

ОБОБЩЕНИЕ НА СТАНОВИЩАТА НА ПРЕДСТАВИТЕЛИТЕ НА ФАКУЛТЕТИТЕ, ДЪРЖАВНИТЕ ИНСТИТУЦИИ И НЕЗАВИСИМИТЕ ЕКСПЕРТИ ЗА ВЪЗМОЖНОСТИТЕ ЗА ИНСТИТУЦИОНАЛНО СЪТРУДНИЧЕСТВО

Настоящото обобщение е изготвено на база на проведено проучване на становищата на представителите на отделните факултети, на държавните институции и други потенциални участници в развитието на институционалното сътрудничество в качеството им на експерти. Картата за експертно мнение беше структурирана в пет групи въпроси: за отношението на ниво декански ръководства относно възможността за партньорство в интердисциплинарен център по публични политики; за мисията, спецификата и съдържанието на електронно списание в областта на публичните политики; за същността и реализацията на практика на т.н. „съветник по политики” (policy analyst); за възможностите за създаване на съвместна междуфакултетна учебна програма; за създаването на Стратегия за развитието на образованието в областта на публичните политики.

1. Отношението на ниво декански ръководства относно възможността за партньорство в интердисциплинарен център по публични политики

Като цяло потенциално отношението на деканските ръководства се оценява като положително, но в отделните факултети има опасения, че ще бъде осъществена по скоро „декларативна”, отколкото активна подкрепа. Най-сериозни резерви се очакват от страна на ръководството на Стопанския факултет. Като причина за тях се посочват желанието за самостоятелно ръководена и осъществявана дейност от страна на факултета (линия, към която твърдо се придържа настоящото деканско ръководство) и резервираното отношение към самата специалност „Публична администрация”, поради позиционирането ѝ във Философски, а не в Стопански факултет. Едновременно с това се декларира активна подкрепа от страна на отделни преподаватели във факултета.

Във Факултет по начална и предучилищна педагогика се очаква идеите за съвместно обучение, изследване и експертиза да имат ефективна подкрепа, особено в конкретни области като образование, социални практики и медийна експертиза. Като най-важни направления на съвместните усилия представителите на факултета считат съвместни магистърски програми (напр. Образователни политики) и докторантско

училище, които от една страна да осигуряват задължителните като ОКС степен лекции (часове), а от друга – съвместни междуфакултетски практически дейности и участие на докторантите в практиката на съответните специалности. Във ФНПП са категорични, че е на лице необходимост от проучвания и изследователска дейност за политиките в няколко специфични области - образование, социални дейности (практики), медия и култура (изкуство).

Положително отношение към евентуалните съвместни дейности се очаква да има и от страна на Юридическия факултет. Като евентуални резерви се посочват липсата на достатъчно досегашни процедури в това направление и някои недостатъци на осъществените до този момент практики. От ръководството на Философски факултет също може да се очаква подкрепа, особено за съвместно обучение в ОКС „магистър” и „доктор” и следдипломна квалификация и продължаващо обучение. По отношението на интердисциплинарния център по публични политики подкрепата би могла да гравитира в зависимост от статута, който ще бъде избран за този център.

Съвместното консултиране на управленски органи на централната или местната власт при изработване от тяхна страна на политики и управленски програма се подкрепя, макар да съществуват опасения, че то е осъществимо единствено ако съществува обща университетска структура, която като самостоятелно звено да организира общите усилия не толкова на Факултетите, колкото на отделни университетски преподаватели – специалисти в конкретни области. Резервите са породени от съмнения за взаимно недоверие между някои отделни факултети и дори за наличието на неградивна конкуренция между тях.

