



Разработване на ефективни стратегически документи в областта на обществените политики

*Ръководство за съветници в областта на
изработването и прилагането на политики в
Централна и Източна Европа*

Оуен Йанг и Лайза Куин

Анализатор
Център за
ПОЛИТИКИ

Разработване на ефективни стратегически документи в областта на обществените политики*

Ръководство за съветници в областта на изработването и прилагането на политики в Централна и Източна Европа

Оуен Йанг и Лайза Куин

* (На английски език съществуват понятията "politics" и "policy". На български език "politics" означава "политика" [действия и дейности, които даден човек или група от хора извършват, за да получат властта в дадена страна, общество или организация, или за да гарантират, че властта се използва по определен начин], а "policy" означава "политика" в смисъла на *курс или линия на поведение/действие* [съвкупността от идеи и планове, които са официално приети по общо съгласие на властимащите и въз основа на които се вземат решения в сферите на политиката, икономиката, бизнеса и др.]. Настоящата книга третира различните аспекти и етапи от изработването и прилагането на ефективни "политика/и" в смисъла "policy", т.е. *курс или линия на поведение/действие*. Терминът "политики" получава все по-широко разпространение в България. Използваме го при превода на тази книга с надеждата, че ще бъде удачен за максимално широк кръг от читатели. - Б.пр.)

Инициатива за реформа в местното самоуправление

ИНСТИТУТ „ОТВОРЕНО ОБЩЕСТВО“

адрес

Nador utca 11.
H-1051 Budapest, Hungary

пощенски адрес

P.O. Box 519
H-1357 Budapest, Hungary

телефон

(++ 361) 327 31 04

факс

(++ 361) 327 31 05

електронна поща

lgprog@osi.hu

Интернет

<http://lgi.osi.hu>

София

2003

ISBN

954-9828-18-2



TM and Copyright © 2002 Open Society Institute

ФОНДАЦИЯ
ОТВОРЕНО
ОБЩЕСТВО
СОФИЯ

ПРЕДИСЛОВИЕ

През последните години ние, работещите в рамките на Инициатива за реформа в местното самоуправление и обществените услуги (Local Government and Public Service Reform Initiative) (ИРМСОУ/LGI), Институт "Отворено общество" – Будапеща, постепенно преминаваме към по-различни форми на международно развитие. Традиционните ни дейности се характеризират с това, че са ориентирани към конкретни действия, предвиждат отпускане на средства или изграждане на капацитет. Освен тях, понастоящем Инициативата е активно ангажирана с формулиране и изработване на политики. В следствие на това, работим с нови партньори, а резултатите от дейността ни претърпяват промени. По-конкретно това означава, че ИРМСОУ възлага изработването на по-голям брой стратегически документи в областта на обществени политики, предоставя финансова помощ на членовете на професионалните си мрежи за осъществяването на сравнителни и приложни изследвания в областта на политиките и си партнира с различни международни организации във формулирането на политики и организирането на обучения за придобиване на необходимите за това умения.

В Централна и Източна Европа сме изправени пред по-специфични проблеми. Те са свързани с факта, че английският език е чужд език за нашите партньори и за целевата група от политици, за които работим, а същевременно е основна форма на комуникация. Много често политиките трябва да бъдат формулирани както на съответния национален език, така и на английски език, за да може да бъдат представяни на чуждестранни инвеститори, донори и съветници.

Целта, която си поставяме с това ръководство, е да подпомогнем процеса на написване на стратегически документи в областта на обществените политики. Настоящото издание представлява наръчник, който може да се използва и като справочна литература. В допълнение на това, то може да се използва като учебно помагало при обучения за придобиване на умения за разработване на стратегически документи в областта на политиките. Това се дължи на факта, че при списването му е използвана разнообразна литература, третираща особеностите на изследванията в областта на политиките, написването и публикуването на стратегически документи в областта на обществените политики.

Надяваме се това издание да бъде от полза при извършването на анализи и изследвания от приложен и академичен характер в областта на изработването и прилагането на политики. Подобряването на качеството на бъдещите публикации в третираната област е от решаващо значение както за ИРМСОУ, така и за потребителите на нашите проекти. Необходимо е всички проучвания, доклади, статии и книги да бъдат поднесени във форма, приемлива за всички представители на общността от хора, ангажирани с изработването и прилагането на политики и на съветниците в областта на политиките, за които е предназначена.

Това издание попада в обхвата на "Инициативата за обществени политики" на ИРМСОУ, чиято цел е да оказва подкрепа на институтите и специалистите в областта на изработването и прилагането на политики в региона. Тази програма предоставя консултации в сферата на управлението и професионална подкрепа на новосъздадени институти за обществени политики. Вярваме, че настоящото ръководство ще бъде от помощ за такива центрове за политики, както и за останалите ни партньори и ще бъде полезно на нашите колеги от общественополитическата общност в региона.

ИРМСОУ изказва голяма благодарност на Оуен Йанг и Лайза Куин за великолепната им работа по написването и редактирането на настоящата публикация. В процеса на подготовка на настоящото ръководство се възползвахме от професионалните съвети и коментари на Хосе де Баррос, Петра Ковач, Петер Радо и Виола Зентай. Предварителната работа на Саролта Кереш и Ева Фидгер също допринесе за разработването на това издание.

Габор Петери
ИРМСОУ, Директор "Изследвания"

БЛАГОДАРНОСТИ

Изследването на общността от хора, ангажирани с изработването и прилагането на политики в Централна и Източна Европа, изигра решаваща роля за създаването на това ръководство. Именно затова неговите автори изказват специална благодарност на Габор Петери, Петра Ковач, Хосе де Баррос, Виола Зентай и Том Бас. Благодарим на Световната банка за възможността да използваме извадки от примерни стратегически документи в областта на обществени политики с цел тяхното анализиране. В заключение благодарим на Джудит Ковач за дизайна и оформлението на това издание.

Ако нашите читатели желаят да изкажат мнение или да коментират настоящата книга, могат да направят това на ecip@bos.org.yu или lisa@bos.org.yu

Автори: Оуен Йанг и Лайза Куин
Център за академично и професионално развитие
Белградски отворен университет

СЪДЪРЖАНИЕ

1. Увод	1
2. Общността от хора, ангажирани с изработването и прилагането на обществени политики/Общественopolитическата общност	5
2.1 Дефиниции за обществени политики	5
2.2 Членовете на общественopolитическата общност	6
2.3 От политология (political science) към наука за изработване и прилагане на политики (policy science)	8
2.4. Науката за изработване и прилагане на политики като приложна дисциплина	10
3. Процесът на изработване на политики	12
3.1 Цикълът на изработване и прилагане на политики (policy cycle)	12
3.2 Роля на стратегическите документи в областта на политиките в процеса на изработване на политики	16
3.3 Популяризиране на политическите ви идеи	17
4. Стратегическият документ в областта на изработването и прилагането на политики: преглед	18
4.1 Различните типове документи в областта на изработването и прилагането на политики: изследване на политики и анализ на политики	19
5. Стратегическият документ в областта на изработването и прилагането на политики: структурни и текстуални елементи	22
5.1 План на стратегическия документ	23
5.2 Заглавие	24
5.3 Съдържание	27
5.3.1 Списък на таблиците и/или фигурите	29
5.4 Извлечение или резюме	31
5.5 Увод	36
5.6 Описание на проблема	42
5.6.1 Построяване на описанието на проблема: структура и аргументация	43
5.6.2 Построяване на описанието на проблема: текст и аргументация	49

5.7	Възможни политики	58
5.7.1	Построяване на възможните политики: структура и аргументация	59
5.7.2	Построяване на възможните политики: текст и аргументация	68
5.8	Заключение и препоръки	71
5.9	Бележки в края на текста	78
5.10	Библиография	80
5.11	Приложения	81
5.12	Азбучен показалец	83
6	Публикуване на стратегическия документ	85
6.1	Съобразяване с изискванията на издателя	85
6.2	Подготовка на ръкописа за предаване	86
6.3	Предаване на ръкописа	93
6.4	Съвместна работа с редактора	94
7	Заключителни коментари/забележки	96
Приложения		
	Приложение А: Примерни уводи	97
	Приложение В: Правила на Американската асоциация на филолозите за цитиране (в скоби) на източници в текста	102
	Библиография	106
Фигури		
	Фигура 1.1:	2
	Фигура 2.1:	7
	Фигура 2.2:	9
	Фигура 3.1:	12
Таблицы		
	Таблица 4.1:	20

1. УВОД

Натрупването на знания и умения, необходими за разработването на ефективни стратегически документи в областта на обществените политики, които да бъдат публикувани на чужд език, изисква от една страна да владеее добре този език. От друга страна, то налага необходимостта да станете член на общността от хора, ангажирани с разработването на обществени политики, за която пишете. Тази общност, за която настоящото ръководство е предназначено, е съставена от съветници, с други думи изследователи и анализатори в областта на изработването и прилагането на политики. За тях членството означава добро познаване на подходите, целите, правилата и езика на общността, както и средствата за информиране, които общественорепубликанската общност използва в процеса на изработване на политики. В допълнение, тяхната работа в рамките на общността е повлияна и от специфичните условия на националния контекст.

В настоящата книга се използва именно такъв социален подход¹ и поради това тя помества широкоспектърна информация за общественорепубликанската общност, за процеса на изработване на политики и за стратегическите документи в областта на обществените политики, като същевременно с това не претендира за пряката приложимост на тази информация във всеки национален контекст. С оглед на това, тази публикация ще ви бъде от най-голяма полза в процеса на подобряване на уменията ви като автор на стратегически документи в областта на обществените политики, ако адаптирате целесъобразно информацията в нея към ситуацията, в която работите. От тази социална гледна точка настоящото издание си поставя за цел да Ви подпомогне докато:

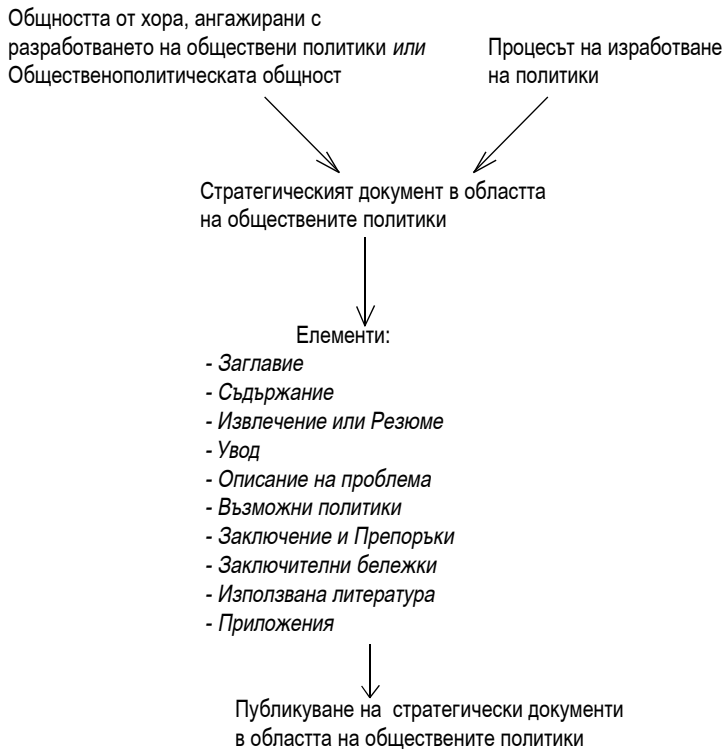
- анализирате и оценявате характера на общността от хора, ангажирани с разработването на обществени политики, чийто член сте и Вие;
- изследвате ролята на стратегическия документ в областта на обществените политики като инструмент за вземане на решения в процеса на изработване на политики (policy-making process);
- разширявате своите познания и умения по отношение на структурните и текстовите елементи на стратегическия документ в областта на обществените политики;
- се намирате на всеки от етапите от процеса на разработване и публикуване на стратегически документи в областта на обществените политики.

Настоящото ръководство започва с по-общ преглед на стратегическия документ в областта на обществените политики като инструмент, който общественорепубликанската общност използва в процеса на изработване на политики, преминава към подробно описание на основните елементи на стратегическия документ в областта на политиките и след това се съсредоточава върху процеса на публикуване на този вид документ. Поместената по-долу диаграма дава представа за структурата на ръководството:

Членството в общността, ангажирана с изработването и прилагането на обществени политики и познаването на нейните закони и инструменти, играят ключова роля при разработването на стратегически документи в областта на политиките

¹ Социалният подход, използван в тази книга, е в голяма степен повлиян от разработките на Berkenkotter and Huckin (1993); Hyland (2000); Johns (1997); Miller (1984); Prior (1998); Russell (1997) и Swales (1990).

Фигура 1.1 Структура на ръководството



Ръководството се съсредоточава върху стратегическите документи, отразяващи проучвания в областта на изработването и прилагането на политики

За да можете да използвате настоящото ръководство възможно най-ефективно, ще представим накратко основния акцент в него и подхода, които сме използвали при съставянето му. Конкретният тип стратегически документ в областта на политиките, върху който ръководството се съсредоточава и описва подробно, е документ, отразяващ проучвания в областта на обществените политики. Този избор е отражение на необходимостта да се подпомогнат множеството проучвания, които понастоящем се правят за първи път в региона на Централна и Източна Европа (ЦИЕ) в рамките на науката за изработване и прилагане на политики (policy science). Настоящият наръчник е предназначен предимно за изследователи в областта на политиките, но може да бъде полезен и на анализаторите в областта на политиките по две основни причини. От една страна, началните глави разглеждат тясната връзка между двете области – тези на изследванията и на анализите на политики, а от друга, посочват ярките различия между стратегическите документи, които генерира всяка от тях.

Описанието на стратегическия документ в областта на обществените политики, което тази книга дава, се основава на задълбочен анализ на вече публикувани проучвания в областта на политиките, интервюта със специалисти по регионални политики и из-

брани извадки от подобни описания. Някои наскоро публикувани стратегически документи в областта на политиките, третиращи регионални проблеми, са подбрани и включени като примери за анализ. Целта им е да създадат представа за установените правила на този вид тезиси и в книгата се упоменават като примери (i) до (iv):

- (i) “Финансова децентрализация: От плановост към пазар”; Бърд, Ебел и Уолих, 1995 (“Fiscal decentralization: From command to market”; Bird, Ebel and Wallich, 1995);
- (ii) “Открита конкуренция, прозрачност и безпристрастност при възлагането на договори за обществени услуги от местната власт”; Баар, 2001 (“Open Competition, Transparency and Impartiality in Local Government Contracting Out of Public Services”; Baar, 2001);
- (iii) “Между активното одобрение, пасивното съгласие и недоверчивото оттегляне”; Свяневич, 2001 (“Between Active Appreciation, Passive Approval and Distrustful Withdrawal”; Swianiewicz, 2001);
- (iv) “От единното към плуралистичното: Финансовата настройка на малцинствената политика в Румъния”; Хорват и Скако, 2001 (“From the unitary to the pluralistic: Fine-tuning minority policy in Romania”; Horvath and Scacco, 2001);
- (v) “Обвързване на конкуренцията с търговските политики в страните от Централна и Източна Европа”; Хоекман и Мавройдис, 1994 (“Linking Competition and Trade Policies in Central and Eastern European Countries”; Hoekman and Mavroidis, 1994).

За да имате максимална полза от настоящата книга, е препоръчително да прочетете пълния текст на посочените примери.²

Задълбоченото познаване на ролята на всеки от елементите на стратегическия документ в областта на политиките, структурните и текстовите компоненти, които принципно го характеризират, както и подходите, използвани от други автори при изработването на такива стратегически документи, ще ви дадат стабилна основа за вашата лична авторска дейност. Затова, в глава пета – „Анализ на публикувани стратегически документи, третиращи проблеми в областта на политиките“ – са поместени избрани откъси от петте примерни заглавия, за да бъдат анализирани. Тук е важно да отбележим, че тези примери са посочени, за да се илюстрират и анализират определени аспекти, а не защото представляват модел на съвършения стратегически документ в областта на политиките. Като се има предвид комплексността на контекстуалните фактори, придружаващи написването и публикуването на всеки отделен стратегически документ, такъв универсален модел на практика не може да съществува.

В подкрепа на схващането, че натрупването на познания и умения е текущ и активен процес на „учене чрез правене“³, в това ръководство са включени тестови въпроси

² В раздел Използвана литература на тази книга са посочени страниците в Интернет, от където можете да свалите пълния текст на петте примерни заглавия.

³ Схващането за самообучението чрез изпълнение на дадена задача беше повлияно в международен контекст от разработките на Breen (1987), Hutchinson and Waters (1987), Illich (1970), Knowles (1983), Nunan (1988) и Widdowson (1998).

в процеса на планиране и писане на тезиси. Предназначението на тези въпроси е да ви помагат на всеки етап от планирането, писането и преработването на стратегическия документ.

Надяваме се тази книга да ви послужи като практически инструмент, който да ви подпомогне в процеса на изработване на стратегически документи в областта на политиките и най-вече в постигането на успешни резултати след публикуването им.

2. ОБЩНОСТТА ОТ ХОРА, АНГАЖИРАНИ С ИЗРАБОТВАНЕТО И ПРИЛАГАНЕТО НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОЛИТИКИ / ОБЩЕСТВЕНОПОЛИТИЧЕСКАТА ОБЩНОСТ

Този раздел от книгата прави кратък обзор на общността и предмета на работа на онези нейни членове, които са ангажирани с изработване на обществени политики. За начинаещите този раздел може да послужи като едно много общо въведение. На специалистите с опит в областта на политиките то дава възможност да помислят върху основните понятия, които ръководят работата им. Същност, причината да спрем вниманието си първоначално на общността, е да си изясните като автор ключовите идеи, идеали, ценности и контексти, които задават рамката и формират процеса на написване на стратегически документи в областта на обществените политики.

Разделът започва с преглед на голям брой дефиниции за обществена политика в общността. След това обръща внимание на различните членове в нея и ролите, които те играят. Следващият раздел представя историята на науката за изработване и прилагане на политики като научна дисциплина. И най-накрая се третира въпросът какво превръща науката за изработване и прилагане на политики в приложна дисциплина.

2.1 Дефиниции за обществена политика

Проучванията в сферата на обществената политика са довели до много различни дефиниции на този термин. Те варират от общи примери като „онова, което властите решат да правят или да не правят“ (Дай, 1992 цитиран в Андерсън 1994, стр. 4/Дуе, 1992 cited in Anderson, 1994, p.4), до такива, които включват по-конкретни характеристики, напр. „курс на действие, който има определена цел и е следван от едно или повече действащи лица при третирането на проблем или въпрос“ (Андерсън, стр. 5/ Anderson, p.5). За да представим цялостната картина на разнообразието от мнения в тази област, трябва да посочим ключовите понятия, присъстващи в широк спектър от дефиниции. Списъкът от ключови елементи по-долу се основава на дефиницията, дадена от Андерсън.

Съществуват много и различни дефиниции за обществена политика, но те имат общи същностни елементи

Обществената политика:

- *представява дейност, която единствено правителството има власт и правомощия да реализира*

Обществената политика представлява дейност, осъществявана от правителствен орган, който разполага със законодателни, политически и финансови пълномощия за това.

- *представява реакция по отношение на реално съществуващи нужди и проблеми*

Целта на обществената политика е да даде ответна реакция на конкретни нужди и проблеми в обществото или в групи от обществото, напр. граждани, неправителствени организации (НПО) или държавни органи.

- *е ориентирана към конкретни цели*

Обществената политика се стреми да постигне определени цели, които представляват опит да се разреши или третира конкретен проблем в целевата общност.

- *е курс на действие*

Обществената политика обикновено не представлява едно единствено решение, действие или реакция, а цялостно формулиран подход или стратегия.

- *представява решение да се направи нещо или решение да не се прави нищо*

Формулираната политика може да предприеме някакво действие като опит да разреши даден проблем или може да почива на мнението, че проблемът ще бъде разрешен посредством понастоящем прилаганата политика и, следователно, не предприема такова действие.

- *се осъществява от едно действащо лице или от група действащи лица*

Политиката може да бъде осъществявана от единствен представител или орган на властта, или повече действащи лица.

- *обосновава действията*

Формулираната политика обикновено съдържа обяснение на логиката, която обуславя политиката.

- *е взето решение*

Обществената политика представлява вече взето решение, а не намерение или обещание.

2.2. Членовете на общественополитическата общност

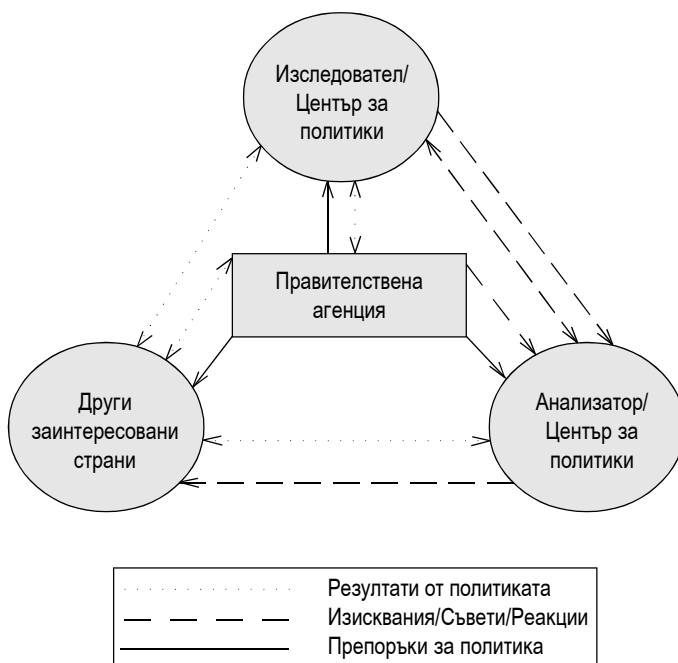
*Общественопо-
литическата
общност
представява
разнородна
група от
заинтересовани
страни*

Изработването на обществени политики въздейства пряко върху обществото и по тази причина хората, ангажирани в различните етапи на този процес, са принципно многобройни и разнообразни. Личностите или групите, които имат пряк или косвен интерес от резултатите от прилагането на конкретна политика, с други думи заинтересованите страни, могат да включват правителствени агенции, съветници в областта на политиките и широк спектър от неправителствени или граждански групи и лица. В центъра на тази общност се намира съответната правителствена агенция или агенции, упълномощени да се занимаят с конкретния проблем или въпрос. В някои случаи, анализа

торът в областта на политиките или центърът/институтът за политики може да влезе в преки консултантски взаимоотношения с правителствена агенция, която да бъде негов клиент. В този случай от анализатора или центъра за политики се очаква да извърши задълбочено проучване на този въпрос и да направи препоръки за прилагането на определени политики, които след това ще формират основата на избраната от правителството политика. Обикновено емпиричната основа на тези задълбочени проучвания се състои от изследвания, проведени предварително от центрите за изследвания на политиките в съответната област. Макар че тази пряка връзка между анализаторите и властта в ЦИЕ обикновено не съществува, все повече изследователи, анализатори и центрове за политики си поставят за цел да въздействат на общественото политическия дебат по определени въпроси. Те правят това като публикуват своите проучвания, които в някои случаи популяризират и сред по-широката общественост чрез медиите или различни други средства.

Съвсем естествено, в едно демократично общество заинтересованите страни използват всички ефективни начини да се застъпят за предпочитаната от тях политика. Тяхното застъпничество може да бъде пред отговорната правителствена агенция, пред други представители на властта или чрез средствата за масово осведомяване. Тези заинтересовани страни включват НПО, международни правителствени организации (МПО), други съветници в областта на политиките или обществеността политически центрове, местни власти, политически партии, местни общности, съюзи или социално ангажирани граждани. Фигура 2.1 представя по-широката общност и нейните вътрешни връзки от гледна точка на съветника по изработването и прилагането на политики.

Фигура 2.1 Общественополитическата общност от гледна точка на съветника в областта на политиките



2.3. От политология (political science) към наука за изработване и прилагане на политики (policy science)⁴

Питър Дьо Леон (1994, цитиран от Хаулет и Рамеш, 1994, стр. 18/Howlett and Ramesch, 1994, р. 18) посочва, че „изучаването на политиките има дълга история и кратко минало: с други думи правителствените политики са били обект на многобройни проучвания през изтеклите хилядолетия, докато систематичното им изследване датира едва от няколко десетилетия“. На практика еволюция в науката за изработване и прилагане на политики се наблюдава едва след Втората световна война в следствие на убеждението, че освен традиционната политическа наука е необходимо да се вникне в същината и да се разсъждава върху практическите действия на правителствата. Основополагащите принципи в тази област са три:

Трите принципа на науката за изработване и прилагане на политики: мултидисциплинарност, решаване на проблеми, нормативност

- *Мултидисциплинарност*

Науката за изработване и прилагане на политики се основава на познания, изследвания и методология от областта на социалните науки, но в процеса на самостоятелно то си развитие тази научна дисциплина е разработила и свои собствени подходи.

- *Решаване на проблеми*

Науката за изработване и прилагане на политики се съсредоточава върху разрешаване на реално съществуващи проблеми в рамките на конкретно общество.

- *Нормативност*

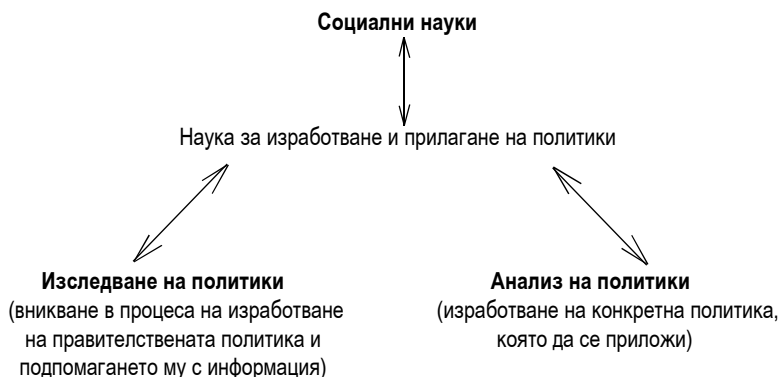
Макар че тенденцията да се предписва някаква нормативна рамка е напоследък вече по-слаба, голяма част от изборите, които се правят в науката за изработване и прилагане на политики, са по необходимост ориентирани към определени ценности.

Двете подобласти на науката за изработване и прилагане на политики: изследване на политиките и анализ на политиките

С течение на времето науката за изработване и прилагане на политики се е разклонила и е образувала две подобласти. Първата е изследване на политики (policy study) и целта ѝ е да вникне в процеса на определяне на правителствената политика и да го подпомага с информация. Това се прави чрез провеждане на първични проучвания на конкретни аспекти на политиките. С изучаване на политиките се занимават обикновено групите на изследователите или академичите в областта на политиките. Другият клон на дисциплината е анализ на политики (policy analysis). Тази подобласт е по-силно политически мотивирана и цели да окаже пряко въздействие върху практическите резултати от политическия курс на поведение като определя политиката на различни правителствени агенции. Анализът на политиките обикновено се извършва от анализатори или центрове/институти за политики в тази област. Поместената по-долу диаграма илюстрира дисциплинарната структурата на науката за изработване и прилагане на политики:

⁴ За този кратък обзор са ползвани разработките на Howlett and Ramesch (1995).

Фигура 2.2 Структура на науката за изработване и прилагане на политики



Подходите, характерни за науката за изработване и прилагане на политики, бяха възприети в ЦИЕ едва напоследък, през периода на преход. Поради това, в региона тази научна дисциплина е в ранен етап на развитие и все още в нея няма ясно разграничение на това кой какво прави, как и за кого. В допълнение, фактът, че на практика строго емпиричният анализ на нормативната рамка на политиките (policy frameworks) в региона е едва започнал означава, че по-голяма част от проведената към днешна дата работа се съсредоточава предимно върху начални проучвания на тази рамка. С други думи, фокусът е предимно върху изследването на политиките. Въпреки това, най-вече в началото на 1990-те, много от институтите за политики в региона, ангажирани с анализи в областта на политиките, поддържаха традиционната връзка съветник-клиент с правителствата си и по този начин се застъпваха за политиките на своите международни партньори, напр. Световната банка и Международния валутен фонд (Кръстев, 2001/Krastev, 2001). И трябва да не забравяме наистина, че в крайно политизирания свят на обществените политики, в който и да било регион или контекст, промените в тях не винаги възникват въз основа на емпиричен анализ. В агресивния и динамичен свят на политиката, чисто политическите мотиви, като например изпълнението на предизборни обещания, са по-чест катализатор за промяна.

Науката за изработване и прилагане на политики в ЦИЕ е в процес на развитие

Контролни въпроси в процеса на планиране

Докато се подготвяте да напишете вашия стратегически документ, помислете върху следните въпроси:

- Как бихте категоризирали настоящата си работа във връзка с политиките – като тяхно изследване или анализ?
- Кои от заинтересованите страни във вашата обществено-политическа общност се интересуват от проблема, върху който работите?
- Кой е прекият или косвеният адресат на вашия документ?

2.4 Науката за изработване и прилагане на политики като приложна дисциплина

Когато резюмираме идеалите и ценностите, валидни за науката за изработване и прилагане на политики, приложният характер на тази научна дисциплина заема централно място. Съществуват два основни фактора, които я разграничават от традиционните академични науки:

Връзката проблем-решение е ключова

- *Дава решения на реално съществуващи проблеми*

За разлика от традиционните академични дисциплини, чиято цел е натрупването на познание в рамките на определен академичен кръг, науката за изработване и прилагане на политики трябва да се съсредоточи върху разрешаването на реално съществуващи проблеми и поради това да дава препоръки и определя нормативна рамка за прилагането им в контекста на съответното общество. Например, за да се постигне по-добро разбиране за безработицата като социален феномен, не е достатъчно да се анализират нейните причини и модели в дадено общество. Проучването на политиките трябва да прилага това познание към реалната ситуация, а именно да посочи причините за нея, да я идентифицира като проблем в разглежданата общност и да предложи адекватен механизъм за противодействие на този проблем. Следователно, връзката проблем-разрешение трябва да се разглежда като ключова за тази научна дисциплина, което, от своя страна означава, че всеки анализ трябва да бъде мотивиран от и насочен към търсене на практически, осъществими и широки по обхват резултати.

Представя основателни аргументи, основани на анализа на данните

- *Представя основателни аргументи, обвързани с резултата*

Търсенето на такъв практически резултат изисква задълбочен и изчерпателен анализ на всички налични данни. Освен това, социалният характер на третираните проблеми изисква от изследователя или анализатора в областта на политиките да прецени какво е значението на резултатите от анализа, въз основа на които ще се формулира най-точното решение на проблема. Предлагането на конкретни решения на толкова широка публика в този силно политизиран контекст поставя още едно основно задължение пред специалиста в областта на политиките. От него се очаква не просто безпристрастен емпиричен анализ на данни, а умение да убеди публиката си в правилността на своите препоръки за политика. С други думи, представянето на резултатите от вашия анализ на данни вероятно ще се окаже недостатъчно, за да окажете влияние върху дебата по конкретна политика. От друга страна, обаче, използвани като доказателство в изчерпателната и добре построена защита на вашата позиция, те ще увеличат в максимална степен вероятността да окажете търсеното влияние чрез работата си. Маджоун (1989)/Мајоне (1989) обобщава тази идея много точно:

Подобно на хирургията, изработването на политика в дадена област и консултирането на този процес предполагат прилагането на определени умения. Ние не преценяваме умело свършената работа по количеството информация складирана в главата на изпълнителя или от обема на формално разработените планове. Оценяваме го по-скоро според критерии като навременност и

детайлност – според способността да разпознаеш границите на възможното, да превърнеш ограниченията във възможности и да се учиш от грешките си. Не според умението да покажеш какво е нужно да се направи, а да убедиш хората да направят онова, което знаят, че е нужно (стр. 20).

