

БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ
ИНСТИТУТ ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ОБЩЕСТВАТА И ЗНАНИЕТО

Ива Куюмджиева

**Промени в политическата роля на стратегиите
в България**

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертация за присъждане на образователна и научна степен „Доктор“

Научна област

Философия на културата, политиката, правото и икономиката

научен ръководител

проф. дфн Васил Проданов

София 2016

Дисертационният труд е обсъден и определен за публична защита на заседание на Секция „Социални теории, стратегии и прогнози” на Институт за изследване на обществата и знанието на БАН от 15 декември 2016 г.

Трудът се състои от съдържание, увод, три глави, заключение и библиография. Обемът му е 301 стандартни машинописни страници.

Увод

Стратегиите като обект на философско-политическо изследване

Съгласно избраната тема, настоящото изследване е посветено на стратегиите в политиката в България, затова ще се фокусирам върху актуалните политически документи, които регламентират създаването и реализацията на стратегии в държавната политика в България като страна-членка на ЕС.

В настоящия момент в политиката в България стратегиите действат като системи от документи и институции, които дефинират дългосрочни приоритети и цели и осигуряват тяхната реализация. След 2010 г. програмите в България се създават и реализират в пряка връзка с стратегията на ЕС „Европа 2020“. Изработването на действащите стратегически документи в България е регламентирано от три методологически документа: *„Методология за стратегическо планиране в Република България“*, приета от Съвет за административната реформа през април 2010, *„Концепция за програмиране на развитието на Република България“* приета от Съвет за развитие към МС през юни 2010 г., *„Методически указания за разработване на Националната стратегия за регионално развитие на Република България (2012-2022); Регионални планове за развитие на районите от ниво 2 (2014-2020); Областни стратегии за развитие (2014-2020); Общински планове за развитие (2014-2020)“*, приета от МРРБ през септември 2011 г. Те обхващат методите за изработване на всички стратегически документи и процеса на стратегическо планиране в държавната политика, като определят правилата, йерархиите и участниците в него, опитвайки се да очертаят взаимодействията между всички тях като интегрирана и координирана система. Те обхващат методите за изработване на всички стратегически документи и процеса на стратегическо планиране в държавната политика, като определят правилата, йерархиите и участниците в него, опитвайки се да очертаят взаимодействията между всички тях като интегрирана и координирана система. Методологиите нямат тежестта на нормативни документи, но санкционират приложението на предписанията чрез авторитета и правомощията на съответните държавни институции (МС), отговорни за изработването на стратегиите. Затова при дефинирането на функциите на стратегиите се позовавам на тези документи като представителни за регламента, върху който се базира действащата държавна политика.

Съвременните политическите практики в ЕС и в България показват, че приложението на стратегически проекти се осъществява като дългосрочни (десет години) държавни и наддържавни програми чрез поредица от процедури, които формират целия процес на вземане на политически решения като процес на стратегическо планиране. Изработват се множество стратегически документи, определящи политиките за развитие за отделни сектори на държавното управление и такива с универсален характер – за всички сектори; според предназначението си те са рамкови (определят рамката на политиките за развитие) и оперативни (определят начините на изпълнение на политиките за развитие); според териториалния обхват – национални, областни, общински, районни; според времевата рамка – краткосрочни (за период до 3 години), средносрочни (3-10 г.) и дългосрочни.

Въз основа на сега действащите в България и ЕС документи мога да систематизирам *три характеристики* на стратегиите в политиката, които са важни за дефиниране на тяхната политическа роля:

Стратегиите функционират като система за дългосрочно планиране, която осигурява съгласуването между целите на ЕС и на държавите-членки. За изграждането и функционирането на тази система се използва експертно знание (форсайт, стратегически изследвания, публичен мениджмънт и др.);

Стратегическото планиране е процес, възможен при съгласуването действие на системи от документи и управленски институции;

Стратегическото планиране е обвързано с прилагане на модел за управление, който включва структури на обществото като участници в политическия процес.

Извеждането на политическото функциониране на стратегиите като система е резултат от проблематизиране на сцеплението между три области – научно знание, политико-управленски практики (с наличните документи и институции) и модели за обществено участие (с тяхната теоретична и нормативна обосновка и съответните организации - участници).

Така като политическа може да бъде изведена ролята на стратегиите като важен регулатор за протичане политическия процес, модел, осигуряващ неговата устойчивост,

приемственост между политическите кабинети при формиране на политиките и механизми за постоянно актуализиране на обществен консенсус в процеса на вземане на решения:

- рационален (и научно обоснован) проект за развитие, който поставя цели в бъдещето, очертавайки хоризонта между желаното и възможното;
- план и програма, които определят конкретните стъпки и необходимите ресурси за реализация на този проект и за постигане на целите;
- технология на държавната власт (и наддържавни обединения), мобилизираща ресурси за осъществяване на стратегията по системен начин, която осигурява дългосрочно действие чрез системите в държавното управление и чрез механизми за конституиране и възпроизводство на необходимите за това взаимодействия между държавната власт и обществото.

Такова понятие за стратегия, изградено в съответствие с официалните политически документи и утвърдените матрици за производство на знание за дългосрочното планиране, е административно-техническо и не дава достатъчно аналитични възможности за философско изследване на ролята на стратегиите в политиката. Но то позволява да бъде конкретизиран корпусът от стратегически документи, които се инвентаризират в рамките на настоящото изследване, и да бъде систематизирано едно официално легитимирано от институциите на властта разбиране за ролята на стратегиите като „системност“, „съгласуване“ и „ефективност“, което включва едновременното действие на две процедури: **целеполагане**, което разчертава хоризонта на (желаното и/или възможно) бъдеще, и **процесуалност**, която осигурява устойчива рамка на постоянното политическо производство.

Съгласно избрания подход изследването се фокусира върху анализ на стратегическите документи **като елемент от (относително) съгласувана система за политическо производство в рамките на всички официални институции на държавната власт**. В България такива документи са националните стратегии и програми и свързаните с тях оперативни документи като планове за действие, мониторингови доклади, оценки на неправителствени организации и др. Като част от тази система се формират и регионалните стратегии и тези на общините. През 2015 г. стратегическите документи са общо около „341

бр., от които 195 бр. – на национално ниво и 146 бр. – областно и общинско ниво” (Бяла книга 2015: 10). На централно ниво липсва редовно актуализираща се база мониторингови данни за изпълнението на съответните стратегии. Представеният системен подход, който обхваща трите функции, „системност“, „съгласуване“ и „ефективност“, е реконструиран в рамките на настоящото изследване на базата на горесцитираната дефиниция за „стратегия“, което по отношение обхвата на съответния материал (корпус от документи) за периода след 2007 г. напълно съвпада с конвенционалното определение в административния дискурс.

В порядъка, зададен от това изследване на понятието за стратегия, обект на изследването са стратегии, каквито има произведени в българската политика и които се прилагат в контекста на документите, свързани с тях. Основно това са програми и планове, а не теоретични модели за стратегическо мислене; публикации и документи, които са пряко свързани с прилагане на политически приоритети и с управлението, а не теоретични прогностични изследвания.

Съществен недостатък на този маниер на дефиниране при осъществяване на изследване в областта на политическата философия е, че той утвърждава ролята на стратегиите в политиката като формална, процедурна. Те се определят като управленски инструмент, разработен повече или по-малко в съответствие с определено знание за проектиране и управление на промяната, предпоставено като рационално, експертно и идеологически неутрално, сякаш политиката е лишена от властово съдържание.

