надзор) на „Национална многопрофилна детска болница.” Поръчката е посрещната с крайно неодобрение от представители на различни заинтересовани групи – педиатри, архитекти, членове на родителски организации и организации за защита на правата на децата. Скоро несъгласие с идеята на МЗ изразяват и цели съсловни организации, като Националната педиатрична асоциация (НПА) и Камарата на архитектите в България (КАБ). През август КАБ обжалва поръчката, но съдът отхвърля обжалването и през септември търгът е

рестартиран. През октомври КАБ отново обжалва и отново съдът не намира основание за спре процедурата. Основните мотиви на Камарата на архитектите са:

- В документите за поръчката на липсва задание, има само списък с отделения и брой легла;
- Изоставеният строеж не отговаря на нормативната уредба за земетръсната безопасност в болничното строителство;
- Съгласно действащия ПУП на София този строеж вече е определен за събаряне;
- Изоставеното скеле не може да се приспособи към съвременната концепция за изграждане на модерна детска болница;
- Формулировката „инженеринг” в заданието означава, че един и същ изпълнител ще изготви проект, ще извършва строителството по него и ще го контролира – това предполага съсредоточаване на функции, което носи риск от злоупотреба.

КАБ смята, че изоставеният проект е строен по начин, който не отговаря на модерните изисквания за устойчивост на земетресение, според които трябва да се строят болници. Петкана Бакалова, заместник-председател на камарата, заявява, че съдът не е изследвал предоставените му доказателства и обяснява, че според съществуващата нормативна уредба, в град София болничните сгради могат да бъдат с височина до 8 етажа. Другият проблем, който тя изтъква, е че старият проект по никакъв начин не отговаря на съвременните тенденции за височина на тавана, за функционално разпределение или за климатизация. Камарата на архитектите в България изисква пълната документация по случая от Министерството на здравеопазването, но то дори не отговаря. Комуникацията на гражданите и организациите с МЗ е затруднена.

Петкана Бакалова: „Министерството отказва да предостави пълната информация – това е подозрително. От информацията, с която ние разполагаме, заключението е, че тя е непълна – нямаме гаранция за безопасността на този строеж. Може да се окаже всичко. Така не се прави детска болница, ние ще покажем как се прави детска болница. Прави се предварително проучване за нуждите на самите деца и родителите. Да кажем, че от един строеж преди 40 години можем да направим модерна болница, е все едно да кажем, че можем да летим с влак.”

Междувременно, на 7 март 2020 г. група активисти – членове на различни професионални общности и родителски организации – официално легитимират своята кампания, учредявайки Националната гражданска инициатива „За истинска детска болница.” Стартират и подписка с исканията си.

По време на извънредното положение, на 2 април 2020 г. министър Ананиев подписва договор с ДЗЗД „Детско здраве” за изграждане на Национална многопрофилна детска болница.⁶⁷ Цвета Брестничка от Асоциация „Родители” реагира гневно: „Разбира се, най-доброто време да се подпише спорен договор е времето, когато гражданите са арестувани

⁶⁷ Официално прессъобщение на сайта на Министерство на здравеопазването: <https://www.mh.government.bg/bg/novini/aktualno/ministr-kiril-ananiev-podpisa-dogovor-za-izgrazhda>.

по къщите.⁶⁸ Всички, които са против реанимирането на скелета в Александровска, предлагаша за 6 месеца да се изработи нов проект, който да съответства на съвременните стандарти за детско здравеопазване. Не, не можело, щяло да се забави изграждането на болницата. Сега на богопомазаните изпълнители се дава цяла година да изработят проект. Хем и сами ще се оценяват и контролират” (Брестничка, 2020).

НГИ организира нов протест на 19 май, няколко дни след края на извънредното положение заради Ковид-19. Бояна Петкова: „Имаше над 1000 души – не съм виждала толкова голям протест за здравеопазване. Вследствие на този протест от президентството ни поканиха по своя инициатива на среща – това стана вече политически въпрос и тогава получихме покана от Томислав Дончев за среща с Борисов и Ананиев. Ананиев по едно време си тръгна, не остана до края.”

След това представители на кампанията са поканени на среща и в МЗ, където за пореден път на срещата присъстват представители на Главболгарстрой, която е част от ДЗЗД „Детско здраве”.

На 5 юни 2020 г. представители на Националната гражданска инициатива „За истинска детска болница“ внасят в Народното събрание 6046 подписа в подкрепа на своите искания:

- професионално, подробно задание, поставящо високи изисквания за качеството на сградата; работен проект в резултат от открит, международен архитектурен конкурс; гаранции за качествено изпълнение на сградата чрез прозрачна процедура и ясни критерии за избор на изпълнител и конкретен ангажимент за срока на изграждане;
- планиране на работната сила, включително привличане и възможности за квалификация на лекарския състав, медицинските специалисти и професионалисти от подкрепящите професии;
- осигуряване на прозрачност на процеса със създаване на Обществен съвет, който да гарантира безопасността и функционалността на лечебното заведение.

Според д-р Кадъм, причината подписката да се ограничи до само три искания, е че е било необходимо да спрат максимално бързо поръчката, възложена на Главболгарстрой. В резултат от непрекъснатия натиск (а вероятно и заради срещата на президента Радев с активистите от НГИ), премиерът Борисов заявява, че старият строеж няма да се достроява, а ще бъде разрушен и на негово място ще се изгради нова болница.

На 23 юли 2020 г. в състава на Министерския съвет са направени няколко промени. Министърът на здравеопазването Кирил Ананиев става финансов министър, а на негово място е назначен Костадин Ангелов.

На 14 септември 2020 г. по инициатива на министър Ангелов се провежда обществено обсъждане по темата Национална многопрофилна детска болница. Това е първият контакт на членовете на НГИ с новото ръководство на МЗ и първа възможност да изкажат своите съображения и искания.

⁶⁸ Става дума за локдаун през март-май 2020 г. поради пандемията на Ковид-19.

Петкана Бакалова: „Впечатлението ми от срещата е, че бяха загубени 4 месеца. Премиерът на 27 май обяви, че ще има ново строителство, но кабинетът не предприе нищо в тази посока през това време. На срещата на 14 септември ни представиха т.нар. 3D концепция – всичко, което беше от предишния строеж. Отново беше подновен дебатът за стария строеж, но в крайна сметка се реши в рамката на старата поръчка (това явно е важно за управляващите) да се направи нов строеж – това е важно, защото така няма да има задание, архитектурен конкурс и т.н., но не беше представен анализ на нуждите, а сградата не е механичен сбор от отделения. По старата поръчка се предвижда реконструкция – това на Главболгарстрой да им се възложи строеж по старата поръчка е закононарушение. Ние опонираме на това и беше направен опит да се дискредитира НГИ, че сме искали заплащане – вчера това го каза зам-министър Начева.

Моето впечатление е, че Борисов не кара влака, защото не може едно министерство 4 месеца да се ослушва и да не предприеме действия. Никой от нас в инициативата няма да отстъпи. КАБ ще обжалва, задание и конкурс категорично ще има.”

На 15.02.2021 г. почива д-р Адил Кадъм, една от инициаторките на кампанията „За истинска детска полница”, без да е водяла реализирана своята житейска и професионална мечта.

Как е протичало взаимодействието между гражданите? Как е изглеждало участието като процес?

Разнообразният професионален и организационен опит на ангажираните в кампанията граждани е техен ценен капитал, но сработването помежду им отнема много време, а вероятно и енергия.

Бояна Петкова: „Събрахме се активисти, архитекти, лекари, медийни специалисти... Трудно се стиковаме, защото сме различни като професионален подход, като личности, но се налага да работим заедно заради обща кауза. Всеки прави максимално компромис и така горе-долу функционираме.”

Адил Кадъм: „Събираме се, всеки излага своите виждания и се опитва да ги обясни на другите. Една година ми трябваше всички колеги от другите браншове, с които се разбираме иначе добре, да разберат какво имам предвид като казвам, че създаването на детската болница е създаване на институция, а не просто построяване на сграда.”

Различията в организационния опит проличава и в различните очаквания как да протича взаимодействието. Grassroots активист като Бояна Петкова има опит като част от малки екипи с висока степен на кохезия, породена от някаква идеална цел и силен акцент върху междуличностните отношения. Петкана Бакалова има опит с ръководството на структурирана професионална организация с разписания и регламенти, в която фокусът е върху поставените цели, а не връзките между хората. Сега на всеки му се налага с изградения си комуникационен стил и натрупан организационен опит да общува в нова среда с хора, които имат различен стил на общуване и вземане на решения.