3. ПРОЦЕСЪТ НА ИЗРАБОТВАНЕ НА ПОЛИТИКИ

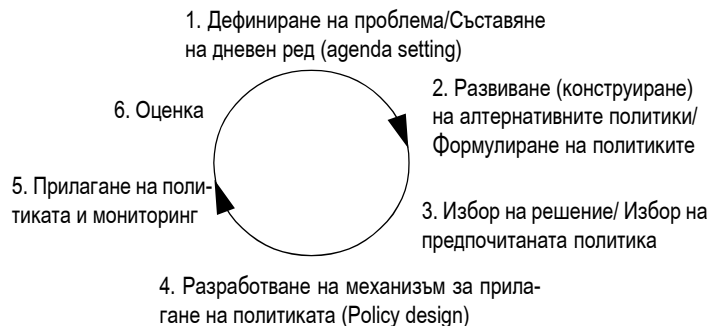
В предходната глава направихме кратък преглед на общественopolитическата общност и нейната същност. В настоящата глава се спираме на процеса на изработване на политики, неговите особености и ролята на инструментите за информиране, използвани в него (communication tools). Главата започва с преглед на процеса на изработване на политики или, както е по-известен, с цикъла на изработване и прилагане на политики (policy cycle). Целта на това ръководство не е да допълва многобройните и изчерпателни проучвания на неговата научна методология⁵ и поради това, тук правим само кратък преглед на цикъла на изработване и прилагане на политики. Той би трябвало да ви помогне да схванете същността на инструмента за информиране, който обикновено се използва при докладване и документиране на продукта от този процес – стратегическият документ в областта на изработването и прилагането на политики, който представлява и основния фокус на настоящата книга.

Във втората част на главата се разглеждат основните цели, за които този стратегически документ може да се използва в процеса на изработване на политики. Последната част на настоящата глава очертава стратегическия подход при избора на други инструменти за информиране, необходими за разпространение на политическите ви идеи и препоръки сред по-широката публика и илюстрира връзката между стратегическия документ и останалите инструменти.

3.1 Цикълът на изработване и прилагане на политики (policy cycle).⁶

Що се отнася до процеса на изработване на политики, съществуват различни подходи в зависимост от контекста и целите им. Широко приетият учебен модел, обаче, е така нареченият цикъл на изработване и прилагане на политики (както е видно от фигура 3.1)

Фигура 3.1 Цикъл на изработване и прилагане на политики



⁵ Каквито са тези на Anderson (1994); Bardach (1996); Howlett and Ramesch (1996).

⁶ За написването на тази глава са използване разработките на Anderson (1994); Bardach (1996); Howlett and Ramesch (1996); Ohio University (1998); Open Society Institute (1999); Pal (2000); Smith (2000).

Силата на цикъла на изработване и прилагане на политики, както и на много други модели, произтича от качествата му на ръководство (алгоритъм) за провеждане на процеса. Слабата му страна, обаче, се крие в неговата липса на гъвкавост. С други думи, той не може предприеме конкретното действие, което специалистът по политики да предприема във всяка една ситуация, а изгражда контекст от добри практики, в който той да действа. Освен това, истинската същност на процеса на изработване на политики обуславя възможността всеки от шестте етапа на цикъла да подпомага информационно предходните и следващите етапи. Например, преценката на различните възможности при избора на най-добра политика често помага за задълбочаването и разширяването на дефиницията на проблема. Следователно, както посочва и Бардах/Bardach (1996), природата на разглеждания процес се характеризира с повторяемост. С други думи, преди да достигнете до подходящ продукт, ще се налага отново и отново да преминавате през всяка една от стъпките на цикъла.

Цикълът на изработване и прилагане на политики ръководи процеса, а не предписва правила; характеризира се с повторяемост и сътрудничество

Важно е също да отбележим факта, че всички етапи от този процес са взаимно обвързани и допълващи се. Повечето ефективни изследвания и анализи на политики се извършват в екип и включват различни степени на взаимодействие между заинтересованите страни по време на целия процес. Тези взаимодействия започват от дискусии с изследователите на политики на етапа на дефиниране на проблема, минават през проучване на ефективността (cost-benefit research) на различните възможни политики съвместно с целевите групи и приключват със срещи с представители на властта, на които да им бъдат представени препоръките за политика в дадена област. Следва кратък преглед на етапите от процеса и най-важното за всеки от тях.

- *Етап 1: Дефиниране на проблема/Поставяне на дневен ред*

За изходна точка на процеса на изработване на политики обикновено служи дефинирането на проблем от група хора, представляваща част от някаква общност. Ако и вие в ролята си на специалист в областта на политиките (policy specialist) проявявате интерес в намирането на решение на същия проблем, ще се опитате или да го включите сред списъка от политически проблеми, по които правителството работи, т.е. ще поставите проблема за разглеждане. Ако той вече е включен в този списък, ще положите усилия да му придадете по-голяма важност (To make it a higher priority issue). За тази цел е необходимо да убедите както съответната правителствена агенция, така и обществеността, че е налице реален проблем, който изисква действие от страна на властите. За да постигнете това в силно политизиран контекст е необходимо да изложите своята теза по убедителен и изчерпателен начин, т.е. да представите подробно причините, следствията и мащаба на проблема, като се опре на достатъчен брой източници.

Посочва наличието на проблем, който изисква действие от страна на държавата

- *Етап 2: Конструирание (разработване) на алтернативните политики; Формулиране на политиката*

След като сте описали достатъчно подробно проблема и той вече представлява част от дневния ред на правителството, следва първата стъпка в посока на преодоляване на проблема. Това означава да построите логически различните начини за разрешаването му, т.е. да определите възможните политически линии на действие. За да разработите подходящи алтернативи е необходимо да вземете предвид какво се прави понастоящем в тази област, да обмислите и другите налични предложения освен собствените си. Опитайте се да представите взаимно изключващи се политически алтернативи, т.е. избягвайте да представяте вариантите на една и съща идея като различни

Обмислете всички възможни решения

алтернативи. Освен това, вземете под внимание факта, че ще е трудно да намерите идеалната алтернатива и се опитайте да откриете най-реалистичните и осъществими политически алтернативи в контекста, в който работите.

Направете
оценка на всяка
от възможните
политики и
изберете
предпочитаната
от вас

• *Етап 3: Избор на решение/ Избор на предпочитаната политика*

След като сте формулирали алтернативите, следва да изберете предпочитаната политика за разрешаване на проблема и това се прави въз основа на определен брой критерии за оценка. Процесът на оценка ви позволява не просто да изберете подходяща политика, а ви дава и здрава основа, на която да стъпите и авторитетно да защитите легитимността на предлаганата от вас алтернатива. Независимо, че третирианият проблем и контекстът определят спецификата на критериите за оценка, тук ще изброим обичайно използваните критерии в този процес:

- *Ефективност:* В каква степен тази политика ще доведе до желаните резултати, т.е ще разреши съществуващия проблем?
- *Ефикасност:* Как избраната политика ще въздейства върху целевите групи, въз основа на анализ на разходите и ползите (cost-benefit analysis) по отношение на финансовите средства и социалното влияние?
- *Безпристрастност:* Справедливо ли са разпределени разходите и ползите?
- *Осъществимост/Приложимост:* Съществува ли подходяща политическа, административна и правна рамка, която да направи възможно ефективното и ефикасното прилагане на тази политика?
- *Гъвкавост/Подобряемост:* Характеризира ли се тази политика с необходимата гъвкавост, позволяваща въвеждането на промени, които да я направят приложима и в други възможни ситуации, т.е. може ли да бъде усъвършенствана?

Бардах/Bardach (1996) дава някои полезни съвети по отношение на този етап. Авторът посочва необходимостта да изразите количествено (по отношение на финансовата и социалната цена) колкото е възможно повече аспекти на предлаганата от вас алтернатива; да използвате причинно-следствени подходи (causal modeling approaches) и да се опитате да бъдете по-скоро реалисти, отколкото оптимисти по отношение на възможните резултати от различните алтернативи. След като сте дали оценка на всички алтернативи, сравнили сте резултатите от тях и сте преценили разликите им, трябва да решите кой резултат е най-добър.

Правителството
избира
комбинация от
политически
инструменти и
организационни
подходи за
изпълнение на
политическата
алтернатива

• *Етап 4: Изработване на план за осъществяване на политиката (Policy design)*

След като сте избрали предпочитаната от вас политика и сте я представили пред съответната правителствена агенция – да предположим, че тя е приела цялостно или частично вашето предложение – тази политика се превръща в обществена политика (по смисъла в Част 2.1). Сега правителствената агенция трябва да реши как най-ефективно може да осъществи тази политика. За да изработи ефективен план за действие, агенцията трябва да избере комбинация от политически инструменти (напр. правно, организационно или мрежово разширяване на пълномощията) и комбинация от организационни методи за изпълнение (напр. правителствени и неправителствени,

обществени и частни), за да предостави услугите или стоките, набелязани в предлаганата политика.

- *Етап 5: Осъществяване и наблюдение на политиката*

Следва осъществяване на избраната политика според предварително изготвения план. Най-ефективни резултати обикновено се постигат при спазване на баланс между добре изработения план и ефективното му осъществяване. В допълнение е необходимо да се извършва текущ процес на наблюдение. Той дава основа на процедурата за цялостна оценка, основана на множество източници на данни. Според Андерсън/Anderson (1994), както и според Хаулет/Howlett и Рамеш/Ramesch (1996), много специалисти в областта на политиките проявяват силен интерес към стратегиите за осъществяване, тъй като последните оказват пряко влияние върху качеството на резултатите от политиката и предпочитат да публикуват материали на тази тема.

- *Етап 6: Оценка*

Процедурата за извършване на цялостна оценка е неотменна част от нормативната рамка на добре формулираните политики и плана за тяхното осъществяване, тъй като тя е от решаващо значение за определяне на ефективността на осъществената политика и представлява добра основа за вземане на бъдещи решения. При изработването на плана за оценяване на политиката, правителствените служби и изпълняващите организации трябва да обмислят как целите на съответната политика могат да бъдат измерени точно и ефективно и как данните от оценката да бъдат използвани при взимане на решения занапред. Процесът на оценяване се състои в наблюдение на практическата ефективност на политиката, както по отношение на поставените цели, така и на използваните средства. Добре е този процес да включва широк спектър от участници, включително държавни служители, политици, както и неправителствени организации и други заинтересовани страни.

Както е видно от цикличността и повтаремостта на етапите от цикъла на изработване и осъществяване на политики, след извършване на оценката може да се помисли за преразглеждане на проблема, на избраната политическа алтернатива, на плана за осъществяване на политиката или приложението ѝ. С други думи, можем отново да поставим проблема на дневен ред, да го върнем на по-ранен етап от процеса или да продължим процеса на осъществяване на политиката по вече започнатия начин.

Правителството осъществява политиката и извършва наблюдение на процеса

Правителството и организациите изпълнители оценяват ефективността на политиката

3.2 Роля на стратегическите документи в областта на политиките в процеса на изработване на политики

Стратегическият документ в областта на политиките може да повлияе върху който и да било или върху всички етапи от цикъла на изработване и прилагане на политики

Стратегическият документ в областта на политиките представлява мощен инструмент и може да послужи за редица цели в процеса на изработване на политики. В областта на изследванията на политики се публикуват много стратегически документи, чиито адресати са други експерти по политики или институти за политики (think tanks), чието цел е да информират и окажат влияние върху читателите си. Както вече беше посочено, много подобни документи се публикуват понастоящем в ЦИЕ и представляват първите изследвания, които използват подхода, характерен за науката за изработване и прилагане на политики. Те могат да предоставят обща информация и идеи, които да се използват на всеки от етапите от процеса на изработване на политики, но могат също да поставят акцент конкретно върху един или повече от тези етапи. Някои от разработките се съсредоточават върху представяне на алтернативни политики, други дават препоръки за конкретен подход при осъществяване на политиката, а трети правят оценка на избраната алтернативна политика. Поради независимия характер на изследователската работа в областта на политиките, стратегическите документи тук обикновено биват мотивирани от конкретен проблем.

Изследванията на политики са мотивирани от даден проблем, докато анализите на политики са мотивирани от клиента

От друга страна, изследванията на политиките обикновено се различават значително от анализите в тази област, чиято предполагаема аудитория са представителите на властта, носещи отговорност за вземането на политически решения (the decision-makers) и предлагат конкретна политика, която да се приложи в целевата общност. Разликите произтичат предимно от сътрудничеството, присъщото за процеса на написване на двата вида документи. Във връзката клиент-съветник, която обикновено съществува между правителствената агенция и анализатора на политики, клиентът оказва значително влияние върху характера и съдържанието на крайния документ. Съществува, обаче, и директна връзка между стратегическите документи в областта на изследването на политики и тази на анализа на политики, а именно: първите често се използват за основа при написване на вторите. В допълнение е необходимо да споменим, че в настоящия етап от развитието на науката за изработване и прилагане на политики в региона, в голяма степен различните видове стратегически документи вероятно се припокриват.

Проверовъчни въпроси в процеса на планиране

Докато се подготвяте да напишете своя стратегически документ, обмислете отново процеса на изработване на политика, с който сте се ангажирали и проучете какво сте направили вие (или вашите колеги), за да отговорите на следните въпроси:

- Кой етап/етапи от процеса на изработване на политика се опитвате да повлияете чрез своя документ?
- Кои заинтересовани страни са били/продължават да бъдат ангажирани във всеки етап от процеса на изработване на политиката?
- Идентифицирали ли сте ясен проблем, с който да се занимаете? Можете ли да го обобщите в две изречения?
- Разполагате ли с достатъчно доказателства, с които да подкрепите твърдението си, че проблемът съществува?

- Очертахте ли възможните алтернативни политики, които могат да решат този проблем и направихте ли им оценка? Какви критерии за оценка използвахте?
- Решихте ли коя е предпочитаната политика?
- Разполагате ли с достатъчно доказателства, за да защитите достойно избраната от вас политика и да покажете предимствата ѝ пред останалите алтернативи?

3.3 Популяризиране на политическите ви идеи

Независимо дали пишете стратегически документ, който отразява изследване или анализ в областта на политиките, ще бъде необходимо да информирате широката аудитория за проблемите, които повдигате в него. Целта на това е вашите идеи за политика в дадена област да окажат силно въздействие върху съответния политически дебат. За да постигнете такова въздействие „е необходимо вашият стратегически документ да бъде не просто прочетен, но също дискутиран и разбран“ (Бартъл/ Bartle, 2001). Много от хората от тази аудитория, обаче, обикновено нямат достъп до публикувани стратегически документи в областта на изработването и прилагането на политики. Поради това е необходимо да им представите идеите си за политики в лесна и разбираема форма, така че да могат да схванат и подложат на обсъждане направените от вас предложения. С оглед на посланията в документа, които желаете да направите нечие достояние и след като сте определили целевата си аудитория, идва време да решите кой от множеството инструменти за информиране е подходящ за вашата цел, напр. обществен форум или чрез медиите. В много случаи ще изберете метод за информиране, който ще достигне до различни аудитории и поради това е подходящо да изпратите кратко послание на лесен език, без да използвате професионален жаргон.

Изберете такава информационна стратегия, която подхожда на целта и аудиторията ви

Проверовъчни въпроси в процеса на планиране

За да построите ефективно своята стратегия за популяризиране на настоящия си проект за политика в дадена област, обмислете следните въпроси:

- Коя е целевата ви аудитория (политици, НПО, граждани)?
- Защо искате да споделите с тях този проблем?
- Те в каква степен са въввлечени в проблема?
- Те какво знаят вече за проблема?
- Кои ключови елементи от документа искате да споделите с тях?
- Какво им е необходимо да знаят, за да разберат и да се съгласят с посланието ви?
- Кой ще бъде най-ефективният начин да предадете посланието си на целевата група (лични срещи, групово представяне, прессъобщение/ медийна конференция, кръгла маса)?

4. СТРАТЕГИЧЕСКИЯТ ДОКУМЕНТ В ОБЛАСТТА НА ИЗРАБОТВАНЕТО И ПРИЛАГАНЕТО НА ПОЛИТИКИ: ПРЕГЛЕД

В глави 4 и 5 вниманието ни ще бъде насочено конкретно към стратегическите документи в областта на изработването и прилагането на политики. Настоящата глава ще ви даде възможност за получите обща представа за основните качества на тези документи, включително тяхната цел и контекст. Посредством паралелно разглеждане на документите, произвеждани в областите на изследване и анализ на политики, постепенно ще въведем и представим основния тип документ, който третираме – изследването в областта на политиките. Глава 5 ще представи подробно общите структурни и текстуални елементи, чиято комбинация представлява стратегически документ в областта на изследването на политики. Независимо от факта, че в настоящото ръководство главите са две, те трябва да бъдат разглеждани като двете части, формиращи цялостното описание на стратегическия документ в областта на политиките.

Два са аспектите, които трябва да разгледаме, когато правим общ преглед на стратегическите документи, третиращи политиките в дадена сфера, а именно:

Стратегическият документ в областта на политиките представлява инструмент за вземане на решения

- *Стратегическият документ като инструмент за вземане на решения*

Стратегическият документ представлява инструмент за информиране, ориентиран към конкретен проблем и мотивиран от крайния резултат. Поради това, независимо дали е адресиран към други специалисти в областта на политиките или към представителите на властта, отговорни за вземането на решения, целта на този вид документ е:

да представи изчерпателни и убедителни аргументи, които обосновават препоръките за конкретна политика в документа и следователно да играе ролята на инструмент за вземане на решения и призив за действие към целевата аудитория.

Накратко, постигането на тази цел обикновено изисква следния подход:

- дефиниране и подробно описание на неотложен проблем в рамките на понастоящем прилаганата политика в дадена област, който се нуждае от решение;
- очертаване на възможни начини (алтернативни политики), посредством които проблемът може да бъде разрешен;
- извършване на оценка на потенциалните резултати от тези алтернативи, основаваща се на добре структуриран анализ и доказателства от прилаганата понастоящем политика;
- избор на предпочитана алтернатива (препоръка за прилагането на конкретна политика) и предоставяне на силни аргументи, обосноваващи избора на именно тази възможна политика.

- *Стратегическият документ в областта на политиките: приложен, а не академичен*

Както е видно от подхода и целта, този вид документ се различава в значителна степен от традиционната академична разработка с оглед на факта, че констатациите от изследването трябва да бъдат с приложен характер по отношение на третирания проблем и да се използват като обосновка на конкретните препоръки за отстраняване на проблема. По тази причина, връзката проблем-решение заема централно място в този документ и представлява движещата сила за изработването на документ, който има ясна цел и дава обосновка на конкретна препоръка за избора на политика.

След като приеме този целеви подход, авторът трябва да намери баланс между два конкуриращи се фактора:

- необходимостта да даде изчерпателно описание на проблема и да дискутира наличните алтернативни политики в контекста на понастоящем прилаганата рамка, като това може да включва и резултатите от първичното изследване на автора, така че представената позиция да звучи убедително и да дава възможност за информирана оценка;
- необходимостта да представи единствено данните и информацията, които са пряко свързани с проблема и подкрепят неговата теза.

Бардах/Bardach (1996) посочва, че опитът да се включат всички данни и информация, събрани в процеса на проучване, представлява една от най-често срещаните грешки, допускани от авторите на стратегически документи в областта на политиките.

Друго основно различие между този вид документ и традиционните академични разработки се крие във факта, че той представлява по-скоро теза, мотивирана от крайната цел, а не безпристрастен текст, представящ обективната реалност. Необходимо е документът да препоръчва практически решения на реално съществуващи проблеми на широка и силно политизирана аудитория. От вас, като специалист по политики, се очаква да заявите ясна позиция по отношение на подхода, който според вас ще доведе до най-добрия възможен резултат във връзка с третирания проблем, като се обоснове със задълбочен анализ. Следователно, нормативният аспект на процеса, в който взимате решение и правите оценка, представлява ключов елемент от стратегическия документ.

4.1 Различните типове документи в областта на изработването и прилагането на политики: изследване на политики и анализ на политики

Както посочихме в Глава 3, стратегическия документ в областта на политиките представлява основният инструмент за информиране, използван от специалистите за пуляризиране на констатациите от направените от тях изследвания сред обществено-политическата общност. Основната целева аудитория на изследванията в областта на политиките са специалистите, работещи в областите на изследване и анализ на политики. Една от директните връзки между тези две области се заключава в това, че анализаторите на политики основават до голяма степен стратегическите документи, които изработват, върху тези на своите колеги изследователите в същата област. Не-

Стратегическият документ обосновава избора на конкретно решение на идентифицирания проблем

Стратегическите документи, отразяващи съответно изследвания или анализи в областта на политиките, се различават в значителна степен

зависимо от това, анализите на политики сериозно се различават, защото са директно адресирани към представителите на властта, отговорни за взимането на политически решения и са в значителна степен повлияни от тясната обвързаност на авторите им с техните клиенти. Таблицата по-долу илюстрира тази и други разлики:

Сфери на разлики	Типове стратегически документи	
	Изследване на политики	Анализ на политики
<i>Аудитория</i>	Адресиран към специалистите по политики	Адресиран към представителите на властта, отговорни за вземането на политически решения
<i>Акцент</i>	Мотивиран от конкретен проблем: общи препоръки и информация по проблеми, свързани с политиката в дадена област	Мотивиран от клиента: изработва конкретни политики, които да бъдат осъществени на практика
<i>Методология</i>	Може да включва голям обем първични изследвания	Рядко включва първични изследвания
<i>Идеи/ използван език</i>	Може да бъде тясно професионален/технически	Трябва да бъде много ясен и опростен
Обем	До 20 000 думи	Обикновено не по-дълъг от 5000 думи

Таблица 4.1 Разлики между стратегическите документите в областите на изследване и анализ на политики

Обемът на стратегическия документ трябва да дава възможност за ефективно излагане на тезата

Освен разликите, произтичащи от аудиторията, акцента и методологията, обемът, формата и езикът играят централна роля в сравнението между двата вида стратегически документи. Обемът им, разбира се, трябва да дава възможност за изчерпателно и убедително излагане на всички необходими аргументи. Изследването в областта на политиките обикновено значително надхвърля по обем анализа на политики. Предвид акцента на изследването и необходимостта от предоставяне на изчерпателна документация в подкрепа на изразеното становище, нерядко този тип документ е с обем до 20 000 думи. Въпреки това, съществуват и достатъчно изключения: петте примера в тази книга са с обем между 9 000 и 25 000 думи, като средният им обем е 15 000. В допълнение, повечето издатели имат изисквания за обем, с които авторът трябва да се съобрази.

На второ място, като се има предвид, че стратегическите документи в областта на политиките представляват обширни документи и биват четени по различни причини – за придобиване на обща представа или за намиране на специфична ин-

формация – съвсем логично много от тях са във формата на доклад. Те имат съдържание, извлечение или резюме, много части и подзаглавия, номерирани подраздели, данни, представени посредством таблици и/или графики и информация, изброена с тирета. Тези особености помагат на читателите да използват текста съобразно потребностите си. В това отношение издателите вероятно ще ви зададат ясни параметри, които да следвате.

Стратегическият документ обикновено има формата на доклад

И на последно място, тъй като основната аудитория на изследванията на политики обикновено са други специалисти в областта, по своята същност те са по-технически, отколкото анализите, с оглед на техните ползватели. Независимо от това е добре да се придържате към лесен, език без професионален жаргон (както е посочено в 2.2), тъй като е възможно да бъдете четени от по-широка публика и най-вече защото тази научна дисциплина в ЦИЕ е все още в начален етап на развитие.

Използвайте лесен език, без професионален жаргон

Проверовъчни въпроси в процеса на планиране

Обмислете следните въпроси в процеса на подготовка за написване на стратегическия документ:

Цел и аудитория

- Каква е целта на вашия документ?
- Какво искате – вие или вашата институция – да постигнете чрез написването и публикуването на този документ?
- Коя е основната аудитория на вашия документ?
- Каква допълнителна аудитория може да има вашият документ?

Написване и публикуване на стратегическия документ

- Вие единственият автор ли сте? Ако не, обмислили ли сте какъв подход при написването ще използвате с вашия съавтор/и?
- Еднакво разбиране за същността на този тип документ ли имате с вашия съавтор/и?
- Кой ще публикува произведения от вас документ?
- Запознати ли сте с очакванията на издателя по отношение на документа?

Обобщете идеята си

- Представете си, че разговаряте с шофьор на такси и той/тя ви е попитал за настоящия ви проект. Обобщете го кратко и ясно в три изречения. По мнението на много автори, ако не умеете да обобщите кратко и ясно идеята си, е нужно да си я доизясните.

5. СТРАТЕГИЧЕСКИЯТ ДОКУМЕНТ В ОБЛАСТТА НА ИЗРАБОТВАНЕТО И ПРИЛАГАНЕТО НА ПОЛИТИКИ: СТРУКТУРНИ И ТЕКСТУАЛНИ ЕЛЕМЕНТИ

До този момент акцентът в това ръководство поставяхме върху задълбочения преглед на социалния контекст на стратегическия документ в рамките на общността от хора, ангажирани с изработването и прилагането на обществени политики. В тази глава акцентът ще премине върху предоставянето на детайлна информация за обичайната структура на документа и използваните подходи при конструирането на текста в него. Тази глава започва с преглед на структурните елементи на документа и го очертава в неговата цялост. След това разглежда подробно всеки отделен елемент, обръщайки внимание както на структурните, така и на текстуалните компоненти, които заедно изграждат този елемент.

За да илюстрираме характера на силната обвързаност на изследванията и анализите на политики, в глави 2, 3 и 4 ги разгледахме паралелно. Настоящата глава ще се спере изключително върху стратегическия документ в областта на изследването на политики, т.е. на изследването на политики. По тази причина всички примери, които сме използвали, са именно от областта на изследванията.

Чрез процес на текстуален анализ на поредица от примери и преглед на различни описания на този вид документ⁷, идентифицирахме следните структурни елементи като общи за него:

Стратегически документ в областта на политиките	}	-	<i>Заглавие</i>
		-	<i>Съдържание</i>
		-	<i>Извлечение или Резюме</i>
		-	<i>Увод</i>
		-	<i>Описание на проблема</i>
		-	<i>Възможни политики</i>
		-	<i>Заключение и препоръки</i>
		-	<i>Приложения</i>
		-	<i>Библиография</i>
		-	<i>Бележки в края на текста</i>

Представянето на тези елементи описва общия подход, който много автори в областта на изследването на политики използват при произвеждането на стратегически документи. Това представлява също подходът, който голяма част от издателите и читателите от обществеността ще очакват от вас. Независимо от това,

⁷ Използваните източници са Bardach (1996); Bartle (2002); Boston University (2002); Caeti (2002); Ohio University (1998); Pacific Lutheran University (n.d.); Scott and Garrison (1995); the University of Washington (2001).

предлаганото описание не трябва да се възприема като правило, а като добра възможност. Също така, не е задължително всеки произведен документ да съдържа всички елементи в посочения ред. По-важно е да разберете, че това описание може да ви помогне да разберете какво се очаква принципно от един такъв документ, а вие сами ще решите кой подход ще бъде най-подходящ за балансиране на целите ви като автор, характера на темата и аргументите, както и очакванията на вашия издател и читатели. За да откриете този баланс, ще ви бъде от полза в началото да направите план на документа, който предстои да изработите.

Изберете подхода, който съответства най-добре на темата, целта и аудиторията ви

5.1 План на стратегическия документ⁸

Преди да започнете да пишете, направете план на документа, който искате да изработите. Процесът на планиране ще ви помогне да определите основния акцент в документа и цялостната логика в него. С други думи, този процес ще ви позволи да обмислите ключовото послание на документа, както и най-подходящия подход за организирането текста, така че той да поднесе това послание по най-убедителен начин.

Направете план на документа, за да определите неговия акцент и цялостна логика

Според един примерен подход можете да започнете с работна формулировка на намерението/целта⁹ (working statement of intent/purpose) на документа. След това можете да продължите с обмисляне на начина, по който да подходите към онази част от документа, в която описвате проблема. Можете да направите това като изготвите списък на ключовите въпроси, свързани с настоящата ситуация и контекста на осъществяваните политики, чието подробно описание ще очертае проблема в неговата цялост. След това, под всеки въпрос отбележете какви идеи ще застъпите и с какви аргументи ще ги подкрепите. След като сте дали описание на проблема, продължете по същия начин със следващите части на документа, които обсъждат възможните политики и излагат вашите заключения.

Съществуват различни начини да направите план – от съвсем неформален, до изцяло формален, посредством номерация и обозначения, какъвто е стилът, предложен от Гибалди/Gibaldi (1995). Изберете онзи начин, който ви се струва най-уместен, но вземете предвид и потенциалните читатели, които ще използват този план.

Изготвянето на план е особено полезно в областта на изследванията на политики, където както проучванията, така и произведените документи обикновено са продукт на екипна работа. В този смисъл, планът може да се използва за събиране на различни идеи за документа, а прегледът и преработването на плана могат да послужат за основа за постигане на общо съгласие и споделена представа за документа. По тази

Планът представлява особено полезен инструмент при изработването на документ в съавторство

⁸ В този раздел ползвахме Bazerman (1985), Gibaldi (1995) Sigismund Huff (1999)

⁹ Работната формулировка на намерението/целта представлява част от работния процес. То представлява начало, но подлежи на промяна и усъвършенстване с течение на времето.

причина планът представлява идеалният инструмент за преход от етапа на проучване към етапа на писане.

Процесът на планиране ще ви помогне не само да организирате логиката на документа, най-вече в началните етапи, но ще ви разкрие и онези части от него, които се нуждаят от повече доказателства. В допълнение, този процес е особено полезен с това, че ще ви помогне да възприемете текста като теза. Той ще ви помогне да избегнете онези данни, които да аргументират адекватно твърденията ви и да се откажете от ненужните.

5.2 Заглавие

Заглавието трябва да заинтригува читателя

Първият елемент от стратегическия документ в областта на политиките, който се нуждае от подробен анализ, е неговото заглавие. Значението на избора на ефективно заглавие често се подценява, но на практика читателите на документа виждат първо именно него и то поставя начало на процеса на възприемане на посланието, което документът носи. Ефективното заглавие дава на читателя обща представа за темата, акцента и проблема, третиран в документа. Ефективността на заглавието е свързано и с първото впечатление на читателя, от което зависи дали той/тя ще прочете документа или не. Затова е от решаващо значение да отделите достатъчно време и внимание на избора на ефективно заглавие, което да привлече и задържи интереса на читателите.

Изборът на заглавие е субективен и отразява индивидуалния стил на автора и целта на документа. По тази причина не съществуват лесни правила, които гарантират избор на ефективно заглавие. Въпреки това, като се има предвид колко важен е приносът на заглавието за вашия документ, по-долу поместваме някои насоки при избора на ефективно заглавие и кратък анализ на примерни заглавия, с цел да упражните и усъвършенствате това умение.

Ефективните заглавия са описателни, ясни, сбити, интересни

Ефективното заглавие е:

- описателно, т.е. дефинира темата и проблема, които документът третира;
- максимално ясно;
- максимално сбито и информиращо;
- интересно за читателя.

Анализ на публикувани стратегически документи, третиращи проблеми в областта на политиките

Разгледайте заглавията на четирите публикувани документа по-долу и преценете:

- дава ли заглавието ясна представа за темата на документа;
- ефективни ли са заглавията (за да оцените тяхната ефективност, прочетете уводите към всеки от примерните документи в Приложение А);
- какви са различните подходи, използвани при избора на заглавията.