Разбирането за „политиката“ и „политическото“ е налично там като базирано върху един вече съществуващ консенсус относно процеса на упражняване на власт като управление, policy, decision making, скрепено от общи ценности и социален консенсус. В този смисъл „постройката“ на стратегическите изследвания, проектите и механизмите за упражняване на критика върху тях и актуализацията им (отдолу нагоре и отгоре надолу), е базирана върху възможностите за такива промени, които могат да усъвършенстват еволюционно вече утвърденото статукво на социални отношения, видими и дебатираны в политическото пространство. Това, което настойчиво и концептуално отсъства във всички тези корпуси от документи, е дефинирането на властта като отношения на господство/подчинение, което би

могло да произведе критическата рефлексия върху властовите отношения като промени, свързани с динамики и противоборства.

Липсата на властово съдържание в дефиницията на понятието за стратегия затруднява анализа на исторически промени в нейната политическа роля в България. Преди 1989 г. понятието “стратегическо планиране” не се употребява, но ако следваме логиката в действието на структурите на стратегическо планиране като система, историческата граница на приложението на политическите стратегии би могла да се премести в края на 40-те години на XX в. Съответно промяната в политическата роля на стратегиите в България би могла да включва сравнителен анализ на приложението на дългосрочни държавни проекти в рамките на двете политически системи според въведените вече формални и процедурни показатели.

Доколкото двете политически системи са съвсем различни, историята на приложението на стратегии в политиката в България, която анализира дългосрочното планиране като процес на трансформации, а не като рязък дисконтинует, не може да бъде намерена в нито едно изследване, занимаващо се проблемите на стратегическото планиране в съвременната политика.

Идентифицирането и анализът на **промени** изисква съпоставка при определяне на параметри на политическата роля, които могат да бъдат сравнявани. Разбирането за „преход“ като рамка на интерпретация на политическите промени в България – от „социализъм” към „капитализъм” или от „тоталитаризъм” към „демокрация” – дава концептуална основа за проследяване на ролята на стратегиите в България като част от политическите промени.

Въпреки че съответстват на дефинираните по-горе функции на прогнозирането и стратегическото планиране в политиката, системата за централизирано държавно планиране и дългосрочните програми от периода на държавния социализъм (като например Програмата за изграждане на развито социалистическо общество, Комплексната програма за всенародно естетическо възпитание, Дългосрочната комплексна програма за издигане ролята на изкуството и културата за хармонично развитие на личността и обществото, Юлската концепция) днес се анализират предимно като идеологически инструмент, а не като

рационални проекти за развитие в изследвания от полето на социалните науки и в контекста на историческо или концептуално осмисляне на историята на социализма в България.

В областта на теоретичните и прагматично насочени стратегически изследвания и аналитични доклади съвременните стратегии се анализират като повече или по-малко ефективен инструмент за развитие, но не и като функция на властта. Цялото поле за производство на знание¹, върху което се базира производството на стратегии като политически теории за управлението и практики на планиране, се явява дотолкова „пречистено“ от идеологически основания, че извлича своята рационална ефективност от един прагматично насочен техническо-административен дискурс, в рамките на който *промените* могат да бъдат разглеждани като еволюция на вече установената политическа система (социализъм или капитализъм), а не като елемент от историческите промени в политическите системи в България.

Един исторически анализ на промените в политическата роля на стратегиите не може да произведе смисъл, ако промяната в политическата роля се разглежда чрез компаративен анализ, който да успоредява *формалните параметри* на системите за дългосрочно планиране в България от времето на държавния социализъм и след приемането на страната за член на ЕС (съпоставка на системите от научни институции в техния количествен и качествен състав; съпоставка на изследователските методи и техники; съпоставка на формулираните цели и отчетените резултати спрямо индикаторите за изпълнение на целите и т.н.) или количествени съпоставки на съответствията между поставени цели и постигнати резултати. Тъй като и в двете политически системи стратегиите се реализират като системи за управление, която обхваща едновременно икономическото и социалното развитие, сравнителният анализ между дългосрочните програми от двете политически системи не би могъл да произведе смисъл и ако се съпоставят само *съдържанията на идеологията* от периода на социализма и идеологическите послания, заложиени в сегашните стратегии.

Дефиниране на понятията власт, политика, идеология

¹ От прогнозирането до теоретизирането на управленските модели в академични дисциплини като стратегическо планиране и публичен мениджмънт.

Когато се анализира латентното идеологическо значение на големите стратегически проекти, от решаващо значение е релевантният подход към понятията *власт*, *стратегия*, *политика* и *идеология* като към системи от взаимовръзки, които пораждаат ядро от смисли, легитимиращи упражняването на власт като форма на управление и стратегията на властта като идеологическа. Така те съответстват на модела на действие на стратегиите като системи от документи, институции и практики. Именно това ядро от смисли и процесът на тяхното пораждаване и актуализиране, които са очевидно различни в системата на държавния социализъм и в тази на съвременния капитализъм, неизбежно остава извън полезрението на подход, при който проблемът за идеологията остава в периферията на изследването на стратегическите проекти или при който изследването на действието на дългосрочните програми се сведе изцяло до разобличаване на манипулативни идеологеми.

Власт в настоящия текст е понятие, изградено въз основа на концепцията на Алтюсер за идеологическите апарати, развиващата критика на Nikos Poulantzas, теорията на Johan Galtung за структурното насилие, развита от Пиер Бурдийо, и концептуалната фигура на дифузната власт (Фуко). Държавната власт употребява своите идеологически апарати, за да упражнява класическата форма на soft power – структурното насилие, чрез което обществото бива не толкова манипулирано чрез директно налагане на господстващите в него идеи като всеобщи (Маркс), колкото проникнато от господството на определени социални структури, моделиращи хабитуси. Идеологическите апарати (медии, виртуално пространство, политическа система, религиозни институции, образователна система, семейство, юрисдикция, неправителствени организации, крупни икономически образувания и техните стандарти за бизнес-мислене и бизнес-етика) в много голяма степен не са държавна или обществена собственост, а частни субекти, което прикрива обективната им функция на материални идеологически държавни структури. Отношенията на собственост не определят властовите отношения, защото цялата материалност на собствеността се определя от държавата. Poulantzas обръща внимание, че описаните от Алтюсер идеологически апарати (ИА) разкриват единствено ролята на държавата като забранителна институция, налагаща „негативни правила” и в този смисъл не са съдържателно отграничени от репресивните ѝ органи (армия, полиция, администрация), които упражняват открития монопол върху легитимното насилие. „Държавата действа също по позитивен начин, *създавайки*,

преобразувайки и произвеждайки реалност” (Poulantzas). По отношение на стратегиите това е изключително важен подход, защото репродуцирането на статуквото, което те осигуряват, се извършва посредством динамично продуциране на материални структури – както когнитивни, така и формирани от позиции в символното политическо поле (по Бурдийо). Стратегиите на властта продуцират бъдеще в качеството си на нормативни прогнози. В ИА властта притежава дифузните характеристики, които разкрива Фуко: заедно с формалното непритежаване на ИА от държавата именно тази дифузност създава привидността на отсъствие на власт и технологично-рационално изграждане на стратегии; привидност, чието успешно продуциране наблюдаваме след 1989 г. **Властта е структура от позиции в политическото поле и отношения между тях, която се представя като хоризонтална и задаваща хоризонтална равностойност в релациите на политическия цикъл, но в действителност е изградена върху сложна система от йерархии и цели, чиято основа е алгоритъмът господство/подчинение. Политическата роля на стратегиите е тази на технология за съгласуване на ИА: мета-апарат.**

