



НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ

ДЕПАРТАМЕНТ ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

МП „УПРАВЛЕНИЕ НА ПРОЕКТИ ПО ФОНДОВЕ И ПРОГРАМИ НА ЕС“

**ПРИНЦИПИ НА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ.
ВЪЗМОЖНО ЛИ Е ВЪВЕЖДАНЕТО ИМ В
БЪЛГАРИЯ? *(по примера на S3 концепцията)***

САМОСТОЯТЕЛНА РАБОТА КЪМ КУРС

АДММ 024 „КОМИТОЛОГИЯ“

Автор: Христиан Даскалов, Ф44967

13.12.2013г.,

гр. София

СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ	2
РЕГИОНАЛНА SMART СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ (S3) КАТО ПОЛИТИЧЕСКА РАМКА, ОСНОВАНА НА ПРИНЦИПИТЕ НА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ В ЕВРОПА.....	3
ЗНАЧЕНИЕ И ПРИНОС НА ПРИНЦИПИТЕ НА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ ПРИ СПЕЦИАЛИЗАЦИЯТА ..	5
ПРИЛОЖЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ	7
ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ	8
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	9
ИЗТОЧНИЦИ	10

ВЪВЕДЕНИЕ

В настоящата статия ще бъде разгледан въпросът за това какво е съвременното приложение на принципите на дорото управление в управленческата практика на ЕС при процедурите по вземане на решения, планиране и програмиране на европейската регионална политика, в частност що се отнася до научноизследователската и иновационна политика. Ще се направи преглед на концепцията за „интелигентна специализация“ (S3) за постигане на икономически растеж за регионите, базиран на научната и иновационна специализация. Чрез научната и приложна стойност на тази политическа концепция – политическа рамка за иновационно-задвижван растеж, ще се докаже тезата, че принципите за добро управление, като основа на съвременното пост-модерно публично управление в Европейския съюз (ЕС), с възможност за мултипликация в рамките на държавите членки и европейските региони при осъществяване на необходимите стъпки за подорбяране на практиките конкретно в България – в институционално отношение, и по повод на обезпечаване на процеса с ресурси и информация.

РЕГИОНАЛНА SMART СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ (S3) КАТО ПОЛИТИЧЕСКА РАМКА, ОСНОВАНА НА ПРИНЦИПИТЕ НА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Интелигентната „smart“ регионална специализация (S3) е сравнително нова концепция в сферата на европейското публичното управление, въведена и разработена от колектив от икономически експерти от академичните среди в рамките на експертната група *„Знание за икономически растеж”*¹, сформирана през 2005г. към европейския комисар, отговарящ за науката и изследванията в Комисията „Барозу” с цел да изследва причините и решенията относно стремглавата загуба на глобална конкурентоспособност, пред която ЕС се изправя.

В своето едноименно изследване² авторите на концепцията – проф. Доминик Форей, проф. Берт ван Арк, проф. Пол Дейвид и проф. Брануин Хоул достигат до извода, че въпросът за регионалната специализация в научноизследователската, развойна дейност (НИРД) и иновациите - фундаментелни компоненти на устойчивото регионално развитие, е от особено значение за регионите, които не са глобални лидери³ в никоя от големите научни и технологични области. Нещо повече - учените установяват, че формиралите се различия в конкурентоспособността на САЩ и Европейския съюз (ЕС) се дължат именно на по-ниската икономическа и технологична специализация в ЕС както и на по-слабата възможност за приоритизиране на усилията и инвестираните ресурси на регионално ниво във все по-глобализиращата се икономика.

Точната дефиниция, която дават учените за своята концепция, е: *„Приоритизация на регионално ниво в малка секторна и технологична група, потенциално конкурентна на глобалните пазари, генерираща нови активност с глобални конкурентни предимства пред тези на останалите региони”*.⁴

¹ Съгласно описаните цели на работната група, оперираща като независимо съветническо тяло към Комисаря Янез Поточник, тя работи по политиките в подкрепа създаването, дисеминацията и практическото оползотворяване на знанието в икономиката; ролята, която заинтересованите страни имат спрямо изграждането на „общество на знанието” и укрепването на диалогът помежду им. Вж. подробно на: http://ec.europa.eu/invest-in-research/monitoring/knowledge_en.htm

² Форей, Д., Дейвид, П. и Хоул, Б., Интелигентна специализация – Концепцията, Knowledge Economists Policy Brief n° 9. ГД „Изследвания”, ЕК, 2009г.

³ В разработките на експертната група се прави принципното разделение на региони-лидери, региони-последователи (*които догонват първенците в различни технологични области*) и изоставящи региони.