Пример (i) „Финансова децентрализация: От плановост към пазар“; Бърд, Ебел и Уолих, 1995; (“Fiscal decentralization: From command to market“; Bird, Ebel and Wallich, 1995)

Пример (ii) „Открита конкуренция, прозрачност и безпристрастност при възлагането на договори за обществени услуги от местната власт“ (“Open Competition, Transparency and Impartiality in Local Government Contracting Out of Public Services“; Baar, 2001)

Пример (iii) „Между активното одобрение, пасивното съгласие и недоверчивото оттегляне“ (“Between Active Appreciation, Passive Approval and Distrustful Withdrawal“; Swianiewicz, 2001)

Пример (iv) „От единното към плуралистичното: Фината настройка на малцинствената политика в Румъния“ (“From the unitary to the pluralistic: Fine-tuning minority policy in Romania“; Horvath and Scacco, 2001)

Определянето на степента на ефективност на едно заглавие е субективен процес. Въпреки това, от анализа на примерите произтичат някои общи черти, свързани с характера, формата и подходите при избора на заглавия:

- *Повечето заглавия не включват пълни изречения.*

Това грабва вниманието на читателя и едновременно с това прави заглавията сравнително кратки. От друга страна, някои от заглавията изглеждат доста дълги, пример (ii), и това разкрива трудността при постигане на баланс между включването на достатъчно информация в заглавието, така че то да бъде описателно и твърде пространната информация, която кара читателя да изгуби интерес.

- *Ключовите думи обикновено са на преден план в заглавието.*

Първите думи в заглавието обикновено посочват ясно основните въпроси или проблеми, които документът третира. Целта на това е да се привлече веднага интересът на читателя. Авторът на пример (ii) е избрал в началото на заглавието да изброи трите

конкретни въпроса, върху които текстът акцентира, а по-общият контекст на третирания проблем ги следва.

- Някои автори разделят заглавието с две точки.

Примери (i) и (iv) илюстрират подхода, който позволява на автора да използва заглавие от две части, което потенциално дава на читателя повече информация, отколкото заглавие от едно просто изречение. Тази пунктуация често сигнализира за преход от по-общата тема на документа към конкретните проблеми, които разглежда (пример (i)) или представя гледната точка на автора по проблема, като едновременно въвежда темата (пример (iv)).

- Някои автори посочват в заглавието основните заключения от доклада си.

Този подход при избора на заглавие е средство да се привлече любопитството и интереса на читателя да разбере как авторът е достигнал до тях. Авторът на пример (iii) е избрал този подход, при който читателят не може да се ориентира за тематичната област, но получава информация за резултатите. В този случай трябва да отбележим, че примерът е публикуван в сборник със заглавие „Обществени нагласи към местното самоуправление: нагласата на гражданите към реформата в местното самоуправление и демокрацията на местно ниво в Централна и Източна Европа“ (Public Perceptions of Local Government: Citizens' Perception of Local Government Reform and Local Democracy in Central and Eastern Europe) и вероятно авторът е счел, че общото заглавие допълва заглавието на неговата разработка.

- Всички думи в заглавието започват с главна буква, с изключение на съюзите (напр. но), предлозите (напр. от), местоименията (напр. наш).

Този общоприет формат позволява на читателя лесно да отсее най-важните думи в заглавието. Ако в началото на заглавието се появи дума от второстепенно значение (примери (iii) и (iv)) или след две точки (пример (i)), тогава тя също се изписва с главна буква. Пример (i) е интересен в този смисъл, защото авторът или издателят е избрал за изпише с главна буква единствено тези начални думи.

Проверовъчни въпроси в процеса на писане

Въпросите по-долу могат да ви ориентират при избора или промяната на заглавието на вашия документ:

- Кой от подходите е най-подходящ за вашата цел?
- Ефективно ли е заглавието ви (описателно, ясно, сбито и интересно)?
- В каква степен заглавието представя и подхожда на вашия стратегически документ?
- Има ли изискване за отделна титулна страница от страна на вашия издател?

5.3 Съдържание

Както споменахме в общия преглед на стратегическия документ в областта на политиките, неговият формат се характеризира до голяма степен с особеностите на един доклад. Една от тях е съдържанието. То представлява скелет или очертаване на структурата на документа и съдържа система от заглавия и подзаглавия, които разкриват общата организация на документа, а също представят неговите основни раздели и подраздели. Често заедно със заглавията се използва и система за номериране, която представлява допълнително средство за илюстриране на отделните части в текста и връзките между отделните му раздели. Последната важна характеристика на съдържанието е присъствието на номерата на страниците, които отговарят на мястото на отделните раздели в основния текст на документа.

*Съдържанието
показва
организацията
на текста*

Поместването на съдържание в документа е от полза за читателите в няколко посоки:

- *Съдържанието действа като гид, който помага на читателите да се ориентират в целия документ.*

Ако читателят трябва да се мъчи да схване структурата на документа, това може да го откаже от прочитането му. Затова съдържанието помага на читателя да разбере логиката на автора при организирането и структурирането на текста. Това е от решаващо значение при текстове, характеризирани се с голяма дължина и сложност, както в случая със стратегическите документи в областта на политиките.

- *Съдържанието дава възможност за различни видове четене.*

Като обозначава основните разделения и подразделения в текста и посочва на коя страница започват отделните му части, съдържанието помага на читателите да открият онези раздели, които съдържат необходимата им информация. Съдържанието дава възможност за изборно четене, тъй като дава обща представа за акцентите и цялостната проблематика, които документът третира.

Структурата, форматът и оформлението на съдържанието могат да бъдат многообразни, в зависимост от изискванията на издателя. Въпреки това, съществуват някои общи ключови черти, които ще изпъкнат по време на следващия анализ на едно примерно съдържание.

**Анализ на публикувани стратегически документи,
третиращи проблеми в областта на политиките**

Прочетете поместеното по-долу съдържание от пример (ii) „Открита конкуренция, прозрачност и безпристрастност при възлагането на договори за обществени услуги от местната власт“ (“Open Competition, Transparency and Impartiality in Local Government Contracting Out of Public Services”; Baar, 2001) и преценете:

- в каква степен съдържанието разкрива начина, по който авторът е организирил текста си;
- каква система е избрал авторът, за да разграничи основните раздели и подразделите в документа;
- ефективни ли са заглавията и подзаглавията.

Съдържание

1. Увод.....	103
2. Закони, налагащи конкурентен принцип в процедурите за възлагане на обществени поръчки.....	106
2.1 Директиви на ЕС.....	106
2.2 Нови тенденции в ЕС.....	107
2.3 Закони за обществените поръчки в страните от ЦИЕ	107
3. Достъп на гражданите до договори за обществени поръчки (Прозрачност).....	110
3.1 Прозрачност в западноевропейските страни	114
3.2 Прозрачност и гражданско участие в изготвянето на договорите за обществени поръчки.....	118
4. Закон за предотвратяване и разрешаване на конфликт на интереси.....	119
4.1 Конфликт на интереси и нормативна рамка в страните от ЦИЕ.....	119
4.2 Конфликт на интереси и нормативна рамка в ЕС и САЩ.....	121
5. Заклучение.....	124
Приложение 1.....	126
Приложение 2.....	130

*Съдържанието
създава
кохерентност в
документа*

От това примерно съдържание читателят получава ясна представа, че вътрешната структура на текста следва логиката на трите основни проблема, които той третира. Акцентът и аспектите, разгледани във всеки основен раздел са обозначени със заглавията на подразделите. Авторът е използвал стандартен формат и оформление, които използва последователно в цялото съдържание, а това е от решаващо значение за

способността на читателя да проследи цялостно текста и да открие връзките между отделните раздели в документа, т.е. за кохерентността (последователността и съгласуваността) на документа. За постигането на кохерентност обикновено се използват следните средства:

- *Система за номериране, която прави разграничение между основните раздели и подразделите в съдържанието*

В предложения пример основните раздели се обозначават с едноцифрени числа, а подразделите с десетични, напр. 2.1. Ако присъстваше още едно ниво на подразделяне на текста, авторът щеше да използва двойно десетично число, напр. 2.1.1. На тази добре позната система е подчинена цялостната подредба на тази книга.

- *Използването на нов ред навътре разграничава ясно съответния подраздел.*

В даденото примерно съдържание авторът е използвал тази възможност в комбинация със система за номериране, но тя може да се използва и самостоятелно, за да обозначи границата на разделите и подразделите. Ако авторът беше използвал трето ниво на подразделяне, той щеше да го обозначи с начало на реда двойно по-навътре, т.е.

2. Закони, налагащи конкурентен принцип в процедурите за възлагане на обществени поръчки
 - 2.1 Директиви на ЕС
 - 2.1.1 Законодателството на Германия

Както беше посочено по повод заглавието на стратегическия документ (виж 5.2), изборът на ефективни заглавия и подзаглавия на отделните раздели в съдържанието не е обект на точна наука, но съветите в предходната глава могат да бъдат от помощ. Особено важно е заглавията и подзаглавията да бъдат конкретни и обяснението на смисъла им да се съдържа в самите тях, като по този начин изпълняват успешно задачата си да дават представа за съдържанието на документа.

Някои автори добавят съдържанието след като са приключили с черновата на целия документ, а други го пишат паралелно с текста, тъй като това им помага да правят текущ преглед на организацията на документа през целия процес на писане. В този смисъл, съществува пряка връзка между съдържанието и плана на вашия документ (който вече разгледахме в 5.1). Планът, разработен в началото на процеса, вероятно ще бъде доста по-подробен от съдържанието, но това зависи от личния ви подход. Във всеки случай, след като махнете подробностите от плана и оставите само заглавията и подзаглавията, тази сгъстена версия може да послужи за чернова на съдържанието.

5.3.1 Списък на таблиците и/или фигурите

След съдържанието обикновено идва справка за данните, включени в документа, т.е. списък на таблиците и/или фигурите. Този списък дава възможност за бърза справка и насочва читателя към видовете данни в изследването и техните източници. Този елемент е от особено значение в изследванията на политиките, които генерират го-

*Списъкът от
таблицы и фигури
насочва читателя
към данните,
използвани в
изследването*

лямо количество данни и от помощ за читателите, които искат да получат обща представа за изследването в кратък период от време.

Начинът, по който данните се представят и интерпретират, се разглежда подробно в частта, която се занимава с описанието на проблема (5.6.2), докато следващият анализ поставя някои въпроси, свързани с формата и избора на заглавия.

Анализ на публикувани стратегически документи, третиращи проблеми в областта на политиките

Разгледайте списъка от таблици и фигури от пример (iii) „Между активното одобрение, пасивното съгласие и недоверчивото оттегляне“ (“Between Active Appreciation, Passive Approval and Distrustful Withdrawal”; Swianiewicz, 2001) и обърнете внимание на:

- формата (системата на номериране и оформлението) на този елемент от документа;
- ефективността на таблиците и фигурите.

ТАБЛИЦИ

Таблица 1.1: Размер на общинските власти в анализирани страни.....	20
Таблица 1.2: Цели на местното самоуправление според кметовете по места	24
Таблица 1.3: Мислите ли, че местните власти във Вашия град/село активно представят интересите на: почти всички граждани, повечето граждани, малка част от гражданите или само на много малка част от гражданите?	25
Таблица 1.4: Брой гласоподаватели на местните и парламентарните избори (Долна камара)	26

ФИГУРИ

Фигура 1.1: Модел, обясняващ разликите в комуникацията между местните власти и гражданите в отделните страни.....	22
Фигура 1.2: Тенденции в управлението на обществените услуги	31

Някои аспекти на оформлението на списъка от таблици и/или фигури са същите, като при съдържанието, напр. страниците, на които можете да откриете отделните таблици и фигури. От друга страна обаче, анализираният пример показва, че системата на номериране на списъка на таблиците и фигурите е различна от тази на съдържанието. Системата от двуцифрени десетични числа, предхождани от думата „Таблица“ или „Фигура“, обикновено се използва в сборни издания със стратегически документи, като първата цифра обозначава главата, а втората номер на таблицата или фигурата в рамките на тази глава. Другата широко разпространена система използва едно число, което показва реда, в който се появяват таблиците или фигурите в текста.

5.4 Извлечение или резюме

Следващият елемент от стратегическия документ в областта на политиките, представлява извлечението или резюмето (abstract or (executive) summary). Тези термини често се използват взаимозаменяемо [на английски език – б.пр.], но между тях съществуват съществени разлики. Анализът на примерите по-долу ще илюстрира общите им черти и различията помежду им.

Анализ на публикувани стратегически документи, третиращи проблеми в областта на политиките

Прочетете извлечението от примерен документ (iv) „От единното към плуралистичното: Фината настройка на малцинствената политика в Румъния“ (“From the unitary to the pluralistic: Fine-tuning minority policy in Romania”; Horvath and Scacco, 2001); и резюмето на примерен документ (v) „Обвързване на конкуренцията с търговските политики в страните от Централна и Източна Европа“ (“Linking Competition and Trade Policies in Central and Eastern European Countries”; Hoekman and Mavroidis, 1994).

Обмислете следните въпроси:

- разликата в дължината на двата примера;
- типът информация, съдържащ във всеки от тях.

Пример (iv)

Извлечение (Abstract)

Тази глава изгражда типология на основните малцинствени групи в Румъния, които включват три типа – унгарското малцинство, ромското малцинство и „по-малките“ малцинствени групи (съдържащи по-малко от 100 000 души). Целта на тази типология е да покаже, че различните малцинствени групи не могат просто да бъдат „натъкчани“ в една и съща монолитна категория. Трите групи малцинства в Румъния са силно специфични и се характеризират с различни степени на социална, политическа и икономическа интеграция. В допълнение, тези три групи имат разнообразни потребности и положението им по отношение на политическата мобилизация е коренно различно. Тази глава излага тезата, че когато се опитват да намерят решение на малцинствените проблеми, специалистите в областта на изработването на политики и служителите в администрацията в Румъния трябва да имат предвид плурализма на малцинствата. Тази типология може да бъде полезна за специалистите в областта на изработването на политики както в централната, така и в местната власт и да подпомогнат работата на държавните служители, заемачи управленски постове в селища със смесено етническо население в Румъния. Тази глава прави анализ и оценка на малцинствените политики в страната – разработени и прилагани от правителството или инициирани на местно ниво – от 1989 г. насам, като поставя акцент върху конкретни проблемни области и предизвикателства в процеса на осъществяването на политиките в областта на законодателството за малцинствата, малцинствените права, институционалната рамка за защита на малцинствата, малцинствените аспекти на реформата в публичната администрация и образованието на малцинствата. Изследването завършва с препоръки за политики във всяка от разглежданите проблемни области.

Пример (v):

[параграфите са номерирани, за да се улеснят по-нататъшните препратки в текста]

Резюме ((Executive) Summary)

[1] Шест страни от Централна и Източна Европа (ЦЕИ) – България, Чехия, Унгария, Полша, Румъния и Словакия договориха важни Споразумения за асоцииране с Европейския Съюз (ЕС), така наречените Европейски споразумения. Тези споразумения ще доведат до свободна търговия на стоки, като включат и ангажирамент от страна на държавите от ЦЕИ да приемат много от условията, заложиени в Споразумението в Рим. Целта на този документ е да акцентира върху една страна от Европейските споразумения: политиката на конкурентността, от позицията на държавите от ЦЕИ. Изследват се евентуалните механизми на институционално ниво, които могат да се приложат от съответните власти на държавата от ЦЕИ с цел нарастване на чувствителността на прилагане на законодателството за защита на конкуренцията при търговските и инвестиционните политики.

[2] Целта на политиката на конкуренция при повечето юрисдикции цели ефективно разпределение на ресурсите, като по този начин увеличава максимално националното благоденствие. Правителствата обикновено преследват различни цели чрез търговските си политики, но ефикасността обикновено не е сред тях. Активната търговска политика преразпределя доходите между различните прослойки на населението, като защитава отделни индустрии и заетите там фактори на производство, но обикновено по неефективен начин. Търговската политика съответно става несъвместима с основната политика за защита на конкуренцията. Начинът, по който се изразява това противоречие е, че законодателството, свързано със защита на конкуренцията, цели защита на *конкуренцията* (следователно на икономическата ефективност), докато търговската политика цели защита на *конкурентните* (или факторите на производство). Въпросът, който стои на преден план пред правителствата е да гарантират приоритета на конкуренцията. Това налага разработването на институционални механизми, позволяващи на правителствата да обръщат по-специално внимание на аспектите за защита на конкуренцията на търговските и инвестиционни си политики.

[3] Европейските споразумения изискват страните от ЦЕИ да приемат основните правила на ЕС, свързани с конкуренцията, по отношение на практиките, засягащи търговията между ЕС и всяка от централноевропейските страни. Тези правила са свързани със споразумения между фирмите, които ограничават конкуренцията, злоупотребата с господстващо положение, поведение на обществените предприятия (държавни фирми) и изкривяващи конкуренцията държавни помощи (съответно чл.чл. 85, 86, 90 и 92 от Споразумението за Централна и Източна Европа). Така политиката за защита на конкуренцията е дефинирана достатъчно широко и включва поведението на отделните фирми, както и на самото правителство. Почти всички страни от ЦЕИ приеха закони за защита на конкуренцията и създадоха съответните правоохранителни органи. Съществуват несъответствия с езика на ЕС и критериите/принципите за прилагането им – някои от тях значителни, но общият тон на настоящата нормативна уредба в ЦЕИ е в защита на конкуренцията.

[4] Властите, отговорни за защита на конкуренцията в страните от ЦЕИ, разполагат със сравнително широки правомощия за установяване на разходите, свързани с държавните политики и действия, които ограничават конкуренцията. В тази връзка, търговската политика очевидно представлява област, която трябва да се определи като приоритетна. Бюрата, отговорни за защита на конкуренцията разполагат с два начина за „приемане“ на търговската политика. Първият е да се противопоставят на търговските политики, които са в значителен ущърб на конкуренцията на националния пазар. Вторият начин е да компенсират некон-

курентния ефект от търговската политика пост фактум (*ex post*). Много от Бюрата за защита на конкуренцията в страните от ЦИЕ активно се стремят да прилагат първия, „директен“ подход. Тук те доста си приличат с Бюрата за защита на конкуренцията в страните от ОИСР. Чрез коментар или чрез противопоставяне на съществуващи или предлагани търговски политики, Бюрата, отговорни за защита на конкуренцията, правят възможно осъзнаването и дискутирането на последствията от отрасловите политики/лобирането върху икономиката в национален мащаб. Основната сила на Бюрата за защита на конкуренцията, обаче, е от последващ (*ex post*) характер. Активното правоприлагане и ясните разпоредби, които изрично посочват, че на търговските политики ще се обръща специално внимание при прилагането на законите за защита на конкуренцията, ще спомогнат за повишаване на ефективността на превантивните (*ex ante*) мерките срещу проектополитиките, ограничаващи достъпа до пазари.

[5] Набелязани са редица действия, посредством които може да се засили прилагането на законите за защита на конкуренцията и то да стане още по-чувствително по отношение на търговската политика. Все още не е използвана докрай законодателната възможност Антигръстовите агенции в централноевропейските страни да действат *ex officio*, макар че това вероятно е резултат от процеса на прехода към частна собственост и пазарна икономика. Разработването на подробни принципи ще допринесе, от една страна, до намаляване на несигурността по отношение на приоритетите, които конкурентозащитните органи дават на някои видове практики за ограничаване на конкуренцията, а от друга, ще даде яснота по въпроса кои практики няма да бъдат прилагани. Обща черта на всички законодателства в ЦИЕ е широкият спектър от случаи, в които агенциите, прилагащи закона за защита на конкуренцията, могат да взимат решения „по целесъобразност“. Това може да има негативна страна, в смисъл че множество желателни *per se* забрани просто не съществуват. Положителната страна тук е, че ако тази свобода при вземане на решения се упражнява в защита на конкуренцията, създадената в тази сфера „юрисдикция“, може и по-нататък да работи за популяризиране и осъществяване на целите, залегнали в законите за защита на конкуренцията. Гледните точки на отделите браншове по отношение на търговската политика трябва задължително да се вземат предвид при определянето на подходящ пазар при прилагане на антигръстова политика. Необходимо е, също така, да се публикуват принципи и в тази област. Когато пазарните дялове се задават като праг (напр. при дефиниране на господстващо положение), те трябва да бъдат обвързани с атакуемостта на пазара – т.е. да съществува ясно публично признание, че силата на пазара е ръководеща. Ако компетентните агенции публикуват каква е била логиката на взетите от тях решения, това ще бъде полезно за развитието на философията на конкуренцията в ЦИЕ и едновременно с това ще допринесе за прозрачността в тази област.

[6] Независимо от споразумението за приемане на правила и стандарти за конкуренцията, съответстващи на тези в ЕС и въпреки, че свободната търговия и свободата на инвестициите ще бъдат установени в рамките на десет години, в Европейските споразумения липсва клауза, предвиждаща преустановяване на антидъмпинговата политика. Продължаващата заплаха от използването на защитни механизми за непредвидени случаи от страна на ЕС показва, че дейността на фирмите от ЦИЕ ще се определя от стандарти, по-различни от тези за конкурентите им от ЕС. Фирмите от ЕС, например, ще имат право на дискриминация на цените или да продават на по-ниска цена, докато фирмите от ЦИЕ ще бъдат принудени да следват такава стратегия посредством съществуващите антидъмпингови процедури на ЕС. Прегледът на опита, натрупан чрез опитите да се премахне антидъмпинга в контекста на регионалните споразумения за интеграция показва, че съществуват най-малко три необходими условия за премахването на механизмите за защитата в непредвидени случаи: (1) свободна търговия и свобода на инвестициите; (2) правила и стандарти, регулиращи възможностите на правителствата да подпомагат фирмите и производствата на собствената си територия; и (3) наличието и прилагането на законодателство за защита на конкуренцията (ан-

титръстово законодателство). Независимо от факта, че тези условия ще бъдат постигнати в голяма степен за паричните потоци между ЕС и ЦИЕ, антидъмпинговата опция беше запазена.

[7] Друг интересен аспект, който може да бъде изследван допълнително в етапа на преход към цялостно изпълнение на Европейските споразумения, е установяването на връзка между антидъмпинговите и антигръстовите политики, в случаите когато страните от ЦИЕ се сблъскват с антидъмпингови заплахи или действия от страна на ЕС. От Комисията на ЕС може да бъде поискано да прилага критерии за политика на конкуренция в антидъмпинговите разследвания на продукти, произведени от централноевропейска страна, за да докаже, че съществува заплаха за конкуренцията, а не заплаха срещу конкурент от ЕС. Това може да се прави неформално през периода на преход. Очевидно най-добрата стратегия на централноевропейските страни е да се помъчат да премахнат антидъмпинговите механизми веднага след цялостното изпълнение на споразумението. Ако се окаже невъзможно да получат съгласие за преустановяването им, втората им възможна политика е да направят формална връзката между прилагането на законодателството в защита на конкуренцията и антидъмпинговите разследвания. В по-общ смисъл, след като страните от ЦИЕ приеха законодателство в областта на конкуренцията сходно с това на ЕС, можем за приемем, че ако го прилагат съвместно, минималните стандарти на ЕС ще бъдат спазени. Това може да увеличи прага за конкуриращите се вносители в ЕС, които очакват ограничаването на антидъмпинга. Активното прилагане на правилата и стандартите за защита на конкуренцията в сферата на услугите, най-вече спрямо фирмите ангажирани с дистрибуция, може да допринесе още за намаляване на необходимостта на фирмите в страните от ЕС да търсят защитни механизми за непредвидени случаи.

Дори и от бърз преглед на двата примера е очевидно, че между извадката и резюмето съществуват значителни разлики по отношение на тяхната дължина и информацията в тях и това отразява различните функции на двата стратегически документа. Две са особеностите, които илюстрират приликите и разликите между извадката и резюмето по отношение на целта и компонентите на всяко от тях:

*Извадката
представява
кратък преглед*

- *Извадката прави кратък преглед на документа, докато резюмето представлява подробен обзор на целия документ.*

*Резюмето прави
цялостен обзор
на документа*


Извадката или резюмето се помещава преди увода на документа и фактът, че е самостоятелна част от него (остава извън номерацията и основната част на текста), е отражение на ролята, която играе. Тази част от документа представлява първата възможност (разбира се, след заглавието и съдържанието) читателят да получи някаква информация. Съществуват, обаче, разлики в интересите и потребностите на читателя, които всяка от тях задоволява. Както е видно от пример (iv), извадката цели да спечели интереса на читателя чрез сбит преглед на основната тема и третираните в документа въпроси. Така извадката подкрепя документа, а авторите въвеждат читателя в текста посредством директни препратки към него от началото („Тази глава изгражда типология на...“) до края на извадката („Изследването завършва с препоръки...“).

Сходството във функциите им се крие в това, че и двата елемента се стремят да заинтригуват читателя да прочете целия документ. Основната функция на резюмето, обаче, е да задоволи интереса на читателите, които няма да прочетат целия текст и на тези, които се интересуват основно от резултатите от изследването и препоръките за избор на конкретна политика, най-вече на хората, от които зависи вземането на ре-

шения. За тази цел резюмето представя документа в неговата цялост чрез обзор на всички негови части и констатации, какъвто е случаят с пример (v).

- *Съдържат сходни информационни компоненти, но акцентът и обхватът на извадката и резюмето са различни.*

Анализът на тези и други примери показва, че и извадката, и резюмето обикновено включват следните четири типа информация, кореспондиращи на структурата на основното тяло на текста:

Извадка/Резюме:		- Цел на документа
		- Дефиниция и описание на проблема
		- Оценка на алтернативните политики
		- Заключение и препоръки

Въпреки това, степента на застъпване и подчертаване на всеки компонент в извадката и резюмето разкрива значителни разлики – и двете представляват кратки версии на целия стратегически документ, но различните цели, които преследват, определят тяхната детайлност и дължина. Разликата в детайлността на двете е видна от анализирания примери: пример (v) представлява резюме в седем параграфа и приблизително 1 400 думи, а пример (iv) представлява извадка с дължина един параграф от приблизително 250 думи. Извадката трябва да бъде кратка, тъй като потенциалният читател иска бързо да се запознае с общия смисъл на текста преди да навлезе в подробности. Затова отделните информационни компоненти на текста само се упоменават, без да се навлиза в детайл. Това е съвсем видно от пример (iv), който просто представя целта, проблема и основните въпроси, третиранни във връзка с него. Съвсем различен е случаят в пример (v), където авторите подробно разработват всеки информационен компонент, т.е. обосновка и цел на документа (параграф [1]); подробно разискване на проблема (параграфи [2], [3] и [4]); възможни политики (параграфи [5] и [6]); заключение и препоръки за политика (параграф [7]). Тази детайлност гарантира, че необходимото количество информация достига до читателите, които може би ще прочетат единствено тази част от документа.

Резюмето съдържа доста по-подробна дискусия от извадката

Авторите подхождат по различен начин към последния компонент, а именно заключението и препоръките. Някои от тях предпочитат да очертаят ясно резултатите от изследването и препоръките, които отправят, например в последния параграф от пример (v). С оглед на целта на резюмето, включването на такъв компонент изглежда съвсем уместно. Други автори, от своя страна, не представят конкретните заключения и препоръки, до които са достигнали в процеса на изработване на документа и с това целят да заинтригуват читателя да прегледа целия текст, за да открие конкретните резултати. Последното изречение от извадката от пример (iv) илюстрира точно този подход: „Изследването завършва с препоръки за политики във всяка от разглежданите проблемни области.“ Когато изработвате тази част от своя документ, трябва да решите кой от посочените подходи ще бъде най-подходящ за вашия документ и целева аудитория.

Първата стъпка в процеса на написване на този елемент от стратегическия документ е да решите дали издателят поставя изискване за извадка или резюме. Както вече посочихме, термините извадка и резюме често се използват взаимозаменяемо, но зададените от издателя описание и дължина на този елемент ще ви помогнат да се ориентирате какви са неговите очаквания. Насоките по-долу ще ви помогнат при изработването на този важен елемент от документа:

- Анализирайте регулярно вече публикувани извадки и резюмета, за да си създадете по-добро разбиране за особеностите, които ги правят ефективни, за компонентите в тях и стила, в който са написани.
- Извадката или резюмето не представлява директно копиране на части от вече завършения текст. Важно е да го напишете като отделен елемент, за да звучи естествено, логично и интересно. Авторите често правят грешката да оставят изработването на този елемент за последния момент и да не вложат в него нужното усилие. Внимателното обмисляне на този елемент играе важна роля за успешното предаване на посланието на целевата ви аудитория, затова предвидете достатъчно време и положете необходимите усилия за изработването на този елемент в цялостния процес на написване на документа.
- Преди да напишете извадката или резюмето прочетете отново целия текст, обърнете внимание най-вече на формулировката на намерението си, на основните параграфи и важните аргументи – това ще ви помогне да уточните съдържанието и фокуса. При написването на този елемент можете да се облекнете също на плана и съдържанието в доклада.

5.5 Увод

Уводът подготвя читателя, като обрисова контекста и мястото на проблема и изследването в него

Уводът на стратегическия документ представя и определя съдържанието на текста, който следва в документа. Уводът представлява въведение в документа и ролята му се изразява в това да засили интереса на читателя като представи контекста и характера на проблема и даде обща обосновка за направеното изследване. По този начин той подготвя читателя за по-подробното изложение, като най-вече му разкрива подхода на автора и основните пунктове на изложената в документа теза. Предоставянето на достатъчна информация, която обосновава изработването на документа, както и на ключови идеи от самия него, е от решаващо значение тук, като се има предвид подходът на значителна част от читателите – преди да прочетат основната част от текста, те се запознават с отделни елементи, които им дават обща представа за него (извадката или резюмето, увода и заключението). Ако тези елементи са написани ефективно, читателят ще получи ясна представа за посоката, акцента и основните идеи в изложението.

За да постигне тези цели, уводът съдържа редица структурни компоненти. Следващият по-долу анализ на примерни уводи ще ни помогне в процеса на уточняването им.

**Анализ на публикувани стратегически документи,
третиращи проблеми в областта на политиките**

Прочетете уводите на следните примерни стратегически документи, поместени в Приложение А:

- (ii) „Открита конкуренция, прозрачност и безпристрастност при възлагането на договори за обществени услуги от местната власт“ (“Open Competition, Transparency and Impartiality in Local Government Contracting Out of Public Services”; Baar, 2001)
- (iv) „От единното към плуралистичното: Фината настройка на малцинствената политика в Румъния“ (“From the unitary to the pluralistic: Fine-tuning minority policy in Romania”; Horvath and Scacco, 2001)

Докато четете, обърнете внимание на:

- типа информация, включена в двата увода;
- респективната ефективност на уводите в подготовката ви да прочетете документа в неговата цялост.

От анализа става ясно, че разликите в подхода при написването на този елемент произтичат от баланса, който авторите търсят, между кратката формулировка и предоставянето на достатъчно информация, която да подготви читателя за цялостното изследване. Въпреки разликите, задълбоченият анализ на примерните уводи разкри следните общи структурни компоненти:

- | | | |
|------|---|---|
| Увод | { | - Контекст на проблема |
| | | - Дефиниция на проблема |
| | | - Формулировка на намерението |
| | | - Методология и граници на изследването |
| | | - Пътна карта на документа |

Следва дискусия на всеки отделен компонент с цел да схванете по-цялостно особеностите на този елемент от документа.