Сред причините „напасването“ да отнеме много време вероятно е и тази, че се налага да започнат съвместна работа в движение и нямат време да минат през нормалния процес на опознаване и формулиране на общи правила (известният цикъл на изграждане на екип организационното развитие е forming – storming – norming – performing, а те влизат направо в режим forming – performing и междуременно протичат storming и norming). Бояна Петкова потвърждава това предположение: „Проблемът е, че ние реагирахме кризисно – имаше проблем и ние реагирахме, нямаше време да се организираме и доста късно изработихме нещо като обща платформа. Много дълго функционирахме рефлексивно. Едва това лято [2020 г.] успяхме да се обединим около това какво правим.“ Адил Кадъм също мисли, че в началните фази от самоорганизацията си активистите са действали ad hoc: „Понеже правителството форсира строежа, ние трябваше да го спрем, но сега вече е време да се мисли за институционализацията на болницата, а детското здравеопазване да бъде изведено като истински приоритет.“

Това, което мотивира участниците в кампанията да се поддържат заедно и инициативата да не се разпадне въпреки различията, е тяхната твърда убеденост, че МЗ извършва безобразие и че те не трябва да го допуснат, а това означава да бъдат единни.

Какви въпроси са обсъждани и как? До каква степен е всички участници са можели да изразяват мнения и да дават предложения?

Участниците в кампанията признават, че често се налага да бъдат реактивни и да обсъждат въпроси, породени от конюнктурата и променените послания на изпълнителната власт. Затова и исканията им са смесица от по-дългосрочни цели и такива, които са важни за момента: 1) Промяна в статута и бюджетирането на специализираната болница, 2) Да се спре строителството, иницирано от министър Ананиев, 3) Да се прекрати договорът на МЗ с Главболгарстрой, което може да се направи без неустойка, и т.н.

Причината посочва Адил Кадъм: „Поставени сме непрекъснато в ситуация да гасим пожари и не можем да се хармонизираме помежду си, да се опознаем и да изградим търпимост.“

Същевременно обаче някои от участниците в кампанията осъзнават, че това ги поставя в слаба позиция и се опитват както да бъдат проактивни и да поставят за обсъждане пред останалите участници въпроси, които са важни за дългосрочна промяна, включително на ниво политики, така и да работят за изграждане на обща рамка за екипна комуникация и вземане на решения в кооперативен дух.

Това се е случило лице в лице или онлайн (или и двете)?

Участниците общуват предимно онлайн. По-често се събират в Zoom в по-късните часове на деня, по-рядко физически, но общуват редовно по всички изникнали въпроси.

Имало ли е фасилитатори (професионалисти или измежду участниците)?

Мария Брестничка (Национална мрежа за децата) изпълнява функцията на фасилитатор, до напредването на бременността ѝ. Бояна Петкова: „Понеже сред нас всеки смята, че неговият опит е най-голям, това ни пречи на комуникацията, а тя успява да ни структурира.”

Адил Кадъм допуска, че може е необходим фасилитатор в разговорите с представителите на МЗ и с премиера.

Процесът имал ли е за цел да даде официална препоръка или решение? Ако отговорът е да, как са се вземали решенията?

Процесът има такава цел, но трудно стига до нея.

Комуникация с широката общественост.

Публичната комуникация и отправяне на послания към външния свят може би е най-силната страна на кампанията. Тя има кауза, която се възприема като добра, смислена и благоприятна, защото се отнася за децата, и която е свързана с реализирането на конкретни политики и има ясни показатели, по които се де отчете дали е постигнала целта си. Успяват да стигнат до немалко граждани и са спечелят симпатията и подкрепата им. Примерът с протеста на 19 май 2020 г. е показателен.

Взаимодействие между гражданите и администрацията / властите?

Гражданите възприемат ролята на правителството като спъваща процеса. Сред тях има сериозни подозрения, че изпълнителната власт, вместо да мисли да формулиране на дългосрочна политика за детското здравеопазване, лобира за нечий икономически интереси.

Адил Кадъм: „МЗ през тази година и половина защитава интересите на Главболгарстрой, и то явно. Учудващо министър Ананиев реши да се построи болница и ние от самото начало знаехме кой ще спечели обществената поръчка. Включително е имало техни, на „Главболгарстрой”, представители на нашите срещи и са си позволявали да се изказват по теми, по които не са компетентни, защото става дума дума за медицинска експертиза. И Ананиев позволяваше това да става.”

Гражданите са категорични, че в случая нямат проблем с администрацията, а с политиките – с правителството. Не са успели да постигнат добър диалог с бившия министър Ананиев. Според тях правителството и конкретно Ананиев не са използвали експертния потенциал на служителите на МЗ, за да разберат какви са проблемите в детското здравеопазване и да се разработи качествена цялостна политика за детско здравеопазване, вместо

това правителството прави неща на парче, в които единствената постоянна нишка е да се намеси „Главболгарстрой.“

Участниците в кампанията са изненадани от срещата си с президента Радев – екипът му бил изключително подготвен по темата („бяха си написали домашното“), а президентът заявил, че е готов да обсъжда казуса, да потърси външни експерти и „да играе като медиатор.“ Адил Кадъм: „Радев беше подкован от екипа си и той си беше научил. А с Ананиев това никога няма да стане, за Борисов да не говорим.“

Резултат и ефекти

Инициативата постигнала ли е желаните резултати?

Инициативата все още продължава.

Участниците били ли са удовлетворени от резултата?

Към момента – не.

Има ли развитие на социален капитал?

С формулирането на обща платформа през лятото на 2020 г. това започва да се случва. Все повече хората в кампанията осъзнават, че са „в една лодка“ с много хора, с които по-рано не са взаимодействали. И това налага да помислят как ще продължат да бъдат в нея и как и накъде да поемат. С времето може да се окаже, че това е моментът на изливането на основите на социалния капитал на тези хора, но все още кампанията тече и е рано да се направи заключение.

Анализ и научени уроци

Какво е работило добре и какво – не? Защо?

Много добре работи за компанията присъствието на нейните представители в медиите и компетентното представяне на нейните цели и аргументи. Експертността на посланията неутрализира съмненията за користни политически или икономически интереси. Бояна Петкова: „Трябва да сме внимателни с медиите – каквито и да са, те ни вършат огромна част от работата. Абсолютно си загубен без тях и трябва да си ги „отглеждаш“, дори когато те дразнят, за да дойдат и да са непреднамерени, когато им се обадиш следващия път.“

До този момент протестите също са ефективни за оказване на въздействие върху административната власт. Адил Кадъм: „Само протестите работят – от добро не разбират, от това да им предложиш да работиш безплатно, не разбират. Като се държиш възпитано, те

навикват. Единственото, от което има полза, са протестите и заплахите, което е изключително жалко, защото това е лоша база за съвместна работа.”

Въпреки че участниците в кампанията не са го планирали, оказва че, че политическите конфликти и междуособици в страната също могат да направят тяхната кауза атрактивна за политическата класа. След протеста през месец май 2020 г. те получават покана за среща с президента Радев. Някои от тях са впечатлени, че той и съветниците му са добре подготвени по темата и познават основни факти около казуса „детска болница.” След срещата с президента получават обаждане от Томислав Дончев с покана да се срещнат с министър председателя и министър Ананиев и да подновят диалога. В тази връзка членовете на инициативата изразяват съжаление, че поведението на политиците е зависимо от политическата криза и политическите битки от двете страни на бул. „Дондуков”, а не от искрен интерес да направят нещо положително.

Отчита се като неработещо функционирането на една кампания, в която основните организатори нямат структура, правила и рамки как да взаимодействат помежду си, как да вземат решения, как да работят в екип. Един екип трябва да има период на изграждане и договаряне на роли, взаимоотношения и отговорности. Ако това го няма, той няма да съществува качествено и е желателно този процес трябва да се случи още в началото. Без това не може да има дългосрочна инициатива.

Не работи да бъдат по-резки и да показват раздражението си към представителите на правителството или дори към некоректни журналисти, които не са отразили кампанията им коректно.

Как може успехите и силните страни на кампанията да бъдат надградени в бъдеще, а недостатъците да бъдат отстранени?

Бояна Петкова: „В активизма ние трябва да започнем да учим от себе си, да акумулираме опита, а не всеки път да почваме отначало.”

Адил Кадъм: „Нови хора във властта могат да променят нещата. Аз смятам, че всички, които през последните 30 години са участвали във властта, трябва да бъдат изключени от управлението. Необходима е лустрация.”

Капацитет за публични политики

Начинът, по който правителството реагира, показва, че за него по-скоро е важно да има „видими резултати”⁶⁹, а не да се прилагат принципите на доброто управление. Някои решения на високо политическо ниво будят подозрения в чия полза са взети, а това знак за сериозен етичен проблем в управлението. Проблем е също нежеланието за сътрудничество със заинтересованите страни, които в случая са доста, при това имат и професионална

⁶⁹ „Видими резултати за България” е слоганът на политическа партия ГЕРБ за местните избори през 2015 година. Той обаче остава в употреба и след това.