Експертите се обединяват в голяма степен около идеята, че легалната форма не трябва да бъде междуфакултетен център, а да бъде функционално звено към СУ, което да работи на проектен принцип. Още повече, че вече има такива звена с приети правилници от Академичен съвет (Център за източни езици и култури, Център по корейстика, Център на технологии на информационното общество, Център за рамкови научноизследователски програми, Център за професионална ориентация, Център по социални изследвания на пола и др.). Справката в правилника на университета показва, че това е уредено в член 107. Според него други структурни звена на Университета като центрове, опитни полета, ботанически градини, учебно производствени бази, музеи, домове за наука и отдих и т. н. се създават, преобразуват и закриват по решение на Академическия съвет. Структурата и дейността на звената по предходната алинея се

определят от Академическия съвет в акта за създаването им. Причините за желанието центъра да е функционално звено на Университета се коренят в опасението, че създаването на междуфакултетен център може да „попадне в капана” на дълги спорове за уточняване на идеята, за разпределяне на отговорностите и др. Изразяват се съмнения в кооперативността на Стопански факултет например, който няма как да остане изолиран в подобно начинание. Изразено е мнението, че не съществуват пречки и дори би било положително в названието на центъра да присъства определението „междуфакултетен” или дори „университетски”, без това да изисква реална координация с други факултети (на институционално равнище) или звена.

Според представителите на институциите положително е всяко съчетаване на академичното познание с практиката. От една страна, практиците биха могли да представят реални проблеми и възможни решения, а от друга теоретичните биха могли да подкрепят или отхвърлят практиките чрез аргументирани изследвания в съответната област. В крайна сметка може да се постигне синергия между теоретичните постановки и практическото им представяне и въвеждане. Това ще бъде изключително полезно за студентите в бъдещата им реализация поради познаването на проблемите и възможните решения.

Практиците обаче се опасяват, че липсват капацитет за представяне на проблемите, мотивация за участие, познания и възможности да се поставят реални проблеми и търсят работещи решения от страна на работещите, например в държавната администрация, т.е. от липса на „чуваемост” от тези, за които са предназначени разработките. В този смисъл се посочва, че от изключително значение е намирането на широка подкрепа чрез включване в проекта на академични представители, институционални представители, общественици, експерти-практици, политици от всички политически спектри, студенти, медии. Ресурса за финансиране може да дойде от медийните среди за позициониране на медията като „мозъчен тръст” за идеи и влияние. Международните представителства също биха могли да бъдат привлечени като участие с техния опит и съвети за ролята на подобни центрове при формулирането и предлагането на успешни публични политики.

По отношение на статута, управлението и финансирането на центъра се дават редица предложения. Експертите отчитат факта, че ако легалната форма е на „междуфакултетен център” това ще даде възможност за съвместно финансиране по решения на отделните факултети, както и самостоятелно финансиране чрез проектна

дейност. Ако се вземе решение за център към Университета, тогава остава единствено вариантът самостоятелно финансиране, което може да се осъществи както чрез отчисления по конкретни научно-изследователски проекти, така и по проекти за създаване и разширяване на самия център и неговите дейности, чрез финансиране от оперативните програми и/или други форми на безвъзмездно финансиране по програми на Европейската комисия. Както вече беше споменато представителите на факултетите клонят към този втори вариант поради опасенията в липса на потенциална кооперативност от страна на някои факултети и техните ръководства. В този смисъл по отношение на самото обучение могат да се създадат евентуални двустранни или многостранни споразумения между отделни факултети и/или катедри за магистърски и докторски програми и курсове, за които вече да се осигури съвместно финансиране.

Направено е предложение да се създаде инициативен комитет, в която да влизат представители на основните заинтересовани факултети. Ако звеното ще е университетско, не е необходимо факултетите да са представени чрез официалните си представители – по-добре е в инициативния комитет да влязат университетски преподаватели, които работят в сферата на политиките или имат вече опит като съветници на държавните или местните институции. Предлага се да се създаде Университетски център за публични политики. Статутът му да е на самостоятелно, постоянно звено.

Ръководство да се осъществява от ръководител екип, който да се избира на определен период от време, секретар, който да подпомага дейността на ръководителя екип не само в техническо отношение и да се избира на определено време, Научен съвет, в който да влизат членовете на Инициативния комитет. Приходите от дейността да са за труд и за дейности и да се разпределят според приноса и с решение на Научния съвет за одобрение на бюджета за всяка поръчка. Може да се приеме определен процент - например 5% от всяка поръчка (проект), който да се натрупва и да се използва с решение на Научния съвет за съпътстващи дейности, вкл. хонорари за Ръководителя екип и за Секретаря.