Дайте кратко и целенасочено описание на контекста на проблема, което има силно начало и приковава вниманието на читателите

- *Контекст на проблема*

Уводът обикновено започва с описание на общата картина или средата, която обуславя документа, с други думи поставя третирания проблем в един по-широк контекст. Той въвежда читателя в документа и му дава обща представа за тематиката, така че да може да разбере онова, което следва в текста. Въпреки това, тази част трябва да бъде кратка и целенасочена, защото читателят може да загуби интерес, ако документът започва с твърде пространно или подробно описание на контекста. По тази причина много автори ограничават информацията, свързана с контекста и представят централните въпроси, третираны в документа. Такъв е случаят и в двата примерни увода. В пример (iv) този компонент е сведен до една трета от увода и в началния параграф се вижда преход от общия въпрос за мултиетническите общности в Румъния в първото изречение, към специфичните аспекти на този въпрос (анализ на разнообразието), т.е. темата на документа, в последното изречение. Първото изречение от този параграф: „Румъния представлява един изключителен пример за управление на населени места с етнически смесено население, който можем да изследваме.“ дава много силно начало на увода и възможността да прочете описание на „един изключителен пример“ грабва вниманието на читателя. Следователно, подходът при написването на този елемент от документа трябва да предвижда силно начало.

Когато пишете тази част от увода е важно да не забравяте, че акцентът трябва да бъде не върху контекста като цяло (напр. страната или региона), а върху прекия контекст на проблема (напр. малцинствата в Румъния). Както и в целия доклад, пряко свързаният с проблема контекст определя съдържанието. Заслужава да се отбележи също, че акцентът върху решаване на съществуващ проблем и практическата цел на този вид стратегически документ налагат необходимостта от увод, много различен от този в традиционните академични разработки. Поради това тук не е необходимо авторът да прави преглед на литературата по този въпрос или да определя какво място настоящото изследване заема в нея, а да преминава бързо към проблема, който документът третира.

Дефинирайте ясно проблема, за да дадете основа на разсъжденията си

- *Дефиниция на проблема*

Тази част от увода представлява преход от контекстуалната информация към конкретния проблем, върху който документът се съсредоточава. Този компонент е от решаващо значение, за да убедите читателя да приеме вашата гледна точка, а именно, че съществува належащ проблем и че си заслужава да прочете вашия документ, защото той предлага възможни решения на този проблем. Тук е важно също да изясните своята позиция по проблема точно, за да могат читателите да разберат алтернативните политики и препоръки, които предлагате по-нататък в документа.

Разликите в подхода при представянето на този компонент в двата примера дават повод за интересни наблюдения. Първо, някои автори установяват много пряка връзка между дефинирането на проблема и формулирането на намерението. Това е така, защото формулировката на намерението често прави препратка към възможното решение на проблема и в разглеждания от нас документ, чиято цел е да предложи решение на даден проблем, те са естествено свързани. В пример (iv) тези компоненти се преплитат във втория параграф от увода. Интересно е също, че авторите на този документ са предпочели да включат дефиницията на проблема, след като са формулирали намерението си. Това е илюстрация на различните подходи и предпочитания на авторите при разработването на тези компоненти.

Второ, налице са ясни разлики в подходите, предпочетени от авторите на двата документа при дефинирането на проблема. В пример (iv) проблемът е формулиран много ясно и въздействащо във второто и третото изречения от третия параграф, както е видно от думите „се проваля“ и „неподходящ“, за да опише политиката на румънските власти по отношение на малцинствените групи. Третият параграф от пример (ii) формулира проблема по много имплицитен и непряк начин – там акцентът е поставен върху влиянието, което решенията, свързани с начина за отдаване на договори за обществени поръчки, ще имат в бъдеще, а не върху настоящите проблеми, свързани с този въпрос.

Не съществува единствен подход за представянето на този компонент, но централната за документа връзка проблем-решение подсказва колко е важен той, за да убедим читателя в съществуването на неотложен проблем. Затова, колкото по-ясно и изразително авторът дефинира и изложи същността и основните аспекти на анализирания от него проблем, толкова по-вероятно е читателят да приеме неговата гледна точка. Следователно, този компонент представя основополагащата логика на проучването:

При разработването на този компонент могат да ви помогнат следните въпроси:

- Какъв е проблемът?
 - Какво е влиянието на този проблем в обществото?
 - Кои са заинтересованите страни, които са пряко или косвено свързани с този проблем?
 - Кои са компонентите на този проблем?
 - Какви прилагателни имена бихте използвали, за да опишете проблема?
 - Кои са ключовите въпроси или противоречия, свързани с проблема?
- *Формулировка на намерението*

Този компонент, наричан често и формулировка на целта, обикновено се състои от едно или две изречения, които излагат целта на стратегическия документ. Да се формулира намерението е от изключителна важност за стартиране на процеса, в който авторът изгражда своята теза. Тази формулировка разкрива позицията на автора по отношение на проблема и е тясно свързана с предходния компонент, т.е. дефиниция-

Формулирането на проблема е решаваща стъпка от изграждането на ефективна теза

та на проблема. Авторите, чиито документи анализираме като примери, са подхождали по различен начин към този компонент. Формулировката на намерението в пример (iv) се съдържа в първото изречение в параграф [2]: „В тази глава защитаваме тезата, че когато се опитват да намерят решение на малцинствените проблеми, специалистите в областта на изработването на политики в Румъния трябва да познаят важните културни, политически и демографски различия, които съществуват между отделните групи малцинства.“ Авторите заявяват ясно и убедително позицията си по проблема, след което читателят очаква тази теза да бъде развита и защитена в останалата част от документа.

За разлика от това, формулировката на проблема в параграф [4] от пример (ii) е изцяло фактологична и информира читателя за какво се отнася документът: „Целта на тази глава е да се занимае с основните въпроси, свързани с провеждането на процедури за възлагане на обществени поръчки в ЦИЕ, които гарантират конкурентния принцип, прозрачността и обективността на процеса и паралелно с това да обсъди съответните практики в ЕС и други страни.“ На този етап мнението на автора по този въпрос остава неясно и читателят трябва да изчака до момента, в който той изложи своята теза. Двата примера въздействат на читателя по различен начин по отношение на интереса, който предизвикват и неотложността на проблема, която внушават. Като имате предвид каква е целта на формулировката на намерението, характера на проблема и отношението ви към него, трябва да решите кой подход ще бъде подходящ за написването на ефективна формулировка на вашето намерение.

Очертайте
нормативната
рамка на
анализа и
обхвата на
изследването

- *Методология и граници на изследването*

В увода авторите обикновено правят кратък преглед на използваната от тях методология, т.е. нормативната рамка на анализа, който използват или променливите величини, които наблюдават. Освен че подготвя читателя за тази страна на текста, този компонент изгражда доверие в изследователските умения на автора и доказва, че анализът и изложената теза са добре обосновани. И в двата примерни увода авторите представят накратко използваната методология. В последния параграф на увода в пример (iv) читателят разбира, че изследването включва изработването на типология и се запознава с основните величини, чиято промяна авторът проследява. Освен използваната методология – сравнителен анализ, авторът на пример (ii) представя и географския обхват на своето изследване и методите на проучване (параграф 4).

Някои автори предпочитат да включат тук също обхвата и границите на изследването. Доверието във вас като изследовател се повишава, ако отбележите, че в рамките на едно изследване не могат да се разгледат всички аспекти на дадения проблем и че съществуват известни ограничения по отношение на методологията, произтичащи например от типа и количеството налични данни. Авторът на пример (ii) предупреждава читателя в края на параграф 4, че има недостиг на данни: „... и макар че за законодателството на страните в ЦИЕ може да се получи сравнително точна информация, трябва да предупредим читателя, че изказаните мнения във връзка с преобладаващите практики бяха противоречиви, а систематично събрана информация за конкретните практики не съществува.“ Упоменаването на тези ограничения илюстрира сложността на въпроса и уведомява читателя, че

направените въз основа на изследването препоръки отразяват този недостиг на информация.

- *Пътна карта на документа*

Последният, често включван в увода компонент, е пътната карта, която дава обща представа за организацията на документа. Тя подготвя читателя за прочитането на дълъг и по всяка вероятност сложен документ. В последния параграф от своя увод авторът на пример (ii) посочва ясно трите основни въпроса, които документът третира, като дори ги номерира, за да може читателят лесно да разбере основния акцент и аспектите на анализирания проблем. (Това също представлява преход към представяне на нормативната рамка на анализа, която разглеждаме в детайл в 5.7.1).

*Общ преглед на
организацията
на документа*

Проверовъчни въпроси в процеса на писане

Въпросите по-долу могат да ви помогнат да постигнете по-висока ефективност на този елемент от стратегическия документ:

- Включили ли сте всички компоненти, необходими за написването на кохерентен увод (контекст и дефиниция на проблема, формулировка на намерението, методология и граници, пътна карта)?
- Описанието на контекста сбито ли е и свързано ли е пряко с проблема?
- Ясно ли сте формулирали характера и неотложността на проблема?
- Ясно ли е заявена целта на документа?
- Описали ли сте методологията и ограниченията в обхвата на изследването?
- Ясно ли е представена организацията на вашия документ?

5.6 Описание на проблема

Описанието на проблема излага тезата, че съществува неотложен проблем

След като обсъдихме увода, продължаваме с първия елемент от основната част на текста – описанието на проблема. Като се има предвид връзката на този елемент от документа с етапа на формулиране на проблема от цикъла на изработване и прилагане на политики (виж 3.1), изброените по-долу характеристики представят същността на описанието на проблема:

- *Описанието на проблема идентифицира, дефинира и представя характера на третирания проблем.*

Понеже описанието на проблема предоставя подробна информация за него и характера му, то обичайно включва описание на различните аспекти на проблема: участници, условия, причини, пречки, конфликти, интереси и ценности, роли и отговорности, резултати и влияние.

- *Описанието на проблема трябва да убеди читателя, че посоченият проблем изисква действие от страна на правителството.*

В политизирания контекст на изработването и прилагането на обществени политики, много хора ще отхвърлят мнението, че посоченият проблем всъщност съществува. Следователно, описанието на проблема може да включва много описателна и фактологична информация, но в допълнение този елемент трябва изчерпателно и необоримо да защити тезата, че съществува проблем, който изисква разрешение от страна на правителството.

Описанието на проблема представя даден проблем в неговия контекст

- *Описанието на проблема трябва да очертае проблема в непосредствената му среда, а не да описва общо самата среда.*

Тази част от документа трябва да се съсредоточи непосредствено върху целенасочено описание на проблема в неговия непосредствен минал или настоящ контекст, вместо да започне с обзор на средата и после да премине към самия проблем. Например автор, който започва с изречението : „Първите нормативни актове в областта на расовата дискриминация в Молдова бяха приети през...“, а не с : „Република Молдова е основана през...“ използва доста по-целенасочен подход. И обратно, вторият подход обикновено води до липса на акцент върху самия проблем и пропуска някои изключително важни подробности.

- *Описанието на проблема трябва да изгради рамката, в която предлаганите възможни политики да бъдат изчерпателно аргументирани.*

Описанието на проблема представлява онази част от документа, която дава подробна представа за характера на проблема и затова трябва да бъде достатъчно изчерпателно и да даде здрава основа за предстоящото подробно разискване на възможните политики.

Следващите два раздела анализират подробно структурните и текстуалните компоненти, които съставят ефективното описание на проблема. Безспорно, именно комбинацията от тези компоненти представляват доброто описание на проблема, но за да постигнем яснота в обяснението и илюстрирането на този факт сме ги разгледали поотделно.

Описанието на проблема представлява база, въз основа на която да се представят възможните политики

5.6.1 Построяване на описанието на проблема: структура и аргументация

Познаването на общите структурни компоненти на описанието на проблема е в основата на изработването на добре обоснована и убедителна теза. Поместените по-долу примери ще ни послужат за отправна точка при анализа и разбора на тези структурни компоненти.

Анализ на публикувани стратегически документи, третиращи проблеми в областта на политиките

Разгледайте откъса от частта, съдържаща описанието на проблема, от примерен документ (i): „Финансова децентрализация: От плановост към пазар“; Бърд, Ебел и Уолих, 1995 (“Fiscal decentralization: From command to market“; Bird, Ebel and Wallich, 1995). Прочетете и увода на документа (поместен в Приложение А), за да се запознаете с общата му тематика и да улесните своя анализ.

Докато четете, обърнете внимание на:

- аспектите на проблема, които примерът разисква.

[параграфите са номерирани, за да се улеснят по-нататъшните препратки в текста]

Макроекономическият контекст при децентрализация

[1] Страните в процес на икономически преход трябва да се занимават едновременно с проблеми като стабилизация и либерализация. Реформата във финансовите взаимоотношения между различните нива на властта се провежда в слаба макроикономическа среда, често свързана със слаба фискална позиция на централното правителство (Таблица 1.5). През 1990 г. в Унгария, годината в която беше въведена новата система на местно самоуправление, консолидираният дефицит в държавния бюджет представляваше 4% от БВП и се характеризираше с инфлация от 32%. През 1992 г. дефицитът беше 7%, а в периода до 1994 г. се увеличи до изчислените 9% от БВП, като бюджетните нужди на местно и централно ниво се конкурираха в условия на по-големи фискални ограничения /засилен недостиг от финанси. В Руската Федерация фискалният дефицит представляваше повече от 15% от БВП през 1991 г. и 1992 г., задържа високо ниво от почти 8%

от БВП през 1993 г., а за 1994 г. беше изчислен дефицит от над 10% от БВП. Инфлацията също задържа високите си нива. №№ Бюджетният дефицит в България през 1993 г. достигна почти 10%, а в Албания той беше дори по-висок, 16%. В Румъния, независимо от факта, че бюджетният дефицит беше малък, високите инфлационни нива отразяваха съществуващата нестабилност, а е вероятно финансовите отчети да представят по-ниски нива на дефицит. №2 Тези повсеместни финансови ограничения оказват силно влияние върху структурата на финансовата система, обхващаща всички нива от властта.

[2] Преходът към частно предприемачество допринесе за активизиране на икономиката, но доведе и до понижаване на приходите на централната власт. Много от малките частни предприятия успяват да избегнат нетния данък, а процъфтяващата скрита икономика поставя сериозни предизвикателства пред данъчната администрация и съблюдаването на данъчното законодателство. Държавните предприятия вече не осигуряват обезпечена приходна база. Провеждането на данъчни реформи е желателно с оглед на оптимизирането на пазара, но данъчната администрация ще има нужда от време, за да се пригоди към радикално новата среда. Бюджетният баланс също е усложнен, поради факта, че бюджетните разходи в много страни продължават да бъдат утежнявани от разходи за субсидии, разточителни програми за парични помощи и допълнителни, понякога значителни суми за подпомагане на предприятията, както и за реструктуриране и рекапитализация на банки.

[3] Реформите в структурите на властта се провеждат в контекста на концентрирани усилия за намаляване на броя на държавните служители. Разходите в Унгария спаднаха от 62% от БВП през 1988 г. на близо 57% през 1993 г. В Русия общият бюджет представляваше повече от 60% от БВП в края на 1980-те и около 40% през 1993 г., а планираният бюджет за 1994 г. беше едва 20%. В Албания разходите спаднаха от 62% от БВП през 1991 г. на 44% през 1993 г. (виж Таблица 1.1). №3

Таблица 1.5. Фискален баланс в анализирани страни в икономически преход, 1993 г.
(дефицит/излишък) като процент от БВП

Страна	Общ държавен баланс	Централна власт	Местна власт
Албания	- 16,0	-16,0	-
България	-9,2	-9,2	0,0
Унгария	-6,0	-5,1	-0,3
Полша	-2,5	-2,9	0,0
Румъния	-0,4	-1,5	-1,7
Русия	-7,9	-6,7	0,6
Украйна	-6,2	-6,2	-

- Няма данни

Забележка: Общият държавен баланс може да включва бюджета на агенции и автономни звена и поради тази причина той не винаги представлява сбор от дяловете на правителството и местната власт.

Източник: Световната банка и различни национални източници: виж бележките.

[4] Съвсем естествено въпросите, свързани със стабилизацията, често заемат членни места в дневния ред на управниците на централно и местно ниво. Ограничаването на фискалния дисбаланс, както на централно, така и на местно ниво, е основна цел на програмите за пренастройване на повечето страни в преход. Настоящото положение рязко контрастира с условията преди началото на реформите, когато строгият финансов контрол, упражняван от централната власт и гарантиращ местните бюджети, имаше незначителни макроикономически последиствия. (Блеяр и Цапари, 1989; Бал и Уолих, 1992. / Blejer and Szapary 1989; Bahl and Wallich 1992). При старата система преразпределението на приходите представляваше само административен похват за опростяване на системата за централно разпределяне на ресурсите, а разходите следваха планирания норматив. В резултат на това бюджетите на местните власти винаги бяха балансирани, поне що се отнася до счетоводните отчети, а необходимите корекции в тях се правеха просто чрез прехвърляне на средства от централния бюджет.

[5] Новите условия и необходимостта да се постигне макроикономическа стабилност накараха правителствата да погледнат на фискалната децентрализация като на възможност да се намалят разходите на централния бюджет по два начина. Първо, делегирането на отговорността за разходите на местните власти намалява централния дефицит. Второ, намаляването на субсидиите, с цел да се повиши независимостта на местните власти, намалява разходната част на централния бюджет.

[6] *Прехвърляне на отговорността за разходите.* В някои страни бюджетната отговорност за извършването на социални разходи и мрежата за социална сигурност е в процес на прехвърляне към местната власт. В Унгария например, отговорността за извършване на разходи за социални помощи беше прехвърлена на местно ниво през 1993 г. с приемането на Закона за социалното подпомагане. В Украйна отговорността за мрежата за социална сигурност също бе поета от местните власти. В Русия през 1992 г. централната власт отпусна средства за социални разходи по места в размер от почти 6% от БВП според годишния бюджет, в резултат на което дефицитът намаля. Изглежда логиката зад този акт е била местните власти да извършат политически болезнените съкращения, независимо от потенциалното нарастване на търсенето на социални услуги, обусловено от влошаващата се икономическа ситуация. А през 1993 г., отново в Русия, отговорността за някои ключови инвестиции в национален мащаб (например в транспорта) бяха прехвърлени на местно ниво.

[7] Изглежда дори прехвърлянето на държавно имущество в ръцете на местната власт е било частично продиктувано от бюджетни проблеми. Част от прехвърленото имущество – най-вече сграден фонд и някои предприятия – всъщност представляват пасиви с оглед на трудната им поддръжка и функциониране, както и на факта, че приходите от отдаването им под наем (коригирани за първи път през 1993 г. в Руската Федерация от 1928 г. насам) не покриват дори малка част от разходите по тях (Алм и Бъкли, 1994г. / Alm and Buckley 1994).

От примера става ясно, че описанието на проблема засяга както миналите, така и настоящите обстоятелства около него. Този елемент от текста очертава историческия контекст на разглеждания въпрос и характера на проблема в контекста на политиките, които се прилагат понастоящем. Например в параграф [1] са очертани макроикономическите показатели за страните в региона от някакъв минал момент до настоящето (1995 г. в този случай). Допълнителна дискусия на миналия и настоящия контекст се съдържа в параграфи [2] до [5]. Политиката, която понастоящем се прилага с

Описанието на проблема дава представа за неговото минало и настояще

цел да се намери решение на проблема се разглежда в подраздел „Прехвърляне на отговорността за разходите“ (параграфи [6] и [7]). С оглед на анализа на горния пример и предвид спецификите на този елемент по принцип, можем да заключим, че описанието на проблема включва следните два компонента:

Описание на проблема: { - История на проблема
 - Проблемът в контекста на прилаганите в момента политики

Тези два компонента от описанието на проблема могат да бъдат представени по следния начин:

- *История на проблема*

Този компонент обикновено включва историята на проблема: причините за него; за сегнатата от него група/групи от хора; миналото на този проблем от правна, политическа, икономическа и социална гледна точка; политиките, които са били прилагани в миналото, за да бъде разрешен този проблем и резултатите от тях.

- *Проблемът в контекста на прилаганите понастоящем политики*

Този компонент обикновено описва настоящото положение на проблема: настоящия правен, социален, икономически и политически контекст на проблема, мащаба на проблема понастоящем, засегнатата група/групи, политиките, които в този момент се прилагат за отстраняването му, успехите и неуспехите на настоящия подход.

Тези насоки са полезни, но не дават представа за подходите, използвани от различните автори при структурирането и формулирането на изчерпателно и целенасочено описание на проблема в рамките на документа, който изработват. Следващият анализ ще ви даде отпавна точка в процеса на обмисляне на възможните подходи.

Анализ на публикувани стратегически документи, третиращи проблеми в областта на политиките

Прочетете откъсите от съдържанията на примери (i) и (ii). Те представят елемента описание на проблема в двата документа. Прочетете и уводите на документите (поместени в Приложение А), за да се запознаете с общата им тематика и да улесните своя анализ.

Докато четете, обърнете внимание на:

- спектъра от въпроси, който застъпва всяко описание;
- защо пример (i) застъпва повече въпроси от пример (ii).

Пример (i)

Съкратен откъс от съдържанието на документ „Финансова децентрализация: От плановост към пазар“; Бърд, Ебел и Уолих, 1995 (“Fiscal decentralization: From command to market“; Bird, Ebel and Wallich, 1995).

Защо местните финанси са важни

Връзки в системата

Необходимост от по-широка рамка

Последни тенденции в децентрализацията

Време за промяна

Реорганизация на властта

Структура на властта

Ролята на едно междинно ниво?

Ефикасен ли е размерът на поделенията на властта?

Променищата се роля на властта: от собственост към предоставяне на услуги

Макроикономически аспекти на държавните финанси

Едновременни реформи в данъчната и държавната администрации

Макроикономически контекст на децентрализацията

Подобряване на цялостните резултати от бюджета

Приватизация и местни власти

Прехвърляне на отговорността за разходите

Пример(ii):

Съкратен откъс от съдържанието на документ „Открита конкуренция, прозрачност и безпристрастност при възлагането на договори за обществени услуги от местната власт“ (“Open Competition, Transparency and Impartiality in Local Government Contracting Out of Public Services“; Baar, 2001)

2. Закони, налагащи конкурентен принцип в процедурите за възлагане на обществени поръчки

2.1 Директиви на ЕС

2.2 Нови тенденции в ЕС

2.3 Закони за обществените поръчки в страните от ЦИЕ

3. Достъп на гражданите до договори за обществени поръчки (Прозрачност)

3.1 Прозрачност в западноевропейските страни

3.2 Прозрачност и гражданско участие в изготвянето на договорите за обществени поръчки

4. Закон за предотвратяване и разрешаване на конфликт на интереси

4.1 Конфликт на интереси и нормативна рамка в страните от ЦИЕ

4.2 Конфликт на интереси и нормативна рамка в ЕС и САЩ

Трудно е да се направи обобщение на подходите, използвани от различните автори при структурирането и формулирането на описанието на проблема. Въпреки това, следните идеи произтичат от анализа на примерите:

- *Спектърът от въпроси, включени в описанието на проблема, зависи от характера на проблема и целта на документа.*

Двата посочени примера илюстрират тази идея: в пример (i) акцентът пада изключително върху нормативната рамка, докато в пример (ii) се третира по-общ проблем и поради това описанието обхваща не само нормативната рамка, но и административните подходи, икономическия контекст и структурната организация на централната и местната власт.

Организирайте описанието на проблема според темата, целта и аудиторията

- *Писателите използват многообразие от подходи в опита си да формулират убедително описанието на проблема.*

В някои случаи е уместно да разделите историята на проблема от състоянието му в настоящия контекст и да ги включите в отделни части от описанието на проблема. Авторите и на двата анализирани примера, обаче, са счели за по-ефективно да включат историята на проблема и настоящите политики в една и съща част за всеки от третираните въпроси. Друго наблюдение, което заслужава да бъде отбелязано, е че на някои места и двамата автори са предпочели не само да включат описанието на проблема в частите от текста, изброяващи засегнатите въпроси, но също обсъждат предлаганите от тях политики по конкретния въпрос, преди да продължат със следващия. Пример за това е следният откъс от съдържанието на документ (ii):

Макроикономически аспекти на държавните финанси
 Едновременни реформи в данъчната и държавната администрация
 Макроикономически контекст на децентрализацията
 Подобряване на цялостните резултати от бюджета

Докато разискват макроикономическите аспекти на проблема, авторите включват описанието на проблема в първите два подраздела, а дискусия на възможните политики в третия подраздел.

Както става ясно от примерите, докато планирате и пишете описанието на проблема, трябва внимателно да обмислите кой организационен подход пасва най-добре на темата, целта и аудиторията на вашия документ.

Проверовъчни въпроси в процеса на писане

Обмислете следните въпроси, които ще ви помогнат да планирате и напишете описанието на проблема:

- *Конструиране на описанието на проблема*

История на проблема

- > Кога и как е възникнал проблемът?
- > Какви са били причините за него?
- > Какъв е бил историческият, правният, политическият, социалният и икономическият контекст на проблема?
- > Как проблемът е станал обект на обществено внимание?
- > Кой е бил засегнат от проблема?
- > Какви политики вече са били осъществявани с цел да се реши проблемът?
- > Какви са били резултатите от тези политики?

Проблемът в контекста на прилаганите понастоящем политики

- > Какви са настоящите правни, социални, икономически и политически контексти на проблема и какво е неговото въздействие?
 - > Какъв е настоящият мащаб на проблема?
 - > Какви политики се осъществяват понастоящем с цел да се разреши проблемът?
 - > Кои са различните мнения по отношение на проблема и настоящия подход?
 - > Кои са успехите/неуспехите на настоящия подход?
 - > Какво е погрешно в настоящия подход?
- *Организиране на описанието на проблема:*
 - > Кои аспекти на проблема трябва да засегнете в частта с описанието му, така че да представите цялостна и убедителна картина?
 - > Как трябва да организирате тази част, за да бъде тя максимално разбираема и четивна?

5.6.2 Построяване на описанието на проблема: текст и аргументация

Изграждането на ефективно описание на проблема изисква, от една страна, правилна преценка по отношение на информацията, която да включите и избор на подходящ подход за логичната ѝ организация. От друга страна, за да формулирате тезата си убедително, трябва задълбочено да познавате правилата за използване на текста с такава цел. Настоящата глава ще ви запознае с тези правила, като се спре последователно на следните ключови особености: кохерентност, построяване на ефективни аргументи, разделяне на параграфи и използване на първични и вторични източници.

Примерният анализ и дискусията в този раздел се основават на откъс от документ (i): „Финансова децентрализация: От плановост към пазар“; Бърд, Ебел и Уолих, 1995 (“Fiscal decentralization: From command to market“; Bird, Ebel and Wallich, 1995), поместени в раздел 5.6.1/стр. 43 . Параграфите в откъса са номерирани и това ще улесни препратките към текста, които ще направим по-долу.

- *Изграждане на кохерентна теза, едновременно убедителна и лесна за разбиране*

Една от най-основните черти на добрата теза е нейната кохерентност (последователност и съгласуваност), която предполага прозрачно ясни връзки между всеки аргумент в нея, в резултат на което се получава ясна картина, представяща тезата в нейната цялост. Следващият анализ анализира понятието кохерентност в контекст.

**Анализ на публикувани стратегически документи,
третиращи проблеми в областта на политиките**

Разгледайте откъса, включващ описание на проблема и съдържание (двата откъса поместени в раздел 5.6.1 на примерен документ (i): „Финансова децентрализация: От плановост към пазар“; Бърд, Ебел и Уолих, 1995 (“Fiscal decentralization: From command to market“; Bird, Ebel and Wallich, 1995).

Докато четете, обърнете внимание на:

- начина, по който и постигната кохерентност в текста.

Ако все още не сте прочели увода на този документ (поместен в Приложение А), го направете, за да се запознаете с общата му тематика и така да улесните анализа си.

*Изградете ясни
връзки между
отделните
елементи на
вашата теза*

Както е видно от примерното съдържание, описанието на проблема представлява дълга и сложна теза, съставена от много взаимосвързани части и подчасти. За да улесните работата на читателя, трябва доста да се постараете да свържете всички тези части в едно последователно и съгласувано цяло. Тези части и подчасти не просто трябва да бъдат свързани ясно и логично посредством информативни заглавия и номерация, но трябва да стоят уместно в целия текст. Например в подраздел „Макроикономически измерения на държавните финанси“ авторът включва следния уводен параграф:

Финансови реформи на различните нива на властта се провеждат в контекста на фискални рестрикции и са съпътствани от данъчни реформи и сериозни промени в системата на държавните приходи. В някои случаи стабилизацията неоправдано се оказва по-приоритетна от изграждането на стабилна и устойчива структура на властта.

Този увод като цяло очертава акцента в подраздела и обяснява връзката на този подраздел с цялата теза. Всъщност, този тип уводни части са характерни за подразделите на стратегическите документи и ролята им е да допринесат за кохерентността на текста.

Освен логични връзки между подразделите и цялата теза, авторът трябва да изгради ясни връзки и в рамките на всеки подраздел. Уводното изречение в откъса с описание на проблема: „Страните в процес на икономически преход трябва да се занимават едновременно с проблеми като стабилизация и либерализация“, въвежда тезата в подраздел „Макроикономически контекст на децентрализацията“. Всички останали елементи в подраздела развиват темата, очертана в това изречение, а подразделът завършва с настоящите политики, които целят решаването на проблема, т.е. „прехвърляне на отговорността за разходите“ и „намаляване на субсидиите“. Това дава директна връзка с двата следващи подраздела, които разглеждат в подробности тези политики. Изграждането на такива ясни връзки на всички нива в текста ще на-

прави възможно лесното му четене и възприемане, а читателят ще може да следва логиката на вашата теза в описанието на проблема.

- *Кохерентно и целенасочено разработване на всеки елемент от тезата в подраздела*

Всеки аргумент се състои от твърдение, обосновка и основание

Ще се възползваме от модела за аргумент, предложен от философа Стивън Тумлин (Stephen Toulmin, cited in Karbach, 1987), за да анализираме разработването на всеки елемент от тезата. Според Тумлин всеки аргумент се състои от три основни елемента: твърдение, доказателство и основание. Те могат да бъдат обяснени по следния начин:

- Твърдението представлява формулировка на вашата позиция/аргумент.
- Доказателството включва фактите/данните, които излагате в подкрепа на твърдението си.
- Основанието обяснява връзката между твърдението и доказателството. В случаите, когато авторът счита, че връзката между твърдението и доказателството е очевидна, основанието може да не бъде ясно формулирано.

Тези три елемента се виждат ясно в параграф 6 от пример (i):

[6] <i>Прехвърляне на отговорността за разходите.</i> В някои страни бюджетната отговорност за извършването на социални разходи и мрежата за социална сигурност е в процес на прехвърляне към местната власт.	}	<i>Твърдение</i>
В Унгария например, отговорността за извършване на разходи за социални помощи беше прехвърлена на местно ниво през 1993 г. с приемането на Закона за социалното подпомагане. В Украйна също отговорността за мрежата за социална сигурност бе поета от местните власти. В Русия през 1992 г. централната власт отпусна средства за социални разходи по места в размер от почти 6% от БВП според годишния бюджет, в резултат на което дефицитът намалю.		
Изглежда логиката зад този акт е била местните власти да извършат политически болезнените съкращения, независимо от потенциалното нарастване на търсенето на социални услуги, обусловено от влошаващата се икономическа ситуация. А през 1993 г., отново в Русия, отговорността за някои ключови инвестиции в национален мащаб (например в транспорта), бяха прехвърлени на местно ниво.	}	<i>Обосновка</i>

Внимателното обмисляне на тези три основни елемента на аргумента е решаващо за формулирането на отделните аргументи, които съставят описанието на проблема, а следователно и за конструирането на убедителна теза.