компетентност – педиатри, архитекти, строителни инженери, родители, застъпници на правата на децата. Техният капацитет за анализ на конкретната политика за детското здравеопазване почти не е използван и вместо партньор се превръщат в опонент.

Експертната роля на служителите в администрацията в този случай изглежда слаба и капацитетът им да участват пълноценно във формирането на политики е пренебрегнат от политическото ръководство на Министерството на здравеопазването. Това явление не е ново – още Fuchs (1960) отбелязва пагубното въздействие на политическия натиск върху държавните агенции, водещ до изкривяване на решенията им и пропуски в административното изпълнение.

Адил Кадъм: „Проблемът е, че никой от администрацията не се опитва да обясни на министъра как стоят нещата, а редът е точно този – иначе защо имаш в Министерството експерти? Тяхната функция се обезсмисля, безусловно там има хора, които имат необходимата експертиза и ние бихме се възползвали от тяхната експертиза, когато подготвяме промени в дадена наредба и те могат да ни кажат през какви стъпки да се постигне промяната. Но имаме проблем с политиците, които имат други интереси.”

3. Препоръки за участници в кампании

- Активните граждани трябва да имат експертно знание за ресора, в който искат да постигнат промяна и да познават системата „отвътре”. Ако нямат такова знание, е необходимо да намерят експерти. Това може да са специалисти от конкретния ресор, в който искат да променят политиката, юристи, познаващи нормативната уредба, хора с административен опит и т.н.
- Активните граждани трябва да дадат много конкретни измерения на своята кауза, и на целта, която искат да постигнат.
- Активните граждани са по-успешни, когато не се ограничат само с посочване на конкретни проблеми, а покажат, че искат и могат да помогнат за решаването им чрез предлагане на конкретни решения на проблемите. Трябва да има ясни показатели, по които да се вижда, че целта е постигната и има устойчиво решение.
- Активните граждани трябва да бъдат комуникативни, а не нападателни, когато взаимодействат с администрацията. Работещите в институциите често се чувстват застрашени, когато са поставени между интересите на различни заинтересовани страни (включително политически и икономически интереси, които са прикрити от широката общественост). Конфронтирането с политици и администрация пречи, то трябва да се използва в много краен случай.
- Активните граждани са по-ефективни, когато имат споделено или ситуационно лидерство и си разпределят ресорите и задачите според това кой в какво е знаещ и можещ. Това не значи разпиляване на отговорност и неразбиране кой за какво отговаря.

- Активните граждани са склонни да пренасят своя изграден организационен модел в мрежите, които създават, затова трябва да преминат през фаза на структуриране и договаряне на своите роли, взаимоотношения и процеси на вземане на решения в конкретната кампания. Това е особено важно, когато представляват разнородни групи и организационни модели, не се познават добре и не са се сработили.
- Активните граждани трябва да търсят по-широка подкрепа от организации, институции, неформални групи и личности чрез сформирани мрежа или застъпническа коалиция. Въпреки, че това понякога не помага да се променят нещата, все пак се кумулира опит и се създава представителност.
- Активните граждани е необходимо да комуникират каузата си с другите, като обясняват, подчертават и дори внушават какво ще спечелят хората, ако тази кауза спечели – и какво ще загубят, ако каузата загуби.
- Активните граждани трябва да помнят, че е изключително важно да повлияят на общественото мнение. Важно е да създават и поддържат добри отношения с медиите, които и да са те.
- Активните граждани трябва да мислят за интересите на всички заинтересовани страни – дори на тези, с които имат противоречия и конфликт. В някои случаи публичният интерес може да се постигне чрез компромисно решение, което не удовлетворява само едната страна, а е възможно постижимото за всички заинтересовани страни.
- Активните граждани трябва да вдъхват доверие чрез публичното си присъствие – необходимо е да могат да говорят логично и убедително, но също така да подчертават и моралната страна на каузата си. Важно е да създадат сред обществеността усещането, че те са хора, към които тя може да се присъедини.
- Ако активистите искат да постигнат масовост и да мобилизират повече граждани, трябва да развиват мостов капитал, т.е. да отидат и при тези групи, които не са от основните им кръгове и с които са по-далечни в човешки смисъл. Различните общности имат свои „лидери на мнение” и трябва да ги потърсят и включат, ако искат подкрепа от повече страни.
- Важно е активните граждани да излъчват доброжелателност и готовност за кооперативност, но също така е важно управляващите и администрацията да чувстват, че активистите са способни да направят много неща, ако някой се опита да ги „изработи”, да ги игнорира, да ги заобиколи, да не играе по правилата. Това е като принципа с моркова и тоягата – може да не използваш тоягата, но да я имаш.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По поставената цел на изследването

Целта на изследването е създаването на матрица за изследване на капацитета за гражданско участие, чрез която различни случаи да бъдат наблюдавани и изследвани по идентичен начин. Това би подпомогнало систематизирането на знанията и опита от различни кампании, инициирани от граждани. Поставената цел е постигната – създадена е матрица за изследване на случаи, която е имплементирана при изследванията на четири случая на гражданско участие във формиране на публични политики в страната.

Използването на модел за интервюиране в комбинация с други изследователски методи помага да се постигне отговор на основния изследователски въпрос: как да се изследва капацитетът за гражданско участие при формирането на публични политики.

По поставената хипотеза

Работната хипотеза на изследването е, че поради исторически, политически, социални, културни и други причини, българският контекст е неблагоприятен за развитието на гражданското участие, а оттам за развитието на демокрацията. Хипотезата е доказана по два пътя:

1. Анализ на съществуващата литература за българския контекст, като в резултат в трета глава са създадени две таблици, обобщаващи българската национална култура и особеностите на българския преход от тоталитаризъм към демокрация.
2. Обобщаване на мненията, изразени в проведените дълбочинни интервюта с участниците в изследваните случаи.

Хипотезата допуска също, че нарастването на постматериалистките тенденции и постепенното развитие на гражданската компетентност в българското общество увеличава капацитета за гражданско участие и включване на гражданите в процесите на формиране на конкретни политики. Тази част от хипотезата също е потвърдена: във всички изследвани случаи източниците мотивират действията си с постматериалистски ценности. От случаите са извлечени някои добри практики и научени уроци, които са обобщени в списък от типа „Какво работи?“ в края на четвърта глава.

Основни приноси

Научни приноси:

1. **Предложено е разбиране за демокрацията на участието като „доста флуидно понятие и също толкова флуиден процес, който лесно може да прелее към процедурите на пряката или съвещателната демокрация, но може да остане и нещо различно.“** Причините за тази флуидност са две: 1) теоретичната неустановеност – редица автори имат

различни разбирания за демокрацията на участието – едни вменват в нейния обхват пряката демокрация, други – съвещателната демокрация, трети я свързват с протестите и гражданските движения; 2) процедурното развитие – една спонтанна гражданска кампания може да доведе до пролагане на механизъм на пряката демокрация, но може да доведе и до механизъм на съвещателната демокрация, а същевременно може и да не стигне до нито един от тези механизми. Пример в български условия е кампанията „Нашите деца не са биологичен отпадък“, която действа като група за натиск и застъпничество, без да търси форми като референдум.

2. Капацитетът за гражданско участие е обвързан със социокултурния контекст на българската среда. Тя представлява мозайка от допълващи се фактори: 1) измеренията на културата според Хофстеде, 2) измеренията на ценностите според Ингълхарт, 3) принадлежността на България към православната цивилизация според концепцията на Хънтингтън, 4) типове организационна култура според Камерън и Куин, 5) теорията на Алмънд и Верба за политическата култура, 6) „грабителски“ български модел на прехода според Ганев. Съчетани, те формират възпираща гражданската инициатива обществена среда, слаби и зависими институции, обслужващи интересите на елита, и традиционно изключване на гражданите от вземането на решения.

3. Предложена е отчетлива разлика в характера на гражданската активност в България през „трите вълни на демократизацията.“ Гражданското участие през първите две вълни е по същество политическо и има преди всичко политически цели. Третата вълна, белязана условно от началото на членството на България в ЕС, има една качествена промяна – развива се гражданско участие, което не е експлицитно политически мотивирано, а има отношение към конкретни политики и качеството на живот като цяло. В някои случаи участието е реактивно спрямо конкретни решения и действия, но в други е проактивно и цели осъществяването на специфични идеи на гражданите в дадена сфера на политиките. Тази качествена промяна вероятно е свързана с увеличаването на броя на хората, които (по постматериалистката концепция на Роналд Ингълхарт) са претърпели промени на индивидуално ниво в посока към търсене на повече свобода, себеизразяване, по-добро качество на живот и готовност за предизвикване на елита.

