

FRI-ONLINE-1-ESIS-08

---

## PERCEPTIONS OF GOOD GOVERNANCE OF CULTURAL POLICIES IN RUSE MUNICIPALITY<sup>336</sup>

---

**Vanya Georgieva, PhD student**

PhD programme in Political Science

Univesity of Ruse „Angel Kanchev“

Tel.: 0896844645

E-mail: vgeorgieva@uni-ruse.bg

***Abstract:** The paper explores various perceptions of Ruse municipality's citizens about the characteristics of good governance at a municipal level. The views, attitudes and perceptions are being collected within a series of focus groups with several target publics of citizens, differentiated by age, level of involvement in cultural activities and localities—central/peripheral neighbourhoods. The collection of empirical data for these views, attitudes and perceptions regards relationships between authorities, private business and civic society. By not fixing any rigid boundaries of the concept of good governance in advance, the analysis relies on testing the most primary perceptions, so that unique local context of good governance practices could be identified.*

***Keywords:** Good governance, culture, cultural policy, municipal governance level*

***JEL Codes:** Z18*

### ВЪВЕДЕНИЕ

Доброто управление е широко дискутирана и изследвана тема в съвременните демократични общества. Наличието на множество дефиниции за добро управление е сигурен знак за значимостта на темата и търсенето на работещи механизми за операционализация на понятието и прилагането му в практиката.

В контекста на местното самоуправление в България, прилагането на установени принципи за добро управление също е актуална тема. През 2010 г. България става първата държава-членка на Съвета на Европа, която получава правото да присъжда на свои общини т.нар. Етикет за иновации и добро управление на местно ниво, като до момента са проведени пет процедури за присъждане на Етикета.

Община Русе участва в две от процедурите – през 2012-2013 г. и през 2017-2018 г., като и двата пъти бива удостоена с Етикета. През 2021 г. ръководството на Общината изразява готовност за включване в проект “Прозрачност и отчетност на местните власти, силни общности” на Фондация “Антикорупционен фонд”, като се ангажира да прилага разработения от Фондацията Стандарт за отчетност и интегритет на местната власт, „въвеждащ принципите на доброто управление“. Всички тези действия и заявки показват желанието на местната власт да се идентифицира с някаква външна система от принципи, която да я легитимира пред гражданите като придържаща се към високи стандарти на работа. Въпросът е, обаче, доколко тези усилия имат потенциала да извършат този акт на легитимация и дали за гражданите на Общината доброто управление следва именно логиката на прилаганите до момента инструменти за оценка и анализ.

Настоящата разработка цели да проследи по какъв начин гражданите на Община Русе си представят доброто управление, и в частност доброто управление в културния сектор, и до каква степен образът на местна власт, включително следваните от Общината принципи за добро управление, се припокриват с визиите и очакванията на гражданите.

### ИЗЛОЖЕНИЕ

---

<sup>336</sup> Докладът е представен в секция Европейстика и международна сигурност на 29 октомври 2021 с оригинално заглавие на български език: ПРЕДСТАВИ ЗА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ НА КУЛТУРНИ ПОЛИТИКИ В ОБЩИНА РУСЕ.

## МЕТОДИ И ИНДИКАТОРИ ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ПРЕДСТАВИТЕ НА ГРАЖДАНИТЕ ЗА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ НА СЕКТОР КУЛТУРА

За целите на настоящия доклад е анализирана първична емпирична информация, набрана посредством качествени методи. Използвани са данни, събрани в рамките на три групови дискусии с граждани на Община Русе, в които са дискутирани теми, свързани с културния живот и потребление, и визии за добро управление в сферата на културата. Методът на фокус групите е избран, тъй като дава възможност за събиране на задълбочена и нюансирана информация, като същевременно играе ролята на „форум за изказване на лични мнения...“, за обсъждане на спорни въпроси между участниците, както и за определяне на потенциалните полета на съвместно действие.“ (Nonchev, 69) Участниците във фокус групите са диференцирани по възраст, степен на въвлеченост в културния живот, квартал (централен/периферен), и балансирано разпределени по признаците пол, образование и социален статус. Във всяка от фокус групите взеха участие между 7 и 9 респонденти.