Параграфите обособяват логическите единици, от които е съставена вашата теза

- *Разделяне на текста на параграфи с цел да развиете ефективно тезата си и да помогнете на читателя да следва вашите разсъждения*

Използването на нов параграф се прави с цел да се обозначат логическите и физическите паузи в текста. Параграфите не просто допринасят за вътрешната организираност на тезата, но помагат на читателя да проследи всеки елемент от нея. Правилното разделяне на параграфи е от полза и за читателите, които четат селективно отделни части от документа и искат да придобият обща представа за него – една често срещана практика по отношение на такива дълги и комплексни документи.

Параграфът обикновено развива един аргумент, както се посочва във тематичното изречение, т.е. изречението, което въвежда темата (topic sentence). Това изречение формулира позицията, която параграфът защитава или твърдението, според модела на Тумлин (виж по-горе). Въвеждащото изречение в параграф 1: „Реформата във финансовите взаимоотношения между различните нива на властта се провежда...“ е подходящ пример за това. Тематичното изречение в параграфа може да представлява началото на нов аргумент или да развива конкретна идея в рамките на по-широка теза. Разработването на единствен аргумент в рамките на един параграф разкрива възможностите, които разделянето на текста на параграфи дава за поставяне на логически паузи, необходими както за автора, така и за читателя. Следващият анализ разглежда по-подробно тези идеи.

Анализ на публикувани стратегически документи, третиращи проблеми в областта на политиките

Анализирайте подраздел „Макроикономически контекст на децентрализацията“ от пример (i) в 5.6.1.

Докато четете, обърнете внимание на:

- мястото на тематичното изречение във всеки параграф.

Ако все още не сте направили анализа в началото на този раздел, го направете сега. Това ще ви помогне да разберете какъв е контекстът на този аргумент.

С изключение на параграф 2, тематичните изречения във всички параграфи са уводни. Поставянето на тематичното изречение в началото на параграфа е често използван подход, който цели да даде на читателя възможно най-лесен достъп до аргумента.

Ефективните параграфи се характеризират с кохерентност

Вторият ключов аспект при ефективното разделяне на текста на параграфи е кохерентността (последователността и съгласуваността). На ниво параграф това означава изграждане на ясни връзки между отделните изречения. Често срещаните техники за постигане на кохерентни връзки са:

- повтарянето на ключови думи;
- използването на паралелни структури, т.е. фрази и изречения със сходни конструкции;
- използването на преходни фрази като *след това, в допълнение, също така, въпреки това*.

Примери за тези техники откриваме в параграф [6] от пример (i):

[6] *Прехвърляне на отговорността за разходите.* В някои страни бюджетната отговорност за извършването на социални разходи и мрежата за социална сигурност е в процес на прехвърляне към местната власт. В Унгария например, отговорността за извършване на разходи за социални помощи беше прехвърлена на местно ниво през 1993 г. с приемането на Закона за социалното подпомагане. В Украйна отговорността за мрежата за социална сигурност също бе поета от местните власти. В Русия през 1992 г. централната власт отпуска средства за социални разходи по места в размер от почти 6% от БВП според годишния бюджет, в резултат на което дефицитът намалю. Изглежда логиката зад този акт е била местните власти да извършат политически болезнените съкращения, независимо от потенциалното нарастване на търсенето на социални услуги, обусловено от влошаващата се икономическа ситуация. А през 1993 г., отново в Русия, отговорността за някои ключови инвестиции в национален мащаб (например в транспорта), бяха прехвърлени на местно ниво.

Във второто, третото и четвъртото изречение писателят използва паралелни структури, като започва всяко от тях с фразата: „в (страна)“ и в края на параграфа се използва подобна структура. Освен това, кохерентност в текста се постига и чрез преходните фрази „например“ във второто изречение и „също“ в третото изречение. Обмислянето на начините за постигане на кохерентност в параграфите, които пишете и поставянето на логически и физически паузи в описанието на проблема, играят ключова роля в ефективното излагане на вашия аргумент.

- *Ефективно използване на източници за изграждането на правдоподобна и убедителна теза*

Използването на различни източници в подкрепа на тезата представлява ключов елемент от изграждането на ефективно описание на проблема. Посочените в текста източниците допринасят за правдоподобността на изложената теза, дават рамка на вашия личен принос към дискусиата на конкретната политика и информират читателя за базата, на която се основават разсъжденията ви. Следващият анализ ще разкрие някои аспекти на ефективното използване на източници.

Ефективното описание на проблема представлява теза, основана на разнообразни източници

Анализ на публикувани стратегически документи, третиращи проблеми в областта на политиките

Проследете начина, по който са използвани източниците в подраздел „Макроикономически контекст на децентрализацията“ от първия откъс в раздел 5.6.1./стр. 43.

Докато четете, обърнете внимание на:

- видовете източници, включени в този подраздел. По-долу сме включили необходимите откъси от бележките в края на текста и библиографията.

Откъс от бележките в края на текста:

[Бележки 11 и 12 не включват препратки]

Бележка 13: Източници на данните за разходите в националните бюджети са министерствата в Унгария, Русия и Албания.

Откъс от библиографията:

Алм, Джеймс и Робърт М. Бъкли. 1994. „Децентрализация, приватизация, и платежоспособност на местната власт в страните, провеждащи реформа в икономиката: Будапеща.“ *Среда и планиране, бр. Власт и политики* 12(3): 337-47.

Бал, Рой и Кристин И. Уолич. 1992. „Финансови взаимоотношения между различните нива от властта в Китай“. Работен доклад на PRE 863. Световна банка, Отдел за изследване на политики, Вашингтон.

Блейер, Марио И. и Гиорги Запари. 1989. „Нарастващата роля на фискалните политики в плановете икономики в процес на реформа: Китай.“ МВФ (Международен валутен фонд) Работен доклад WP/89/26. Вашингтон.

- целта на източниците в подраздела – помислете каква роля играят по отношение на твърдението, доказателство и основанието.
- причината, поради която някои източници са цитирани/има препратка към тях, а (към) други не.

Ако все още не сте завършили първия анализ от този раздел, го направете, за да получите цялостна представа за контекста на тази теза.

Следващите шест точки представят подробно различните аспекти на използването на източници, произтичащи от направения анализ.

Включете широк спектър авторитетни източници

- *Ефективен избор на източници, които да използвате като доказателства*

За да убедите читателя в правдоподобността на своята теза, е необходимо да представите доказателства от авторитетни първични и вторични източници.¹⁰ Това ще разкрие задълбочеността на вашите познания и характера на направеното от вас проучване. Нормално е във вашия документ да присъстват най-различни източници – нормативни актове, правителствени доклади, отчети на НПО, други изследвания в областта на политиките, академични издания, материали от конференции и вестници – тъй като с обществени политики са ангажирани заинтересовани страни на всички нива в обществото. Освен това, вашето изследване може да включва данни и резултати от ваше първично проучване. Анализираният пример не включва такива, но при документ с толкова широка тема и регионален акцент не е изненадващо, че най-достоверните налични източници са самите местни власти в региона и активните междуправителствени организации в региона, като Международният валутен фонд и Световната банка.

¹⁰ Първичните данни или информация са резултат от ваше собствено проучване, например чрез въпросници, интервюта или обработка на данни. Вторичните данни или информация са продукт на проучвания или публикувани трудове на други автори.

- *Ефективно инкорпориране на източниците в излаганата теза*

Друг важен аспект на използването на източници е да се прецени ролята, която играят в изграждането на тезата. От анализа на примера стана ясно, че източниците се използват като доказателство в подкрепа на твърденията на автора, например в параграф 3, където всички данни са използвани по този начин. На практика, този е подходът, който да използвате и вие при конструирането на аргументите си. Авторите често правят грешката да допуснат преобладаващо присъствие на източници, а собствената им позиция да не изпъкне достатъчно в тезата. В това отношение трябва да се внимава, защото тази грешка обикновено води до загуба на фокус при излагането на тезата. В общност, където интересът е съсредоточен върху целенасоченото мнение на автора, това лесно може да се превърне в недостатък на документа.

Използвайте източниците като доказателства в подкрепа на вашата теза

- *Правилен избор на място в тезата, където да бъдат упоменати вторичните източници*

Обикновено когато използвате вторични данни или информация при изработването на документа си, трябва да посочите /да направите препратка към използвания източник, напр. (Крили, 1997), но това не винаги е нужно. По принцип цитирането на източника е необходимо, с изключение на случаите, когато нещо се приема за общоизвестно в рамките на общественopolитическата общност. Както е видно от примера, данните за настоящите бюджетни дефицити като процент от БВП в параграф 1 се считат за общоизвестни, докато данните за правителствените разходи като процент от БВП в параграф 3 са цитирани изцяло. Всички препратки към таблици представляват недвусмислена връзка към източника, както е посочено в бележките под таблицата. Също така, пълното име на автора, заглавието на книгата, издателството и т.н. се посочват, когато авторът смята, че съответната информация ще бъде непозната за повечето читатели, както е примерът с бившата комунистическа система в параграф 4 и конкретната политика в отделна страна в параграф 7.

Посочете всички източници, освен ако данните са общоизвестни

Не винаги е ясно какво се приема за общоизвестно и какво не. Ако включите информация, която не се счита за общоизвестна, без да цитирате източника, може да бъдете обвинен в плагиатство. И не забравяйте, че това не се отнася само за точните думи на друг автор, а също неговите идеи и подходи. Това можете да обсъдите с колегите си и с други членове на общественopolитическата общност, а също да си го изясните в процеса на изчитане на различни материали. Въпреки това, ако не сте сигурни, цитирайте източника.

- *Спазване на изискванията на издателя по отношение на цитатите/препратките*

Принципно, различните научни дисциплини използват различни правила за цитиране и препратки в текста, които зависят от научните им цели и поради това всички специалисти в областта ги приемат като уместни. В областта на политиките обикновено се използва стилът автор-дата, например (Дойл, 1994). Това е стилът използван в целия пример, анализиран в този раздел, а и в цялото ръководство. От друга страна, стиловете изисквания засягат много други неща, освен начина на цитиране и препращане. Те указват начина на оформяне на библиографията и какъв тип бележки да се използват (виж 5.9 и 5.10 за повече подробности). Различните правила – на Американската асоциация на филолозите, на Американската асоциация за съвременни езици (Gibaldi, 1995) и Чикагския университет (University of Chicago,

Запознайте се и следвайте правилата на издателя за цитиране

1993) са се превърнали в стандартни инструменти и от вас се очаква да спазвате техните правила. Кратък преглед на обичайно използвания стил в общественopolитическите стратегически документи ще намерите в Приложение Б. Там са упоменати принципите за цитиране на източник в рамките на текста и как да оформите своята библиография. И най-накрая, независимо от наличиостта на правила за научната дисциплината като цяло, консултирайте се преди всичко с издателя си, тъй като той е вашият първи читател.

Включването на източници под формата на перифраза, резюме или обобщение е често срещано в изследванията в областта на политиките

- *Ефективно използване на вторични източници в описанието на проблема*

Авторите използват информация от вторични източници по един от следните четири начина: цитират дословно, перифразират, резюмират или обобщават. Дословни цитати се използват когато авторът иска да остане верен на оригинала, да използва жив и интересен език или да се дистанцира от цитата или автора. Авторите избират да резюмират или перифразират -т.е. да кажат какво е казал даден автор, но със свои думи – ако искат естествено да преплетат идеите на друг автор в тезата си. При обобщението подходът е същият, но съдържа резюме на идеите на повече от един автор. Изборът на стратегия при цитирането обикновено се обуславя от приетите в научната дисциплина правила.

Както е видно от примера, всички вторични източници са включени като перифраза, резюме или обобщение и това е отражение на необходимостта позицията на автора да е видна в отделния аргумент и описанието на проблема като цяло.

- *Препратки към поместени таблици/фигури и коментар за значението им*

Включването на таблици, фигури или графики в самия текст или в приложенията често представлява средство за включване на голямо количество данни в описанието на проблема. Таблиците могат да включват първични или вторични данни. Разгледайте отново примера и помислете как са използвани и как са направени препратките към тях в описанието на проблема.

Анализ на публикувани стратегически документи, третиращи проблеми в областта на политиките

Анализирайте подраздел „Макроикономически контекст на децентрализацията“ от примера в раздел 5.6.1.

Докато четете, обърнете внимание на:

- начина, по който са направени препратките към таблиците;
- ролята, които тези препратки играят в тезата.

Ако все още не сте завършили първия анализ от този раздел, направете го, за да получите цялостна представа за контекста на този аргумент.

В примера има две препратки към таблици: във второто изречение на параграф 1 и в последното изречение на параграф 3. И в двата случая препратките са в скоби, например (Таблица 1.5) и подкрепят изказаните в съответния параграф твърдения. И в двата случая изреченията, които подкрепят, посочват значението на данните в таблиците, т.е. казват ни кои данни в таблицата са важни и защо. Всъщност, за да използвате данните в таблиците ефективно, трябва да посочите ясно местоположението на данните и да поясните защо те са важни. Една от допусканите грешки е авторът да включи таблици и графики в документа, но да не направи директна препратка към тях. Да не забравяме, че авторът е натоварен със задължението да обоснове включването на тези данни и не е работа на читателя да се досеща какво е значението им.

Правете директни препратки към таблиците в текста си и посочете данните, които имат отношение към тезата ви

Двата примера по-горе илюстрират случаи, в които конкретни аргументи от тезата биват подкрепени с данни в таблица. От друга страна, таблиците и фигурите в текста могат да бъдат използвани, за да дадат по-обща и изчерпателна информация, която може да не подкрепя директно изложени аргумент, но допринасят за по-пълното му разбиране. Към този вид информация текстът обикновено препраща с фрази като: „за повече информация виж Приложение X.“ Все пак, не трябва да прекалявате с този тип информация, тъй като документът може да изгуби основния си фокус. Заслужава си да обмислите включването на такива таблици, ако данните в тях подкрепят конкретен аргумент в тезата, но може да ѝ придаде тежест и в по-общ смисъл.

Проверовъчни въпроси в процеса на писане

Обмислете следните въпроси, които ще ви помогнат в изграждането на ефективна теза:

Последователност и съгласуваност (кохерентност)

- Свързахте ли ефективно всички отделни елементи от описанието на проблема?
- Ясни ли са вътрешните връзки в подразделите на описанието на проблема?

Аргументация

- Включва ли всеки аргумент от тезата ви твърдение, доказателство и основание?

Разделяне на параграфи

- Разделено ли е описанието на параграфи по адекватен начин, осигуряващ достатъчно физически паузи в текста?
- Развили ли сте всеки логически елемент от тезата си в отделен параграф?
- Кохерентни ли са параграфите?

Използване на източници

- Използвали ли сте достатъчно и разнообразни източници, върху които да изградите описанието на проблема?
- Включили ли сте достатъчно авторитетни източници в подкрепа на тезата си?
- Използвали ли сте източниците като доказателство в подкрепа на личната си теза?
- Цитирали ли сте/направили ли сте препратка към източниците на данни, за които предполагате, че не са общоизвестни?
- Следвали ли сте изискванията на издателя/научната дисциплина по отношение на цитирането на източници?

5.7 Възможни политики

След като вече сте представили подробно историята и контекста на проблема във вашия стратегически документ, идва ред на елемента, включващ дискусия на възможните начини за решаването му. С оглед на връзката между този елемент от документа и етапа на формулиране на политика от цикъла на изработване и прилагане на политики (представен в 3.1), следните пет характеристики представят същността на елемента, представящ възможните политики.

Елементът, представящ възможните политики:

- *очертава, оценява и сравнява възможните алтернативни политики*

Всички политики, независимо дали са изработени от автора или не, трябва да бъдат представени тук под формата на изчерпателни и убедителни аргументи в подкрепа на твърденията на автора. Докато очертава последователно тези възможности, настоящият елемент от текста се съсредоточава върху резултатите от оценката на потенциала на всяка от тях да разреши проблема и ги сравнява по този критерий.

- *аргументира убедително предпочитаната алтернатива*

Докато представя възможните политики, авторът трябва да се стреми така да използва резултатите от оценката и сравнението между тях, че недвусмислено да демонстрира защо избраната от него алтернатива представлява най-ефективното решение на проблема и по този начин да оправдае избора си. Това, разбира се, означава също авторът да използва доказателства, аргументиращи отхвърлянето на станалите политики.

- *поставя акцент върху взетото решение*

Този елемент от документа не трябва да представя поетапно описание на процеса на формулиране на политиката. По-скоро трябва да информира за решенията, които сте взели във връзка с всяка алтернатива и причините, които обосновават всяко решение.

- *изгражда ясна и кохерентна връзка с елемента, представящ заключенията и препоръките в документа*

Аргументацията на предпочитаната от вас политика трябва да служи за основа и обосновка на окончателните ви препоръки. Следователно, тя трябва да бъде недвусмислено свързана с раздела за препоръки в заключителната част на документа.

Следва подробен преглед на структурните и текстуалните компоненти на елемента, представящ възможните политики. Макар че именно комбинацията от тях дава ефективен подход за написването на този елемент от документа, те са представени поотделно за целите на по-ясното им разяснение и илюстриране.

5.7.1 Построяване на възможните политики: структура и аргументация

Акцентът върху структурните компоненти на този елемент е продиктуван от убеждението, че авторът на ефективен стратегически документ в областта на политиките трябва да познава добре общите структурни и организационни компоненти на този елемент от текста, за да изложи тезата си убедително.

*Елементът,
представящ
възможните
политики,
аргументира
предпочитаната
алтернатива въз
основа на оценка
на всички
възможни
алтернативи*

Елементът, представящ възможните политики, съдържа два основни структурни компонента:

Възможни политики { - *Нормативна рамка на анализа*
 - *Оценка на алтернативните политики*

Нормативната рамка на анализа включва идеалите и ценностите, които ръководят оценката

• *Нормативната рамка на анализа*

Както вече обсъдихме, стратегическият документ представлява аргументиране на становище за начина, по който да се реши проблем, подробно описан в документа и се основава на задълбочен анализ на всички налични данни. Базата за този анализ се състои от съвкупност от ръководни принципи, използвани от автора в процеса на оценяване. С други думи, тези принципи са отражение на идеалите и ценностите, които карат автора да заеме конкретна позиция по отношение на третираните въпроси. Нормативната рамка на анализа е директно обвързана с оценката на представените възможни политики. Включването на тази нормативна рамка е ключов компонент, защото дава възможност за информирана преценка на аргумента. Следващият анализ очертава подходите за конструиране на този компонент.

Анализ на публикувани стратегически документи, третиращи проблеми в областта на политиките

Прочетете откъсите от примерни текстове (i) и (ii), които представят нормативната рамка на анализа. Прочетете също уводите на документите (поместени в Приложение А), за да се запознаете с общата им тематика и да улесните своя анализ.

Докато четете, обърнете внимание на:

- различните подходи на авторите при формулирането и представянето на нормативната рамка на анализа.

Пример (i):

Откъс от „Финансова децентрализация: От плановост към пазар“; Бърд, Ебел и Уолих, 1995 (“Fiscal decentralization: From command to market“; Bird, Ebel and Wallich, 1995). Този откъс представя съкратена версия на нормативната рамка на анализа, която заема четири страници и включва само началния и крайния параграф.

Необходимост от по-широка рамка

[уводен параграф] Финансовите взаимоотношения между отделните нива на властта, без да се отрича значимостта им и извън региона, представляват ключов ком-

понтент от целите, които си поставят реформите в почти всички икономики в преход. Традиционният анализ на фискалния федерален режим разглежда финансовите функции на централните и местните власти, с оглед на техните (често напълно независими) роли и отговорности за постигането на стабилизация, разпределението на приходите (например мрежата за социална сигурност) и отпускането на финансови средства ((Оутс, 1972; Мусгрейв, 1983 / Oates 1972; Musgrave 1983). Този фокус не е достатъчно широк и не обхваща някои важни аспекти от местните финанси и финансовите потоци между различните нива на властта в страните в преход най-малко по две причини. Първо, при написването на съществуващата в тази област литература е пренебрегната ролята на местните власти по отношение на постигането на стабилност, мрежите за социална сигурност и приватизацията. Второ, тя не разглежда достатъчно задълбочено наследството от плановата икономика, което икономиките в преход са получили и трябва да преодолее.

[заклучителен параграф] Във всяка система фискалната децентрализация неизменно представлява текущ и динамичен процес. Реформаторите в Централна и Източна Европа и бившия Съветски Съюз, обаче, са изправени пред едно особено предизвикателство, а именно пред необходимостта да правят разлика между структурните проблеми и проблемите, произтичащи от прехода към пазарна икономика. Те трябва да изработят структура на управление, която да бъде достатъчно устойчива база за действие, например за регулиране на субсидиите и данъчните потоци, но едновременно с това и достатъчно гъвкава, за да съжителства с текущите структурни промени в икономиката, свързани със стабилизацията, преразпределението и приватизацията.

Пример (ii):

Откъс от: „Открита конкуренция, прозрачност и безпристрастност при възлагането на договори за обществени услуги от местната власт“ (“Open Competition, Transparency and Impartiality in Local Government Contracting Out of Public Services”; Baar, 2001)

Разгледаните въпроси включват:

- (а) Приложимостта на законите за обществените поръчки и другите разпоредби, гарантиращи конкурентния принцип при избора на изпълнител;
- (б) Обществен достъп до договорите за обществени поръчки и информацията за определяне на цената. (свобода на информацията);
- (в) Изисквания за обективност и предотвратяване на конфликт на интереси при избора на изпълнител.

Всяко от изброените условия може да се разгледа като задължително, ако се стремим към отдаване на договори за обществени поръчки по начин, който в най-голяма степен защитава интересите на гражданите. Ако се допускат конфликти на интереси, кандидатите на практика не се конкурират. Без конкуренция между кандидатите няма гаранция, че гражданите ползват обществените услуги при най-изгодни условия. Липсата на прозрачност създава условия за корупция, а общественото доверие в справедливия избор на изпълнител на договора изчезва. Нещо повече, без прозрачност гражданите като цяло нямат достъп до процеса на отдаване на обществени договори. А в резултат на това се губят потенциалните ползи от независимата оценка, критиката и експертните умения на гражданите.

Авторите на двата примера използват различни подходи при разработването и представянето на нормативната рамка на анализа. Както е видно от уводния параграф, авторите на пример (i) избират да покажат теоретичната позиция, която заемат или позицията, основана на литературата в тази област, за разлика от автора на пример (ii). Освен това, двата примера се различават и по обхвата и подробностите в тях. Откъсът от пример (ii) включва цялата нормативна рамка на анализа в текста, докато нормативна рамка на анализа от пример (i) е много по-широкообхватна, отколкото е видно от откъса. Всъщност, в подраздела „Необходимост от по-широка рамка“, авторите отразяват своята позиция по широк спектър от проблеми: приходни системи, ценообразуване в сферата на обществените поръчки, разходи, субсидии, кредити и държавно имущество. Тези различия в обхвата и детайлността са ясно отражение на мащаба на темите на двата документа.

От друга страна, са видни и някои прилики между примерите. И двата примера заявяват недвусмислено позицията си по обсъжданите въпроси:

Пример (i):

Те трябва да изработят структура на управление, която да бъде достатъчно устойчива база за действие, например за регулиране на субсидиите и данъчните потоци, но едновременно с това и достатъчно гъвкава, за да съжителства с текущите структурни промени в икономиката, свързани със стабилизацията, преразпределението и приватизацията.

Пример (ii):

Всяко от изброените условия може да се разгледа като задължително, ако се стремим към отдаване на договори за обществени поръчки по начин, който в най-голяма степен защитава интересите на гражданите.

В допълнение, и двата примера се стремят да оправдаят позицията, която заемат:

Пример(i):

Реформаторите в Централна и Източна Европа и бившия Съветски Съюз, обаче, са изправени пред едно особено предизвикателство, а именно пред необходимостта да правят разлика между структурните проблеми и проблемите, произтичащи от прехода към пазарна икономика.

Пример(ii):

Липсата на прозрачност създава условия за корупция, а общественото доверие в справедливия избор на изпълнител на договора изчезва.

Като цяло, нормативната рамка на анализа включва ясна формулировка на идеалите и ценностите, приети от автора, както и обосновка на застъпените от него позиции, въз основа на тяхната обвързаност с дадения проблем и/или с конкретната теоретична или нормативна позиция на автора. Обосновката обикновено е подкрепена с препратка към други автори със същата позиция.

Друга особеност, станала видна от анализа на примерите, е мястото на нормативната рамка на анализа в документа. Независимо, че този компонент е пряко обвързан с оценката на възможните политики, и в двата случая авторите предпочитат да го поместят преди основното описание на проблема. За да се постигне логика в текста, нормативната рамка на анализа трябва да предхожда дискусиата на алтернативните по-

Нормативната рамка на анализа дава ясна представа и обосновка на застъпената позиция

литики, тъй като това обуславя по-лесното разбиране на оценката им. Независимо от това и в двата документа не присъства разграничение между описанието на проблема и възможните политики, т.е. авторите предпочитат да представят проблема и възможните политики по даден негов аспект паралелно в един и същ подраздел. Това вероятно обяснява специфичното местоположение на нормативната рамка на анализа и в двата документа. Това ранно включване на нормативната рамка на анализа в документа е полезно от гледна точка на това, че позволява на читателя да разбере по-лесно защо авторът заема точно позицията, която застъпва в описанието на проблема. В процеса на планиране на вашия стратегически документ е уместно да обмислите дали този подход не е подходящ и за неговата тема и цел.

Проверовъчни въпроси в процеса на писане

Обмислете следните въпроси, които ще ви помогнат да планирате и формулирате нормативната рамка на вашия анализ:

- Кои принципи, ценности и идеали ще ви ръководят при разработването на нормативната рамка на вашия анализ?
- Как се отнасят тези принципи към разглеждания проблем?
- Каква е теоретичната база на излаганата от вас позиция?
- Кои са другите причини, поради които сте избрали заявената от вас позиция?
- Широко разпространена ли е вашата позиция?
- Къде в документа ще поместите нормативната рамка на анализа?

- *Оценка на алтернативните политики*

След като сте описали нормативната рамка на анализа, следващият компонент тук е разискването и оценката на възможните политики. Следващият анализ ще ни помогне да изследваме този компонент, тъй като поставя оценката на алтернативните политики в контекст и повдига много важни въпроси.

Анализ на публикувани стратегически документи, третиращи проблеми в областта на политиките

Анализирайте примерния откъс от документ (i), озаглавен “Финансова децентрализация: От плановост към пазар”; Бърд, Ебел и Уолих, 1995 (“Fiscal Decentralization: From command to market”; Bird, Ebel and Wallich, 1995). Той включва оценката на алтернативните политики във връзка с един от въпросите, третиран в документа. Примерът, използван при анализа на описанието на проблема, също идва от този подраздел на документа и ако вече сте направили анализ на предния откъс, връзката между двата ще ви бъде ясна, а това ще ви помогне при прочита на откъса по-долу. Прочетете също увода на документа (поместен в Приложение А), за да се запознаете с общата тематика на документа и с конкретният проблем третиран тук – това ще улесни анализа ви.

Докато четете, обърнете внимание на:

- разликите в подходите, които двамата автори използват в разискването на двете възможни политики (контрол на дефицита и ограничаване на вземанията);
- примерите за ръководни принципи/ценности, които обосновават оценката на тези политики, т.е. представляват част от нормативната рамка на анализа.

[параграфите са номерирани, за да се улеснят по-нататъшните препратки в текста]

Подобряване на цялостните бюджетни резултати

[1] Гъвкавостта на бюджета е очевидно желателна за правителството, с оглед на краткосрочните изгледи за стабилизация, но средствата от националния бюджет, които се отпускат на местната власт, не трябва да се разглеждат като част от националния бюджет, която може текущо да се свива, както е случаят в някои страни. Много от услугите, които се предлагат от местната власт, са от решаващо значение за политическата стабилност и икономическото развитие. В много случаи, обаче, местните власти не могат да предоставят тези услуги с необходимото качество, ако разчитат единствено на собствените си ресурси. Дори и от гледна точка на краткосрочната стабилизация, ограничаването на субсидиите може да се окаже нецелесъобразно. Недостатъчно финансираната местна власт може да се справи с бюджетния натиск, като използва икономически нежелани източници на приходи, като печалби от експлоатацията на доходоносни активи и от директна публична собственост върху местния бизнес. Същевременно, неограничената отговорност на местната власт за предоставянето на социално подпомагане в някои държави, може да я накара спешно да се обърне към централната власт за допълнително финансиране, да прибегне към нежелано натрупване на задължения или нежелани краткосрочни вземания. Натрупаните дългове на местна власт в момента са проблем в България, Румъния, Русия и Украйна. Будапеща прави вземания, за да финансира текущите си разходи (виж Глава 3). Областите на Русия понякога се забавят с по няколко месеца, при изплащане на задължителните корекции на пенсиите и учителските заплати. Вероятно единственият начин за ограничаване на едно такова възможно и нежелано развитие през следващите години при повечето страни в преход, е поддържането на някаква форма на субсидиране.

[2] *Контрол върху дефицита.* Един от начините, по които централната власт може да гарантира, че местните власти не създават макроикономически натиск, е упражняването на контрол върху дефицита на местно ниво. Такива ограничения се използват например в Русия. Подобни разпоредби могат да имат смисъл в контекста на строги бюджетни ограничения, но комбинацията от контрол върху дефицита и не достатъчно строги бюджетни рестрикции в стопанския сектор, може да доведе до превратни резултати. В отговор на очевидния излишък в цялостните бюджети на местната власт на Русия и България, например, централните правителства там прехвърлиха отговорността за разходите на местно ниво, коригираха нивата за разпределение на данъци и ограничиха субсидиите. Но тъй като местна власт в България не може легално да се справи с дефицита или да кандидатства за получаване на кредити, дори и с цел

ликвидност, и понеже възможностите за вземане на кредити и правомощията в Русия са ограничени, бюджетите по подразбиране трябва да съдържат достатъчен излишък, за да отговорят на изискванията за наличност при извършване на местни разходи. Намаляването на дяловете от приходи или субсидиите няма да премахне този излишък. Тъй като бюджетите на местната власт не могат да изпадат в дефицит, такива мерки биха довели до измерване на разходите под “нормалните” нива, както и до нарастване на натрупания дълг. В тази среда, просто изискването към местната власт за баланс на бюджета е недостатъчно.

[3] *Ограничаване на вземанията.* Съществуват много аргументи в подкрепа на овластяването на местната власт да взема кредити за дадени капиталови инвестиции. Една впечатляваща характеристика на текущия ред за финансиране на местната власт в някои страни, обаче, е практически неограниченият и легален достъп до нелимитирани вземания, в някои случаи дори до чуждестранни средства (Табл.1.7). В Унгария, например, Законът за местното самоуправление дава на цялата местна власт права за неограничено получаване на кредити за текущи и капиталови разходи. Местните власти в Албания също могат да вземат кредити за капиталови инвестиции без ограничения. Но повечето от другите държави налагат някои ограничения. В Полша, например, на общините не е позволено да теглят кредити, които надвишават 5-те процента от заложените в бюджета разходи.

[4] В периода на централизираната планова икономика, вземанията на местната власт се определяха от общия план за отпускане на кредити, а централното правителство гарантираше погасяването на дълговете пред банките, така както беше гарант и на държавните предприятия. При настоящите обстоятелства, обаче, такъв шедър достъп на местната власт до източници на финансиране, изглежда неуместен. Ограничения и пределните собствени приходи могат да изкушат местната власт да влезе в преразход при отпускане на кредити. Несигурната макроикономическа ситуация при повечето икономики в преход налага още по-силно ограничаване на достъпа на местната власт до кредитиране. Вземането на кредити за текущи разходи, както и свободният достъп до кредитиране, по начини, като собственост върху банките от страна на местната власт, изглеждат изцяло нежелателни. Много малка част от новите местни власти имат опит при инвестиционното финансиране, като повечето не могат да подготвят цялостни и изпълнени със съдържание проекти. В повечето страни, финансовият поток между различните нива на властта непрекъснато се мени, а местната власт разполага с ограничена автономия при определяне на потребителските такси, както и незначителен опит (или възможност) в отчисляването на данъци.