Идеологията тук се схваща като *система от практики и институции, които осигуряват социална кохезия и спомагат за интегрирането на разнородните социални групи или класи за постигане на целите на политическата власт*. Това се осъществява не само чрез директна манипулация, налагаща на цялото общество определени стратегически визии, а най-вече посредством сложни процеси и системи на съвместяване на разнородните цели на социалните групи и на постоянно институционално преформулиране и легитимиране на ценности, осигуряващи възпроизводство на установените обществени отношения. Тази дефиниция се базира върху теорията за идеологическите апарати на Алтюсер (Althusser), развита след него в традицията на структуралисткия марксизъм (Godelier, Jessop, Poulantzas) ; върху реконструкциите на тази теория за системите на идеологията в обществата след края на Студената война, извършени от Жижек (Zizek), както и върху (пост)структуралистките подходи, които идентифицират действието на идеологията и на социално-властовите структури в маргинални спрямо официалната власт полета (М. Фуко, Р. Барт и П. Бурдийо). Тук изхождам от разбирането на Алтюсер за идеологията не като система от идеи (независимо дали употребяваме понятието в позитивна или негативна конотация) или идеологеми, не просто като надстройка (съвкупност от форми на общественото съзнание), а

като система от материални структури – властови институции, отношения между тях и социални практики, които ѝ дават материално съдържание. Политическата реалност може да се определи като овеществена идеология. Политическата същност на идеологията и обществените отношения предхожда икономическата, защото последната е продукт от вече материализирани политически диспозитиви. В този смисъл Алтюсер казва, че класовата борба каузално предхожда самите участници в нея, а Жижек в анализа си на тази теза добавя, че тази борба е политическият фундамент в самото сърце на икономиката. Друго измерение на този каузален ред е обстоятелството, че за икономика като цялост на обществени отношения можем да говорим едва когато разглеждаме обществото като вече обединено от съответната социална трактовка, която го структурира като политически конструкт. Затова политическата реалност е идеологическа, а разгръщането на производството на стратегии като системи от знание – властови институции – модели за структуриране на обществото може да се разглежда като резултат от вече утвърдено идеологическо статукво. Съответните системи осигуряват релевантни на политическия модел методи и механизми за неговото възпроизводство. Тук понятието «идеология» се разбира в два свързани помежду си аспекта: от една страна, като системи от институции, работещи съгласувано, в обща посока; от друга страна, като доминиращи параметри на идеологическия разказ (ментални структури), които се материализират в и чрез тези системи от институции.

Политика е формирането на обществени отношения между съответните колективни субекти/структури, което каузално предхожда икономическите характеристики. Последните могат да бъдат само следствие от политическите, доколкото конструирането на икономически субекти и отношения предполага политическата фигура на господство/подчинение, която да го осъществи и трансформира в измерението на идеологията. Политическият строй обуславя свободния пазар при капитализма, а не обратното. Именно при доминацията на т.нар. свободен пазар се развива стратегическото планиране, защото пазарната философия по този начин използва идеологемите за хоризонталните структури и отношения, възпроизвеждайки ги като властови практики. Докато при държавния социализъм егалитарните идеи обуславят централизираното планиране, т.е. икономиката е обусловена от политическата идея за развитие на социалистическо общество и победа на комунизма, а не обратното. *Политиката е*

фундаменталната същност на обществените отношения, изградени от властови отношения чрез идеологически механизми, които не се ограничават до институционални практики и процедури. Концентрирането върху доминиращите в общественото съзнание и държавата конкретни **политики** мистифицира именно тази същност и нейните мащаби.

Така **политическата стратегия**, в съответствие с дефинираните по-горе системи за стратегическо планиране, може да се определи като комплекси от структури, които действат съгласувано за осигуряване на възпроизводството на обществените отношения въз основа на дефиниране на далечен хоризонт чрез поставяне на цели, водещи към **желаното** бъдеще. **Първият структурен елемент** е резултат от действието на едно *специфично поле на научна експертиза, което легитимира разчертаването на пътя към желаното бъдеще като рационализиран стратегически проект.*

Вторият структурен елемент е функция на *модел за управление*, положен в концептуализирането на политическата система, който осигурява легитимен и видим процес на взаимодействие между управляващи и управлявани чрез институции на държавната власт и организации на обществото. Видимите системи от стратегически документи и институции-участници в процеса на стратегическо планиране могат да бъдат анализирани като проявление на установени властови асиметрии и механизмите за тяхното актуализиране и възпроизводство. Този елемент задължително включва интерпретирането на стратегията като форма на властова (най-често държавна) намеса в социално-икономическото развитие на даден обществен сектор или на комплекс от социални структури, при което се разкрива тяхната вътрешна йерархия, много често на фона на функциониране на хоризонтални властови диспозитиви.

Така политическата стратегия влиза във **властова роля**, бидейки технология за управление на отношенията между доминиращи и доминирани обществени структури/слоеве/класи. Това определение за политическа стратегия доста свободно интерпретира схващането на Nicos Poulantzas (Poulantzas; Jessop) за държавната намеса в икономиката, доколкото политическите стратегии винаги използват икономически инструменти и преследват икономически ефекти. Икономическият фактор, в частност

социалната политика на welfare state притежава привилегирана приложимост в стратегията. Дори да се абстрахираме от класовия подход на Poulantzas (който се опитва да приложи структуралисткия марксизъм в теорията за политическите стратегии, следвайки тезата на Грамши-Алтюсер за фундаменталната роля в политиката на борбата за хегемония), изграждането и употребата на политическите стратегии е процес, принципно обусловен и перманентно зависим от стратификационни механизми и асиметрични отношения между социални актьори в политическите полета, обхващащи (хипотетичното) реализиране на дадена стратегия. Настоящото изследване прецизира това разбиране за стратегиите в политиката, като разглежда една маргинализирана в рамките на експертния и управленски дискурс тяхна функция, ключова за определяне на понятието **политическа стратегия: стратегиите като властови и идеологически инструмент.**

Тези два структурни елемента могат да бъдат наблюдавани директно и изследвани чрез анализ на официалните документи и установените модели и практики за взаимодействия на институциите. Но не последен по значение, може да бъде изведен и **още един структурен елемент**, който е винаги вече наличен, когато започва производството на политически стратегии в разглеждания тук аспект на системни проекти и действия: установено статукво на отношенията на доминация, което се представя като обществен консенсус относно социалните цели и ценности. Документите и практиките в рамките на системите за дългосрочно планиране се базират върху доминиращия идеологически наратив, който присъства имплицитно в идеологемите, разгръщащи се като понятиен апарат, но също и в моделите на взаимодействия между различните позиции на участниците в процеса на стратегическо планиране, които интерпретациите на тези идеологеми пораждат.

Структуралистският марксизъм е релевантен концептуален инструмент и поради спецификите на позицията в процеса на производство знание-власт (епистемата на Фуко *savoir/pouvoir*), която заемат полетата на експертиза, свързана с разработването на стратегиите в политиката. Множествеността на идеологическите разкази мистифицира обединяващия ги действителен образ на всяка идеология – работещата структура. Стратегическите документи се разглеждат в контекста на пост-теориите за властта, които интерпретират мултиплицирането на разказите за легитимност като условие за изграждане на

свят, в който отношенията господство-подчинение са коренно променени и понятието за субект на властта е непродуктивно за усложненото разбиране за структуриране на властта, залегнало в работното определение на дисертацията.