Представителите на отделните факултети и на практиката предполагат, че проекта ще предизвика интерес от страна на практикуващите управленски кадри от засегнатите области. Счита се, че тези, които вече имат опит с обществени поръчки, европейски или местни проекти, ще бъдат заинтересовани. Интерес се очаква особено на хора на по-високи позиции в администрацията (централна, местна) – за които услуги от този род могат да бъдат част от собствения им престиж и те лично могат да участват в

конкретни проекти на центъра като реализират за себе си разнообразни ползи вкл. да могат да публикуват в електронното издание. Все пак основните опасения за по-нисък интерес са свързани с представата за неефективност на досегашното сътрудничество от този тип.

2. Електронно списание в областта на публичните политики

Експертите са категорични в необходимостта за създаването на електронно списание за публични политики. Всички подкрепят наименованието „Публични политики”. Като доводи за липсата на допълнително специфициране, се посочва факта, че в списанието могат да намерят място и материали за това как се правят публични политики навън и че не бива да има ограничение до една или друга група политики. Направено е предложение за евентуално подзаглавие или съдържание на лого на сайта, но отново без да има специфициране. По въпросите за евентуални редколегия, редакционен съвет и управление се отчита, че трябва да се мисли едновременно за съдържателното планиране и профила на списанието и на тази база – за хора със съответната компетентност.

Едно от предложенията е създаденият център да е и редакционен съвет, а редколегията да включва ръководителя, секретаря и двама сътрудници, за които това да е основна заетост – може да се помисли за асистенти или за докторанти. Оперативната работа да се осъществява от редколегията, а редакционният съвет да одобрява готовия брой. Друго предложение е да има главен редактор и поне двама заместници („рецензенти”), а в колегията да има представители на различните институции. Има и предположение, че ако съставът на редколегията и редакционния съвет са широко съставени от всички заинтересовани, това ще увеличи популярността и разпространението на резултатите сред администрацията, НПО, международни представителства, студенти, университети.

По принцип за добра практика при електронни научни издания се счита редколегия от 5-6 човека и по-широко представителство в редакционния съвет. Като подходящ пример може да се посочи наскоро създаденото електронно списание (със средства от Фонд „Научни изследвания” и допълнително финансиране) “Списание на Софийския университет за електронно обучение”. Редакционната му колегия наброява шест души, редакционния съвет – десет.

По въпроса за периодичността се налага мнението за четири броя годишно. Представителите на факултетите и институциите посочват и възможности за повече

или по-малко броя на година. Вниманието заслужава предложението освен фиксираните четири броя да се предвиждат специални издания по конкретни публични проблеми, които стават актуални в публичното пространство в определен момент. Същевременно среща одобрение и възможността да няма фиксиран брой издания, или четирите издания да бъдат заложили като минимум.

Съществуващите идеи за по чести броеве (напр. веднъж месечно) изглеждат неосъществими за едно сериозно научно издание на този етап, но дават възможност да се помисли за създаването на паралелно издание (под формата напр. на журнал), което да не съдържа „строго“ научни текстове, а коментари и мнения по конкретни актуални проблеми. В зависимост от структурата и функционалността на сайта на списанието, горепосочената идея може да се осъществи като рубрики, новини, коментари и анализи, като все пак по-практична изглежда идеята тези анализи да се публикуват на сайта на центъра, а не на списанието.

За да се създаде престижност на списанието се счита, че то трябва да има статут на издание на Университетски център по публични политики към СУ или дори на издание на Софийския университет. Изразено е опасение, че ако е само академично, едва ли ще е много популярно и може да се търси връзката с Института по публична администрация и европейска интеграция за съвместен проект. Като елементи на евентуалната мисия на списанието се посочват: да осигури включване на университетската общност в процеса на публичните политики в България; да повиши качеството на публичните политики в България; да идентифицира публични проблеми и да разработва варианти за решаването им, да оказва натиск върху публичните институции за решаването на идентифицираните проблеми; да подпомага диалога с институциите – управленски (министерства, общини и т.н.) и ресорни (социални домове, театри и др. примерно); да подпомага изследователска и стратегическа обосновка на дефицитите в конкретните области; да дадем място за изява на знаещите.