Приложеният инструментариум за набиране на емпиричната информация е разработен така, че да поставя в най-общ контекст доброто управление като формирано в отношенията между публични институции, бизнес и гражданско общество. По този начин изследването на нагласите, възприятията и визиите на гражданите не е предпоставено от съществуващите и утвърдени институционални и политически дефиниции и принципи, а се изгражда „тук и сега“ в рамките на всяка групов дискусия. В таблицата по-долу е представена информация за инструментариума на изследването – индикаторите и операционализираните спрямо всеки от тях въпроси. За целите на настоящата разработка е използвана онази част от инструментариума, и съответно от събраните данни, която касае визиите на гражданите за доброто управление.

Таблица 1.

Индикатори	Въпроси
<b>Характеристики на доброто управление – спонтанни асоциации/визии</b>	<p>Много хора в България говорят за управлението като за добро или лошо. Ако трябва да се замислите за това какво е добро управление, как бихте го определили?</p> <p>На какви условия трябва да отговаря едно управление, за да можем да го наречем добро?</p> <p>А какво е лошо управление за вас?</p> <p>Какви са характеристиките на лошото управление?</p> <p>А от гледна точка на характеристиките, които преди малко приписахме на доброто управление – смятате ли, че тези неща са налице в управлението на културата в Общината? Кой да/не, защо?</p>
<b>Оценка на управлението на културния сектор в община Русе</b>	<p>Ако трябва да помислим за конкретните задачи, които Община Русе трябва да изпълнява във връзка с управлението на сектора на културата, кои според вас са най-важните от тях?</p> <p>А каква е оценката ви за начина по който Общината се справя с тези задачи? Защо смятате така?</p>
<b>Гражданско участие</b>	<p>Според вас, трябва ли гражданите на Общината, да имат думата, когато се взимат решения за развитието на културния сектор, вкл. във връзка със стратегически решения като това какви цели за развитието на сектора да бъдат поставени, каква да е посоката на развитие, какви събития/инициативи да бъдат подкрепяни и т.н.?</p> <p>Вие лично бихте ли участвали в такъв разговор, иницииран от Общината?</p>

	<p>Какво бихте предложили на Общината, ако тя се допита до вас – може да е нещо конкретно, но може и да е по-обща идея, напр. свързана с мястото, където живеете.          А по какъв начин според вас би било най-добре Общината да търси мнението/да се допитва до гражданите?          Когато говорим за култура, каква според вас е ролята на гражданските организации?          Могат ли те да допринесат за развитието на културния сектор? Ако да/не, защо? По какъв начин?</p>
<p><b>Участие на бизнеса</b></p>	<p>Когато говорим за култура, каква според вас е ролята на бизнеса? Изобщо, има ли частният бизнес място във формирането и подпомагането на културния живот и културните събития в града/общината? Ако да/не, защо?          По какъв начин да става това?</p>

### ЗАЩО Е ВАЖНО МНЕНИЕТО НА ГРАЖДАНИТЕ?

В края на 90-те години на миналия век културния сектор в България е поставен пред предизвикателството да преодолява обществени нагласи, базирани на „очакване, че вземането на решения е йерархично построено и винаги идва от центъра“ (Landry, 1997). Според доклада на експертния екип, изследвал културната политика в страната, принципите за партньорство и споделяне на властта са слабо развити по онова време. (Landry, 1997).

Още тогава тези констатации са подчертани като дефицити в процеса на развитие на културния сектор, а близо двадесет години по-късно Иван Кабаков говори съвсем конкретно за необходимостта от споделеност на политиките за културата от гражданите, разбираана като участие на гражданите в процеса на изработване и реализация на тези политики (Kabakov, 2015). Според него това е единственият път за постигане на устойчиво развитие на културата.