⁴ Foray, D., Van Ark, B., Smart Specialisation in a truly integrated research area is the key to attracting more R&D to Europe, Policy Brief no 1, EC, 2007

Разликата между интелигентната специализация и класическата индустриална политика, поради която за S3 специализацията се говори като за „нова индустриална политика” (Rodrik D., 2004), произтича именно от феномена на глобализацията, вследствие на който индустриалното производство е вече фрагментирано в т.нар. „глобални вериги на добавена стойност” (ГВДС). Това превръща в икономическа единица от значение не конкретната индустрия или сектор, а отделните бизнес дейности и функции – нивото на което би следвало да се случва специализацията в новата епоха на ГВДС. Важни териториални единици пък стават не националните държави, а регионите – в под-националния и транс-национален смисъл. С други думи, интелигентната регионална специализация позволява на регионите ефективно да се насочват там, където регионалната ресурсната база – от знания и инвестиции, може да постигне конкурентно предимство и лидерство в глобален аспект⁵. А това от своя страна позволява на ЕС, посредством своите региони, да завоюва нови инвестиции, нови пазари и лидерство в международната икономика каквото отделните страни-членки не успяват, нито пък съюзът, обременен от националните различия и организационни специфики на управление.

Практически концепцията се разгръща посредством многоетапен и мултикомпонентен процес по създаване и прилагане на стратегии за интелигентна специализация на научните изследвания и иновации (RIS3), които европейските региони, сред които и българските, изработват в момента и следва да приложат в практиката, за да имат достъп до средствата по Кохезионната политика през новия програмен период 2014-2020г. (*задължително предварително условие за ползване на средствата по три от тематичните цели на политиката по сближаване*). Именно по отношение на създаването и приложението на RIS3 стратегиите принципите на добро управление⁶ имат най-съществено значение и на практика се явяват основа на целия процес.

⁵ Foray, D., David, P. & Hall, B., From academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation, MTEI Working Paper, Nov. 2011

⁶ Терминът „добро управление” (*good governance*) първоначално се употребява през 70-те години на XX век предимно в областта на политиката на устойчиво развитие. С него се е обозначавало разбирането, че публичните институции трябва да вземат своите решения, да управляват обществените ресурси и да гарантират човешките права без да допускат злоупотреби и корупция и като съблюдают върховенството на закона. С тази философия международните финансови институции, като Международния валутен фонд и Световната банка, още през 80-те години на XX век започват да обвързват своите помощи и заеми с изисквания за гарантиране на добро управление от държавите-бенефициенти. Правата на гражданите по отношение на държавните власти и взаимнообвързаността на доброто управление и спазването на човешките права е развито в редица конвенции и резолюции на органи на ООН.

ЗНАЧЕНИЕ И ПРИНОС НА ПРИНЦИПИТЕ НА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ ПРИ СПЕЦИАЛИЗАЦИЯТА

Според идеолозите на интелигентната специализация, в основата ѝ не стоят нито идеи за „*централизирано планиране*“, нито за консултантско-прогностична дейност, които са направлявали индустриалната политика на ЕС и страните членки в миналото по предварително предначертан план. Наместо това, Форей и колектив описват в своята концепция за интелигентна специализация „*процеса на предприемаческо откриване*“⁷ като водещ подход при разкриването на онези изследователски и иновационни области, в които регионите могат да очакват надграждане на резултатите с цел постигане на икономически расетж, базиран на привличане на нови инвестиции от глобалните пазари и осигуряване на такива за износ на технологии и know-how, отвъд технологичното пространство.

В този процес, твърдят изследователите, активното участие и взаимодействие между всички заинтересовани страни е от споделен интерес, тъй като за успешната адаптация към динамичните условия на съвременната среда не е налично кодифицирано знание, а се изисква споделянето и концентрирането на локални знания и ресурси⁸. Синтезът и интеграцията на знанията, които са били разпръснати и фрагментирани в глобалното „отворено общество“, следва да помогне за създаването на визия за възможностите в съществуващите или в нови секторни ниши⁹.

Балансът между този партньорски подход „*отдолу-нагоре*“ и елемента на публична намеса „*отгоре-надолу*“ (свързан с насърчаването и направляването на процесите на интелигентна специализация от ЕК), в контекста на създаването на необходимата управленческа рамка за функционирането на специализацията, е един от

⁷ Този принцип е до толкова значим за авторите на концепцията, че според тях: „*Всеки модел на интелигентна специализация, който не включва в себе си подхода на „предприемаческото откриване“, би имал напълно различен характер*“. За първи път подходът на „предприемаческо откриване“ е открит като водещ в процеса на специализиране като част от икономиката на развитието от Хаусман и Родрик през 2003г. Вж. подробно: Hausman, R., Rodrik, D., Economic development as self-discovery, Journal of Development Economics, vol.72, Dec. 2003

⁸ Бел. на автора: Ориентацията на интелигентната специализация към акцентирание върху споделянето на знания и взаимодействие между заинтересованите страни, наподобява Стратегиите за управление на знанията в корпорациите с фокус върху хората (*тяхна алтернатива са стратегиите, ориентирани към системите*). Иначе казано, регионалните РИСЗ могат да бъдат оприличени на своеобразни „*публични стратегии за управление на знанието*“, подобни на тези в частния сектор, чиято цел е да бъде подпомогната успешното развитие на компанията. Вж. повече: Bryan Bergeron, B., Essentials of Knowledge Management, John Wiley & Sons, Inc., New Jersey, 2003

⁹ Ръководство за научноизследователски и иновационни стратегии за интелигентна специализация (РИСЗ), Служба за публикации на Европейския съюз, Люксембург, 2012 г.