Методологични приноси:

4. Капацитетът за гражданско участие не се ограничава само до капацитета на участващите граждани. Той има две измерения – капацитетът на самите граждани и капацитетът на администрацията да взаимодейства с тях и да допусне тяхното участие. Следователно капацитетът е функция както на експертните, мобилизационните, комуникационните, организационните и т.н. способности на участващите граждани, така и на способността на администрацията и на политическата класа да допускат гражданите в процеса на формулиране на проблемите и решенията. Ако политико-административната страна на процеса на вземане на решения е отворена за включването на гражданите, то капацитетът на гражданското участие ще е по-висок. По този начин гражданското участие се разглежда както през теорията на демокрацията, така и през теорията на политическата култура.

5. Създаване и апробиране на матрица за изследване и представяне на случай на гражданско участие. Инструментът е подходящ за провеждане на полуструктурирано интервю и дава възможност да се проследят основни компоненти на процеса на гражданско участие: предистория, предпоставки, контекст и повод за инициирането на гражданската активност; вътрешно структуриране и организация на гражданското участие и начин на взаимодействия и вземане на решения между гражданите; взаимодействия между граждани, политици и администрация; използвани механизми и инструменти за въздействие в различните етапи от развитието на процеса на гражданско участие; постигнати резултати и изводи. В бъдеще матрицата може да се обогатява, подобрява и доразвива, за да се превърне в част от методология за оценка на въздействието на гражданското участие при формирането на публични политики.

Практико-приложен принос:

6. От четирите изследвани български случая е изведен списък от типа „Какво работи?“ с препоръки за повишаване на капацитета на гражданските активисти у нас. Тяхното мултиплициране в бъдеще може да послужи за развитието на по-участническа политическа култура.

Източници:

На български език

1. **Андреева, Л.** (2007). Социално познание и междуличностно взаимодействие. УИ „Св. Климент Охридски”.
2. **Белчева, Н.** (2016). „България, община Горна Малина – в името на „зелената” община”. В: Божинова, Д. (съст.). Казуси на „Да” и „Не.” Истории на референдуми от 11 страни. Бургас, Българско сдружение за насърчаване на гражданската инициатива.
3. **Брайкова, Т.** (2003). Подходи и методология на изследването и анализа. София, УИ „Св. Климент Охридски”.
4. **Валериева, Д.** (2018). „Конституционни капани и демокрацията на “затворниците.” В: Калфова, Е., С. Петров (съст.) Накъде сме тръгнали? Юбилеен сборник в чест на проф. д.п.н. Тодор Танев. УИ „Св. Климент Охридски”.
5. **ван Рейбрук, Д.** (2020). Против изборите. В защита на демокрацията. София, Сиела Норма.
6. **Варзоновцев, Д.,** Хр. Томов, М. Георгиева, Н. Обрешков, В. Личев (1994). Хроника на изгубилата се революция. България ‘90-93. София, Вузев.
7. **Георгиев, П.** (2000). Българската политическа култура. София, К&М.
8. **Георгиева, В.** (2017). Множества на несъгласните. Антропология на протестните движения в България (2009-2013). София, УИ „Св. Климент Охридски”.
9. **Гълъбов, А.** (2011). „Политическа култура и представителство.” В: Гълъбов, А. (съст.). Право и политика: конституиране на демокрацията в Централна и Източна Европа, стр.132-167. София, Нов български университет.
10. **Гюзелев, Г.** (1982). Фолклор и народно творчество. В: История на България, т. 3. София, БАН, стр. 457-464.
11. **Давидков, Цв.** (2012). Културни ориентири на диалога (примерът България). Реторика и комуникации, 2(6), достъпен онлайн на <http://rhetoric.bg/културни-ориентири-на-диалога-пример>.
12. **Димитров, Ф.** (2010). Политическото представителство след комунизма. София, Сиела.
13. **Желев, Ж.** (2014). Митове и легенди за българския преход. София, Сиела.
14. **Карабельова, С.** (2011). Ценности и културни практики в България. София, Класика и стил.
15. **Карасимеонов, Г.** (2013). Каква демокрация в България? София, Горекс прес.
16. **Карасимеонов, Г.** (2018). „Политическата партия на XXI век.” В: Калфова, Е., С. Петров (съст.) Накъде сме тръгнали? Юбилеен сборник в чест на проф. д.п.н. Тодор Танев. УИ „Св. Климент Охридски”.
17. **Крауч, К.** (2012). Постдемокрация. София, УИ „Св. Климент Охридски”.

18. **Кръстев, Ив.** (2020). Утре ли е вече? Как пандемията променя Европа. София. Обсидиан.
19. **Маринов, А.** (2016). Между еволюцията и социалното инженерство. Теория и практика на административните реформи. София, Иврай.
20. **Мил, Дж. Ст.** (2003). За представителното управление. В: Малинов, Св. (съст.) Модерната демократична идея. София, Училище за политика.
21. **Минков, М.** (2007) Защо сме различни. София, Класика и стил.
22. **Петров, С., Т. Танев** (2017). Анализът на политики – мотивиран курс за публично действие. В: Танев, Т., М. Стефанова. Приноси към теорията и практиката на публичната администрация. София, УИ „Св. Климент Охридски”, с. 280 – 310.
23. **Сарафов, П.** (1893). Кратка биография на Св. Йоанъ Кукузель или скромень приносъ за Изучванието Историята на българския народенъ напѣвъ. София, достъпно на <https://strumski.com/biblioteka/?id=677>.
24. **Станков, Г.** (2020). 106 години по-късно: изследване на историческата травма като феномен. Политика и сигурност, 4(3), с. 112-145.
25. **Стефанова, М.** (2019). Публичният интерес в управлението на местно ниво. София, УИ „Св. Климент Охридски”.
26. **Стоилова, М., В. Попова** (1994) Ценностната система на съвременния българин. София, Микрокосмос.
27. **Славов, А.** (2017). Гражданското участие в конституционната демокрация. София, Сиела.
28. **Танев, Т.** (2008а). Стратегическо управление на публичната сфера. София, Военно издателство.
29. **Танев, Т.** (2008б). Анализ на публичните политики. София, Военно издателство.
30. **Танев, Т.** (2009). Механизми на взаимодействие между равнищата на управление в процеса на разработване и осъществяване на стратегии в публичната сфера. Конференция на Министерски съвет, Дирекция „Стратегическо планиране“. Достъпно онлайн на: <http://www.self.government.bg/decentralization/?id=280&cid=&ssid=8&sid=2>.
31. **Танев, Т.** (2010). „*Партиите: към упадък или адаптация.*” В: Българската политология пред предизвикателствата на времето. Сборник в чест на 60-годишнината на проф. Георги Карасимеонов. София, УИ „Св. Климент Охридски”.
32. **Танев, Т.** (2011). „Добро управление (Good governance): наследеното понятие. Публични политики. ВГ, 2(1), стр. 75-112.
33. **Танев, Т.** (2012). Политическата култура (II издание). София, УИ „Св. Климент Охридски”.
34. **Тодоров, Хр.** (2011). „*Българските реформи и илюзиите на пряката демокрация.*” В: Гълъбов, А. (съст.). Право и политика: конституиране на демокрацията в Централна и Източна Европа, стр.109-114. София, Нов български университет.
35. **Томова, Т.** (2008). Изработване на политики, програми, проекти. София, Българско училище за политика.

36. **Томова, Т.** (2018). Предизвикателствата за инструменталната рационалност на публичните политики. Публични политики.bg, 9(2), стр. 4-23, достъпно онлайн на <http://www.ejpp.eu/index.php/ejpp/article/viewFile/262/240>.
37. **Тодоров, А.** (2011). Българската политическа култура и гражданското участие. София, Фондация „Фридрих Еберт”, достъпно онлайн на <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sofia/08096.pdf>.
38. **Тофлър, А.** (1992). Шок от бъдещето. София, Народна култура.
39. **Христов, И.** (2017). Пред пепелището на нестаналото българско общество. София, Захарий Стоянов.