Използвайки свързаността като отправна точка, Тодор Танев пише за доброто управление на публичната сфера като изградено върху „мрежовия модел на управление“ (конкретен социален проблем – мрежа от заинтересовани субекти от правителствения, пазарния и гражданския сектор) (Tanev, 2014). Той въвежда като ключово условие за добро управление наличието на „жизнени връзки“ и баланс между публичния сектор, икономическите актьори и гражданското общество. (Tanev, 2008)

В този контекст на разглеждане на доброто управление, гражданите и гражданските организации имат еднакво важна роля с публичните институции и бизнеса по отношение на идентифицирането на проблеми и предлагането на решения. Затова и считам за важно изследването на онези значения, представи и очаквания, които гражданите влагат, когато мислят за управлението на културния сектор като добро. Фокусирането на местната власт върху прилагане на готови инструменти за измерване и оценка на управлението е сигнал за мотивираността за изграждане на добри практики, но подобни инициативи биха постигнали желаните резултати само ако си дават сметка за множеството тълкувания и разбираня на доброто управление. В този смисъл, настоящата разработка представлява една първа стъпка към отчитането степента на близост/отдалеченост между следваните модели за добро управление и визиите за добро управление на гражданите, фокусирани върху културния сектор.

### УЧАСТИЕТО КАТО КЛЮЧ КЪМ ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ

Стандартите за отчетност и интегритет на местно ниво, разработени от АКФ, залагат гражданското участие като „основен принцип и необходим етап от процеса на вземане на решения на местно ниво“. Водещите световни и международни организации, формулирали

дефиниции за добро управление също слагат фокус върху гражданското участие. В „Бялата книга“ за европейското управление един от 5-те принципа, поставени в основата на доброто управление, е именно участието. Идеята за ключовата роля на гражданското участие е доразвита и в рамките на концепцията за многостепенно управление. Организацията на обединените нации също споменава участието и включването, разбирани като свободното, активно и смислено участие в процесите на вземане на решения, като основополагащи принципи на доброто управление.

На спонтанно ниво, голяма част от участниците в груповите дискусии също посочват гражданското участие в управлението като една от водещите характеристики на доброто управление. Участието в техните представи е до голяма степен свързано с принципите на отзивчивост, разбирани като съобразяване на правилата и процедурите със законно обоснованите очаквания на гражданите. Разбирането на младите участници и респондентите в активна възраст е, че едно добро управление трябва да създава условия за непосредствено участие и инициатива, а в този контекст общинската администрация да бъде „коректен партньор“ на гражданите.

*„Когато младите хора имат желание това трябва да бъде посрещнато от общината, не трябва да ни режат крилете. Когато си готов с един проект и отидеш в общината да го осъществиш, те трябва да ти помогнат.“ (ж, 27 г.)*

*„Общината първо трябва да осигури условията, за да има къде нещо да се случва. Също така трябва да е надежден, коректен партньор на тези, които искат да правят нещо, да не им пречат и да подпомагат за популяризирането на дадено събитие.“ (м, 38 г.)*

Друго разбиране за участието, уловено в дискусията, вече не чрез спонтанни асоциации и визии, а чрез предварително зададени теми/въпроси, е свързано с организирането на допитвания до широк кръг от граждани с акцент върху онези групи, за които има обосновани предположения, че могат да напуснат града в търсене на по-привлекателно място за живеене (напр. младежи, студенти). В това разбиране се влита и идеята за справедливост и включеност като принципи, гарантиращи еднаквия шанс за представителство на интересите на всяка една група граждани.

*„Да е застъпена всяка възрастова група, защото подрастващите ще станат част от русенското общество и може би от общината, така че аз мисля, че може да се вземе и тяхното мнение под внимание. Също така и на студентите, защото те като видят, че градът замира и си заминават и не желаят да живеят в Русе, затова е важно да се вземе мнението на всяка една възрастова група.“ (ж, 29 г.)*

Също в рамките на дискусията по предварително зададени теми, се регистрира консенсус по отношение на ползите от участието на бизнеса в процесите на управление и развитие на културния сектор. Докато участието на гражданския сектор остава периферен въпрос, поради принципното неразбиране на същността и ролята на гражданските организации, въвличането на бизнеса като фактор в културните политики, среща категорично одобрение. Участниците, които имат личен опит и познават конкретни примери за участие на бизнеса на арената на културния живот виждат ползите далеч отвъд спонсорството и подкрепата за определени събития.