елементите, които я характеризират като „интелигентна”¹⁰, а оттам – и като такава, базирана на принципите на доброто управление, сред които за законност, надеждност и предсказуемост, отчетност, ефективност, ефикасност, партньорство и кохерентност в политическия процес.

Ролята на ЕС, макар и все по-отчетлива в сфери като научните изследвания и иновациите, се трансформира предимно като координираща, под влиянието на принципите на доброто управление – като подкрепяща и допълваща, но не и като заместваща или изземваща функции. Иначе казано, въпреки властовите си позиции, конкретно по отношение на политическата рамка за осъществяване на интелигентната специализация, институциите на ЕС прехвърлят основните отговорности на заинтересованите страни, а чрез начертаването на общи стандарти, насоки за развитие, правила и санкции при неизпълнение гарантират законността, надеждността, предсказуемостта, отчетността. Ефективността и ефикасността се гарантират чрез партньорството, което от принцип на концепцията за добро управление се превръща в негов гарант, тъй като чувството за собственост у заинтересованите страни ги мотивира да се стремят към постигането на високи резултати далеч по-силно от всяка европейска регулация или директива.

В този дух на разсъждения, чрез стратегиите за интелигентна специализация ЕК помага на регионите да си помогнат сами¹¹, тъй като те представляват онзи рефлексивно-аналитичен процес чрез който се определя правилния ред от приоритети и ресурси, трансформиращи приоритетите в действия.¹² Главната отговорност за осъществяването на добро управление, обаче, остава на национално и регионално ниво, при това в условия на променящи се парадигми¹³ в публичното управление и все по-голяма необходимост от интегрирано приложение на комплексни, хибридни политики и инструменти¹⁴, съвместно със заинтересованите страни, а в случая – в рамките на тройната спирала или т.нар. „триъгълник на знанието“, обединяващ висшите училища и др. образователни и научноизсл. институти, бизнесът и публичния сектор (в това число държавни и обществени организации).

¹⁰ Saublen, Ch., Directory of "No-Nonsense" Activities To Build S³-minded Regions. Scoping Document for Agora2011+, European Association of Development Agencies, Bielsko-Biala (PL), 17/18 November 2011

¹¹ Grillo, F., Merits, problems and paradoxes of regional innovation policies, Local Economy, 2011

¹² Drucker, P., Management: Tasks, Responsibilities, Practices', New York: Harper & Row, 1973

¹³ Regional Strategies for Smart Specialization Quick Guide, INFYDE Working Paper Series, Vol. 1 No.5

¹⁴ Regions and Innovation Policy, Policy Brief, OECD May 2011

ПРИЛОЖЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ

В България приложението на концепцията за интелигентна специализация на научните изследвания и иновациите след 2011г. (и предхождащата я в хронологичен аспект тясно-иновационна специализация) може да бъде определено като неуспешно¹⁵, именно поради факта, че от тази политическа рамка са отделени принципите за добро управление, които явно са разгледани като „второстепенни“ от българските органи на изпълнителната власт и държавната администрация, и е направен опит за механичното създаване на стратегии за иновационно развитие на регионите (2001-2006г.) и интелигентна специализация (2011-2013г.), които не стъпват на базисните принципи, изграждащи концепцията, а оттам – остават обречени на провал.

Сред конкретните причини, отразяващи отсъствието на практическото приложение на принципите на добро европейско публично управление, са:

а.) слабото ангажиране на висшите училища и бизнеса в процеса на специализация като основни страни в *„тройната спирала“* на знанието;

б.) липса на политическа воля за реално институционализиране на стратегиите, отвъд сферата на *„пожелателното“*;

в.) липсата на планиран и програмиран финансов ресурс за постигането на заложените цели;

г.) липса на дългосрочно усилие, породена от проектния принцип, на който се основава първоначалният *“тласък”* в специализацията.

В допълнение към това самите стратегически документи, поради неразбиране на процеса, се отличават значително от гледна точка на подход по осъществяване на RIS3 от принципите на самата концепция, насоките на европейските институции и дори националните документи в сферата на стратегическото развитие, което води до елиминиране на регионалния характер на специализацията и възпира осъществяването на *„третата роля“* на университетите, която би им дала възможност да допринесат за регионалното развитие чрез ефективното оползотворяване на своя ресурсен капацитет не само на база на отделни проекти, но и чрез цялостно участие в стратегическия процес и изграждане на обща визия (фиг.1).