Обобщено мястото на списанието би могло да изглежда така: „Публични политики“ е водещо академично и практическо списание в България, което се издава от Софийския университет и практики от държавното управление. В „Публични политики“ се публикува актуална информация за процесите на управление и развитие на обществените политики у нас и в други страни. В списанието се публикуват научни изследвания, добри управленски практики и алтернативни гледни точки по въпросите на публичното управление.

Налага се мнението, че списанието би трябвало да е отворено както за всички потенциални публикуващи, така и за читателите. От гледна точка на публикациите трябва да има строги и ясно фиксирани критерии за дължина, резюме, ключови думи, оформление по подобие на престижните научни издания. На този етап се налага виждането, че списанието трябва да е с отворен (безплатен) читателски достъп. За евентуално заплащане на публикациите и достъпност напр. само на резюметата може да се мисли на по-късен етап. Потенциалните публики на това списание могат да бъдат: заетите в администрацията; учащи (докторанти, студенти, специализанти, следдипломна квалификация); експертни разработващи звена (независимо дали са в рамките на администрацията или вън от нея); преподаватели.

3. Същността и реализацията на практика на професията „съветник по политики”

Експертите забелязват известна промяна във властните структури – вече има хора, които са обучавани и не гледат на новите практики, като на нещо, което просто се прави, а се опитват наистина да управляват процеса на публичното действие. Трудно е да се каже, обаче, дали е налице ясно съзнание за необходимостта от образование в тази област. Изразено е мнението, че държавното управление е принудено да сътрудничи с външни експерти по поне две причини: първо - това се европейските практики и те са възприети в областта на европейските програми и проекти; и второ - публичната дейност в момента като цяло се осъществява от недържавни субекти, по същия начин информацията и знанието за процесите се създава от външни експерти на основата на обществените поръчки. В момента обаче, заради кризата, подобни поръчки, ако не са финансирани от европейските фондове, няма.

Проблемът за професията „съветник по политиките” е по-скоро свързан с това, че рядко се разработват политики, по-скоро публичните действия се схващат като подразбиращи се – от политически програми, от вече взети решения, от европейски директиви, и се предприемат действия за прехвърляне на отделни дейности към недържавни субекти на основата на горепосочените механизми.

От една страна обществени очаквания към модерното управление са свързани с понятието „публични политики”. Гражданите очакват „департизация” на управлението, експертност, мрежи като форма на публично взаимодействие, гражданско участие и други. Търси се прозрачност в процеса на вземане на решение и включване на НПО, университети и бизнес в процесите на управление, прозрачност при разходването на средства за изпълнението на политики и граждански мониторинг върху тази дейност.

От друга страна, обаче, към настоящия момент като явно противоречие се изказват и тези по-скоро за силна власт, която не прехвърля дейности към недържавни субекти. Неслучайно винаги при възлагане на поръчки – независимо за какво, преобладаващото тълкуване е за корупция.

Основното притеснение е свързано с липсата на юридическа рамка за сътрудничество с външни експерти от страна на администрацията. Юристите са категорични, че във всички устройствени актове, приети в България липсват правила и процедури за работа на „съветници по политиките”. Счита се, че правилата и процедурите за осъществяване на експертиза трябва да бъдат въведени в най-кратки срокове.

Представителите на държавните институции също смятат, че е необходимо не само за конкретния случай да се установи процедура, по която администрацията е длъжна да използва възможностите на българските университети в работата си. Би следвало всяко министерство или агенция да поддържа тесни контакти с определени университети, факултети или катедри, които обучават студенти в областта на политиката, за която отговаря министърът и това трябва да се регламентира законово.

В Министерски съвет наскоро е завършен голям проект по тези въпроси - за координиране на политики и изграждане на капацитет за формулиране на политики и разработване на съгласувани стратегически решения. Правната регламентация обаче засега остава непроменена. Още повече – представителите на администрацията изразяват опасения, че към момента ще е трудно да се институционализира такава длъжност. Предлага се за момента тя да се отрази в консултативните механизми по разработването на политики. Все пак има очаквания за промени в Класификатора на длъжностите в администрацията и Наредбата за неговото прилагане.