*„Искам да дам пример с моята фирма, която е в София и организираме много културни мероприятия, правим го за служителите си и това вдъхновява хората да бъдат културно по-развити. Съответно това ги прави по-заинтересовани за мероприятията, които организира общината и по такъв начин аз смятам, че бизнесът и общината само могат да си помагат.“ (ж, 29 г.)*

## ПОСЛЕДОВАТЕЛНОСТ И ПРИЕМСТВЕНОСТ ЗА УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ НА КУЛТУРНИЯ СЕКТОР

Друг важен аспект в контекста на доброто управление, продуциран от спонтанните асоциации и разсъждения на респондентите по темата, е очакването за приемственост и последователност в развиваните политики. Тази тема кореспондира в голяма степен с принципа за устойчивост и дългосрочна ориентация, поради очакването за дългосрочна перспектива в развитието на общността.

*„По-малко бумащина, кратки срокове за изпълнение, ясна структура, добра организация, последователност в действията. Да има наистина последователност във времето, приемственост.“ (ж, 25 г.)*

Част от разбирането за устойчивост на политиките е и проблемът с ограничаването на хоризонтите, възприятията и практиките, или предизвикателствата пред културата, разбирана в широк смисъл. Този проблем е пряко свързан с необходимостта от дългосрочни управленски визии, а някои участници го дефинират така:

*„Скъпо удоволствие е (бел.ред. културата) и малко хора могат да си го позволят, няма какво да се лъжем... българинът като цяло не е научен много на такива неща. Всяко следващо поколение е научено да работи, да се прибира вкъщи, да гледа телевизия, да си пие ракията със салата и да псува политиката.“ (ж, 47 г.)*

*„Не считам, че достатъчно хора действително се интересуват от култура и е доста трудно за общината да си свърши работата както трябва.“ (ж, 27 г.)*

Макар да не предлагат конкретно решение, а по-скоро да поставят на дневен ред тези въпроси, участниците имплицитно задават необходимостта от нов курс на управление на културната сфера, който Иван Кабаков нарича изместване „от политики за хората на културата към политики за културата на хората“ (Kabakov, 2015).

## ЕФЕКТИВНОСТ И ЕФИКАСНОСТ ПРЕЗ ПОГЛЕДА НА ВЪЗРАСТНИТЕ ПОКОЛЕНИЯ

Представите за добро управление са силно зависими от поколенческите различия във възприятията. Докато младежите и хората в активна възраст поставят фокуса на доброто управление върху принципите на участие, отзивчивост и устойчиво развитие, по-възрастните поколения са по-прагматични в разбиранията си и акцентират върху ефективността на управлението, разбирана като резултати от провежданите политики.

*„Резултатите говорят за едно управление дали е добро. Ако има добра социална политика, културна, инфраструктура, то просто се вижда, това е добро управление!“ (ж, 74 г.)*

*„Най-важното е да се справя с проблемите на обществото, да напипва болните места и да ги решава.“ (ж, 61 г.)*

Институционализираните дефиниции за добро управление най-често задават като саморазбираща се връзката между ефективност и ефикасност на управлението. И макар на пръв поглед да изглежда, че за гражданите ефективността е постижение без значение от наличието на ефикасност, това не е точно така. Ефикасността в смисъла на оптимално използване на обществените ресурси за постигане на заложените цели е понятие, което като

че ли влиза в конфликт с представата, че финансовите ресурси са силно ограничени. Въпреки това, обаче, добросъвестното и разумното им използване и съответно злоупотребите с публичния финансов ресурс, остават в ползрението на гражданите.

*„Досега, който е дошъл на власт, гледа да си напълни джобовете, тъй че е много трудно (бел.ред. да се говори за добро управление).“ (м, 62 г.)*

## ИЗВОДИ

Визиите на гражданите за доброто управление се намират в естествена близост до ключови, легитимирани се в политическия контекст, институционални принципи – гражданско участие и участие на бизнеса, отзивчивост, устойчиво развитие, ефективност. Макар и не толкова експлицитно заявени, принципи като етично поведение, ефикасност и отчетност, които Община Русе прилага и мониторира, също са валидни за гражданите.

Все пак, встрани от споделените от тях визии остават някои от наложените в политическата практика принципи на добро управление като компетентност и капацитет, справедливост и върховенство на закона, откритост и прозрачност, културно разнообразие.