Не на последно място стои концептът за идеологията като комплекс от структури, чието материално действие е осезаемо в управленските практики – системите от институции, моделите за финансиране, но и в нематериализираните, но установени принципи, йерархии и взаимодействия между различните позиции, така че да се възпроизвеждат обществените отношения. Не само налагането на интереси на отделна класа, слой, социална група и т.н. като всеобщи чрез конструиране на обществено необходими привидности (превърнати форми на общественото съзнание), а конструиране на модел, насочен (стратегически) към бъдещето, при който идеологията работи в структурираните практики, съгласувайки идеологическите разкази, действащи на дискурсивно равнище с динамиките на промени в стратифицирането на социалното пространство.

В това се състои и новият подход към понятието *идеология*, който позволява методологическата фигура, стояща в основата на изследванията за бъдещето (които вече бяха очертани като научна база на стратегическото планиране) да бъде анализирана като специфичен алгоритъм – инвариант. Дълготрайността на такъв инвариант, съчетана с разбирането за властта като дълготраен конструкт, осигурява възможност за анализ на промените в политическата роля на стратегиите в България при двете различни политически системи.

Дългите исторически цикли и теорията на Бродел като изследване на структурите дават концептуален модел за исторически подход, който спомага за систематизиране на връзките между референтен модел от центъра на света-система и конкретиката на промените в структурите в дадено изследователско поле. Тук имаме едно разбиране за историчност, което включва света-система и света-икономика (по Бродел), адаптирано към българския случай, като се придвижва от конкретното – топоса България и действащата сега система – към разказа, идентифициращ големите структури и от периферията към това, което реализира в нея от центъра. Не водещите тенденции и установените закономерности в центъра са предложени като обяснителна схема за техните деформации и компресии в периферията, а

конкретиката на процесите в (полу)периферията като модел за изграждане на обяснителна схема за идентифициране на модела на отношения, които тръгват от центъра, но са видими по един по-изострен и динамичен начин при тяхното установяване в периферията, която този център се стреми да интегрира. Подходът е ре-конструктивно-исторически (в смисъла на Бродел) от актуалността днес към бъдещето.

Теза на изследването

Стратегиите в България имат политическа роля на властова технология, която има в епистемологичните си основи устойчиви структури и променливи динамични характеристики. Устойчивите структури могат да бъдат наблюдавани в епистемологична фигура-инвариант, която концептуализира темпорални модели на съотнасяне между изследване и целеполагане, насочени към конструиране на бъдещето. Тази фигура е разгърната в сферата на знание, осигуряващо позитивната рационалност при създаването на политически стратегии. А именно при концептуализирането на взаимодействието между изследващ/нормативен подход и проблемно-целеви подходи при прогнозирането, генетика/телеология в ранното съветско планиране, а също и в стратегическите подходи за формиране на бъдещето чрез целеполагане, отчитащо ускорената динамика проблеми/цели, организация/среда.

Процесуален цикъл (policy cycle). Това е особен темпорален модел, който интегрира линеен вектор на времето, насочено към винаги отложеното бъдеще (целите, конституиращи далечния хоризонт) и цикличен принцип на постоянно възпроизводство на политическия процес чрез конкретни срокове на отчитане на резултати и показатели за това (дългосрочни, средносрочни и краткосрочни). Постоянното отлагане на изпълнението на стратегическите (дългосрочни) цели в бъдещето се реализира като процес на конституиране на социалното пространство и така самото прилагане на процесуалния цикъл става основа за мултиплициране на съответствията в рамките между „играчи”, „позиции” и системи от институции (изпълнителна власт, държавна администрация, НПО, бизнеса и т.н.), сякаш това са реални съгласия между различните социални прослойки и нива на управление.

Процесът на изработване, обсъждане и оценка изгражда **динамично процесуално пространство**, което произвежда социума като непротиворечив конструктор. Блокирането на възможностите за радикална промяна се подменя от активиране на динамика. Стратегиите задвижват разнопосочни аспекти на действие – взаимосвързани, взаимопораждащи се и допълващи се помежду си като функции на съвременната дифузна дисциплинарна власт. Процесуалният цикъл чрез действието си в различни и често несъвместими времеви рамки, налични като системи от институции в социалното и политическото пространство, осигурява „снемане“ на антагонизмите в процеса на непрекъсващо и все по-широко и интегриращо участие в управлението. Това осигурява на практика мисленето и действието на хората при утвърждаването на социалните антагонизми, но все едно те са заличени в продуктивни различия и многообразие.

Цели на изследването

Извеждането на идеологическата функция на действащите стратегии на преден план никога не се анализира както в полето на стратегическите изследвания, които по правило са прагматично насочени и предлагат концепции за усъвършенстване на процеса на вземане на решения и модели за решаване на проблеми, така и в анализите на самите тези изследвания. Оригиналният подход в настоящото изследване не е предшестван от сходен дебат в научната литература по темата. Също така стратегическото планиране, стратегическите мениджмънт и техники на управление не са обект на критичен анализ дори в използваната структуралистка литература. В исторически и идеологически план стратегиите винаги се разглеждат като разкази, които се реализират или не се реализират.

В този контекст **първата цел**, която си поставя това изследване, е методологическа: да разработи и приложи метод за критичен анализ на дългосрочното (стратегическо) планиране като властова технология и като механизъм на идеологията анализирайки действието му при две различни политически системи – държавния социализъм и съвременния капитализъм.

В съответствие с дефиницията в заглавието проблем за промените, **втората цел**, която си поставя дисертационният труд, е да разгледа двата аспекта на промяната, които бяха

дефинирани по-горе. Да очертае и анализира политическата роля на стратегиите чрез широка историческа и контекстуална реконструкция, която поставя случая «в България» като отправна точка за идентифициране на специфична властова и управленска технология, притежаваща голям потенциал както за реализация на проекти за развитие, така и за манипулация на обществата. Технология, прилагана в рамките на различни научни и управленски концепции от края на първото десетилетие на 20 век до сега, която има **устойчиви структури**, видими в рамките на една «дълга» история, *longue durée* на нейното приложение и **вътрешна циклична динамика** – утвърждаване – консолидиране – екстензия и край на цикъла.

Първа глава – история и същност на стратегиите

Ако под „стратегия“ се разбира дългосрочна програма, която е базирана върху научно обосновани прогнози, извежда приоритетни цели и инструменти за тяхното реализиране и разполага със система от институции, осигуряващи властови и информационни ресурси, както и съгласуваност между програмните документи, то в България такива държавни проекти започват да се прилагат в политиката при въвеждането на петилетните планове, също на дългосрочните програми за „изграждане на развитото социалистическо общество“ през 70-те – 80-те години на 20 век до падането на държавния социализъм.

След 1989 г. в доминиращите в България социални дискурси се подразбира разглеждането на действащите политически стратегии в техния исторически генезис от трансформациите на концептуализирането на модела на приложение на днешната (политическа) власт като обществен консенсус и управление, от което отсъстват отношения на господство/подчинение, съответно – репресивни функции на властта и на разглеждания в настоящото изследване неин инструмент – стратегическото планиране. За утвърждаване на това разбиране за стратегиите спомага противопоставянето на „комунистическия“, или „тоталитарния“ период като база за съпоставка. Той е дефиниран като отминал исторически етап, спрямо който е видима революционната промяна (представяна като рязък обрат от *иманентно присъщи репресивни функции* на властта и нейните стратегии към свобода и демокрация, при реализацията на които репресивните функции на властта са резултат от

деформации в управлението, а не системна характеристика на капиталистическите отношения.)