По действащата нормативна уредба, когато субективно се счете, че има нужда от разработване на публични политики, обикновено се сформира работна група от експерти, които се консултират и със „съветници по политики”. В отделните институции има различни практики, но обикновено външните лица се смятат за некомпетентни, което също важи с обратна сила и към администрацията. Разбира се, има някои изключения. Министрите имат вътрешни съветници по политики, но някои от тях общуват и с външни „съветници по политиките”. Обикновено се сформират и консултативни съвети. Другата съставна част от юридическа рамка е Законът за обществените поръчки, който предстои да бъде променен, така че да се облекчат

процедурите и да се разшири свободата на съответните администрации при определянето на условията за конкурса.

В момента се реализира инициатива в централните администрации с водеща цел - изграждане на модерна държавна администрация чрез осъвременяване на нейната организация, подобряване достъпа и повишаване качеството на публичните услуги и постигане ефикасност на публичните разходи. Проблемите се обсъждат в рамките на широко представителство и е отделено място за независима външна експертиза почти препокриваща се с понятието „съветник по политиките”. Създаването на тази процедура, което е един от малкото прецеденти за подобно включване предполага възможност за институционализиране на този вид експертиза. За момента обаче ролята на съветника по политиките не е утвърдена. Експертиза се дава в рамките на съществуващите според Закона за администрацията политически кабинети и ролята на представителите на различните групи и интереси (за които би могло да се счита, че имат експертни познания в съответната област) в рамките на т.н. консултативни съвети към различните администрации. И двата случая експертизата трудно може да се определи като независима, а съществуват и опасения за нейната ефективност.

4. Възможностите за създаване на съвместна междуфакултетна учебна програма

Представителите на отделните факултети считат, че съвместни управленски модули са най-подходящи за магистърската степен. Възможно е да се предлагат като „модули по публични политики” в съществуващи магистратури, които предлагат знание за отделните ресори на публичното действие. Тези модели следва да се разработват и предлагат съвместно от преподаватели от съответните Катедри. Ако Университетският център не е междуфакултетен в легалния смисъл, той не би могъл ръководи тази дейност. По-скоро тази дейност може да се организира на основата на двустранни междукатедрени споразумения.

Споменава се възможността тази дейност да стартира чрез изработване на отделни модули от 3 свързани курса, които да се предлагат на заинтересованите държавни, местни и граждански организации, но трябва активно да се промотират. Създаването на модулите може да е повод за създаването и сплотяването на Инициативния комитет, който да прерасне в Научен съвет на Университетския център за публични политики.

От ФНПП предлагат конкретни форми - магистърска програма „Образователни политики” и училище за докторанти, като са възможни и други – например в катедрата по Социална педагогика и социално дело са в процес на подготовка магистърски

програми по (примерни наименования) Социална медийна експертиза и Религия и социални практики, по които също може да се мисли за съвместна дейност и подготовка на специалист – експерт/анализатор. Особено ползотворно ще бъде при докторантската подготовка – съвместни лекции, диалог и представяне на изследователските тези, консултации и т.н. Конкретните дисциплини и предмети – трябва да се обсъдят конкретно, защото зависи кой ще е водещият факултет, каква ще е квалификационната характеристика и какви специалисти ще се подготвят.

В Юридическия факултет смятат, че съвместни междуфакултетни програми са осъществими и съществуват разпоредби в Правилника на СУ и в препоръките на „Болонския процес“. Като възможни за изучаване учебни предмети се посочват: „Публично-частни партньорства“, „Вземане на решения“, „Управление чрез право“ и други. Изразено е становището, че няма и не може да има законови проблеми пред тези форми на сътрудничество и съществуват единствено опасения от финансов характер. Твърдо се подкрепя идеята за форми на продължаващо обучение, като се посочват и конкретни клиенти – държавни служители, журналисти, политици и други.