На английски език

40. **Almond, G.** (1956). Comparative Political Systems. The Journal of Politics, 18(3), pp. 391-409.
41. **Almond, G., S. Verba** (1963). Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five nations. (3rd edition 1989). Newbury Park, Sage Publications.
42. **Altman, D.** (2019). Citizenship and Contemporary Direct Democracy. Cambridge, Cambridge University Press.
43. **Ansell, C., A. Gash,** (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), pp. 543-571.
44. **Arnstein, S. R.**(1969). A Ladder Of Citizen Participation. Journal of the American Planning Association, 35(4), pp. 216-224.
45. **Atkinson, R., S. Perker, R. Burrows** (2017). Elite Formation, Power and Space in Contemporary London. Theory, Culture, Society, 34(5-6), pp.179-200.
46. **Bächtiger, A., J. Dryzek, J. Mansbridge, M. Warren** (2018). “Deliberative Democracy: An Introduction”. In: Bächtiger, A., J. Dryzek, J. Mansbridge, M. Warren (eds.). The Oxford Handbook of Deliberative Democracy. Oxford, Oxford University Press. doi: 10.1093/oxfordhb/9780198747369.013.50, available online at <https://books.google.bg/books?id=ih1rDwAAQBAJ>.
47. **Barber, B.** (1984). Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. Berkeley, University of California Press.
48. **Berger, B.** (2011). Attention Deficit Democracy: The Paradox Of Civic Engagement. Princeton University Press, New Jersey.
49. **Blais, A., R. K. Carty, P. Fournier** (2008). “Do citizens’ assemblies make reasoned choices?” In: Warren, M., H. Pearse (eds.). Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly, pp. 127-144. New York, Cambridge University Press.
50. **Blockmans, S.** (2020). “*Democracy as an ecosystem.*” In: Blockmans, S., S. Russack (ed.). Deliberative Democracy in the EU, pp. 1-19. London, Rowman & Littlefield

International, available online at <https://www.ceps.eu/ceps-publications/deliberative-democracy-in-the-eu>.

51. **Bottomore**, T. B. (1964). *Elites and society*. Harmondsworth, Penguin Books.
52. **Bowen**, G. (2007). An analysis of citizen participation in anti-poverty programmes. *Community Development Journal*, 43(1), pp. 65–78.
53. **Brzezinski**, Z. (1975). Introductory Note. In: Crozier, M., S. Huntington, J, Watanuki. *The Crisis of Democracy*. New York, New York University Press.
54. **Callahan**, K. (2007). Citizen Participation: Models and Methods. *International Journal of Public Administration*, 30(11), pp. 1179-1196, doi: 10.1080/01900690701225366.
55. **Cameron**, K., R. Quinn (2011). *Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on the Competing Values Framework*. (3rd edition). San Francisco, Jossey-Bass.
56. **Carothers**, T. (2002). The End of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy*, 13(1), pp. 5-21.
57. **Chomsky**, N. (1981). *Radical priorities*. Montreal: Black Rose Books. Partly available online at <https://chomsky.info/priorities01>.
58. **Connor**, D. M. (1988). A New Ladder of Citizen Participation. *National Civic Review*, 77(3), pp. 249-257. doi:10.1002/ncr.4100770309
59. **Crozier** M., S. Huntington, J. Watanuki (1975). *The Crisis of Democracy*. New York, New York University Press.
60. **Dahl**, R. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago, The University of Chicago Press.
61. **Dahl**, R. (1970). *After the Revolution? Authority in a Good Society*. (Revised edition, 1990). New Haven, Yale University Press.
62. **Dahl**, R. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press.
63. **Dahl**, R. (1994). A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. *Political Science Quarterly*, 109(1), pp. 23-34.
64. **Dahl**, R. (1998). *On Democracy*. New Haven, Yale University Press.
65. **Dahl**, R. (2005). What Political Institution Does Large-Scale Democracy Require?, *Political Science Quarterly*, 120(2), pp. 187-197.
66. **Day**, D. (1997). Citizen Participation in the Planning Process: An Essentially Contested Concept? *Journal of Planning Literature*, 11(3), pp. 421-434.
67. **Davidkov**, T. (2004). Where Does Bulgaria Stand?. *Papeles del Este*, 8, pp. 1-22, available online at <https://revistas.ucm.es/index.php/PAPE/article/view/PAPE0404120001A/25824>.
68. **Davidkov**, T., P. Makariev (2007). “*Power Distance and Degrees of legitimacy: The Case of Bulgaria*.” In: Roth, J. (ed.). *Sofia Papers*. SIETAR Europa, pp. 44-57.
69. **Dean**, R., J.-P. Gagnon, H. Asenbaum (2019). What Is Democratic Theory? *Democratic Theory*, 6(2), pp. v-xx.

70. **Delanty, G.** (2005). "*Citizenship.*" In: Ritzer, G. (ed.). *Encyclopedia of Social Theory*, Vol 1., pp. 94-98, Thousand Oaks, Sage Publications.
71. **della Porta** (2013). *Can Democracy Be Saved: Participation, Deliberation and Social Movements.* Cambridge, Polity Press.
72. **Diamond, L.** (2002). "Thinking About Hybrid Regimes", *Journal of Democracy* 13 (2): 21-35.
73. **Diamond, L.** (2008). *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World.* New York, Times Books. Частично достъпна онлайн на https://books.google.bg/books?id=w_Wsd5GZU0QC.
74. **DiMaggio, A.** (2020). *Rebellion in America: Citizen Uprisings, the News Media, and the Politics of Plutocracy.* New York, Routledge, partly available at <https://books.google.bg/books?id=aDnSDwAAQBAJ>.
75. **Ercan, S., J.-P. Gagnon** (2014). *The Crisis of Democracy: Which Crisis? Which democracy?* *Democratic Theory*, 1(2), pp.1-10.
76. **Farrell, D. et al.** (2019). *Deliberative Mini-Publics: Core Design Features.* Working Paper Series No. 2019/5. Canberra, Centre for Deliberative Democracy & Global Governance, University of Canberra.
77. **Fischer, F.** (1993). *Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: From Theoretical Inquiry to Practical Cases.*
78. **Fishkin, J.** (2009). *When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation.* Oxford, Oxford University Press.
79. **Fishkin, J. S., & Luskin, R. C.** (2005). *Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion.* *Acta Politica*, 40(3), pp. 284- 298.
80. **Folami, A.** (2013). *Using the Press Clause to Amplify Civic Discourse Beyond Mere Opinion Sharing.* *Temple Law Review*, 85(2), pp. 269-314, available online at https://scholarlycommons.law.hofstra.edu/faculty_scholarship/790.
81. **Formisano, R.** (2017). *American Oligarchy: The Permanent Political Class.* Urbana; Chicago; Springfield, University of Illinois Press.
82. **Freeland, C.** (2012). *Plutocrats: The Rise of the New Global Super-Rich and the Fall of Everyone Else.* New York, The Penguin Press.
83. **Fuchs, R.** (1960) *Fairness and Effectiveness in Administrative Agency Organization and Procedures.* *Indiana Law Journal*, 36(1), pp. 1-50.
84. **Fukuyama, F.** (1989). *The End of History?* *The National Interest*, No. 16 (Summer 1989), pp. 3-18.
85. **Fukuyama, F.** (1992). *The End of History And the Last Man.* New York, Free Press.
86. **Fung, A.** (2006). *Varieties of Participation in Complex Governance.* *Public Administration Review*, 66(s1), pp. 66-75.
87. **Fung, A.** (2015). *Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future.* *Public Administration Review*, 75(4), pp. 513-522.

88. **Gagnon, J.-P.** (2018). 2234 Descriptions of Democracy. An Update to Democracy's Ontological Pluralism. *Democrat Theory*, 5(1), pp. 92-113.
89. **Gagnon, J.-P.** et al. (2018). What is Populism? Who is the Populist? *Democratic Theory*, 5(2), pp.vi–xxvi, doi: 10.3167/dt.2018.050201.
90. **Galston, W. A.** (2018). The Populist Challenge to Liberal Democracy. *Journal of Democracy*, 29(2), pp. 5-19.
91. **Ganev, V.** (2001). The Dorian Gray effect: Winners as state breakers in postcommunism. *Communist and Post-communist Studies*, 34, pp. 1-25.
92. **Ganev, V.** (2005). Post-communism as an episode of state building: A reversed Tillyan perspective. *Communist and Post-communist Studies*, 38(4), pp. 425-445.
93. **Gerhards, J., H. Lengfeld, Z. S. Ignácz, F. K. Kley & M. Priem** (2018). How Strong is European Solidarity? BSSE Working Paper No. 37. Berlin: Freie Universität Berlin, available online at https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/22703/BSSE-Nr_-37.pdf.
94. **Gerschewski, J.** (2013). The three pillars of stability: Legitimation, repression, and co-optation in autocratic regimes. *Democratization*, 20(1), pp. 13-38.
95. **Goss, C.** (2016). Policy Plutocrats: How America's Wealthy Seek to Influence Governance. *Political Simposium*, July 2016, doi:10.1017/S1049096516000676.
96. **Grayling, A. C.** (2017). *Democracy and Its Crisis*. London, Oneworld Publications.
97. **Gross, N., S. Simmons** (2013). The Social and Political Views of American College and University Professors. In: Gross, N., S. Simmons (eds). *Professors and Their Politics*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 19- 49.
98. **Grzymala-Busse, A., F. Fukuyama, D. Kuo, M. McFaul** (2020). Global Populisms and Their Challenges. Stanford University, available online at <https://stanford.app.box.com/s/0afiu4963qjy4gicahz2ji5x27tednaf>.
99. **Helliwell, J., R. Layard, J. Sachs, J.-E. De Neve** (eds.) (2020). *World Happiness Report*. New York: Sustainable Development Solutions Network, available online at <https://happiness-report.s3.amazonaws.com/2020/WHR20.pdf>.
100. **Hofstede, G.** (1980; 2001). *Culture's Consequences*. Thousand Oaks, Sage Publications.
101. **Hofstede, G.** (2011). Dimensionalizing Cultures: The Hofstede Model in Context. *Online Readings in Psychology and Culture*, 2(1), pp. 1-26. doi: 10.9707/2307-0919.1014.
102. **Hofstede, G., G. J. Hofstede, M. Minkov** (2010). *Cultures and Organizations: Software of the Mind* (Rev. 3rd ed.). New York: McGraw-Hill.
103. **Hoppe, H.-H.** (2001). *Democracy: The God that Failed*. New Brunswick, Transaction Publishers.
104. **Huntington, S.** (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven and London, Yale University Press.
105. **Huntington, S.** (1991). Democracy's Third Wave. *Journal of Democracy*, 2(2), pp. 12-34.
106. **Huntington, S.** (1993a). The Clash of Civilizations? *Foreign Affairs*, 72(3), pp. 22-49.