Фокусирането върху „прехода“ като отправна точка за реконструиране на историческите промени в ролята на стратегиите в политиката е важно, тъй като той показва как реализацията на стратегията за цялостната политическа, икономическа и социална промяна от 90-те години, която може да се види като съвсем последователна от гледна точка на постигнатите промени, се осъществява без систематично и научно базирано планиране. Кое не означава, че липсват стратегическа визия и хоризонт или че някаква властова игра действа подмолно в ситуация на хаос. Това е момент, в които изграждането на идеологическите функции на стратегиите, чието задвижване обикновено съвпада с управленските, се случва в диахронна последователност: първо се трансформира идеологията и след това се задвижва система за дългосрочно планиране. Могат да бъдат обособени две антитетични двойки понятия, които форматират теоретизирането на стратегиите след 1990-та година, предлагайки генерализиращи обобщения на осмислянето на промяната като опозиции минало-бъдеще: *демокрация/тоталитаризъм* и *пазарна икономика/планова икономика*. На артикулирания в държавни документи от края на 80-те и в политическите действия през 90-те континуитет на плановете на властта съответства едно рязко прекъсване в легитимността и функционалната ефективност на структурите, маркиращо смяната на системите за легитимация, чрез идеологическите апарати на държавата и не на последно място, символните редове от езици, разкази, истории, памети и т.н. инструменти за придобиване и удържане отново от държавата на монопола върху легитимността на символното насилие (по Бурдийо). Известно време институционалните звена, осигурявали информационно и научно държавното планиране по време на социализма, продължават да функционират, работейки за концептуализиране именно на отхвърлянето на плановата система.

Доколко е възможно конструирането на идея за промяна в политическата роля на стратегиите (в България) като **история на промяната в научното знание**, което спомага за функционирането на политическия модел (независимо дали той ще бъде оценен като „консенсусно управление“ или като „тоталитарна власт“)? За да бъдат очертани промените в

политическата роля на стратегиите в България, е важно да бъдат очертани спецификите на властово конструиране на самото поле за научно производство. За целта може да бъде систематизирана една абстрактна, но дълготрайна конструкция за познание на бъдещето, която наричам *епистемологична фигура*. Тя е видима в алгоритъма, който осигурява познание за бъдещето чрез изследване на обзримото (настояще, минало) и чрез целеполагане, което обвързва темпоралното конструиране със социалното и политическото пространства.

Научните основи, върху които се базират политическите стратегии не са нито планове на субекта на власт, нито инструмент за идеологическа пропаганда. Могат да бъдат дефинирани като поле за културно производство (по Бурдийо), но с особен статут и правила. Бурдийо определя историята на полетата за културно производство като история на битките за монопол върху легитимността да се дефинират автономно понятия и класации, които определят йерархиите в полето. Освен това историята започва от момента на извоюване на автономията на полето спрямо полето на властта (политическото и икономическото). В този момент, според Бурдийо, се идентифицират „бащите-основатели“, чиито основополагащи концепции всеки, който влиза в полето, подлага на съмнение. От този момент историята тръгва „назад“ към миналото, за да си присвои предшественици, и се реконструира постоянно в съответствие с вписване на новите победители в битката за монопола върху легитимността.

Двата елемента на бъдещето – проучване и целеполагане (в съветската версия – „генетика“ и „телеология“), са в много голяма степен интегрирани помежду си. Сега действащите в политиките на ЕС и в България планове и програми се базират както върху двата основни подхода при прогнозирането, така и върху стратегическите изследвания и планиране, които се развиват от приложенията на прогнозирането в бизнес планирането и се утвърждават като водеща тенденция при процесите на вземане на решения във всички сфери, включително и в политиката. През 1978 г. Хенри Минцберг определя стратегията като „модел в потока на вземане на решения“. Според Минцберг изработването на стратегии навлиза към средата на 60-те години на 20-и век във фирменото планиране започва да става широко прилаган метод след края на 70-те. Концептуалната фигура от изследванията за

бъдещето – **проучващото и нормативното прогнозиране, заедно с динамичната връзка между тях**, е ключов алгоритъм, който се среща много настойчиво като основополагащ принцип на прогностичните разработки, стоящи в основата на системите за изграждане на дългосрочни програми. Именно тази фигура може да бъде разгледана като **инвариант**, задаващ структурите на научно и политическо производство, въз основа на който се мултиплицират действията на стратегиите в съответствие с идеологическите разкази и със системите за структуриране на обществото, които установяват различните режими на власт.

За алгоритъма *проучващо-нормативно прогнозиране* като динамична научна основа на държавното планиране на социалистическите държави може да се обобщи, че динамиката е доминирана от примата на целеполагането, на дефиниране на желаното бъдеще като постижимо, но в никакъв случай не може да се заключи, че „проучващата“ (изследователската) част е премахната от алгоритъма. Напротив, социалистическото планиране ясно и настойчиво посочва като свои научни основи марксизма-ленинизма. Когато се понижават темповете на ръста на производителността на труда в СССР (през т.нар. „семилетка”, 1959-1965), се провежда икономическата реформа от 1965 г., при която се преминава от административни към икономически методи на стопанско управление и тогава вече планирането преследва не изобщо (пре)изпълнението на производствения план в дадено предприятие, а реализираната продукция и рентабилността (Конотопов, Сметанин). Същото се превръща в принцип на планирането и в България през 1964-1968 г. Ясно е, че при тези обстоятелства конкретните проучвания и изследвания, както и подробната ежегодна отчетност, стават далеч по-значим фактор в стопанското развитие. Проучващата част от тези планове не е вторичен придатък към партийните директиви, а самите партийни програми са част от проучващата обосновка на плановете, след дефинирането на която идват конкретните методи за изчисляване на възможностите и определяне на конкретните цели.

Затруднението да бъдат проследени разкази, които да артикулират връзките между трансформациите в полето на властта и в дисциплинарното поле в нашия случай, се дължи на факта, че в цялата история на *forecasting theory* и *strategy studies* изработването на прогнози и планове се представя ретроактивно като чисто методологически процес, в който историята, топосите, конкретните политически обстоятелства, при които този процес се осъществява, с

очевидна преднамереност биват игнорирани като контекст. Заедно с това предложените в тези дисциплинарни полета исторически реконструкции извеждат на преден план съвсем конкретни събития и факти, но откъснати от контекста, в който са се случили. Ретроактивното деполитизиране на историята на прогнозите е част от ретроактивното деполитизиране на историята на науката в „некомунистическия свят” изобщо. Както една нормативна прогноза се осъществява чрез „реверсивна екстраполация” – от периода в бъдещето, за който се прави прогнозата, към настоящето, за да се работи по оптималната вероятност (Бестужев-Лада), така теорията на прогнозите ретроактивно заличава тази екстраполация, премахва тук самото прогнозиране като такова: когато някогашното бъдеще се е превърнало в реалност, то е представено като такова безотносително към бившето настояще. Елементите на времето са трансформирани в схематични топоси, които предават сигнали един към друг: ако една нормативна прогноза се е осъществила и е реализирала една повече или по-малко оптимална вероятност, това се представя като резултат от изолиран преход между едно обособено, деидеологизирано настояще и едно негово собствено, деидеологизирано бъдеще, които стоят извън социално-политическия контекст и с чисто научни цели използват своя „прогнозен фон” или „среда“ и социалните им аспекти. Реверсивната екстраполация се описва като основен процес в нормативното прогнозиране, но не се признава фактически, защото самото обстоятелство, че се извършва реверсивна екстраполация, е свидетелство за идеологическа обвързаност. Критериите, според които има „по-добро” или „по-лошо” хипотетично бъдеще, са не абстрактни научни форми, а производни на конкретна идеология, поради което прогнозите не просто се изграждат на базата на съществуващото статукво, но и самото тяхно съществуване се дължи единствено на необходимостта да бъде намерено оптималното бъдеще на настоящото статукво.