Таблица 1.7 Вземания на местната власт при избрани икономики в преход

Държава	Правомощия за получаване на кредити	Получаване на кредити понастоящем
Албания	Неограничени правомощия за получаване на кредити, но само с инвестиционна цел	Липсва информация
България	Ограничени правомощия за получаване на кредити, но властите начисляват старите дългове	От Министерство на финансите

Унгария	Неограничени правомощия за теглене на кредити	Някои от общините имат просрочени дългове. Минимално отпускане на нови кредити
Полша	Ограничени правомощия за вземане на кредити	Обслужването на дълга да не надвишава 15% от приходите
Румъния	Нямат правомощия за вземане на кредити, но властите начисляват старите дългове	Фактически няма
Русия	Ограничени правомощия за теглене на кредити, ограничени с Постановление, издадено през 1993 г.	Минимален брой нови вземания (с цел ликвидност)
Украйна	Ограничени правомощия за теглене на кредити от местни източници	Минимален брой нови вземания (с цел ликвидност)

Бележки: За отбелязаните бележки под линия, виж бележките в таблицата
Източник: Изчисления на Световната Банка

Поради това е трудно да се прецени тяхната кредитоспособност. Повечето от финансовите институции при икономиките в преход все още не са способни да преценяват дългосрочните рискове или да боравят с дългосрочни финансови инструменти. Всички тези фактори са в подкрепа на мнението, че достъпът на местните власти до вземания трябва да бъде внимателно регулиран. Независимо от това, вземанията за местни инфраструктури проекти имат сериозна теоретична обосновка, доколкото ползите от някои от тези проекти принадлежат на бъдещето. Финансирането на капиталните разходи от текущите приходи ще ограничи неоправдано темпото и ефикасността на инвестициите на ниво местна власт. Предизвикателството тук е да се определят подходящи финансови механизми, които не застрашават макроикономическата стабилност. Независимо от своята значимост, обаче, в повечето страни тези механизми ще трябва да дойдат в резултат на разрешаването на едно по-голямо предизвикателство и това е изработването на стабилна структура за финансиране на текущите разходи на местната власт.

В този пример, всяка възможна политика първо е очертана и след това е приведен аргумент, основан на нормативната рамка за анализ, за или против нея. Това е общ подход при структурирането на този компонент. Макар че е трудно да се открият отделните елементи на приложената нормативна рамка на анализа, акцентът в целия пример (i) е поставен върху изграждането на стабилно и устойчиво финансово взаимодействие между централната и местната власт. Всъщност, това е ясно отражение на позицията, която е застъпена в нормативната рамка на анализа в примера в 5.7.1:

Те трябва да изработят структура на управление, която да бъде достатъчно устойчива база за действие, например за регулиране на субсидиите и данъчните потоци, но едновременно с това и достатъчно гъвкава, за да съжителства с текущите структурни промени в икономиката, свързани със стабилизацията, преразпределението и приватизацията.

В този пример има уведен параграф, който резюмира настоящите макроикономически проблеми и отвежда към обсъждането на възможните алтернативи, а именно контрол на дефицита и ограничаване на вземанията. За кохерентността в раздела допринася също използването на подзаглавия, които представят поредната алтернативна

политика на читателя. Освен това, уводният параграф изгражда ясни връзки с очертаната по-рано нормативна рамка на анализа. Както вече беше споменато, това показва необходимостта постоянно да се изграждат връзки в самите подраздели, както и между подразделите и целия документ, за да се постигне максимална кохерентност.

Интересен аспект на този пример е фактът, че авторите започват дискусиата на възможните политики със силен аргумент срещу първата възможност (контрол на дефицита) и завършват със аргументация в защита на избраната от тях политика (ограничаване на вземанията). Всъщност, в целия документ авторите използват именно този подход – представят аргументи срещу поредица от политики и завършват с избраната от тях. Този подход поставя ясен акцент върху предпочитаната от автора политика, като изгражда стабилна сравнителна основа, за да обоснове избора. Тя е пример и за ефективен и целенасочен начин за представяне на взето решение, т.е. вместо да информира читателя за процеса на преценяване на всяка политика, той се съсредоточава върху това да отговори на въпросите „защо не?“ или „защо да?“ във връзка с всяка от тях. Завършвайки с избраната политика, този подход изгражда естествена връзка с препоръките във финалния елемент от документа. Този подход, обаче, не е подходящ за всякакъв контекст, затова сами трябва да прецените кой е подходът, отговарящ най-точно на вашите цели.

По принцип, когато обсъждате възможните политики, е естествено да представите и обоснове оценката, която давате на всяка от тях. Обосновката трябва е базирана на вече описаната нормативна рамка на анализа и да включва както плюсовете, така и минусите на всяка алтернатива. И най-накрая, полезно е да съпоставите всяка от тях с останалите и по този начин да заявите дали това е предпочитаната от вас алтернатива или не.

Анализът повдига и друг въпрос за начина, по който избраната политика е представена. Въпреки че авторите представят „ограничаване на вземанията“ като предпочитаната от тях политика в настоящите условия, те представят и условията, при които трябва да се прилага по-слабо ограничаване на вземанията, т.е. промяна в политиката:

Независимо от това, вземанията за местни инфраструктурни проекти имат сериозна теоретична обосновка, доколкото ползите от някои от тези проекти принадлежат на бъдещето. Финансирането на капиталните разходи от текущите приходи ще ограничи неоправдано темпото и ефикасността на инвестициите на ниво местна власт. Предизвикателството тук е да се определят подходящи финансови механизми, които не застрашават макроикономическата стабилност. Независимо от своята значимост, обаче, в повечето страни тези механизми ще трябва да дойдат в резултат на разрешаването на едно по-голямо предизвикателство и това е изработването на стабилна структура за финансиране на текущите разходи на местната власт.

Изборът на авторите да направят такава уговорка за прилагането на избраната от тях политика е отражение на трудността, с която се сблъскват всички специалисти в областта на политиките, щом трябва да предложат политика, предлагаща решение на много сложни и постоянно променящи се проблеми в постоянно променящи се общества. Затова, посочването на ограниченията на избраната алтернатива трябва да бъде подход, използван от всички автори на стратегически документи в областта на изработването и прилагането на политики.

Представете и обоснове оценката, която давате на отделните политики, използвайки за основа нормативната рамка на анализа

Посочете ограниченията на избраната от вас политика

Проверовъчни въпроси в процеса на писане

Обмислете следните въпроси, които ще ви помогнат да планирате и напишете оценката на алтернативните политики:

- Какви възможни политики ще дискутирате в своя стратегически документ?
- Коя е избраната от вас политика?
- Какъв подход ще използвате, за да аргументирате избраната от вас алтернатива?
- Какви са ограниченията на избраната от вас политика?

За всяка от алтернативните политики

- Каква е цялостната ви оценка на тази политика?
- Защо предпочитате тази алтернатива?/ Защо не предпочитате тази алтернатива?
- Върху кои критерии от нормативната рамка на анализа базирахте вашето решение?
- Кои са положителните и отрицателните аспекти на тази политика?
- Каква е съпоставката между тази политика и останалите?

5.7.2 Построяване на възможните политики: текст и аргументация

Акцентът в този раздел е върху текста и аргументацията, защото смятаме, че авторът на политики трябва да познава не само структурните и организационните особености на този елемент от текста, но и текстуалните особености на аргументацията, за да напише ефективен стратегически документ. Раздел „Текст и аргументация на описанието на проблема“ (5.6.2) третира същите въпроси. Много от въпросите разгледани там, са директно приложими за изработването на настоящия елемент от текста, а именно кохерентност, конструиране на елементите от тезата и използването на отделни параграфи. Поради тази причина, настоящият раздел ще се спре изключително на разликите между двата елемента, които се крият основно в начина на използване на източници. Ако все още не сте се запознали с раздела, който се занимава с описанието на проблема (5.6.2), ви препоръчваме да го направите, за да извлечете максимална полза от следващата дискусия.

Независимо, че анализираният по-долу пример включва само откъс от раздела, даващ оценка на алтернативните политики, подходите за изграждане на аргументацията им са директно приложими за компонента нормативна рамка на анализа в този елемент.

**Анализ на публикувани стратегически документи,
третиращи проблеми в областта на политиките**

Анализирайте откъса от примерен документ (i): „Финансова децентрализация: От плановост към пазар“; Бърд, Ебел и Уолих, 1995 (“Fiscal decentralization: From command to market”; Bird, Ebel and Wallich, 1995), поместен в 5.7.1./стр. 59. Прочетете също увода на документа (Приложение А) и свързаното с него описание на проблема (5.6.1/стр. 43), за да се запознаете с документа и конкретния проблем, третиран тук. Това ще ви помогне в следващия анализ.

Докато четете, обърнете внимание на:

- различната роля на автора в този елемент и в описанието на проблема;
- различния начин на използване на източници в този елемент и в описанието на проблема.

Анализът на този пример развива двете основни разлики в подхода за изграждане на аргументация в двата елемента от текста – възможните политики и описанието на проблема:

- *По-централната роля на автора*

Един бърз преглед на примера, включващ политическите алтернативи, разкрива по-малко фактологична или описателна информация, за сметка на повече аргументи от страна на автора, отколкото при описанието на проблема. Например, аргументът в параграф 4 от откъса е изграден изцяло на мнението, разсъжденията и решенията на авторите:

[4] В периода на централизираната планова икономика, вземанията на местната власт се определяха от общия план за отпускане на кредити, а централното правителство гарантираше погасяването на дълговете пред банките, така както беше гарант и на държавните предприятия. При настоящите обстоятелства, обаче, такъв щедър достъп на местната власт до източници на финансиране, изглежда неуместен. Ограничените и пределните собствени приходи могат да изкушат местната власт да влезе в преразход при отпускане на кредити. Несигурната макроикономическа ситуация при повечето икономики в преход налага още по-силно ограничаване на достъпа на местната власт до кредитиране. Вземането на кредити за текущи разходи и свободният достъп до кредитиране посредством собственост върху банките от страна на местната власт, изглеждат изцяло нежелателни. Много малка част от новите местни власти имат опит при инвестиционното финансиране, като повечето не могат да подготвят цялостни и изгълъбени със съдържание проекти.

Този откъс е очевиден пример за доминиращата позиция, която авторите заемат, когато излагат решенията си по отношение на предпочитаната от тях политика. Всъщност, доминиращата роля на авторите е налице в целия пример. Този подход влияе пряко върху начина на използване на източниците.

В елемента, представящ възможните политики, трябва да доминира мнението на автора

- *По-ограничена употреба на първични или вторични източници*

Анализът разкрива използването на по-малък брой източници в този елемент, за разлика от този в описанието на проблема. Първо, поради доминиращата роля на автора в този елемент, в него под формата на доказателства присъстват значително по-малко първични или вторични източници. Второ, тъй като разсъжденията и мненията изразени в този елемент са твърди и дефинитивни, източниците използвани в тяхна подкрепа съдържат мнения, а не описания. Трето, въпреки че източниците са използвани по един и същ начин и в двата елемента – в подкрепа на авторското мнение, фактът че са включени като бележки в края на текста, а не са цитирани в самия текст, ги прави по-малко очевидни. Това е още един начин да се открие ясно мнението на автора.

Авторът показва своите експертни и творчески умения при оценяването на предлаганата политика

В елемента, описващ политическите възможности, позицията на автора трябва да е водеща в аргумента и избраната от него политика да бъде сериозно застъпена. Като се има предвид, че науката за изработване и прилагане на политики е ориентирана към целенасоченото решаване на конкретни проблеми, тук е мястото да докажете, че вашата политика представя практическо решение на очертаната проблем и, следователно, представлява ценен принос към дебата на различни политики и за общественополитическата общност като цяло.

Проверовъчни въпроси в процеса на писане

Обмислете следните въпроси, които ще ви помогнат да изградите убедително аргументацията си при представянето на възможните политики:

Кохерентност

- Съществуват ли във вашия текст ясни връзки между описанието на проблема и възможните политики?
- Свързали ли сте ефективно всички подраздели в елемента, представящ политическите възможности?
- Ясни ли са връзките и в рамките на всеки подраздел от елемента, представящ политическите възможности?

Аргументация

- Включва ли всеки аргумент от вашата теза твърдение, доказателство и основание?

Параграфи

- Разделен ли е елементът, представящ възможните политики, ефективно на параграфи, които дават на читателя достатъчно физически паузи?
- Разработили ли сте всеки логически елемент от вашата теза в отделен параграф?
- Кохерентни ли са параграфите ви?

Авторово мнение и използване на източници

- Доминираща ли е ролята на вашата позиция и разсъждения в целия елемент, представящ възможните политики?
- По-малко източници ли сте включили в този елемент, отколкото при описанието на проблема?

Ш Използвали ли сте източниците като доказателство в подкрепа на собствените ви аргументи?

Ш Спазвали ли сте изискванията на издателя/научната дисциплина при цитиране на източниците?

5.8 Заключение и препоръки

Този последен основен елемент поставя край на стратегическия документ, като синтезира основните констатации от изследването и очертава предлагания от автора курс на действие в посока решаване на проблема, третиран в целия документ. Поради тази причина, целта на стратегическия документ като инструмент за вземане на решения и призив за действие се реализира цялостно в този елемент от текста. Фактът, че заключението и препоръките са последният основен елемент от стратегическия документ означава също, че той е решаващ по отношение на трайното впечатление, което читателят ще запази от документа. Като се има предвид процеса на четене и основните интереси на част от аудиторията на тези стратегически документи, ролята на този елемент изглежда още по-важна: много читатели прочитат този раздел заедно с увода и извлечението или резюмето като подготвителен етап, т.е. преди да се запознаят с основната част на документа. Следователно, елементът, включващ заключението и препоръките, има решаваща роля при запознаването на читателя с документа като цяло. Някои читатели се интересуват най-вече от препоръките, които дава стратегическия документ и започват с прочита им и едва тогава се запознават с останалата част от текста.

По-подробният преглед на характерните особености на този елемент ще започнем с анализ на два примера.

Заключението реализира ролята на стратегическия документ като инструмент за вземане на решения

Анализ на публикувани стратегически документи, третиращи проблеми в областта на политиките

Прочетете елементите от примерни документи (ii) и (iii), съдържащи заключенията и препоръките. Прочетете също уводите на документите (поместени в Приложение А), за да се запознаете с техния контекст.

Докато четете, обърнете внимание на:

- структурата и съдържанието на този елемент от текста;
- ефективността на двата примера като инструменти за вземане на решения.

Пример(ii):

„Открита конкуренция, прозрачност и безпристрастност при възлагането на договори за обществени услуги от местната власт“ (“Open Competition, Transparency and Impartiality in Local Government Contracting Out of Public Services”; Baar, 2001)

Заключение

Обществената политика и разпоредбите в сферата на обществените поръчки в анализираниите страни от ЦИЕ се характеризират със сериозни недостатъци. Значителна част от процедурите за възлагане на договори за обществени поръчки не отговарят на изискванията за спазване на конкурентния принцип, широко разпространени са случаите на тайно договаряне, а конфликтите на интереси са като цяло слабо регулирана област. Тези обстоятелства основателно водят до липса на обществено доверие и уважение към процедурите за възлагане на поръчки и на практика жизненоважни елементи, като гражданско участие и контрол, изцяло липсват.

Реформата в тази сфера трябва да включва следните елементи:

1. Всички договори за обществени поръчки (с изключение на най-малките договори) трябва да се възлагат чрез открита процедура, гарантираща конкуренция между кандидатите.
2. Продажбите и отдаването на обществено имущество и придобиването на дялови капитали в обществени предприятия трябва да се извършват при условия, гарантиращи свободна конкуренция, еднакви с тези при възлагане на договори за обществени поръчки.
3. Всички обществени договори с частни предприятия за предоставяне на обществени услуги трябва да бъдат достъпни за гражданите (с много малко изключения, касаещи точно определени части от договори при изключителни обстоятелства).
4. Изработването на обществени договори трябва да бъде отворен процес, гарантиращ гражданско участие и контрол.
5. Информацията, подадена в рамките на процедурата за образуване на цената, трябва да бъде обществено достояние.
6. Законодателството за конфликт на интереси трябва да включва:

- а. Широка дефиниция на понятието конфликт на интереси;
- б. Разпоредби за деклариране на имуществото от лица, заемащи висши държавни длъжности;
- в. Разпоредби, забраняващи за определен период от време представянето на частни компании от лица, заемали висши държавни длъжности;
- г. Разпоредби, предвиждащи защита на лица, сигнализирали за нарушения;
- д. Разпоредби, предвиждащи наказателни мерки при нарушаване на закона;
- е. Независими национални комисии, които да прилагат закона за предотвратяване и разрешаване на конфликт на интереси.

Крайно необходимите обществени инвестиции в предоставянето на обществени услуги не могат да бъдат направени, защото са неспособни, но проблемът може да бъде решен чрез възлагането им на външни изпълнители. Предлаганите тук реформи, обаче, не изискват обществени разходи, а предоставят възможности за значително увеличаване на инвестициите в обществените услуги, които бъдат възложени на външни изпълнители.

Пример (iii):

„Между активното одобрение, пасивното съгласие и недоверчивото оттегляне“ (“Between Active Appreciation, Passive Approval and Distrustful Withdrawal”; Swianiewicz, 2001)

Заключения

Както отбелязахме в началото на настоящата глава, при изграждането на системата за местно самоуправление, всяка от анализирани страни постави акцент върху различни ценности на местната демокрация. Чехия и Словакия обърнаха по-голямо внимание върху демократичната представеност на местните общности, докато реформата в Полша постави на преден план ефективността при предоставянето на услуги. Тези отлики, както и различията в териториалната им организация – със сравнително големите общини в Полша и голямо раздробяване в останалите страни – са в голяма степен отразени във взаимоотношенията между местните власти и гражданите.

Както предположихме от модела, представен в началото на главата, средното ниво на доверие и интерес към местната обществена дейност, измерен чрез броя гласоподаватели на местните избори, е най-високо в Чехия и Словакия, а текущото ниво на лица, заемащи длъжността кмет е най-голямо в Полша. От друга страна, полската система на местно самоуправление позволява най-ефективна децентрализация на най-широк кръг услуги. Този въпрос, обаче, излиза извън параметрите на тази глава. Разликите между анализирани в този параграф страни са вероятно свързани с различните „философски предпоставки“, както и с териториалната организация на тези страни.

Независимо от множеството описани по-горе разлики, засягащи по-скоро отделни детайли, общата картина на взаимоотношенията местна власт – граждани е до-

ста сходна в четирите разглеждани страни. Едновременно с това, тази картина съвсем не е лишена от сложност. Би било грешно да приемем, че самото съществуване на местно самоуправление няма значение за общественото мнение. Повечето хора са по-удовлетворени от действията на местната, отколкото на централната власт. Те смятат, че тяхната общинска администрация се стреми да представи интересите на цялата местна общност, а не на отделни избрани групи.

От друга страна, би било еднакво опростено схващането, че съществува идеална местна власт: обичана от всички, спечелила всеобщо доверие и мобилизираща местните общности за съвместни действия в името на обществения интерес. Първо, положителните мнения, цитирани в предходния параграф, не са еднозначни. Редица граждани предпочитат да останат безучастни и не могат да си създадат собствено мнение за работата на местните власти. Налице е и сравнително широко разпространен страх от корупция на местно ниво, макар че трябва да отбележим, че поне в Унгария (но не и в Полша) битува общото мнение, че представителите на местната администрация са по-малко податливи на корупция, отколкото на централната. Броят на гласоподавателите на местните избори е обикновено по-нисък от този на парламентарните избори и – особено – от този на президентските избори в Словакия и Полша. Това е просто още един пример за сравнително ниското ниво на участие и нагласата, че местната политика е от сравнително малко значение.

Заслужава си да подчертаем, че общата тенденция в нагласите към местните власти не е негативно. Нещо повече, в някои аспекти – например нивото на доверие – те са доста позитивни и в голяма степен стабилни. За разлика от това, в отношението на подкрепата към централните политически институции (правителство, парламент и президент), виждаме значителни промени, дори и в рамките на сравнително кратки периоди от време. В някои случаи забелязваме много високи очаквания от местното самоуправление, датиращи от началото на периода на преход, което е довело до известно разочарование малко по-късно. След това доверието, удовлетворението и интересът към местната власт са се стабилизирани на ниво далеч по-ниско от очакваното, но в никакъв случай не фатално ниско.

И на последно място, но не последно по важност, мненията на отделните граждани са изключително разнообразни. Нагласите на някои от тях могат да бъдат обяснени като „активното одобрение“, други като „пасивното съгласие“, а трети като „недоверчивото оттегляне“ от обществените дейности. Всяка от тези три групи е достатъчно голяма, за да заслужава вниманието ни и да ни предпази от лесно обобщение.

Практически препоръки:

Съществуват ли някакви практически препоръки, произтичащи от проучването? Можем да ги обобщим по следния начин:

- *Местните власти в анализираните страни са добре установени и признати деюкратични институции.* Това е така, независимо от множеството недостатъци на местната демокрация, изброени по-горе. Следователно, допълнителното укрепване на позициите на местните власти изглежда разумен начин за укрепване на цялата демократична система.
- *Необходима е повече информация за реформените процеси на децентрализация.* В повечето описани случаи преобладаващата част от населението подкрепя осъществяването на процесите на децентрализация. Тази подкрепа, обаче, в някои случаи се е изпарила с течение на времето. Същест-

уват също доказателства, че поне частично това се дължи на недостатъчната информация за целите и практическите последици от въведените промени.

- *Необходими са повече изследвания.* Знаем много за техниките, използвани за подобряване на комуникацията между местните власти и гражданите, но не съществува систематизирана информация за резултатите от практическото прилагане и използването на тези техники. С оглед на това, първата ни препоръка е, че са необходими повече изследвания по тези въпроси.

Освен това сме запознати с техниките, използвани от местните власти. Но ако работим на ниво проучване на конкретни случаи, вместо на ниво систематичен анализ, не можем да получим представа за тяхната разпространеност. В тази посока определено са необходими повече изследвания.

- *Необходими са повече консултации с гражданите, но те не трябва да водят до избор на политика в услуга само на най-активните групи.* Местните власти трябва непременно да бъдат окуражавани да търсят повече начини да научат предпочитанията на гражданите и да ги взимат под внимание при изработването на местни политики. Трябва да отбележим, че този процес крие и уловки, които трябва да бъдат избягвани. Обикновено са налице сравнително малки групи, които са най-активни при изразяването на лично мнение и трябва да се внимава различните техники за комуникация с гражданите да не доведат до изработване на политики, които поставят на преден план само претенциите на тези групи.

- *Първо преценете качеството на услугите, предоставяни от местната власт.* Като се има предвид сравнително рядко срещаното желание на гражданите да взимат пряко участие във формулирането на политики, подобряването на качеството на местните услуги може да се окаже най-добрата стратегия за повишаване на нивото на удовлетвореност на гражданите не само по отношение на действията на местната власт, но и на качеството на местната демокрация. В много случаи това може да се окаже по-важно, отколкото прилагането на различни форми на комуникация и интерактивно управление. Анализът в главата, посветена на Унгария показва, че гражданите в населени места, където обществените услуги са по-добри, често са на мнение, че техните претенции са били взети под внимание при формулирането на обществената политика. От друга страна, гражданите в населените места с по-нискокачествени услуги са склонни да мислят, че мнението им не е било чуто.

Анализът на този и други примери разкрива три структурни компонента, които обикновено присъстват в елемента, представящ заключенията и препоръките:

- Заключение и препоръки
- Синтезирано обобщение на основните констатации
 - Списък от препоръки
 - Заключителни бележки

Останалата част от тази глава разглежда подробно всеки от тези три компонента с цел да изгради разбиране и да даде насоки за написването на този елемент от стратегическия документ.

- *Синтезирано обобщение на основните констатации*

Синтезираното обобщение включва само най-основните идеи от описанието на проблема и възможните политики

Елементът „Заклучение и препоръки“ обикновено започва с обобщение на най-важните констатации от предходните два елемента от изследването (описание на проблема и възможни политики). Поради факта, че проучването в областта на политиките вероятно представлява дълъг, сложен и подробен документ, извеждането на заключения и извършването на преглед и обобщение на основните констатации е важна стъпка преди да изложите подробно конкретните си предложения. Този компонент, обаче, трябва да включва нещо повече от резюме или преповтаряне на главните констатации, т.е. трябва да прави синтезирано обобщение, което извежда и обвързва в логично цяло само важните резултати от анализа и целта му е да подкрепи и обоснове препоръките за политика, които ще последват.

Анализираните по-горе примерни заключения и препоръки показват, че техните автори синтезират и правят заключения от проучванията си уверено и точно, а това е важен фактор за ефективното разработване на този елемент. Между двата примера, съществуват значителни разлики по отношение на дължината и степента на подробност на синтезираното обобщение. Обобщението в пример (ii) се състои от един кратък параграф, докато този компонент от пример (iii) е по-дълъг от страница. Невъзможно е да се дадат точни правила по отношение на дължината на този компонент, тъй като тя зависи от сложността на изследването, прилаганата методология, използваните данни и броя на третираните въпроси. Когато разработвате този компонент от вашия документ, трябва внимателно да обмислите кои констатации от проучването си и колко подробности да включите в него, така че препоръките, които предлагате, да следват логично. Не трябва да забравяте целта на този компонент, а именно да направи кратък обзор само на най-важните констатации и да пристъпи към излагане на препоръките възможно най-бързо.

Очертайте мерките, които предлагате за разрешаване на проблема

- *Списък от препоръки*

Този компонент очертава практическите стъпки, които е необходимо да се предприемат, за да се осъществи избраната политиката, която авторът е аргументирал в елемента, представящ възможните политики. Ролята на този компонент в документа е централна, тъй като крайната му цел не е да събере и анализира данни по конкретен проблем, а да разработи списък от препоръки въз основа на проведеното проучване.

За да убедите читателя, че направените от вас препоръки представляват най-доброто средство за разрешаване на проблема, около който е изградено цялото изследване, вашите препоръки трябва да са ясни, практически ориентирани, убедителни, логични и изчерпателни. Прегледът на различни подходи към този компонент може да ни помогне с някои насоки при написването на ефективни препоръки. Авторът на пример (iii) озаглавява този раздел „Практически препоръки“ и това показва ясно на читателя, че предлаганите мерки предвиждат практическо решение на проблема. Авторът очертава всяка препоръка в едно изречение, последвано от допълнително разяснение и обосновка на всяка препоръка, например:

- *Необходима е повече информация за реформените процеси на децентрализация. В повечето описани случаи, преобладаващата част от населението подкрепя осъществяването на процесите на децентрализация. Тази подкрепа, обаче, в някои случаи се е изпарила с течение на времето. Съществуват също доказателства, че поне частично това се дължи на недостатъчната информация за целите и практическите последици от въведените промени.*

За разлика от това, списъкът от препоръки в пример (ii) е сбит и конкретен и всяка от препоръките се състои от едно изречение, например „5. Информацията, подадена в рамките на процедурата за образуване на цената, трябва да бъде обществено достояние.“ Когато избирате подхода си за написване на препоръките, трябва да прецените кой е най-подходящ за вашата проблемна област, за констатациите от изследването и за типа решения, които предлагате.

Анализ на публикувани стратегически документи, третиращи проблеми в областта на политиките

Прегледайте бързо примерните заключения и препоръки в предното каре и се съсредоточете върху:

- начина, по който е представен списъка от препоръки по отношение на оформлението и формата им.

Практическото решение на даден проблем в областта на политиките обикновено представлява стратегия и поради това никоя препоръка сама по себе си не може да предостави цялостно решение. Затова авторите обикновено разделят препоръките в отделни предложения, всяко от които третира един аспект от проблема и решението, както е видно от двата анализирани примера. Пример (ii) представя шест различни аспекта на предлаганата политика при възлагането на обществени поръчки.

Разделете и представете предлаганото от вас решение под формата на отделни мерки

Това показва, че препоръките представляват списък от практически предложения, които да бъдат осъществени и прави списъка от предложени препоръки максимално ясен и убедителен. При разделянето и представянето на своите препоръки, авторите използват различни подходи и формати, като се стремят читателите да различат препоръките бързо и недвусмислено. Препоръките могат да бъдат:

- включени в отделен раздел със заглавие, което разкрива тяхното значение (пример (iii));
- номерирани и по-навътре на реда (пример (ii));
- разделени на нов ред с тирета (пример (iii));
- в курсив, за да се отличи основната част или главната идея (пример (ii)).

Когато пишете списъка си от препоръки, обмислете как да ги разделите логично в отделни предложения и какъв подход да използвате, за да бъдат лесно откриваеми.

Заклучителните бележки придават завършеност на стратегическия документ

• *Заклучителни бележки*

Понякога авторите решават да включат някои заключителни бележки, за да придадат завършеност на тезата, която са развили в целия документ. Друга функция на този компонент е да накара читателя да продължи да размишлява по темата в документа и след като го е прочел. При разработването на този компонент авторите често използват подход, който затваря кръга на дискусиата, т.е. връща акцента на дискусиата към по-широкия контекст на проблема, който е бил представен в началото на увода. Това придава усещане за цялостност на документа и може ефективно да завърши тезата, като покаже на читателя, че осъществяването на предложените решения на проблема ще има по-широко влияние над обществото. Този компонент не присъства в никой от анализирани примери, но вие можете да обмислите дали включването на такъв компонент е подходящо за контекста на вашето проучване.

Проверовъчни въпроси в процеса на писане

Следващите въпроси могат да ви помогнат при написването на този елемент от стратегическия документ:

- Само основните констатации от проучването ли сте синтезирали?
- Препоръките ви логично ли са разделени под формата на отделни мерки и ясно ли са представени?
- Всички препоръки ли са написани ефективно?
- Заключението дава ли усещане за завършеност на документа?

5.9 Бележки в края на текста

Бележките в края на текста са по-обичайни при изследването в областта на политиките, отколкото бележките под линия

Публикуваните стратегически документи в областта на политиките често включват отделна страница, озаглавена „Бележки в края на текста“ или „Бележки“ след заключението и препоръките. Този елемент включва списък от номерирани бележки, които отговарят на номерацията на конкретни места в основния текст. В някои публикации са предпочетени бележките под линия, т.е. включването на тези бележки в основната част от текста на съответната страница. В някои научни дисциплини бележките в края на текста или бележките под линия са приети за правило при посочването на всички източници. Това, обаче, не е обичайно при изследванията в областта на политиките. Освен цитирането на автора и датата в самия текст, бележките в края на текста или тези под линия са позволени, а много издатели посочват каква е предпочитаната от тях система. И макар че такива бележки са допустими в тези системи, от автора се очаква да ги използва възможно най-рядко. Анализът по-долу разкрива функциите на този елемент от документа.

Анализ на публикувани стратегически документи, третиращи проблеми в областта на политиките

Разгледайте бележките в края на текста от пример (iii) „Между активното одобрение, пасивното съгласие и недоверчивото оттегляне“ (“Between Active Appreciation, Passive Approval and Distrustful Withdrawal“; Swianiewicz, 2001) и помислете:

- какви са функциите на шестте бележки тук?