107. **Huntington, S.** (1993b). If Not Civilizations, What? Paradigms of the Post-Cold War World. *Foreign Affairs*, 72(5), pp. 186-194.
108. **Huntington, S.** (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*. New York, Simon & Schuster.
109. **Ianniello, M., Iacuzzi, S., Fedele, P., & Brusati, L.** (2018). Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: a systematic review. *Public Management Review*, 1–26. doi:10.1080/14719037.2018.1438499.
110. **Inglehart, R.** (1971). The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies. *The American Political Science Review*, 65(4), pp. 991 – 1017. doi: 10.2307/1953494.
111. **Inglehart, R.** (1977). *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Princeton, Princeton University Press.
112. **Inglehart, R., W. Baker** (2000). Modernization, Cultural Change, and the Persistence of Traditional Values. *American Sociological Review*, 65(1), pp. 19-51.
113. **Inglehart, R., S. Welzel** (2010). *Modernization, Cultural Change and Democracy*. Cambridge, New York, Cambridge University Press.
114. **Innes, J., D. Booher** (2004). Reframing Public Participation: Strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice*, 5(4), pp. 419-436.
115. **Irvin, R., J. Stansbury** (2004). Citizen participation in decision making: Is it worth the effort? *Public Administration Review*, 64(1), pp. 55–65.
116. **Keane, J.** (2009). *The Life and Death of Democracy*. London, Simon & Schuster.
117. **Keane, J.** (2011), “*Monitory democracy?*”. In: Alonso, S., J. Keane, W. Merkel (eds.) *The Future of Representative Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press. pp. 212–235.
118. **Keane, J.** (2018), *Power and Humility: The Future of Monitory Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
119. **King, C. S., K. Feltey, B. Susel** (1998). The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 4. (Jul.-Aug., 1998), pp. 317-326.
120. **Klingemann, H.-D., D. Fuchs** (1995). *Citizens and the State: A Changing Relationship?*. In: Klingemann, H.-D., D. Fuchs (eds.). *Citizens and the State (Beliefs in Government)*. Oxford, Oxford University Press.
121. **Konisky, D., T Beierle** (2001). Innovations in Public Participation and Environmental Decision Making: Examples from the Great Lakes Region. *Society and Natural Resources*, 14(9), pp. 815-826.
122. **Kornblum, W., J. Julian** (2012). *Social Problems*, 14th edition. Boston, Pearson.
123. **Krastev, Iv.** (2017). *After Europe*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
124. **Krastev, Iv., St. Holmes** (2020). *The Light That Failed: Why the West Is Losing the Fight for Democracy?* New York, Pegasus Books.

125. **Kriesi, H.** (2020). Is There a Crisis of Democracy in Europe? *Politische Vierteljahresschrift*, 61(2), pp. 237 – 260, available online at <https://link.springer.com/article/10.1007/s11615-020-00231-9>.
126. **Levinson, S.** (2007). How the United States Constitution Contributes to the Democratic Deficit in America. *Drake Law Review*, 55(4), pp. 859-878, available online at https://lawreviewdrake.files.wordpress.com/2015/07/lrvol55-4_levinson.pdf.
127. **Lijphart, A.** (2012). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, Yale University Press.
128. **Lima, V.** (2020). *Participatory Citizenship and Crisis in Contemporary Brazil*. London, Palgrave Macmillan.
129. **Lipset, S. M.** (1960). *Political Man. The Social Basis of Politics*. Garden City, Doubleday & Company.
130. **Lister, R.** (2007). From object to subject: including marginalised citizens in policy making. *Policy & Politics*, 35(3), pp. 437-55.
131. **Lord, C.** (2008). Still in Democratic Deficit. *Intereconomics*, 43(6), pp. 331-340.
132. **Maier, C. S.** (2016). *Once Within Borders*. Cambridge, Harvard University Press.
133. **Markoff, John** (2005). *Democracy*, in Ritzer, G. (ed.) *Encyclopedia of Social Theory* Vol.1, SAGE Publications, pp. 191-196
134. **Maslow, A.** (1954, 1970). *Motivation and Personality*. New York, Harper & Row.
135. **Matonyte, I.** (2011). Civic Participation. In: Badie, B., D. Berg-Schlosser, L. Morlino (eds.). *International Encyclopedia of Political Science*, Vol.2, pp. 248-254. Los Angeles: SAGE Publications.
136. **Matsusaka, J.** (2020). *Let the People Rule: How Direct Democracy Can Meet the Populist Challenge*. Princeton, Princeton University Press.
137. **Mukhtarov, F., C. Dieperink, P. Driessen** (2018). The influence of information and communication technologies on public participation in urban water governance: A review of place-based research. *Environmental Science and Policy*, 89, pp. 430-438, available online at <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.08.015>.
138. **Nabatchi, T., M. Leighninger** (2015). *Public participation for the 21st century*. Hoboken, New Jersey, Jossey-Bass.
139. **Nylen, W.** (2003). *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*. New York, Palgrave Macmillan.
140. **Offe, C.** (1985). New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics. *Social Research*, 52(4), pp. 817-868.
141. **Offe, C.** (1991). Capitalism by Democratic Design. *Democratic Theory Facing the Tripie Transition in East Central Europe*. *Social Research*, 58(4), pp. 865-892.
142. **Offe, C.** (2011) Crisis and Innovation in Liberal Democracy: Can Deliberation Be Institutionalised? *Czech Sociological Review*, 47(3), pp. 447-472.
143. **Olson, M.** (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Harvard University Press.

144. **O'Neill, J.** (2009). Carl J. Friedrich's Legacy: Understanding Constitutionalism as a Political System. *The European Legacy*, 14(3), pp. 283-300.
145. **Owen, David** (2003). *Democracy*. In: Bellamy, R., A. Mason (eds.), *Political concepts*, Manchester University Press, pp. 105-117.
146. **Pablo, Z., S. Ona, R. E. Roxas, C. Cheng, A. Borra, N. Oco** (2013). The Democracy Cube as a Framework for Guiding Participatory Planning for Community-based IT Initiatives. *PACIS 2013 Proceedings*. 115, available online at: <http://aisel.aisnet.org/pacis2013/115>.
147. **Papadopoulos, Y.** (2013). *Democracy In Crisis. Politics, Governance and Policy*. Houndmills, Palgrave Macmillan.
148. **Parry, G., Moyser, G. and Day, N.** (1992) *Political Participation and Democracy in Britain*, New York: Cambridge University Press, partly available online at: <https://books.google.bg/books?id=RukN4iIvxeK>.
149. **Pateman, C.** (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
150. **Przeworski, A.** (1999). Minimalist Conception of Democracy: A Defense. In: Shapiro, I., C. Hacker-Cordon (eds.), *Democracy's Value*, Cambridge, Cambridge University Press. pp. 23-55.
151. **Przeworski, A.** (2019). *Crises of Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, partly available online at: <https://books.google.bg/books?id=p9GoDwAAQBAJ>.
152. **Putnam, R.** (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.
153. **Ricketts, A.** (2012). *The Activists' Handbook: A step-by-step guide to participatory democracy*. London, Zed Books.
154. **Roberts, N.** (2004). Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation. *American Review of Public Administration*, 34(4), pp. 315-353. doi: 10.1177/0275074004269288.
155. **Robertson, D.** (2004). *The Routledge Dictionary of Politics*, 3rd edition. Taylor & Francis e-Library.
156. **Rosanvallon, P.** (2011). *Democratic legitimacy: impartiality, reflexivity, proximity*. Princeton & Oxford, Princeton University Press.
157. **Sartori, G.** (1987). *The Theory of Democracy Revisited*. Vol. 1 & Vol. 2. Chatham, N.J: Chatham House.
158. **Schmidt, P.** (2010). In *Search of Intercultural Understanding*. Vienna, Meridian World Press.
159. **Scholz, S. J.** (2002). Dyadic Deliberation versus Discursive Democracy. *Political Theory*, 30(5), pp. 746-750. doi:10.1177/0090591702030005008.
160. **Schudson, M. A.** (1998, 8 May) *Changing Concepts of Democracy*. [site post]. MIT Communications Forum, available online at http://web.mit.edu/m-i-t/articles/index_schudson.html.