Поставянето на изследванията за бъдещето или научното прогнозиране в основите на стратегиите като съвременна властова технология е взаимно допълване между теоретични концепции и властова функционалност, вътрешно присъщо за това поле на дисциплинарно научно производство. Широкото приложение на стратегическото планиране в актуалната политика се базира върху разбирането за формирането на политиките едновременно като непрекъснат процес и като цикъл. Тази концепция е артикулирана във официалните документи, произведени от държавните институции в България и техните съответствия в ЕС.

„Процесът на разработване на политики има цикличен характер и се състои в периодично актуализиране на целите в зависимост от динамиката на обществените отношения, икономическите условия, и постигнатите, от прилагането на политиките, резултати“; „На практика процесът на планиране, разработване и прилагане на публични политики предполага, че лицата, ангажирани с “правене” на политики, рядко започват от нулата и че по-скоро **участват в един непрекъснат цикъл на (пре)оценка, анализ, разработване и прилагане**, като началните импулси могат да произтичат от различни източници в различни моменти: държавните органи, гражданското общество, други външни фактори – човешки или природни – могат да действат като катализатори за започване или насочване на даден проект.“ Концептуалните основи могат да бъдат намерени в концепцията policy cycle. Policy cycle, развит като методология от Харолд Ласуел, според May и Wildavsky включва: 1. *Agenda setting* (разпознаването на един проблем като изискващ бъдещо внимание на правителството), 2. *Issue analysis* (формулиране на политика), 3. *Decision-making* (правителството решава дали да промени политическото статукво или да не го променя), 4. *Implementation* (окончателното решение бива приложено на практика), 5. *Evaluation* (оценява се ефективността на публичната политика в рамките на възприетите намерения и резултати).

Самата концепция за формиране на политически стратегии е заредена с вътрешното противоречие в заявката им да бъдат инструмент едновременно за ефективност и за все по-точно съответствие между политиките и реалните потребности на обществата. Ефективността бива постигана, доколкото целите съответстват на ключов проблем, а резултатите – на поставените цели, което предполага определен времеви хоризонт и конкретен завършек, върху чиято оценка се проектират стъпките в следващия цикъл. Съответствието с обществените потребности бива постигано чрез процес на перманентен политически и обществен дебат, при който „хора с незначителни позиции в света на властта могат да оспорват съществуващия ред и да участват в политическия процес“, пише Colebatch. Утвърждаването на обществения дебат като неотменна част както от формулирането на политическа стратегия, така и от осъществяването ѝ, позволява ефективността да бъде винаги отлагана с аргументите за по-пълно постигане на съответствия между социална промяна и участие, което пък генерира нови проблеми и потребности и т.н. Това осигурява

възможност за безкрайно функциониране на цикъла, понеже неефективността винаги може да бъде оправдана чрез идентифицирането на нови проблеми и/или участници, а усъвършенстването на процедурите за участие осигурява нова подкрепа за политиките, нови съответствия и съгласия, безотносително към постигането на целите като резултати. Например преформулирането на идеологическия разказ, който осигурява статукво, за се задвижат отново системите от институции за производство на стратегии при присъединяването към ЕС, се базира върху вече задвиженото конституиране на линии на приемственост между капитализма, които предстои да бъде изграден, и разграждането на държавния социализъм, но чрез обосновка на този континуитет като негативен. Барт казва: *„Значението на мита представлява един вид въртележка, която непрестанно редува смисъла на означаващото с формата му, един език-обект и един метаезик, едно чисто означаващо съзнание и едно чисто въобразяващо съзнание; понятието поема това редуване и го използва едновременно разсъдъчно и въображаемо, произволно и естествено.“* (Барт). Барт твърди, че демистификацията на мита е възможна само когато бъде спряно неговото действие, така че той да може да бъде изобличен, действието му да бъде спряно, което е и работата на митолога. Но по този начин митът не може да бъде неутрализиран, защото спира да действа. Като „изход“ от тази ситуация Барт предлага пародирането на мита, изграждане на митична система от „трето ниво“, което открива в някои форми на изкуство. Това напълно с отнася за policy cycle.

Втора глава – държавното планиране

Тук се разглеждат ключови моменти от историята на дългосрочното планиране в България и СССР през вече оформената интерпретативна схема за рецепция на дихотомичното разделение между двете социално-политически и икономически системи. Въвеждането на опозицията „държава/пазар“, „централизирана/децентрализирана система за планиране“ се схваща като вторично: тези опозиции подменят въпроса за субекта на властта и за източниците на неговата легитимност. В България тя идва на дневен ред по два начина, които се допълват помежду си: както поради пакета на „прехода“ от западния свят, които свързва като модел от положителни ценности „пазара“ и „демокрацията“, така и поради вече активирания „дебат“ относно социалистическото планиране и марксистко-ленинската

идеология като тотализиращ проект, задвижен в рамките на съветската перестройка. Този дебат всъщност идва на дневен ред след разпада на социализма, за да обясни провала на системата и за да изгради легитимиращ разказ, в който да се разположи новата система за политически стратегии. И идеологемата, че идеология има единствено при социализма, съзнателно или не, е модифицирана форма на аксиологията в социалистическото планиране. Още през 1949 г. Евгени Матеев пише, че *„икономическият анализ на конкуриращите варианти при капитализма е изпразнен от съдържание и цялата работа се свежда предимно до техническия анализ“* и когато, продължава Матеев, се налага да изградиме методологически основи на критерия за съизмерване на вариантите за капитални (отнасящи се за настоящето) и експлоатационни (визиращи бъдещето) разходи, трябва да изхождаме не от *„метафизическа“*, а от *„диалектическа постановка на въпроса“*: ефективността (повисоката производителност на труда) не бива да бъде разглеждана абстрактно, а като средство за победата на социализма, затова е нужно *„да се открие вътрешната връзка между отделните вложения“* в цялата икономика, *„да се изхожда от единството в обществения производствен процес“*, каквото единство при капитализма категорично липсва според Матеев. Тъй като бързата индустриализация се схваща като необходимия път към построяването на социализма, екстензивният модел на развитие се утвърждава като стратегия на държавното планиране и е особено ефективен в края на 40-те и през 50-те години. След въвеждането на т.нар. *„икономически експеримент“* Матеев възразява срещу определянето на *„остатъчната печалба като „краен резултат“*, защото такъв в социалистическото предприятие е *„чистата продукция“*, и предлага да се дава премия за по-голяма чиста продукция, а не за изпълнен план. Този период (1964-1968 г.) е особено интересен с това, че очертава много красноречив процесуален цикъл на вземане на решения, в който ключова е ролята на Държавния комитет по планиране, и че е краят му е представен като осъществено надграждане в цялостното линейно развитие на страната, в контекста на един перманентен континуитет на стратегическото и практическо развитие.

Затова във втора глава е проследена историята на държавното планиране при социализма през призмата на темпоралната едновременност на настоящето и най-вече миналото и бъдещето на определени структурно-идеологически съдържания на процесуалния цикъл. Доказана е структурната идеологизация както на държавното планиране, така и на неговата

„посткомунистическа” интерпретация, мистифицирана като „деидеологизиране”. Разгледани са «преустройството» и «преходът» като две различни програми за промяна от държавен социализъм към капитализъм, които съвременната доминираща идеология е свързала помежду им в **двойствена рамка**, съвместяваща легитимирането им чрез «негативното» (оправдание на неуспехите на съвременните стратегии с «наследството» от социализма) и «позитивното» (отложеното светло бъдеще, процеса на интеграция към развитите капиталистически страни, ЕС, «демократичните ценности» и т.н.).