Бележки

- ¹ За повече информация за сравнението на процесите на децентрализация в четирите анализирани страни, виж например Балдершайм и съавтори. (1996)
- ² Проект LDI беше спонсориран от норвежкото правителство и координиран от Харалд Балдершайм от университета в Берген, Норвегия.
- ³ Много по-трудно е да се формулират точни заключения за Унгария, тъй като за нея не разполагаме със сходна информация за ценностите на местните политики. С оглед на териториалното ѝ разделение, можем да предположим, че Унгария прилича повече на Чехия и Словакия, отколкото на Полша, но след като наблюдавахме унгарските дискусии по въпросите на местното самоуправление през изтеклото десетилетие, можем да отбележим повишено внимание към децентрализирането на услугите и ефикасността при предоставянето им.
- ⁴ Проучването беше проведено въз основа на представителна извадка на местното население през април 2000 г. от IVVM в Чехия, от TARKI в Унгария, от VILMORUS в Литва и от CBOS в Полша. За съжаление Словакия, четвъртата страна, анализирана в тази книга, не беше включена в цитираното проучване.
- ⁵ Трябва да добавим, че някои кметове предпочетоха политическа кариера на по-високи нива от местната власт след реформата от 1988 г. Но този сравнително нисък брой не променя общата картина на висок процент кметове, които изгубиха постове си в резултат на последвалите избори.
- ⁶ Данни за Чехия липсват, но няма причина да считаме, че положението там се различава коренно от другите три страни.

От горния анализ става ясно, че функциите на бележките в края на текста са:

- *да разширят дискусията и да предоставят допълнително обяснение или информация*

В този случай допълнителната информация е свързана с основния текст и подкрепя разсъжденията в него, но не е включена директно в текста, защото ролята ѝ в подкрепа на основните аргументи не е централна и включването ѝ там би нарушило потока на дискусията. В пример (iii) авторът използва всички бележки за тази цел, с изключение на една. Понякога авторът посочва изрично, че в бележката се съдържа допълнителна информация, както е примерът с бележка 5, която започва с: „Трябва да добавим, че...“

Бележките в края на текста дават повече информация и посочват допълнителни източници

- да насочат заинтересованите читатели към източници с допълнителна информация или предистория на въпросите, дискутирани в основната част на текста

Очевидно е, че авторът не може да разисква всички аспекти на всеки от въпросите в документа и поради това бележките в края му насочват читателите към допълнителните източници, които са използвани в процеса на изследването. Първата бележка от пример (iii) е включена с тази цел и това е видно от първото изречение в нея: „За повече информация...“.

5.10 Библиография

Библиографията дава на читателите достъп до основата на вашата теза

Библиографията или списъкът от използвани източници представлява ключов елемент от стратегическия документ в областта на политиките, тъй като дава на читателите ви достъп до основанията за вашата теза. Включвайки списък от цитирани източници, вие давате възможност на читателя да прецени базата, върху която сте изградили тезата си и му осигурявате изчерпателен справочник на наличните понастоящем източници на информация по темата или региона, които разглеждате, за да може да ги използва за лично проучване. Всъщност, библиографията е особено важна за целите на изследователите в областта на политиките, които искат да окажат влияние върху мнението на техните колеги анализатори. Този раздел се занимава с два основни въпроса по отношение на библиографията.

Изследването в областта на политиките обикновено следва правила за цитиране на източника с автора и датата на издаването му

- Следвайте изискванията за цитиране на източници, приети във вашата научна дисциплина/от издателя

Почти всяка научна дисциплина обикновено приема определени правила за начина, по който в текста се включват източници или се прави препратка към тях, които да съответстват на нейните цели и да бъдат използвани от всичките ѝ членове. В областта на изследванията на политики, приетото правило е да се цитира авторът и датата, например (Хакет, 2001). Както споменахме в раздел 5.6.2, има различни стилове на цитиране на автора и датата, сред тях тези на Американската асоциация на филолозите и Чикагския университет. Правилата за цитиране са категоризирани в зависимост от метода на препращане към източниците в текста, т.е автор и дата или бележка, те дават информация за подредбата на библиографията/списъка от източници. Следващият пример илюстрира начина за цитиране на автора и датата на източника в библиографията според правилата на Американската асоциация на филолозите:

Дорнбуш, Рудигер и Станли Фишер (1987) *Макроикономика*. (4-то изд.)
 Ню Йорк: Макгроу-Хил.

Приложение Б ще ви даде обща представа за правилата на Американската асоциация на филолозите за цитиране на автора и датата на източника. То включва също указания за това как да правите препратки в текста и как да цитирате книги, статии от специализирани периодични издания, вестници/списания, правителствени документи и други източници в библиографията си. В настоящия наръчник също са използвани правилата на Американската асоциация на филолозите за цитиране на автора и

датата на източника, така че раздел „Използвана литература“ представлява цялостен пример за библиография в този стил.

Въпреки че правилата за цитиране на източниците на Американската асоциация на филолозите и Чикагския университет са широко използвани, те не съвпадат с изискванията на всички издатели. Затова е важно да разберете какви са правилата, предпочитани от издателя и да ги следвате в целия текст. Ако имате късмет, може да се окаже, че издателят е изложил в писмен вид изискванията си, които включват и правилата за цитиране на източници. Други издатели може да ви кажат, че посочването на автора и датата е приемливо за тях. В този случай си изберете един стил и се придържайте към него. Помнете, че дори отначало да ви се струва трудно, следването на тези процедури ще улесни достъпа на читателите до труда ви, ще засили доверието в експертните ви умения и ще ви даде възможност да натрупате практика в изследователската работа, тъй като се изисква да водите много подробни записки.

Запознайте се с изискванията на издателя за цитиране на източниците

- *Специфични особености при изследването в областта на политиките*

В рамките на установените правила за цитиране на източници съществуват много особености, приложими в конкретни ситуации и две от тях си заслужава да бъдат упоменати във връзка с професионалните нужди на специалистите в областта на политиките в ЦИЕ. Първо, поради характера на определени теми на изследванията в областта на политиките, може да ви се наложи да включите широк спектър от източници, включващи книги, специализирани периодични издания, отчети, вестници, списания, нормативни актове, правителствени документи и интервюта. Поради голямото разнообразие на тези източници, може да ви се наложи не само да ги изброите по азбучен ред, но и да ги групирате по типове. Второ, докато изработвате своя стратегически документ, може да ви се наложи да използвате източници, които не са издадени на английски език. Когато ги включвате в библиографията си, преведете ключовите части от цитата на български/английски език, за да позволите на националната/международната си аудитория максимален достъп до тях. Примерът по-долу илюстрира този често срещан поход:

Служба за Национални и етнически малцинства (1999). *Kisebbszegek Magyarországon* (Малцинствата в Унгария). Будапеща: Автор.

5.11 Приложения

След основната част на текста авторите обикновено решават да включат допълнителна информация в приложения. Настоящият раздел се занимава с четири аспекта, които обясняват необходимостта от този елемент в стратегическия документ.

- *Приложенията подкрепят и допълват основните аргументи в документа*

*Приложенията
подкрепят
основните
аргументи в
текста*

Подкрепящата функция на приложенията обслужва читатели, които искат да разширят разбирането си по въпросите, които третира документът. Това се постига чрез предоставянето на информация, която допълва тази в основния текст. В пример (ii) „Открита конкуренция, прозрачност и безпристрастност при възлагането на договори за обществени услуги от местната власт“ (“Open Competition, Transparency and Impartiality in Local Government Contracting Out of Public Services” (Vaag, 2001), авторът е включил две приложения: „Приложение А: Текст на конституционните разпоредби и законодателството, гарантиращо свобода на информация, и случаи, в които изискванията за свобода на информацията не се прилагат (включително законодателство в областта на търговските тайни) в страните от Централна и Източна Европа“ и „Приложение Б: Решение на унгарски омбудсман – обществен достъп до договор за концесия на магистрала.“ Тези приложения предоставят подробна информация от правен характер в подкрепа на основния акцент в документа – възлагането на обществени поръчки. Например, Приложение А включва откъси от конституциите на тринадесет страни от ЦИЕ. Читателите, които се интересуват конкретно от тези законодателни или договорни въпроси, могат подробно да се запознаят с тях.

За да изпълняват ефективно своята подкрепяща функция, приложенията трябва да бъдат използвани правилно, т.е. авторът трябва да прави препратки към съответните приложения на подходящи места в основния текст. Докато разглежда прозрачността и използва за пример Унгария, авторът на пример (ii) директно препраща към второто приложение: „Приложение Б съдържа пълния текст на решението на омбудсмана“. По този начин читателят ясно разбира защо е включено това приложение и коя част от документа подкрепя то, вместо да му се налага да гадае мотивацията на автора.

- *Приложенията не са задължителен елемент и трябва да бъдат включени, само ако са необходими*

Много от стратегическите документи, които бяха анализирани в процеса на написване на това ръководство, не съдържат приложения. Затова авторът трябва да прецени ползите от включването на допълнителна информация под формата на приложения. Въпросите в следващото каре ще ви помогнат в процеса на вземане на това решение и ще покажат дали е оправдано включването на приложения.

- *Чести критерии при избора на информация за приложенията – вид, дължина и детайлност*

Невъзможно е да се даде рецепта за съдържанието на приложенията, тъй като всяко изследване в областта на политиките се различава по отношение на проблема и въпросите, които третира, както и по методологията и източниците на данни, които използва. Когато избирате какво да включите, е важно да прецените коя информация ще бъде от полза за вашата дискусия. В целия текст на пример (ii) авторът поставя акцент върху правните аспекти на проблема и затова в подкрепа на тезата си той включва и Приложение А, съдържащо части от съответните закони и разпоредби от тринадесет страни. Включването на такава подробна информация в основния текст би нарушило естествения ход на дискусията и затова е по-уместно тя да бъде поместена в приложение. Изборът на подкрепяща информация ще зависи и от

избора ви на методология и данни. Например, ако за целите на изследването е направено първично проучване, някои от използваните инструменти и подробните данни могат да бъдат представени в приложение.

- *Приложенията обикновено са разделени и обозначени посредством букви и заглавия*

Двете приложения в пример (ii) са обозначени с буквите А и Б. Приложенията са подредени в реда, в който се появяват в документа. Важно е също да поставите описателно заглавие на приложенията, което да информира читателя за темата и съдържанието им. Заглавията на приложенията могат да бъдат включени в съдържанието за по-лесното им откриване от читателите.

Проверовъчни въпроси в процеса на писане

Отговорете на следните въпроси, за да прецените дали документът се нуждае от приложения в негова подкрепа:

- Необходимо ли е да се включи допълнителна информация в приложения или е достатъчно да се цитира първоначалния източник в текста (или в бележка в края на текста/под линия)?
- Информацията в приложенията от решаващо значение ли е за аргументирането на някое от вашите твърдения?

5.12 Азбучен показалец

Включването на азбучен показалец е обичайна практика, особено в редакторски издания с поредица от документи от различни автори. Този компонент може да бъде озаглавен „Показалец на понятията“ или „Показалец по теми“ и представлява удобен инструмент за проучвания, защото позволява бърз достъп до различните проблеми, които изданието покрива. По-заетите читатели искат да открият бързо текстовете, които ги интересуват и обикновено първо се консултират с азбучния показалец, за да открият частите от книгата и конкретните документи по определен въпрос. С други думи, показалецът включва обзор на ключовите думи в книгата, затова трябва да е представителен за цялото ѝ съдържание и да бъде лесен за използване. За да разберем механизма за съставяне на показалеца, ще анализираме един пример.

Показалецът представлява удобен инструмент за локализиране на конкретни текстове при проучване

**Анализ на публикувани стратегически документи,
третиращи проблеми в областта на политиките**

Разгледайте откъса от азбучния показалец на редакторска книга, озаглавена „Децентрализиране на социалистическата държава: финансови взаимоотношение между отделните нива на властта в икономики в преход“ (Бърд, Ебел и Уолич, 1995).

Обърнете внимание на :

- включените в показалеца понятия;
- формата и оформлението на показалеца.

Етнически малцинства: географско разпределение на, 325; законодателство за, 336, 348-52, изисквания за автономност от, 380, 381, 384-85, 403; образование на, 330, 342-4; права на, 311-13, 367, 380; програми за, 351, 362-4;

Предприятия: данък печалба на частни, 160, 162, 300, 304-5; експлоатация на естествени ресурси от, 392, 396; местно данъчно облагане на, 42-43, 304-5; общинска собственост, 167, 198, 217-18; общински продажби на, 30-31, 62, 618, 103, 106, 133-34, 351; отговорност за разходите на, 36, 62, 62, 620; постъпления от продажбата на, 31, 62, 618, 106, 133-34; потенциални местни злоупотреби на, 9, 42; предоставяне на обществени и социални услуги от, 12, 198-99, 287, 188-89, 291, 318, 65, 352-53; собственост на местната власт, 19, 27-28, 198, 217-18, 232-33, 274, 288; собственост на румънските, 232-3; и съпротива срещу приватизацията, х, 5, 296-97, 311, 318, 68; увеличаване на местните данъци на, 367-68;

Както е видно от примера, показалецът се състои от по-широки понятия или заглавия, които отразяват основния принцип на организация и по-детайлни и описателни понятия в рамките на по-общото понятие. По-тесните понятия са поставени по-навътре в реда, за да се изрази йерархичност, а след тях са изброени страници, които препращат на точното място в текста на книгата.

6. ПУБЛИКУВАНЕ НА СТРАТЕГИЧЕСКИЯ ДОКУМЕНТ

Основният метод за разпространение на идеите и препоръките, произтичащи от изследването в областта на политиките, е да бъдат публикувани. По този начин, ако бъде прочетен от широк кръг заинтересовани страни и те започнат да действат съобразно препоръките в него, стратегическият документ може да изпълни функцията си на призив за действие. Публикуването на стратегически документи играе важна роля в разширяването на дебата в областта на политиките и развитието на обществено-политическата общност в ЦИЕ.

В процеса на публикуване на стратегическия документ, неговият автор влиза в партньорство с издателя. Характерът на това партньорство е взаимно изгоден, тъй като издателите на такива документи също са членове на общественopolитическата общност и чрез публикуването на материали по определени теми те осъществяват своята мисия. В резултат на това те подбират за публикуване стратегически документи, които им помагат да осъществят собствените си цели. Има различни начини за изграждане на това партньорство: авторът може да поеме инициативата и да се обърне сам към издателя; много издатели организират конкурси за написването на стратегически документи; авторите могат да бъдат членове или сътрудници на институции, които се занимават с издателска дейност в областта на обществените политики. Какъвто и да е характерът на взаимоотношенията им, т.е. авторът избира издател или издателят се обръща към автор, последният трябва да се увери, че целите на двете страни са съвместими.

Публикуването на стратегическия документ може да се окаже продължителен и сложен процес и настоящият раздел ще ви даде идеи и съвети за него. Въпреки вътрешната връзка между последователните стъпки от този процес, те са разгледани поотделно в четири раздела.

6.1 Съобразяване с изискванията на издателя

С оглед на описаните по-горе взаимоотношения, авторът трябва да има предвид факта, че за да достигне до широката си целева аудитория, т.е. общественopolитическата общност, той трябва да получи одобрението на своя първи читател, а именно издателя. Всеки издател има различни изисквания по отношение на структурата, формата и цитирането на източници и вие като автори трябва да сте добре запознати с тях, за да представите за публикуване документ, който отговаря на тези изисквания.

Много издатели улесняват авторите, като формулират в писмен вид своите формални изисквания за стратегическите документи. Такъв тип указания обикновено можете да намерите в уеб сайта на издателя или в предходните му издания. Два примера за такива указания са „Конкурс за стратегически документи“ на Мрежата от

Публикуването е партньорство между автора и издателя

Следвайте формалните указания на издателя за стратегическия документ

институти и училища по публична администрация в Централна и Източна Европа¹¹ и „Инструкции за автори“ на Специализираното издание за социални политики.¹² Указанията за написване на стратегически документи на Мрежата от институти и училища по публична администрация в Централна и Източна Европа са сравнително кратки, докато тези на Специализираното издание за социални политики са доста по-обширни и подробни. Последните са описани в различни раздели: Обръщение на издателя, Предаване на ръкописа, Подготовка на ръкописа, Подготовка на текста, Редактиране на текста, Отделно отпечатване на материала.

Принципно, указанията са свързани със структурата, стила, дължината, формата, цитирането на източници, авторските права и темите на стратегическите документи, както и с редактирането и коригирането на текста. Запознаването с указанията на издателя на етапа на планиране на документа е от решаващо значение, тъй като те ще повлияят на организацията на текста и процеса на писане. Важно е да спазвате конкретните указания, тъй като иначе издателят може да откаже да го публикува. Ако изискванията на издателя не са изрично формулирани или имате допълнителни въпроси, обърнете се към него за насоки и разяснения, преди да започнете да пишете. Ще ви бъде от полза да се запознаете с предишни издания на същия издател, за да прецените какви са очакванията и изискванията му.

6.2 Подготовка на ръкописа за предаване

Авторът трябва да предаде ръкописа си в максимално завършен вид

Дотук в настоящото ръководство обсъждахме написването на стратегическия документ в областта на политиките, въз основа на схващането, че черновата представлява работен документ в различни фази на развитие. Поради това, след като приключите с написването на черновата на всички елементи от текста, непременно трябва да прегледате написаното, за да подобрите ефективността на документа. Ключов аспект от взаимоотношенията автор – издател е споразумението, че авторът е отговорен за проверката и редакцията на ръкописа и представянето му на издателя във вид готов за публикуване. Представянето на недоизработен текст крие редица негативни последствия: издателят може изцяло да отхвърли ръкописа; редактирането на текста заедно с издателя да бъде значително по-продължителен и сложен процес; издателят да си състави негативно мнение за професионалните умения на автора, ако получи незавършен и немарливо написан текст. Поради тези причини прегледът и редакцията на документа представляват интегрална част от процеса на неговото написване, който трябва да обмислите и извършите внимателно.

¹¹ Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPAcee). Available on the world wide web at: <http://www.ecn.cz/aic/NEWAIC/publadmim.htm>

¹² "Instructions for Contributions" for the Journal of Social Policy. Available on the world wide web at: <http://uk.cambridge.org/journals/jsp/jscifc.htm>

Проверовъчни въпроси в процеса на планиране

Обмислете следните въпроси, които ще ви помогнат да планирате ефективен процес на редактиране:

- Как ще подходите към процеса на редактиране?
- Колко време ще отделите за редакция на документа?
- Кого ще включите в процеса на редактиране?

Всеки автор подхожда по различен начин към редактирането на текста и за това не съществува единствен правилен начин. Въпреки това, поместеният по-долу 6-етапен процес¹³ на редактиране може да ви послужи за пример:

Примерен редакционен процес:

- Проверете отново съдържанието на всеки елемент от стратегическия документ;
- Уеднаквете стила на черновата;
- Направете езикова редакция на черновата;
- Обърнете внимание на тона на документа;
- Препрочетете и прегледайте целия документ неколкократно;
- Помолете ваши колеги да прегледат документа.

- Проверете отново съдържанието на всеки елемент от стратегическия документ.

Първо прочетете отново указанията на издателя и вижте дали сте включили всички необходими структурни елементи. След това преценете ефективността и изчерпателността на всеки елемент по отношение на неговите структурни и текстуални компоненти, както и на целта му. Обичаен начин за преценяване на ефективността е използването на списък от проверовъчни въпроси. Такъв списък можете да разработите сами или да адаптирате вече съществуващ списък към собствените си нужди. Той ще насочва процеса на редактиране и ще ви помогне да не пропуснете някой важен аспект. Списъкът по-долу е разработен въз основа на анализа на всеки елемент от стратегическия документ в настоящата книга.

Преценете ефективността на целия документ и на всеки от структурните и текстуалните му елементи

¹³ Adapted from Sigismund Huff (1999).

Проверовъчни въпроси в процеса на писане

Използвайте следния списък, за да прецените и преразгледате съдържанието на вашия документ. Ако някой от въпросите или елементите не ви е ясен, можете да препрочетете съответния раздел от ръководството, за да се запознаете по-добре с неговите особености.

Ефективност на целия документ

- Ефективен ли е вашият документ по отношение на целта, която си е поставил, а именно да аргументира ефективно избраната от вас политика?
- Изложили ли сте своята теза по начин, който ще звучи убедително на целевата ви аудитория?
- Осъществили ли сте формулираното намерение, т.е. документът ви изпълнява ли първоначалното ви намерение?

Ефективност на заглавието

- Интересно, ясно, сбито и описателно ли е заглавието ви?
- Съдържа ли ключови думи, които ясно разкриват акцента и проблема, които документът третира?

Ефективност на съдържанието

- Прави ли ясен обзор на документа?
- Структурата му ясна и добре оформена ли е?
- Ефективно написани ли са заглавията на разделите и подразделите?

Ефективност на извлечението или резюмето

- Извлечението/резюмето достатъчно представително ли е за документа?
- Съдържа ли всички необходими компоненти, за да представи цялостно документа?
- Провокира ли интереса на читателя да прочете целия документ?

Ефективност на увода

- Уводът убеждава ли читателя да прочете целия документ и подготвя ли го за това?
- Ясно и убедително ли е дефиниран проблемът?
- Ефективна ли е формулировката на намерението?

Ефективност на елемента, включващ описанието на проблема

- Формулировката на проблема убеждава ли читателя, че съществува неотложен проблем?
- Включили ли сте целенасочено описание на историята и настоящия контекст на проблема?

- Достатъчно и ефективно ли са разработени и обосновани всички аспекти на тезата?
- Подходящо ли са използвани източниците в подкрепа на тезата?
- Адекватно и последователно ли са посочени всички вторични източници (с оглед на изискванията на издателя за цитиране на източниците)?
- Ясно ли са представени данните в таблиците и фигурите?

Ефективност на елемента, представящ възможните политики

- Този елемент показва ли недвусмислено защо избраната от вас алтернатива представлява най-доброто решение на конкретния проблем?
- Ясно ли е основанието, на което правите анализа, т.е. нормативната рамка на анализа?
- Всички алтернативни политики ли са представени и оценени?
- Ясна и добре обоснована ли е позицията ви по всяка алтернатива?
- Адекватно и последователно ли са посочени всички вторични източници (с оглед на изискванията на издателя за цитиране на източниците)?

Ефективност на заключението и препоръките

- Този елемент ясно ли очертава курса на действие за разрешаване на конкретния проблем?
- Този елемент придава ли завършеност на документа?
- Ясно формулирани и практически ориентирани ли са препоръките?
- Лесно откриваеми в текста ли са препоръките?
- Ако читателят прегледа само увода и заключението, ще придобие ли добра представа за документа?

Ефективност на бележките в края на текста

- Следвали ли сте изискванията на издателя за включване на бележки в документа, т.е. бележки под линия или в края на текста?
- Всички бележки ли изпълняват подкрепяща функция по отношение на основния текст?

Ефективност на библиографията

- Включили ли сте всички използвани източници в библиографията?
- Следвали ли сте изискванията на издателя за цитиране на източниците?

Ефективност на приложенията

- Всички приложения ли са тематични и в подкрепа на изложената в документа теза?
- Правилно ли са използвани приложенията, т.е. има ли препратка към всяко от тях в основния текст?

Преценете яснотата, кохерентността и последователността на черновата

- *Уеднаквете стила на черновата*

На този етап трябва да увеличите яснотата, кохерентността и последователността, с които предавате посланието си на читателя. Тези характеристики са много важни, тъй като вашият документ може да съдържа някакво много важно послание, но ако то не е представено по ясен и сбит начин, читателите ви могат да не го схванат ясно. В резултат на това ефективността на стратегическия документ като средство за вземане на решения ще бъде сериозно занижена. На този етап от преразглеждане на документа е добре да помислите за широката му кръг от потенциални читатели и да прецените степента, в която използваните от вас аргументи, понятия и терминология са понятни за тях. От съществено значение е постигането на кохерентност в рамките на всеки елемент и между отделните елементи в стратегическия документ. Последният аспект, който трябва да прецените тук, е дължината на вашия документ. Черновата обикновено е по-дълга от необходимото и затова отделете време, за да сбиете изказа си – това ще помогне на читателя да разбере посланието ви и ще вмести текста ви в изискванията на издателя.

Проверовъчни въпроси в процеса на писане

Използвайте следните въпроси, които ще ви помогнат да редактирате стилово текста:

- Представени ли са аргументите ви по целенасочен и логичен начин, така че да бъдат проследени и разбрани от широк спектър читатели (професионалисти и непрофесионалисти)?
- Ясна ли е структурата на документа и лесно ли може да се проследи?
- Логична ли е последователността на отделните параграфи?
- Лесно ли е да се открие конкретна информация в документа?
- Системата от заглавия и подзаглавия спомага ли за логичния прочит на документа?
- Ще разберат ли вашите читатели езика и терминологията, които използвате в документа?
- Можете ли да намерите и да махнете излишни думи, които не допринасят за значението?

Прегледайте черновата си за езикови грешки

- *Направете езикова редакция на черновата*

Докато пишат своята чернова, авторите понякога не обръщат достатъчно внимание на езика, който използват и на това дали е подходящ за целевата аудитория и за разглеждания от тях въпрос. Също така, авторът може да допусне оби-

чайна езикова грешка или да сгреша в употребата на някои думи по невнимание, докато се съсредоточава над сложна проблематика. Справочниците и граматиките могат да ви бъдат от полза в този процес, но повечето правила в тях са нормативни (напр. избягвайте да използвате страдателен залог) и приложимостта им във вашия документ е ограничена, тъй като не отчитат целта и контекста, в който използвате определени езикови структури, напр. за да поставите логически акцент.

От своя страна, вие трябва да проверите своя документ за езикови грешки, като имате предвид неговия контекст. Ако в него се съдържат твърде много езикови грешки, това ще занижи значително ефективността и яснотата на посланието ви. Също така, ако издателят получи такъв ръкопис, ще реши че авторът не е свършил своята част от партньорските си задължения, тъй като не е извършил адекватна подготовка на текста за публикуване. Още повече, когато авторът и издателят започват да редактират текста заедно, е по-продуктивно да се съсредоточат върху същността на проблематиката, а не върху обикновени езикови грешки.

Всеки автор има индивидуални особености по отношение на употребата на езика, затова помислете на какво да обърнете повече внимание при езиковата редакция на текста си. Подробна информация за езиковата употреба се съдържа в специализираните справочни издания.¹⁴

- *Обърнете внимание на тона на документа*

Това е важен аспект от редакцията на документа, който е пряко свързан с предходния етап. Смесът му се крие във факта, че вашият документ е на практика вашият глас и се стреми да привлече читателя за участие в диалог с вас по въпросите, които разглеждате. Поради тази причина, документът ви трябва да звучи по начин, който пълноценно предава вашето послание на читателя. Изборът на тон – неформален, официален, професионален и т.н. – е във ваши ръце.

Освен да постигнете подходящ за аудиторията и издателя тон, трябва да проверите дали документът е цялостно издържан в него, т.е. дали тонът в целия документ един и същ. Това е трудна задача, но следващият подход и поверовъчни въпроси могат да ви помогнат.

*Преценете в
каква степен
документът
звучи с желанието
от вас тон*

¹⁴ For example, Murphy (1994); Swan (1996); Vince (1994) [За употреба на английски език – Б.пр.]

Проверовъчни въпроси в процеса на писане

- Какъв тон искате да постигнете в документа си?
- Кои ключови думи описват тона?
- Докато четете документа, той звучи ли като вас?
Чувате ли себе си да говорите?¹⁵

Преработвайте документа, докато е наистина готов за предаване

- *Препрочетете и прегледайте целия документ неколкократно*

След като са прегледали всеки елемент от черновата с оглед на всички компоненти в него, много автори се залавят да преработват документа като цяло, докато му придадат максимално завършен вид. Тук авторите използват разнообразни подходи: някои предпочитат да оставят документа за ден-два и да се върнат към него с освежени сетива, които помагат за изглаждането на някои аспекти от документа, които преди това са пропуснали. Друга добра идея е да разпечатате целия документ и да работите на хартия, а не върху електронната му версия – това ви дава по-добър поглед върху целия документ и позволява нанасянето на бележки на различни места в него. Освен това, някои автори твърдят, че докато четат на глас от хартиения вариант на документа си, откриват по-лесно стилистични и езикови грешки, които иначе лесно се пропускат на екрана на компютъра.

Потърсете конструктивна критика от други членове на обществено-политическата общност

- *Помолете ваши колеги да прегледат документа*

След като сте приключили с редакцията на текста, дайте го на свои колеги. Обратната информация и техните съвети могат да повдигнат нови въпроси, можете да получите полезни предложения и разнообразни коментари във връзка с написаното от вас. Ако изследванията във връзка с изследването и/или написването на документа е било направено от екип, членовете му трябва да разменят мнения за работата си. Ако сте единствен изследовател и автор, непременно намерете подходящи колеги, чието мнение да получите, но не забравяйте, че прегледът на такъв документ отнема доста време. Ако имате възможност, консултирайте се с ваш колега, който има издателски опит.

За да бъде продуктивен този етап от вашата работа, не търсете просто одобрението на колегите си. Резултатите тук ще бъдат най-полезни, ако помолите конкретно за конструктивна критика и съвети как да подобрите стратегическия документ. Когато получавате обратна информация, не приемайте лично критиките и не забравяйте, че колегите ви дават мнението си във връзка с вашата работа. Затова обмислете всички мнения и предложения, с оглед на подобряване на ефективността на вашия стратегически документ и нанесете необходимите корекции в текста.

¹⁵ Sigismund Huff (1999).

Цикълът на преработване и коригиране на текста може да продължи безкрайно, затова е важно да изберете правилния момент да финализирате документа и да го предадете на издателя.

Макар че е трудно да разберете кога да спрете, след като сте завършили многостепенния процес на преглеждане и коригиране на текста и сте уверени, че документът е максимално завършен, е време да го предадете за публикуване. Отговорът на следващия въпрос ще ви помогне в избора на подходящ момент за това – смятате ли, че сте изпълнили пълноценно своята част от партньорството в привеждането на текста в завършен вид?

6.3 Предаване на ръкописа

След като авторът е приключил многоетапния процес на преглеждане и коригиране на текста и е уверен, че документът му е вече в завършен вид, следващата му стъпка е да предаде ръкописа на издателя. Тук авторът отново трябва да спазва изискванията на издателя, какъвто беше случаят със структурирането и оформянето на документа. С други думи, ако издателят очаква от вас да предадете ръкописа в електронен A4 формат, задължително трябва да изпълните това условие. Това може да ви се струва маловажно, но издателите обработват много ръкописи едновременно и използването на един стандартен формат улеснява работата им.

*Предайте
ръкописа си във
вид, отговарящ
на изискванията
на издателя*

Всеки издател имат свои изисквания за вида, в който се предава ръкописа, но някои от тях са общи, като например брой ръкописи, начин на предаване (с обикновена или електронна поща), име и адрес на получателя, краен срок за предаване, формат на документа (размер на страниците, разстояния, шрифт). Ако издателят не ви е дал точни указания, се обърнете към редактора за помощ. Указанията рядко посочват необходимостта от придружаващо писмо, но изпращането на такова ще представи ръкописа и ще заздравя взаимоотношенията ви с издателя.

6.4 Съвместна работа с редактора

Този етап от процеса настъпва, ако издателят е приел да издаде ръкописа. Ако ръкописът бъде отхвърлен, авторът трябва да се информира подробно за причините за отказа. По този начин той ще осъзнае грешките си, ще натрупа опит, а вероятно също ще преработи документа си с намерението отново да го даде за публикуване. Много е важно да не приемате отказа лично. Отказът може да е продиктуван от множество фактори и да се окаже, че не е възможно да има работно партньорство между автора и потенциалния издател.

Ако, обаче, ръкописът е бил приет, идва ред на последния етап преди отпечатването на документа. Следва описание на процеса от гледна точка на двамата партньори.