161. **Schumpeter**, J. A. (2003). *Capitalism, Socialism and Democracy*, Routledge London and New York, Taylor & Francis e-Library.
162. **Silverman**, R., H. Taylor, C. Crawford (2008). The Role of Citizen Participation and Action Research Principles in Main Street Revitalization: An Analysis of a Local Planning Project. *Action Research*, 6(1), pp. 69-93.
163. **Slavov**, A. (2020). "*National Referendums: Between Legitimate Popular Decision - Making and a Populist Takeover.*" In: Blockmans, S., S. Russack (ed.). *Deliberative Democracy in the EU*, pp. 253-267. London, Rowman & Littlefield International, available online at <https://www.ceps.eu/ceps-publications/deliberative-democracy-in-the-eu>.
164. **Smith**, G., M. Setälä (2018). "*Mini-Publics and Deliberative Democracy.*" In: Bächtiger, A., J. Dryzek, J. Mansbridge, M. Warren (eds.). *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford, Oxford University Press, pp. 301-315. doi: 10.1093/oxfordhb/9780198747369.013.27.
165. **Smith**, G. (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge, Cambridge University Press.
166. **Steiner**, J. (2012). *The foundations of deliberative democracy: empirical research and normative implications*. New York, Cambridge University Press.
167. **Suiter**, J., L. Muradova, J. Gastil, D. Farrell (2020). Scaling up Deliberation: Testing the Potential of Mini-Publics to Enhance the Deliberative Capacity of Citizens. *Swiss Political Science Review*, published online on 14 August 2020, doi: 10.1111/spsr.12405.
168. **Svensson**, P. (2018). "*Views on Referendum: Is There a Pattern?*" In: Morel, L., M. Qvortrup (eds.). *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*. Abingdon, Routledge.
169. **Tilly**, C. (1985). War Making and State Making as Organized Crime. In: Skocpol, T., Evans, P.,
170. **Tilly**, C. (1990). *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*, Cambridge, Massachusetts, Basil Blackwell.
171. **Tilly**, C. (2006). *Regimes and Repertoires*. Chicago, The University of Chicago Press.
172. **Tilly**, C. (2007). *Democracy*. New York, Cambridge University Press.
173. **Todorova**, M. (2010). "*From Utopia to Propaganda and back.*" In: Todorova, M., Z. Gille (eds.). *Post-Communist Nostalgia*. New York, Berghahn Books.
174. **Tormey**, S. (2014). The Contemporary Crisis of Representative Democracy. *Democratic Theory*, 1(2), pp. 104 – 102.
175. **Verba**, S., K.L. Schlozman, H.E. Brady (1995). *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, Harvard University Press, partly available at: <https://books.google.bg/books?id=YFiCO5f0BKAC>.
176. **Vesnic-Alujevic**, L., R. Nacarino (2012). The EU and its democratic deficit - problems and (possible) solutions. *European View*, 11(1), pp. 63-70.

178. **Walsh, R.** (2011). Lifestyle and Mental Health. *American Psychologist*, 66(7), pp. 579-592.
179. **Warren, M.** (2009). Governance-driven Democratization. *Critical Policy Studies*, 3(1), pp. 3-13.
180. **Wehn, U., M. Rusca, J. Evers, V. Lanfranchi** (2015). Participation in flood risk management and the potential of citizen observatories: A governance analysis. *Environmental Science and Policy*, 48, pp. 225-236, available online at <http://dx.doi.org/10.1016/j.envsci.2014.12.017>.
181. **Zinn, H.** (2005). *A People's History of the United States*. New York, Harper Perennial Modern Classics.

Доклади, документи и материали на български, чуждестранни и международни организации и институции:

182. **Европейски съюз** (26 октомври 2012). Консолидиран текст на Договора за Европейски съюз. Официален вестник на Европейския съюз, С 231, стр. 23, достъпен онлайн на https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0019.02/DOC_1&format=PDF.
183. **Инститът за пазарна икономика** (2017). Отстъплението на демокрацията в България. Достъпно онлайн на https://ime.bg/var/images/IME_democratic_backsliding_Bulgarian.pdf.
184. **Институт „Отворено общество“** (2017). Демокрация и гражданско участие. Обществените нагласи към демокрацията, върховенството на правото и основните права на човека през 2016 г. Достъпно онлайн на <https://osis.bg/wp-content/uploads/2018/04/Democracy-Survey-2016-BG.pdf>.
185. **Конституционен съд на република България** (2018, 27 юли). Решение № 13 по к. д. № 3/2018 г. [публикация в сайт]. Достъпно онлайн на <http://www.constcourt.bg/bg/Blog/Display?id=726>.
186. **ООН** (1989). Конвенция за правата на детето. Достъпна онлайн на https://www.unicef.org/bulgaria/sites/unicef.org.bulgaria/files/2018-09/CRC_bg.pdf.
187. **Форум Гражданско участие** (2015). Индекс на гражданското участие в България. София, Форум Гражданско участие. Достъпно онлайн на <http://index.fgu.bg/data/files/83626416f46ba757b8b92809e478f8ec.pdf>.
188. **Христова, Д., Д. Андреева** (2018). Гражданска активност с променлив успех. Индекс на гражданско участие-2017. София, Форум Гражданско участие. Достъпно онлайн на <http://index.fgu.bg/data/files/02acc59578d4e27d4a7099ce86c4d0b1.pdf>.
189. **Charities Aid Foundation** (2010). *World Giving Index 2010*. West Malling, CAF, available online at <https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/worldgivingindex28092010print.pdf>.

190. **Charities Aid Foundation** (2011). World Giving Index 2011. West Malling, CAF, available online at https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/world_giving_index_2011_191211.pdf.
191. **Charities Aid Foundation** (2012). World Giving Index 2012. West Malling, CAF, available online at <https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/worldgivingindex2012web.pdf>.
192. **Charities Aid Foundation** (2013). World Giving Index 2013. West Malling, CAF, available online at https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/worldgivingindex2013_1374aweb.pdf.
193. **Charities Aid Foundation** (2014). World Giving Index 2014. West Malling, CAF, available online at https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/caf_wgi2014_report_1555awebfinal.pdf.
194. **Charities Aid Foundation** (2015). World Giving Index 2015. West Malling, CAF, available online at https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/caf_worldgivingindex2015_report.pdf.
195. **Charities Aid Foundation** (2016). World Giving Index 2016. West Malling, CAF, available online at https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/1950a_wgi_2016_report_web_v2_241016.pdf.
196. **Council of Europe** (undated). 12 Principles of Good Governance. Available online at <https://rm.coe.int/12-principles-brochure-final/1680741931>.
197. **Economist Intelligence Unit** (2015). Democracy Index 2015: Democracy in an age of anxiety. London, Economist Intelligence Unit.
198. **Economist Intelligence Unit** (2019). Democracy Index 2019: A year of democratic setbacks and popular protest. London, Economist Intelligence Unit.
199. **Eurofond** (2016). European Quality of Life Survey 2016: Quality of life, quality of public services, and quality of society. Luxembourg, Publications Office of the European Union, available at https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1733en.pdf.
200. **The Inglehart-Welzel World Cultural Map - World Values Survey 7** (2020) [Provisional version]. Available at <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp?CMSID=Findings>.
201. **UNESCAP** (2009). What is Good Governance? Available online at <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>.