Трета глава – стратегическо планиране в България и ЕС днес

Изграждането на съгласувани системи от стратегически документи и осигуряването на взаимодействие между тях се посочва от държавните институции в България като постоянно съществуващ проблем пред формирането на ефективни политики. Въпреки че по своя замисъл дългосрочното стратегическо планиране на национално ниво си поставя за цел да съгласува усилията на различни институции за постигането на общи цели в качеството им на цялостна система, осигуряваща синергетичен ефект, официалните държавни документи периодично отбелязват нейното незодоволително функциониране. През 2007 г. в документа, който очертава проблемните области, на които съответства Оперативна програма Административен капацитет (2007 - 2013), е отбелязано: *„Поради големия брой стратегически документи се наблюдава слаба хоризонтална работа на администрациите по отделните стратегии и същевременно с това не се обръща внимание на междусекторните приоритети за развитие на страната. В стратегиите не се посочва как те допълват други документи или какво ги отличава от тях, за да бъде политиката комплексна с ясен ефект върху общественото развитие.“* Оперативната програма си поставя за цел да допринесе за решаване на проблема за недостатъчно ефективното управление, като очертава приоритетните области за инвестиране на европейски средства в усъвършенстване на работата на държавната администрация, съдебната система и развитие на структурите на гражданското общество като партньор и коректив на държавната администрация.

Същият проблем е идентифициран отново през 2011 г. и в „Концепцията”, която също си поставя за цел да го реши. *„Сегашната програмна рамка на политиките е изключително*

обширна, твърде разнородна и вътрешно несъгласувана – липсва яснота по отношение приоритетността на отделните документи, както и на модел за обвързване между целите, определени в тях. Процесът на разработване на нови или актуализацията на съществуващи програмни документи не е обвързан с бюджетната процедура. Недостатъчната интеграция и координация на множеството документи за развитие не осигурява тяхното оптимално взаимодействие и съгласуваност и в резултат разконцентрира както усилията, така и използваните финансови и човешки ресурси”.

Но четири години след тази експертиза същият проблем е идентифициран отново през 2015 година в Бялата книга за „доброто управление и изпълнение” в държавната администрация: *„Формулирането на стратегическите и годишни цели, които се разминават съществено с критериите за конкретност, измеримост, съгласуваност, постижимост и определеност във времето”*; *„Липса на обвързване на приоритети с цели, както и липса на дефинирани индикатори с базова и целева стойност”*, *„Неизградена цялостна система за целеполагане”*, *„Липса на конкретизиране на целите от по-високите към по-ниските нива”*; *„Структурирането на програмните бюджети не предполага да бъде изведена пряка връзка между вложените ресурси и постигнатите резултати”*

Въпреки това и досега разрешението не са търсени нито отдолу нагоре – от съществуващите практики към изработване на системи за тяхната кодификация и регулация, – нито отгоре надолу – чрез „налагане” на обща система, – а чрез формално разширяване на обхвата на системата, усъвършенстване на нормативната база и създаване на институции за координация. Така усилията на политици и експерти постоянно са насочени към подобряване на процедурите, обхващащи в детайли всяко действие в процеса на стратегическо планиране, което на практика води до непрекъснато производство на нови документи и нови координиращи институции.

Включването на широк кръг от участници в процеса на стратегическо планиране се осъществява чрез въвеждането на принципа за обществено участие като задължителна норма в съвременните политически практики. Този принцип се базира върху въвеждането на good governance. В България като официален документ са приети съответните *Стандарти за обществено участие* – консултиране с *„широк кръг заинтересовани страни по време на*

целия процес на разработване на нормативни актове” и идентифициране на „*всички групи заинтересовани страни*”. Освен чрез приемането на съответните документи, осигуряването на условия за обществено участие се гарантират от въвеждането на няколко модела за структуриране на обществените организации, които регламентират типовете участници и принципите на включване в политическия процес. Такива са моделът за тристранно партньорство, моделът за гражданско участие и моделът на публично-частно партньорство, който дава разрез на структурите от участници посредством разпределението на обществото на три сектора: публичен, частен (бизнесът) и граждански (неправителствен) сектори. Тези модели не са ясно диференцирани в политическите практики и често се прилагат комплексно и едновременно, което дава възможност на множество структури да работят едновременно на повече от една позиция в социалното поле, вграждайки се в няколко модела и усложнявайки без нарушение на закона констелациите, в които са включени. За да се осигури приложението на различните модели, са приети и периодично се актуализират критерии за представителност на организациите, които могат да участват в процеса на взимане на политически решения. Такива например са критериите за национално представителни организации в тристранното сътрудничество, които дефинират кои от синдикатите и работодателските организации имат право да участват в преговорите. Също така се разработват критерии, които регламентират кои неправителствени организации в разработването на кои конкретни стратегии разполагат с капацитет да участват. Част от постоянните усилия за усъвършенстване на процеса на обществено участие и на координацията между различните позиции е създаването на множество обществени съвети и координационни съвети след 2008 година. На порталите на МС, посветени на дейността на тези съвети, е налична информация за 59 обществени и 30 координационни такива. Тук също не трябва да бъде пропуснат и порталът на МС за обществено участие, създаден по същото време, на който се публикуват за обсъждане управленските и нормативните документи. Въртележката на Барт се движи непрекъснато, защото основата, която я задейства перманентно, работи поради системния си дефект: неясната диференциация между моделите на гражданско участие.

Общият принцип, който позволява стратегическото планиране да бъде разглеждано като цялостна система, може да бъде идентифициран не толкова в хоризонтални и вертикални

взаимовръзки между документите и институциите, колкото в ясно експлицираната във всички документи обща методологическа рамка на стратегическото планиране, която осигурява вътрешни съответствия между принципите на действие и вземане на решения и утвърждава политическото и социално пространство като общо поле. Може да се каже, че действията и процесът на вземане на решение са съгласувани като модел и структурни съответствия в мултиплицирането на този модел, без да е необходимо обезателно да бъдат съгласувани в действията на документите или институциите. Алгоритъмът за поддържане на процесуална динамика на съответствия е *проблеми – цели – резултати – критерии за оценяване – и отново към следващия проблем*, чийто инвариант е общ на всички типове институции и участници в политическото производство. По този начин въпросът защо обявените стратегически цели никога не се реализират се отглежда от усилията за възпроизвеждане на управленската технология на процесуалния цикъл, които се влагат в осигуряване на непрекъснатото ѝ повторение и на постоянната конкуренция за субсидии. Ако картата на позиции от участници в процеса се сдвои с тази на системата от документи, става видно, че невъзможността за постигане на съгласуваност е системна характеристика, а не системен дефект. Мултиплицирането на системите от документи и институциите всъщност е осигуряване на съответствия, но чрез управление на динамиката на центробежните процеси и антисистемните тенденции. Политическият цикъл се оказва привидност, която мистифицира функционирането на процесуалния.