Процесът на редактиране предполага сътрудничество и съгласие между автора и редактора

- *Редактирането на документа е процес на сътрудничество*

Предаването на ръкописа не означава, че ролята на автора е свършила. Процесът на редактиране предполага сътрудничество и обикновено включва редица лица, например редактор, коректори, рецензенти и, разбира се, автора. Ролята и работата на всеки от тях е доста различна. Рецензентите, например, обикновено са експерти в съответната област и коментират съдържанието. Коректорът, от своя страна, е ангажиран с употребата на езика, стила и тона на документа. Процесът на редактиране може да бъде доста продължителен и това зависи от броя на участниците в него, от обема редакторски труд, който е необходим, за да са удовлетворени както редакторът, така и авторът. Задължението на редактора е да се постигне максимално качество на всички материали, които публикува неговата организация и да бъдат те правилно ориентирани към аудиторията. Задължението на автора е да работи с редактора за изработването на документ, който отговаря на изискванията на издателя и едновременно с това представя най-точно автора като активен член на общественополитическата общност.

- *Редактирането е процес на преговори*

След като текстът бъде редактиран от различните участници в този процес, следва процес на преговори докато се стигне до преценка, че документът отговаря на стандарта за публикуване. Както и по време на консултациите му с колеги, на настоящия етап авторът трябва да приеме процеса на преглеждане и редактиране на текста като възможност за развитие. Процедурите на редактиране на този етап зависят от издателя и в някои случаи те се описани в указанията за предаване на ръкописа. Ако това не е така, авторът трябва да се информира сам за начина, по който протича тази процедура. Възможно е редакторите да внесат промени в самия ръкопис и/или да направят коментари и предложения по всички аспекти на документа. Предварителното познаване на този процес ще спести на автора потенциалното усещане за объркване, загуба на контрол и авторство на документа. Авторите не са задължени да приемат всички предложени промени или да следват изцяло съветите на редакторите или рецензентите. От друга страна, последните ви дават нов поглед над работата ви, обикновено са добре запознати с темата и влагат значителни усилия и време в преглеждането на ръкописа. Като имате предвид това, за вас ще бъде от полза да обмислите причините за тези предложения и да прецените дали и как биха променили ефективността на вашия

стратегически документ. Ако авторът счита, че предложенията са неуместни, трябва да информира за това издателя, да обсъди въпроса с него и да даде обяснение и сериозни аргументи за несъгласието си с дадените съвети. Диалогът трябва да продължи през целия етап, докато и двете страни са удовлетворени от резултата и документът се даде за отпечатване.

7. ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ КОМЕНТАРИ/ЗАБЕЛЕЖКИ

Написването и публикуването на стратегически документ в областта на политиките е значително постижение. Първо, ако вашият документ постигне целта си, ще получите удовлетворение от сериозния си принос в разрешаването на проблеми в обществото, в което живеете. Второ, активното ви членство в общественополитическата общност ще ви помогне да се развиете в личен и професионален план, а също ще допринесе за развитието на самата общност в региона, посредством вашата работа и опит.

Всеки път, когато преминете през сложния процес на написване и публикуване на стратегически документ в областта на политиките, вие получавате несравнима възможност да разширите своите познания и умения във всички аспекти на този процес. Възползвайте се максимално от тази възможност да научите повече – това ще ви помогне да се развиете като изследовател и автор и, вероятно, следващият ви опит ще бъде още по-ефективен и ефикасен.

Проверовъчни въпроси в процеса на планиране

Докато планирате процеса на изработване на своя следващ стратегически документ, обмислете предходния си опит в написването и публикуването на такъв документ:

- Кои аспекти на процеса на изследване, написване и публикуване на вашия стратегически документ бяха най-успешни?
- Какви трудности срещнахте в процеса?
- По отношение на кои аспекти от процеса се чувствахте най-уверени и най-неуверени?
- Какви промени бихте направили следващия път, за да повишите ефективността на процеса на изработване на стратегически документ?

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Примерни уводи

- Увод на пример (i) „Финансова децентрализация: От плановост към пазар“; Бърд, Ебел и Уолих, 1995 (“Fiscal Decentralization: From command to market”; Bird, Ebel and Wallich, 1995).

Сляната на правителството не е смяна на системата, а просто едно от предварителните условия за това. Сляната на системата представлява исторически процес, който вероятно ще отнеме дълъг период от време.

Янош Корнай, „Социалистическата система“
(Janos Kornai, *The Socialist System*)

Централна и Източна Европа е в процес на драматична реформа. Изграждат се нови институции и икономически инфраструктури, които да дадат основата за плуралистично и демократично общество и добре функционираща пазарна икономика. Най-обсъжданият аспект от тази реформа е приватизацията – преходът от централно-планирана икономика към икономика на либерализирани пазари и свободни участници в тях. Съществува втори аспект, също толкова решаващ за осъществяването на преход към пазарна икономика и той е децентрализирането на самата власт.

По време на социалистическия режим, повечето страни в преход са имали структура на управление на местно ниво, но бюджетната система е била крайно централизирана, а местните подразделения на централната власт са представлявали нейни административни звена или клонове без индивидуални финансови или законодателни отговорности. През 1992 Корнай представя съществуващата преди социалистическа система в големи подробности. Показателно е, че в това пространно изследване рядко се споменава за съществуването на местни подразделения на държавната администрация, а се отбелязва само фактът, че те са контролирани в изключителна степен и във всяко отношение от централната държавна администрация. По своята същност местните власти са представлявали разположени по територията на страната звена (или клонове) на централната власт, с ограничена или с никаква финансова независимост. Това се отнася дори за страни като СССР (и Чехословакия), които бяха наричани „федерации“. Изработването на политики е било контролирано и централизирано, а местната власт на практика не е имала независими правомощия да събира данъци или да разходва средства – нейният бюджет просто е обслужвал целите на централния план.

Понастоящем в много страни от Централна и Източна Европа и бившия Съветски съюз е в ход широкомащабна децентрализация. От политическа гледна точка, тази децентрализация представлява както реакция „отдолу“ срещу изключителния контрол на центъра в миналото, така и опит „отгоре“ да се облекчи неблагоприятната финансова ситуация в държавата. От икономическа гледна точка, децентрализацията е частично мотивирана от съзнанието, че обществените ресурси трябва задължително да се използват по-ефикасно, отколкото в миналото. Държавните администрации на тези страни са се характеризирали със свръхцентрализираност, както и бил случаят и с останалата икономическа дейност. Добре планираната и осъществена децентрализация може да доведе до по-високо качество на обществените услуги.

В този смисъл, децентрализацията представлява ключово измерение на прехода на тези държави от планова към пазарна икономика. Както и по-широкият икономически преход, тя ще наложи много, а често и трудни реформи. Необходимо е не само да се преосмисли структурата на механизмите за събиране на данъци и разпределяне на средствата от тях, а отговорностите за разходване на финансови средства да се разпределят между различните нива на властта, но трябва също да се променят нагласите по отношение на това какви могат да бъдат функциите на властта. Обемът на дейността в държавния сектор трябва значително да се стесни, но едновременно с това, на новите местни власти трябва да се даде възможността да изградят институционален капацитет и да развият човешки ресурс, така че да могат да бъдат отговорни за финансовите си решения.

Текущите финансови реформи, засягащи местната власт и взаимоотношенията ѝ с центъра, са от особена значимост. Реформата във властта и укрепването на местните власти представлява ключов фактор, подкрепящ развитието на обществените и частния сектор. Местните структури на властта в повечето страни в преход участват с все по-голям дял в извършването на дейността в общественния сектор, като централната власт постепенно се оттегля и местните власти поемат отговорността за предоставянето на множество услуги, предоставяни преди това от нея. В Русия бюджетните разходи на местната власт представляват 38,6% от консолидирания национален бюджет през 1992 г. и 42,9% през 1993 г. Разходите на местната власт като процент от консолидираните правителствени разходи в Унгария се увеличили от 22,3% през 1988 г. на 30,4% през 1993 г. (Таблица 1.1). Структурата на взаимоотношенията между централната и местната власт е в пряка зависимост от такива решаващи проблеми свързани с политиките, като ефективно мобилизиране на ресурси, приватизация, мрежа за социална сигурност и стабилизация. В сферата на финансите например, данъчната реформа, контролирането на бюджетните дефицити и финансовите потоци между централната и местната власт, са взаимносвързани и ако дори един от тези елементи е недобре планиран, това може да изложи на риск цялата финансова структура. Също така, ако въведените във финансовите механизми техники за стимулиране са превратни, това може да доведе до запазване на доминиращата роля на централната власт или да подпомае развитието на частните пазари, както и да породи разочарование от процеса на реформата, а това, от своя страна, да постави на карта както демокрацията, така и пазарната икономика.

- *Увод на пример (ii)* „Открита конкуренция, прозрачност и безпристрастност при възлагането на договори за обществени услуги от местната власт“; Баар, 2001 (“Open Competition, Transparency and Impartiality in Local Government Contracting Out of Public Services“; (Baar, 2001)

Увод

Възлагането на изпълнителски договори за предоставяне на обществени услуги или цялостното им приватизиране – например системите за централно отопление, водоснабдяване и канализация, събиране на отпадъци и поддържане на пътищата и парковете – е широко разпространено явление в цяла Централна и Източна Европа (ЦИЕ), чийто мащаб продължава да се разраства. Приватизирането на услугите става по силата на краткосрочни договори, дългосрочни концесионни договори и/или продажбата на съоръжения за обществени услуги.

Местните власти в ЦИЕ зависят в още по-голяма степен от сключването на изпълнителски договори и от процеса на приватизация, отколкото тези в Западна Европа. Докато властите в Западна Европа принципно могат да получат капитал с по-ниска лихва от частните компании, за да осъвременят системите си, в Централна и Източна Европа положението е точно обратното – местните власти зависят от външни капитали, за да въведат някакви по-генерални подобрения. Освен това, местните

власти в ЦИЕ са под натиска да модернизират услугите за водоснабдяване и канализация, така че да отговарят на стандартите за присъединяване на ЕС. От друга страна, те са под натиска на необходимостта да модернизират и системите за централно отопление, за да намалят високата производствена цена на топлоенергията.

Начинът, по който сега се договаря предоставянето на услуги, както и цялостното им приватизиране, са определящи за бъдещите цени на тези базови услуги, засягащи в значителна степен бюджета на всяко домакинство. Те определят също така и бъдещата собственост и контрол над значително по обем обществено имущество.

Целта на тази глава е да се занимае с основните въпроси, свързани с провеждането на процедури за възлагане на обществени поръчки в ЦИЕ, които гарантират конкурентния принцип, прозрачността и обективността на процеса и паралелно с това да обсъди съответните практики в ЕС и други страни. Тази глава изследва практиките при отдаване на обществени договори в четири централноевропейски страни (Чехия, Унгария, Румъния и Словакия) и прави сравнителен преглед на практиките в Западна Европа и САЩ. Тя представлява комбинация от интервюта и проучвания и макар че за законодателството на страните в ЦИЕ може да се получи сравнително точна информация, трябва да предупредим читателя, че изказаните мнения във връзка с преобладаващите практики бяха противоречиви, а систематично събрана информация за конкретните практики не съществува.

Разгледаните в нея въпроси включват:

- (a) Приложимостта на законите за обществените поръчки и другите разпоредби, гарантиращи конкурентния принцип при избора на изпълнител;
 - (b) Обществен достъп до договорите за обществени поръчки и информацията, на чието основание е определена на цената (свобода на информацията);
 - (c) Изисквания за обективност и предотвратяване на конфликт на интереси при избора на изпълнител.
- *Увод на пример (iii): „Между активното одобрение, пасивното съгласие и недоверчивото оттегляне“; Свяневич, 2001 (“Between Active Appreciation, Passive Approval and Distrustful Withdrawal“; Swianiewicz, 2001)*

Да се направи сравнение между мнението на гражданите и тяхното участие в реформите в местното управление в Чехия, Унгария, Полша и Словакия изглежда логично начинание. Това е така, най-вече защото процесите на децентрализация в четирите страни започнаха в един и същ период от време и в сходна атмосфера. През март 1990 г. полският парламент прие нов Закон за местното самоуправление, последван от местни избори през май същата година. Първите демократични местни избори и в останалите три страни не закъсняха – бяха проведени между октомври и ноември 1990 г.

Едно десетилетие след политическия преход си заслужава да анализираме степента, в която тези реформи са променили социалнополитическата структура на тези страни. Какво е мнението на гражданите – усетили ли са промените и доволни ли са от новата форма на местно самоуправление или го считат за неуместно и/или неефективно? Очевидно, реформата в местното самоуправление и в четирите страни имаше много общи черти, но прояви и множество различия.¹⁶

¹⁶ За повече информация и сравнение на процесите на реформа и децентрализацията в четирите анализирани страни виж например Baldersheim et al. (1996).

От гледна точка на настоящата книга, две от най-важните разлики се заключават в методите на новото политическо преразпределение на териториите и цялостната ръководна философия на местните власти по отношение на новия им статус, произтичащ от това разделение.

И в четирите страни традиционните малки звена на местната власт бяха претопени през 1960-е и 70-е години. Това претопяване, произтекло от широкоразпространения стремеж към окръжняване на икономиката, както и на администрирането и предоставянето на услуги, беше наложено от бившите комунистически режими, без каквото и да било допитване до гражданите. Затова не е изненадващо, че този акт обикновено се счита за насилствен и необоснован.

След падането на комунистическите режими, този процес бързо пое в противоположна посока в Чехия, Унгария и Словакия и с по-нисък темп в Полша, която въпреки лекия прираст в броя на местните власти, предпочете да задържи териториално-консолидираната си система на най-ниско (т.е. общинско) ниво. В другите три страни всяко населено място, независимо от размера си, предпочете да избере свои местни власти. Независимо от липсата на официално формулирана и съзнателна политика в подкрепа на този процес на раздробяване, чешките и унгарските политици дадоха възможност на тази спонтанна тенденция да се развие с течение на времето. В Полша натиска „отдолу-нагоре“ за отделяне на малките общини не беше толкова силен. Правителството също прояви повече решителност да ограничи териториалното раздробяване. Резултатът от тези процеси е представен накратко в Таблица 1.

Таблица 1
Размер на общинските власти в анализираниите страни:

	Среден брой население	Процент местни власти при население под 1 000 души
Полша	15 500	0%
Унгария	3330	55%
Словакия	1850	68%
Чехия	1700	80%

Източник: Т. Хорват (2000), Г. Петери (1991)

Тук може да бъде изказано мнението, че тези различни посоки в териториалната организация на местната власт са в голяма степен обусловени от до-дълбоките философски различия в ролята на местното самоуправление в съвременната държава. Тези различия и моделът, обясняващ влиянието им върху комуникацията между местните власти и гражданите, са описани по-долу.

- *Увод на пример (iv) „От единното към плуралистичното: Фината настройка на малцинствената политика в Румъния“ Хорват и Скако, 2001 (“From the Unitary to the Pluralistic: Fine-tuning Minority Policy in Romania“; Horvath and Scacco, 2001).*

1. Увод

Румъния представлява един изключителен пример за управление на населени места с етнически смесено население, който можем да изследваме. Етническите малцинства представляват над 10% от общото население на Румъния. Могат да се идентифицират най-малко 16 различни малцинствени групи, характеризиращи се с най-различни културни, политически и демографски особености. Малцинствените групи

в Румъния са социално, политически и икономически интегрирани в различна степен. В посткомунистическия период те са използвали различни политически стратегии и са преследвали най-разнообразни цели. Чрез анализ на тези различия можем да препенем специфичните проблеми, които румънските малцинства срещат в опита си да запазят своята културна и етническа идентичност.

В тази глава защитаваме тезата, че когато се опитват да намерят решение на малцинствените проблеми, специалистите в областта на изработването на политики в Румъния трябва да познават важните културни, политически и демографски различия, които съществуват между отделните групи малцинства. Както в избора си на политика, така и в практическите си действия, до този момент правителството неизменно се проваля в опитите си да вземе предвид тези разлики, а по-скоро разглежда накуп въпросите и проблемите, характерни за тези различни групи. Както ще стане ясно по-нататък, този единен подход при избора на политика по отношение на малцинствата в Румъния е неподходящ, с оглед на сложния етнокултурен състав на страната. Необходим е по-чувствителен подход – такъв, който взима предвид плурализма в проблемите и нуждите на румънските малцинства.

Смятаме, че е полезно да се разграничат поне три типа малцинствени групи в Румъния въз основа на следните критерии: размер, териториална концентрация, степен на политическа мобилизация, политически цели, исторически статус и социално-икономически статус. Трите типа, които различаваме в нашия анализ са: (1) унгарско малцинство, (2) по-малките малцинствени групи (наброяващи по-малко от 100 000 души), включващи немското, украинското и други малцинства, и (3) ромите. Ще се опитаме да докажем, че построяването на такъв вид типология може да бъде полезна на централно и местно ниво при разрешаването на проблеми, свързани с управлението на населени места със смесено етническо население.

ПРИЛОЖЕНИЕ В

Правила на Американската асоциация на филолозите за цитиране (в скоби)¹⁷ на източници в текста

Място на цитирания източник

Разполагате с три възможности за поместването на цитирания източник в текста.

- *Да сложите в скоби името на автора/авторите и датата/датите и да ги поставите на подходящо място в изречението или в края му:*

Пример: Изследователите считат, че липсата на квалифициран персонал е една от обичайните пречки за осигуряването на подходящо здравно образование (Фишер, 1999 г.) и услуги (Уейст и Кристоудулу, 2000 г.).

- *Да сложите само датата в скоби:*

Пример: Фишер (1999 г.) препоръчва здравното образование да бъде задължително условие за завършване на средно образование в Калифорния.

- *Да включите датата и автора в изречението:*

Пример: През 2001 г. Уейст предлага Схемата за планиране за деца и възрастни да се използва при анализа и разработването на програми за душевно болни млади хора.

Поставете цитираните автори в рамките на изреченията и параграфите, за да е ясно коя информация от кой източник идва.

За повече информация при цитирането на източници в текста, виж:
<http://www.wisc.edu/writing/Handbook/DocAPA.html>

¹⁷ Adapted from The University of Wisconsin-Madison Writing Center Writer's Handbook available at <http://www.wisc.edu/writing/Handbook/DocAPA.html> and APA Style Guide available at <http://www.lib.usm.edu/~instruct/guides/apa/html>

Примерен списък от използвани източници

Статии от специализирани периодични издания

Един автор

Рой, А. (1982). Самоубийство и хронична шизофрения. *Британско списание за детски и семейни проучвания*, 141, 171-177.

Двама автори

Адкинс, А., и Синг, Н.Н. (2001). Четивност на образователните материали за пациенти с душевни заболявания. *Британско списание за детски и семейни проучвания*, 10, 1-8.

От три до шест автора

Болдуйн, С.М., Бийвън, С. и Бешалске, А. (2000). Малцинствата в риск в клиники, създадени от църквата: Основни нужди. *Списание за мултикултурна грижа и здравеопазване за новородени*, 6(2), 26-28.

Цял брой

Коновер, Т.Н.. (Ред.). Проверка на понятията: Измерване на здравето. [Специален брой]. *Американски сайкологджист*, 42(18).

Електронна версия на печатно издание

Хакет, Е.Дж. (Ред.). (1994). Гледни точки към научната злоупотреба [Специален брой, електронна версия]. *Списание за висше образование*, 65(3).

Книги

Книга с един автор

Бакстър, С. (1997). *Расово равенство в здравеопазването и образованието*. Филадельфия: Балиер Тиндал.

Редактори като автори

Сток, Г. и Кембъл, Дж. (Ред.) *Създаване на човешкия геном: Изследване на науката и етиката за променяне на гените, които предаваме на децата си*. Ню Йорк: Оксфорд юниверсити прес.

Статия или глава от редакторско издание

Айзер, С., Редпат, А. и Роджърс, Х. (1987). Резултати от ранното родителство: Какво знаем и какво не знаем. В А.П. Керн и Л.С. Мейз (Ред.), *Логическо мислене у децата* (сс. 58-87). Ню Йорк: Спрингър.

Корпоративен автор като издател

Национален институт за душевно здраве. (1989). *Наръчник за когнитивно обучение*. Вашингтон: Автор.

Статия от списание

Грийнбърг, Г. (2001, 13 август). Почти мъртъв: Съществува ли наистина такова нещo като мозъчна смърт? *Ню Йоркър*, 36-41.

Статия от вестник

Непоредни страници

Рейхенбах, М. (1988, 10 май). Душа и тяло на дете. *Крисчън сайънс монитър*, сс. 4, 16.

Без автор

Ранните години като предпоставка за развитие. (1986, 4 май). *Дъ уол стрийт джърнъл*, стр. 8.

Електронна версия на статия от ежедневник; без автор

Синдромът „Луда крава“ може да засили липсата на кръвни донори. (2001, 19 април). *Дъ гъзет* [Монреал], с. А13. Достъп на 25 август, 2001, от база данни Лексис-Хексис.

Публикация, частна организация

Суифт, А.С. (1985). *Да определим бъдещето на децата си* (Отчет № 12). Милуоки: Детски грижи Уисконсин.

Правителствени доклади

Един автор

Уилямсън, Ф.Дж. (1983). *Детска психология в държавните училища*. (Договор№ 100-4-62). Вашингтон: Национален образователен институт.

Доклад на правителствена агенция

Национален институт за душевно здраве. (1998). *Приоритети на изследванията за превенция* (Публикация на НИЗ № 98-4321). Вашингтон: Издателство на правителството на САЩ.

Електронна версия на правителствен доклад

Служба за обществено здравеопазване на САЩ. (2000). *Доклад от конференцията на главния хирург за душевното здраве на децата: Национални приоритети*. Вашингтон: Отдел по здравеопазване и човешки услуги на САЩ. Достъп на 25 август 2001, <http://www.surgeongeneral.gov/cmh/chilreport.htm>.

Интервюта

Арчър, Н. (1993). [Интервю с Хелън Бърнз, автор на „Усещане и възприятие“]. *Джърнъл във сензъри стади*, 21, 211-216.

Непубликуваните интервюта няма нужда да бъдат помествани сред използваната литература, защото спадат към наричаните в Наръчника за публикуване на ААФ „лични комуникации“ и поради това „не предоставят подлежаща на възстановяване информация“. В този случай препратката към източника е в самия текст и включва инициалът на първото име и фамилията на интервюирания, типа комуникация и датата на интервюто.

(Н. Арчър, персонално интервю, 11 октомври 1993)

Електронна информация

За подробно описание на начините за препращане към електронни източници и примери за това ще намерите на: <http://www.apastyle.org/elecref.html>

За повече информация във връзка с правилата за съставяне на библиография на Американската асоциация на филолозите (ААФ), посетете <http://www.wisc.edu/writing/Handbook/DocAPA.html>

БИБЛИОГРАФИЯ

- American Psychological Association (2001). *Publication manual of the American Psychological Association*. (5th ed.). NY: Author.
- Anderson, James E. (1994). *Public policymaking*. 2nd. Princeton, NJ: Houghton Mifflin.
- Baar, Kenneth K. (2001). Open Competition, Transparency and Impartiality in Local Government Contracting Out of Public Services. In Peteri, Gabor and Tamas M Horvath (Eds.) *Navigation to the market: Regulation and competition in local utilities in Central and Eastern Europe*. (pp. 103-139). Budapest: LGI/OSI.
[Available on the Internet at <http://lgi.osi.hu/publications/2001/76/Reg-Ch2.PDF>]
- Bardach, Eugene (1996). *The eight step path of policy analysis: A handbook for practice*. Berkley: Berkley Academic Press.
- Bartle, hil (2002). *Preparing a community development policy paper: Guidelines for ministry leaders*. Retrieved April 9, 2002 from <http://www.scn.org/ip/cds/cmp/modules/en-pol.htm>.
- Bazeman, Charles (1985). *The informed writer: Using sources in the disciplines*. (2nd ed.). Boston: Houghton Mifflin.
- Berkenkotter, Carol and Thomas N Huckin (1993). Rethinking genre from sociocognitive perspective. *Written Communication*, 10:4, 475-509.
- Bird, Richard M., Robert D. Ebel and Christine I. Wallich (1995) Fiscal decentralization: From command to market. In Bird, Richard M., Robert D. Ebel and Christine I. Wallich (Eds.). *Decentralization of the socialist state: Inter-governmental finance in transition economies*. (pp. 1-69), Washington, DC: The World Bank.
[Available on the Internet at <http://www.wds.worldbank.org/>
Type the name of the book into the search tool and you will find the web page]
- Boston University (2002). *International relations Master's paper guidelines*. Retrieved April 9, 2002 from: <http://www.bu.edu/ir/paperguide.html>.
- Breen, Michael P. (1987). Contemporary paradigms in syllabus design. Part II. *Language Teaching*, 20:3, 157-174.
- Caeti (2002). *Policy research paper: Points to ponder*. Retrieved April 9, 2002 from: <http://www.unt.edu/cjus/ponderp.htm>.
- De Leon, Peter (1994). Reinventing the policy sciences: Three steps back to the future. *Policy Sciences*, 27:77-95.
- Dye, Thomas (1992). *Understanding public policy*. (7th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

- Gibaldi, Joseph (1995). *MLA handbook for writers of research papers*. (4th ed.). NY: The Modern Language Association of America.
- Hoekman, Bernard M. and Petros C. Mavroidis (1994). Linking competition and trade policies in Central and Eastern European countries. *Policy Research Working Paper 1346*. Washington DC: The World Bank.
[Available on the Internet at <http://www-wds.worldbank.org/>
Type the name of the book into the search tool and you will find the web page]
- Horvath, Istvan and Alexandra Scacco (2001). From the unitary to the pluralistic: Fine-tuning minority policy in Romania. In Biry, Anna-Maria and Petra Kovacs (Eds.). *Diversity in location: Local public management of multi-ethnic communities in Central and Eastern Europe*. (pp. 243-271). Budapest: LGI/OSI.
[Available on the Internet at <http://lgi.osi.hu/publications/2001/18/2-5.PDF>]
- Howlett, Michael and M. Ramesh (1995). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Hutchinson, Ton and Alan Waters (1987). *English for specific purposes: A learning-centered approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hyland, Ken (2000). *Disciplinary discourses: Social interactions in academic writing*. London: Longman.
- Illich, I. (1971). *Deschooling Society*. New York: Harper and Row.
- Johns, Ann M. (1987). Using Toumlin's model of argumentation. *Journal of Teaching Writing*, 6:1, 81-91.
- Knowles, M. (1983). *The adult learner: A neglected species*. Houston: Gulf Publishing Company.
- Krastev, Ivan (2001). *Think tanks & Making and faking influence*. Unpublished paper in Open Society Institute Policy Fellows Seminar Notes.
- Majone, Giandomeniko (1989). *Evidence, argument and persuasion in the policy process*. New Haven: Yale University Press.
- Miller, Carolyn R. (1984). Genre as social action. *Quarterly Journal of Speech*, 70, 151-167.
- Murphy, Raymond (1994). *English grammar in use*. (2nd ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Nunan, David (1988). *The learner-centered curriculum*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ohio University (1998). *Components of a technology policy paper*.
Retrieved April 9, 2002 from: <http://oak.cats.ohio.edu/~hill/polpap.htm>.
- Open Society Institute (1999). *The Professional work of policy analysis*. Unpublished OSI Policy Fellows Seminar Notes.

- Pacific Lutheran University (n.d.). *Writing your policy papers*. Retrieved April 9, 2002 from: <http://www.plu.edu/~olufsdw/polpapers.html>.
- Pal, Leslie A. (2000). *Context for policy analysis*. Unpublished Open Society Institute Seminar Notes.
- Prior, Paul (1998). *Writing/disciplinarity: A sociohistoric account of literate activity in the academy*. Mahwah, NJ: Laurence Erlbaum.
- Russel, David R. (1997). Rethinking genre in school and society: An activity theory analysis. *Written Communication*, 14:4, 504-554.
- Scott, Gregory M. and Stephen M. Garrison (1995). *The political science student writer's manual*. NJ: Prentice Hall.
- Sigismund Huff, Anne (1999). *Writing for scholarly publication*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Smith, Catherine F. (2000). Writing public policy: A practicum. *Technical Communication Quarterly*, 9:1, 77-92.
- Swianiewicz, Pavel (2001). Between Active Appreciation, Passive Approval and Distrustful Withdrawal. In Swianiewicz, Pavel (Ed.). *Public perception of local governments: Citizens' perception of local government reform and local democracy in Central and Eastern Europe*.)pp.19-40). Budapest: LGI/OSI. [Available on the Internet at <http://lgi.osi.hu/publications/2001/75/PP-Ch1.PDF>].
- Swales, John M. (1990). *Genre analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Swan, Michael (1996). *Practical English usage*. (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- The University of Washington (2001). *Requirements for BLS 421 (Fall 2001) Prof Collins*. Retrieved April 9, 2002 from: <http://fsculty.washington.edu/swcollin/courses/bls421/requirements.html>
- University of Cairo (1993) *The Chicago manual of style*. (14th ed.). Chicago: The University of Chicago Press.
- Vince, Michael (1994). *Advanced language practice*. Oxford: Heinemann English Language Teaching.
- Widdowson, H.G. (1998). Communication and community: The pragmatics of ESP. *English for Specific Purposes*, 17:1, 3-14.

„Разработване на ефективни стратегически документи в областта на обществените политики“ представлява ръководство, подпомагащо работата на съветниците в областта на политиките на всеки етап от процеса на планиране, написване и публикуване на тези документи. Анализите и изводите в настоящото ръководство се основават на схващането, че стратегическият документ в областта на политиките представлява целенасочено средство за информиране на общността от хора, ангажирани с изработване и прилагане на политики. По тази причина, ръководството не само излага в детайли същността на стратегическия документ, но разглежда още неговия контекст и ролята му в общността. За начинаещите ръководството представлява подходяща изходна точка за изработването им в успешни дати на стратегически документи. На опитните съветници то дава възможност за допълнително развитие, посредством преосмисляне на различните подходи за изработване на стратегически документи в областта на политиките.

От момента на публикуването си през август 2002 настоящата книга получи широко разпространение в региона и бе добре приета от професионалната общност, ангажирана с разработване и прилагане на обществени политики. Първата цел на изданието е да бъде използвано като наръчник за самостоятелно обучение. Освен това, то се оказа ефективно учебно помагало за курса „Изработване на ефективни стратегически документи, повлияващи позитивно процеса на вземане на решения“, организиран от LGI. Този курс беше разработен, за да отговори на потребността от подобряване на уменията за изработване на стратегически документи и вече беше проведен в Хърватия, Унгария и Монголия. Трябва да отбележим също, че в някои страни от региона се направиха постъпки за превеждането на този наръчник на регионалните им езици, а именно на български, монголски, руски, сръбски и украински език. За да бъдат адаптирани теорията и уменията за писане на стратегически документи към местните контексти, беше разработен и пилотно проведен курс „Обучение за обучители“.

Ето някои показателни мнения за наръчника „Изработване на ефективни стратегически документи“ от участници в това обучение:

- Изданието предлага изчерпателна информация и може да служи като пътна карта за всеки, който се е ввел с изработването на стратегически документ.*
- Много полезен и интересен наръчник за самостоятелна работа по усъвършенстване на уменията в тази област.*
- Трябва да бъде изпратен до всяко министерство и институция с политическа ориентация.*
- „Справочно издание с много полезна информация, разбираема, систематична, логична, макар и неоплакно.“
- Предоставя задълбочени познания за изработване на стратегически документи.*



Институт „Отворено общество“

TM and Copyright © 2002 Open Society Institute

ISBN 954-9828-18-2