В администрацията са категорични, че анализът на съществуващите в момента магистърски програми (напр. в Катедра „Публична администрация“) показва, че съдържанието на обучението в тях силно се припокрива. Това вероятно е следствие от ограниченията преподавателите да са от катедрата. Представителите на практиката предлагат да има не само магистърски програми, но и по-малки сертификационни програми (специализации) и традиционно лятно училище. Това би повишило конкурентоспособността на Университета и отделните катедри. Практиката на организиране на летни училища е много добра и може да се счита, че ще има голям потенциал, особено ако се включат експерти и преподаватели с различен профил. Могат да се привлекат спонсори и да се отпускат определен брой стипендии и по този начин да се развие мрежа.

5. Създаването на Стратегия за развитието на образованието в областта на публичните политики. Стратегическа рамка на Център по публични политики

Според експертите Центърът трябва да си постави за цел да се развие като влиятелен Институт за публични политики (подобен на Център за либерални стратегии, Институт за пазарна икономика, Отворено общество). Това е възможно ако той се заяви като „мозъчен тръст“ и организация за натиск в конкретен сектор или за въвеждането на определен подход в политиката като цяло. Добър вариант е образователната

реформа. Задължително трябва да се измисли марката, която отличава новосъздаденото звено от останалите Институти за публични политики. Ако се тръгне по линията да се прави това, което се търси в момента, по-трудно ще се постигнат цели.

Счита се, че стратегически документ трябва да бъде комуникиран между всички заинтересовани участници. Той трябва първо да включва кои са участниците, какви са ролите, какъв ще е продуктът и кои са заинтересованите от (потребителите). Също така и ангажирането към проекта със съответна подкрепа - финансова, политическа, човешки ресурс и т.н. Счита се, че методите за самооценка могат да се формулират едва след като се видят целите и първите резултати. При всички положения трябва да се изготви група индикатори за постигане на целите и информационна система за движението на индикаторите.

От представителите на практиката е изразена надеждата първоначално сформирания Център по публични политики постепенно да прерастне в отделен департамент на СУ, което да съответства на добрите западни практики. Това изглежда осъществимо според разпоредбите на действащия член 58 от Правилника на СУ, но има сериозните изисквания за самото създаване, щатните бройки и управлението. Не случайно до момента към Университета има само три департамента, като два от тях – спорт и чужди езици са твърде специфични.

За интернет страницата се предлагат конкретни рубрики : Новини, мисията на центъра, предстоящи събития; Екип (снимки, длъжност, кратка автобиография), финансиране, статут (функции), партньори, стажанти, годишни доклади; Проекти – текущи, приключили; Лятно училище; Изследвания; Публикации и др. Налага се мнението звеното да има отделна страница от електронното списание.

Популяризацията в Мрежата трябва да се търси чрез поставяне на линк на сайта на всички възможни страници – на сайта на СУ, на сайтовете на факултетите и отделните специалности, където са създадени такива. Задължително трябва да се работи по възможността малко лого-линк да бъде поставено и на други страници – информационни портали, неправителствени организации, сайтове на отделни администрации, страницата на Института по публична администрация и европейска интеграция, сайтове на интернет базирани медии и други. Обикновено това става на база на споразумение за двустранни линкове, т.е. на сайта на центъра и/или списанието да бъде поставена връзка към страницата на съответния партньор. Където това не бъде осъществено трябва да се търси публикуването на линка поне в секция „връзки” („партньори”, „подобни страници” и др.).

За да имат успех начинанията трябва да се осъществи връзка с всички потенциално заинтересовани както от дейността на центъра, така и от електронното списание. Когато не е възможен личен контакт трябва да се изпрати електронна поща. Може да се помисли за коктейл, конференция, дискусия или друга форма за откриването на дейността и евентуално за първия брой на списанието. Относно този първи брой може да се обсъди единствено той (с цел популяризиране) да бъде и отпечатан в ограничен тираж.

В заключение може да се твърди, че отношението на представители на отделните катедри, на администрацията и другите експерти към всички идеи в рамките на проекта е положително. Декларира се не само одобрение, но и готовност за активно участие. Опасенията са свързани единствено с факта, че начинанието е свързано със свършено нов начин на мислене и практика и неизбежността на конюнктурните пречки за налагане на някои от новите процедури. Пълна подкрепа и желание за възможно най-бързо осъществяване се дава на проекта за електронно списание „Публични политики”. Водещо сред интервюираните е желанието за успешни и полезни съвместни действия.