Европа 2020 не разполага със собствен бюджет, а като ключов финансов инструмент за реализацията ѝ са предвидени Европейските Структурни и Инвестиционни Фондове (ЕСИФ). Фондовете са основните ресурси и за осъществяването на Националната програма за развитие БГ: 2020: „*Общата цена на устойчивостните мерки възлиза на 122 946.1 млн. лв., включваща национални средства (39%), европейски средства (56%) и друго финансиране (5%)*”. Пак там като основен недостатък при формирането на бюджета е отбелязано, че надценяването на европейското финансиране може да възпрепятства реализацията на дългосрочните политики в България, чиято рамка е тази програма. тук има едно темпорално „разминаване“ при съгласуването на целите на стратегическите документи и тези на програмите на фондовете, заложено в системите за дългосрочно планиране на ниво ЕС и възпроизвеждащо се в държавите-членки. Дългосрочната финансова рамка,

съответстваща на целите и приоритетите на Европа 2020, обхваща периода 2014 – 2020, а Регламентът за програмите на ЕСИФ е приет в края на 2013 година. Същото се отнася и до стратегиите на национално ниво, но със забавяне още две години. Тоест, ако се приеме, че има съответствия между цели и приоритети от една страна, формулирани в системата от дългосрочните програми Европа 2020, и техните национални „версии“, цели и приоритети в тяхното ресурсно осигуряване чрез програмите на ЕСИФ, от друга, то излиза, че половината програмен период в България не е осигурен с бюджет, съгласуван с целите и приоритетите на НПП БГ:2020, въпреки че за реализацията им се разчита на европейско финансиране, достигащо в някои случаи до 80%.

Всъщност през този период националните политики се реализират с европейско финансиране по програмите на фондовете от програмната рамка 2007 – 2013. Европа 2020 се заявява като приемник на Лисабонската стратегия, приета през 2000 година. Последната е разработена в период на „икономически подем“, за да отговори на глобализацията и да постои „икономика, базирана на познанието“. Европа 2020 е създадена в отговор на икономическата криза от 2008 г. и лансира идеята за стратегическото мислене и реакции и запазването на единството на ЕС като най-добрия възможен начин за излизане от кризата и за предотвратяване на нова криза. С нея е мотивирана и необходимостта от „по-силно управление“ и „бюджетна консолидация“ чрез въвеждане на Европейски семестър (ЕСм), който „затяга“ механизма за контрол, въведен чрез метода на отворена координация. ЕСм може да бъде определен като постоянно работеща *циклична процедура* за финансов надзор и съгласуване между политиките на всички държави-членки при изпълнението на Европа 2020 с централните институции на Съюза. Тя обхваща първото полугодие на всяка календарна година, а през второто се подготвят документите за следващото. ЕСм влиза в сила през 2011 година, веднага след подготовката на националните програми 2020 на държавите-членки. А новата дългосрочна бюджетна рамка на ЕС се приема през 2014 г. за 2014-2020. Тя не е бюджет на стратегията Европа 2020, но е определена като „инструмент за реализацията на тази стратегия“. В съответствие с нея се разработва и новата рамка за програмите на ЕСИФ. През 2015 г. се приемат документите, наречени Споразумения за партньорство между ЕС и държавите-членки, въз основа на които се програмира усвояването на средствата от фондовете, с които се осигурява изпълнението на националните програми за развитие 2020.

Логично възниква въпросът, ако Европа 2020 отговаря на заплахите от кризата от 2008 година, които трябва да бъдат превърнати във възможности за развитие, седем години не са ли твърде дълъг срок за реакция спрямо една кризисна ситуация? Всъщност дългосрочното стратегическо планиране и програмирането на фондовете на ниво ЕС са две системи, съгласувани на абстрактно ниво през общите цели, но проектирани като практики, така че да не се застъпват напълно, а да мултиплицират своите ефекти чрез още системи за разпределяне на времето и произвежданите ефекти, които също се програмирани, следени и измервани. Съчетаването на двете темпорални измерения в случая е ясно конкретизирано в управленската практика за отчитане и надзор ЕСм.

В „Надзор и наказание“ Фуко разглежда конституирането на времето в модела на дисциплинарната власт – във връзка с дейността, пространството и тялото, като време на повтарящия се режим, който дисциплинира телата и осигурява все по-висока ефективност на производството и все по-прецизен захват на властта върху множествата от хора като съвкупности от йерархизирани и индивидуализирани субекти; време, разделено на интервали, всеки от които е в системна връзка с другите и този процес захранва взаимно усилване, така че цялото произвежда много повече, отколкото всеки от отделните елементи. Определя и го като **еволютивно време**, което се различава както от цикличното (обикновено така се дефинира митологичното, сакрално време), така и от линейното време на прогреса: модерната дисциплинарна власт залага една специфична произвеждаща темпорална рамка, която съответства на нейната децентрираност, дифузност и комплексно действие. И колкото повече се мултиплицира, разширява и издребнява тази рамка, толкова по-големи шансове има да обхване и класифицира индивидите в пресичащи се „гъсти йерархични мрежи“, както нарича Фуко сложните разпределения на множествата, осигуряващи тяхната управляемост. Ако се използва този отдавна утвърден подход като инструмент за анализ на това, което системите на стратегическо планиране и програмиране произвеждат (а не това, в което не успяват), може да се каже, че стратегическото планиране в ЕС днес се базира върху *два темпорални ритъма* – както времето на прогресивния линеен проект, на дългосрочните цели, очертаващи хоризонта на бъдещето (желано, но никога непостигано напълно), така и паралелния цикличен ритъм на постоянното разпределяне на времето в конкретни малки интервали за измерване, отчитане и повишаване на управляемостта и ефективността.

Съчетаването на тези два темпорални ритъма осигурява възпроизводство на модела на упражняване на властта чрез мултиплициране на ефектите на съгласие и участие. Това е видно дори само въз основа на съпоставка на макрорамката на големите програмни документи на Съюза и процедурите за управлението на тяхното съгласуване на национално ниво и е убедително показано чрез подробен анализ на Визията за деинституционализация.

Тезата за идеологическия характер на стратегиите е развита при анализа на последните от сферите на социалната политика и образованието и е конкретизирано разграничаването между идеологията като комплекс от структури и идеологическите разкази в съвременното стратегическо планиране и е анализирано съвместното им действие като общи фигури на интеграция в глобализираното световно политическо пространство.

Най-общо в трета глава проблемите на съгласуването между стратегически документи и институции, участващи в процеса на стратегическо планиране в България, са анализирани като нейна имаментна характеристика, водеща до необходимостта от постоянна екстензия на количеството на включените институции и до усложняване на процедурите за стратегическо планиране. Анализирани са реално функциониращите принципи на съгласуване на системите от документи и институции, определени като „структурни съответствия”: общите методологически основи на конструиране на бъдещето, които се материализират посредством моделите за проектно финансиране на конкурсен принцип и управленските концепции (публичен мениджмънт, мениджмънт на изпълнението) за пазарна ефективност на политическото производство и участие.

ПРИНОСИ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД:

1. Представяне на изработването и функционирането на стратегиите като идеологизиран процес, резултат от отношения на господство/подчинение, през интерпретативната призма на Л. Алтюсер и „епистемата” (власт/знание) на Фуко.

2. Конструирание на теоретичната визия за процесуалния цикъл, който обезпечава перманентното си самовъзпроизвеждане като възпроизводство на социално-политическото статукво чрез **необходимо безкрайно** отлагане на вземане на решения. Доказано е, че извеждането на политическото функциониране на стратегиите като система е резултат от проблематизиране на сцеплението между три области – научно знание, политико-управленски практики (с наличните документи и институции) и модели за обществено участие (с тяхната теоретична и нормативна обосновка и съответните организации - участници).
3. Развиване на оригинална история на континуитета в изграждането на стратегии при „социализма” и „капитализма”, схващани като идеологически конструкти, посредством алгоритъма на процесуалния цикъл.
4. Авторска интерпретация на стратегическото планиране в съвременна България през призмата на изграждането на структурни съответствия между цели, документи и институции в качеството им на предпоставени несъответствия между тези три компонента на процесуалния цикъл, от една страна, и постигането на резултати, от друга. За тази интерпретация е изключително важно откритието за особената роля на темпоралните несъответствия между сдвоените времена.