Източници от интернет:

202. **Брестничка**, Ц. (2020, 2 април). Перфектен тайминг, министър Ананиев [публикация във Фейсбук] Достъпно онлайн на <https://www.facebook.com/cvbreest/posts/10216880569107304>.
203. **Макове за Мери** (2012, 13 юни). Прессъобщение [публикация в сайт]. Достъпно онлайн на <http://poppies-for-mary.org/campaign/проблемът>.
204. **Станева**, Б. (2011, 15 юли). Референдум в чаша вода. [публикация в сайт]. Достъпно онлайн на https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2011/07/15/1124154_referendum_v_chasha_voda.
205. **Фотева**, В. (2012, 13 юни). Поправка в Закона за гражданската регистрация ще разреши погребенията на мъртвородени бебета [Публикация в сайт]. Достъпно онлайн на https://www.dnevnik.bg/bulgaria/2012/06/13/1845184_popravka_v_zakona_za_grajdanskata_registracii_a_shte.
206. **Христова**, З. (2012, 8 юни). Преди да се роди [блог пост]. Достъпно на <https://tochitsa1.blogspot.com/2012/06/blog-post.html>.
207. **Шаркова**, М. (2013, 15 ноември). ВАС окончателно отмени критериите за жизнеспособност, част от Медицински стандарт „Акушерство и гинекология“ [публикация в сайт]. Достъпно на <http://poppies-for-mary.org/news/court-revokes-viability-guidelines>.
208. **Buhrer Tavanier**, Y. (2012, 11 юни). ПРОТЕСТ: "Децата ни не са биологичен отпадък" [събитие във Фейсбук]. Достъпно онлайн на <https://www.facebook.com/events/216484721806626>.
209. **Caucasus Talk** (2020). Manifesto [site page]. Available at <https://www.caucasustalks.com/about-us>.
210. **Negushevo** (2015, 23 март). Уникално каменно дърво ще бъде част от композиция, посветена на първият успешен местен референдум в България [Публикация във Фейсбук]. Достъпно онлайн на <https://www.facebook.com/Negushevo/photos/a.974402739331647/667104323394825>.
211. **Petkova**, В. (2012, 29 юни). БЛАГОТВОРИТЕЛНО СЪБИТИЕ в подкрепа на родители, преживели интраутеринна или перинатална загуба на бебе [Фейсбук събитие]. Достъпно онлайн на <https://www.facebook.com/events/437563406274452>.
212. **Wilders**, G. (2020, 27 September). Stop the islamic aggression [Twitter status]. Available at <https://twitter.com/geertwilderspvv/status/1310276929136873474>.

Темплейт за изследване на случай:

Резюме

1-2 обобщаващи изречения за формата на гражданско участие.

Основни данни:

- Тема (образование, здравеопазване, човешки права, околна среда, управление...).
- Локация / обхват (национален, местен).
- Продължителност (от-до).
- Източници (хора, документи, електронни медии, сайтове, социални мрежи).

Проблеми и цел

Описание на проблема и описание на целта, която кампанията иска да постигне.

История и контекст

- Какви събития са довели до инициативата?
- Защо организаторите са решили да стартират тази инициатива?
- Имало ли е други подобни инициативи в България преди, или тази е първата?

Организатори и участници

- Кои са основните организатори на кампанията?
- Кой каква роля и функция е изпълнявал? Как е било разпределено лидерството? Каква е била структурата на ръководното тяло на кампанията?
- Как е финансирана кампанията? Кой е управлявал бюджета?
- Инициативата била ли е отворена за всички, или са положени специални усилия за набиране на определени групи или типове хора?
 - Ако процесът е бил отворен за всички, как организаторите са съобщили на потенциалните участници за възможността да се включат?
 - Ако процесът е бил ограничен до определени социални или демографски групи, защо организаторите са се фокусирали точно върху тях?
- Как са мобилизирали повече хора за участие и подкрепа?
 - Организаторите използвали ли са извадка от населението, или са разчитали на местните мрежи и обхвата на цялата общност?
 - Организаторите предлагали/обещавали ли са на участниците някакви стимули, награди, компенсации?
- Изградена ли е мрежа / застъпническа коалиция? Каква роля са изиграли отделните граждани, обществени групи и / или НПО при започването, ръководенето и протичането на кампанията?

Дейности и механизми на въздействие

- Изброяване на всички акции, механизми, инструменти и средства за приближаване към целта, които са използвани по време на кампанията.

Описание на процеса

- Хронология на процеса на гражданското участие
 - Как е протекло общественото участие?
 - Как и на какъв етап са прилагани различните механизми за въздействие?
- Как е протичало взаимодействието между гражданите? Как е изглеждало участието като процес?
- Какви въпроси са обсъждани и как? До каква степен е всички участници са могли да изразяват мнения и да дават предложения?
- Как се е случвало обсъждането – лице в лице или онлайн (или и двете)?
- Имало ли е фасилитатори (професионалисти или измежду участниците)?
 - Ако отговорът е „да”, кой и на какъв етап от кампанията е изпълнявал тази функция? Какво е наложило фасилитирането?
- Процесът имал ли е за цел да даде официална препоръка или решение?
 - Ако отговорът е „да”, как са се вземали решенията?
- Комуникация с широката общественост.
- Взаимодействието между гражданите и администрацията / властите.

Резултат и ефекти

- Инициативата постигнала ли е желаните резултати?
 - В каква степен реалността отговаря на поставената цел?
- Участниците удовлетворени ли са от резултата?
- Има ли развитие на социален капитал?
 - Ако отговорът е „да”, в какви отношения, дейности и инициативи се проявява социалният капитал?

Анализ и научени уроци

- Какво е работило добре и какво – не? Защо?
- Как може успехите и силните страни на кампанията да бъдат надградени в бъдеще, а недостатъците да бъдат отстранени?
- Какъв е капацитетът за гражданско участие при формиране на публични политики?

Фигури и таблици

Фигури:

Фигура 1: Демократизация на полиархията	22
Фигура 2: Измерения на демократизацията и де-демократизацията	24
Фигура 3: Вариация в режимите	25
Фигура 4: Видове режими	26
Фигура 5: Порочният кръг на взаимодействие граждани – бюрокрация	35
Фигура 6: Кубът на демокрацията	70
Фигура 7: Групиране на страните по ценности	107
Фигура 8: Четири типа организационна култура	112
Фигура 9: Преход към полиархия	122
Фигура 10: Изграждане на институциите според Тили	125

Таблицы:

Таблица 1: Пет критерия за наличието на демокрация	19-20
Таблица 2: Два модела на бюрокрация и вземане на решения	34-35
Таблица 3: Три перспективи за конфликтите	48-49
Таблица 4: Характеристики на Доброто управление	52-54
Таблица 5: Изтощението на демокрацията и възможности за иновация:	57
Таблица 6: Индивидуални и социални промени	59
Таблица 7: Стълба на гражданското участие	62
Таблица 8: Участници във вземането на решения	67-68
Таблица 9: Начини на общуване и вземане на решения	68-69
Таблица 10: Авторитет и власт	69-70
Таблица 11: Механизми за пряка демокрация	75
Таблица 12: Условия за протичане на добра делиберативна процедура	80
Таблица 13: Видове СМО и техните характеристики	83
Таблица 14: Предимства на гражданското участие във вземането на решения	88

Таблица 15: Недостатъци на гражданското участие във вземането на решения	88
Таблица 16: Модел за SWOT-анализ	89
Таблица 17: Типове отношения между администратори и граждани	93-94
Таблица 18: Разходи и ползи	96-97
Таблица 19: Властово разстояние	101-102
Таблица 20: Колективизъм – индивидуализъм	103-104
Таблица 21: Избягване на несигурността	104-105
Таблица 22: България в Индекса на даряване	108
Таблица 23: Индикатори на политическата култура	110
Таблица 24: Три идеални типа политически култури	117
Таблица 25: Позиция на България в Индекса на демокрацията	119
Таблица 26: Особенности на българската национална култура	120-121
Таблица 27: Тилианска перспектива и обърната тилианска перспектива	130
Таблица 28: Индекс на гражданското участие в България	136
Таблица 29: Форми на участие на гражданите в управлението	137
Таблица 31: Отличителни черти на българския преход	139

ГЕОРГИ СТАНКОВ

УМЕНИЯ ЗА ВЪЗДЕЙСТВИЕ

Изследване на капацитета
за гражданско участие
при формирането на публични политики

Рецензенти: Доц. д.п.н. Татяна Томова; Катедра "Публична администрация",
СУ "Св. Климент Охридски".
Проф. д.п.н. Тодор Галунов, Катедра "Политология, социология и културология",
ВТУ „Св. св. Кирил и Методий“

Художник на корица: Хр. Димчев

Редактор: Д. Николиева

Коректор: Й. Йосифов

Издател: Издателски комплекс на ВУСИ – Пловдив

Първо издание: e-book

Формат на e-book: pdf

Платформа за e-book: blacksea-caspia.eu



Георги Станков е български социален и политически изследовател. Завършил е психология в СУ "Св. Климент Охридски" със специализации по психология на развитието и социална и политическа психология.

Има докторска степен по политически науки също от Софийския университет. Като психотерапевт практикува психодрама, социодрама и социометрия. Има професионален интерес в изследователски и приложни области като: гражданско участие и формиране на публични политики; сценарийно планиране и управление на риска; междугрупови отношения, конфликти и помирение; колективна травма, колективна памет и историческа (трансгенерационна) травма.