Тази диференциация демонстрира фокусирането на гражданската енергия върху най-видимите аспекти от управлението – резултатите, последователно водените политики (също с оглед на видимите резултати), подкрепата за граждански инициативи. Последния открит аспект, обаче, има по-скоро формален характер, защото на практика гражданската инициатива в културния сектор в Община Русе е силно ограничена. Причините са слабо развит граждански сектор в сферата на културата, липса на политики за подкрепата и развитието му, вкл. чрез финансови механизми, и същевременно доминация на организациите от публичния сектор в културната инфраструктура<sup>337</sup>. Всички тези дефицити фокусират гражданската енергия върху ограничен кръг проявления на проблемите и правят така, че гражданите да не разполагат с необходимите инструменти за осъществяване на реален контрол върху управлението, вкл. за инициране на нов курс в културните политики.

В този смисъл и следвайки логиката за съвместното „производство“ на доброто управление, за засилване на ролята на гражданите и гражданските организации в процеса, са необходими целенасочени политически действия за смекчаване на откритите дефицити.

## REFERENCES

Kabakov, I. (2015) Dilemas of culture. Sofia: UI Sv. Kliment Ohridski, 208-209 (**Оригинално заглавие:** Кабаков, И., 2015, Дилеми на културата, София: УИ „Св. Климент Охридски“).

Landri, Ch. (1997) Cultural policy in Bulgaria. Report of a European Panel of Examiners, Sofia: Ministry of culture, 28-59 (**Оригинално заглавие:** Ландри, Ч., 1997, Културната политика в България. Доклад на европейски експертен екип. София: Министерство на културата)

Nonchev, A. (2009) Monitoring and assessment of public policies and programs, Sofia: Center for the Study of Democracy (**Оригинално заглавие:** Нончев, А., 2009, Мониторинг и оценка на публични политики и програми. София: Център за изследване на демокрацията)

Tanev, T. (2008). Analysis of public policies, Sofia: Voenno izdatelstvo, 73-87 (**Оригинално заглавие:** Танев, Т., 2008, Анализ на публичните политики. София: Военно издателство.)

Tanev, T. (2014). Good governance. In Kabakov (ed.) (2014). Ideas in management and cultural policies, Sofia: UI Sv. Kliment Ohridski, 128-147 (**Оригинално заглавие:** Танев, Т.,

<sup>337</sup> Подобни проблеми са идентифицирани и в Стратегическия план за култура „Русе 2020“

2014, *Доброто управление (good governance)*, в „Идеи в мениджмънта и политиките за култура“, 2014, съст. Кабаков, И., София: УИ „Св. Климент Охридски“)

<https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC\\_01\\_10](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10)

[https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/regi/dv/cdr89-2009\\_/cdr89-2009\\_bg.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/cdr89-2009_/cdr89-2009_bg.pdf)

<https://localintegrity.bg/about-project/>

<https://localintegrity.bg/2021/10/08/ръководството-на-община-руссе-заяви-го/>

[https://localintegrity.bg/wp-content/uploads/2021/01/Full\\_Standart\\_web.pdf](https://localintegrity.bg/wp-content/uploads/2021/01/Full_Standart_web.pdf)

<https://www.mrrb.bg/bg/administrativno-teritorialno-ustrojstvo/dobro-demokraticjno-upravlenie/evropejski-etiket-za-inovacii-i-dobro-upravlenie-na-mestno-nivo/>

[https://obshtinaruse.bg/uploads/files/Strategii%20i%20Otcheti/Стратегически\\_план\\_за\\_култура\\_Русе\\_2020\\_Актуализиран.pdf](https://obshtinaruse.bg/uploads/files/Strategii%20i%20Otcheti/Стратегически_план_за_култура_Русе_2020_Актуализиран.pdf)

<http://self.government.bg/decentralization/?ssid=15&sid=20>

[https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Inclusive%20development/Towards%20Human%20Resilience/Towards\\_SustainingMDGProgress\\_Ch8.pdf](https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Inclusive%20development/Towards%20Human%20Resilience/Towards_SustainingMDGProgress_Ch8.pdf)