¹⁵ Вж. подробно: Даскалов, Х. Изследване „Интелигентната специализация на регионите в Република България – участие на университетите в процеса“, НПСС, 2013г.

Фигура 1. Схема за мобилизация на университетския потенциал за постигане на регионален растеж с отчитане взаимозависимостите между бариери, опит и компетенции на различните нива



Адаптирано по: Goddard, J. Connecting Universities to Regional and National Growth (2012)

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

За да се реализира пълноценно доброто управление по отношение на конкретната разглеждана политическа рамка – за интелигентна специализация, а и по повод на останалите политики на ЕС, е необходимо активно действие в три основни насоки, които са опосредстват практическото приложение на тези принципи. Това са: а.) изграждането на гъвкава институционална рамка, б.) програмирането на ресурси, включ. финансови, за обезпечаването на политиката и реалното включване на партньорите в процесите на „правене“ на нещата и в.) информационното и експертно обезпечаване на процеса.

Изграждането на регионални ПЧП партньорства в България, които да служат като гъвкава рамка/основа за процеса, в лицето на т.нар. регионални “кълъстери на знанието”, ще допринесе за: а.) подобряват хоризонталната и вертикална координация в сферата на регионалното развитие; б.) свързването на секторните политики в сферата на НИРД&И и проблемите на регионалното развитие и в.) обслужването на необходимостта от наличието на “граничен спанер” за страните в “триъгълника на знанието”.

Ресурсното обезпечаване на интелигентната специализация може да се осъществи чрез: а.) целево финансиране по примера на подхода ЛИДЕР в рамките на процент от финансирането за ТЦ „Научно-изследователска дейност“ по Кохезионната политика; б.) средства по мерките за техническа помощ във връзка с ресурсното обезпечаване на изграждането на регионалните партньорства; в.) финансиране на стратегически значими проекти по националните и международни програми за НИРД&И при съвместно определяне на приоритетните области и сфери на интервенция. Стратегическо е значението и на г.) ОП „Наука и образование“ с оглед финансово обезпечаване на специализацията и развитието на капацитет за ефективно оползотворяване на средствата чрез реформа в институтите на висшето образование и науката като основен партньор на публичния сектор в процеса на специализация.

Бенчмаркингът и международното сътрудничество като трето необходимо условие, обезпечаващо информационното и експертно осигуряване на политическия процес, може да се случи в рамките на съществуващата вече Платформа за интелигентна специализация (S3 Platform), която в допълнение осигурява необходимия елемент на: а.) интернационализация, б.) обезпеченост с информация, в.) партньорска проверка и мониторинг, г.) know-how по отношение на: управлението на процеса; включването на заинтересованите страни; механизмите за подкрепа на регионалното иновационно развитие чрез разгръщане (в четири основни направления) на „третата роля“.

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

„Мирът се нуждае от експерти“, гласи мотото на голяма международна неправителствена организация, работеща в пост-военното пространство на бивша Югославия. Същото важи и за „доброто управление“, гарант за което е сътрудничеството между европейските институции, държавите-членки, регионите и секторните им партньори по области на въздействие. В този смисъл, основополагаща форма на партньорство се явява развитието на експертиза за съвместна работа – фундамент за успешното постигане на всички последващи цели.

В глобалната икономика, в която знанието се превръща в най-стратегическия ресурс, а процесът на учене и предприемаческо откриване – в най-фундаменталната дейност за повишаване на конкурентоспособността на даден сектор или бизнес-

организации¹⁶, „интелигентното управление“ – особено в сфери като научните изследвания и иновациите, придобива още по-голямо значение с оглед на повишените очаквания и изисквания на глобалната среда. Практическо доказателство за това е концепцията за интелигентна специализация (S3), извървяла своя път от академичните среди до сърцето на стратегическото планиране и програмиране на регионалната политика на ЕС едва за няколко години, свързвайки секторите на научните изследвания и иновациите с проблемите на регионалното развитие, конкурентоспособността и глобалните пазари. Тази концепция показва на практика изключителното развитие, което е отбелязала Бялата книга на европейското управление в практически аспект, като въздействие върху управленческата практика, от създаването си през 2001г. до днес.

В този смисъл, на прага на новия програмен период, авторът на настоящата статия предлага въвеждането на понятието принципи на „интелигентното управление“ като надграждащо принципите на „доброто управление“ в смисъла на все по-голямото пренасочване на властовия ресурс за влияние при вземането и прилагането на решения, базирани на принципите на доброто управление, от институциите към заинтересованите страни – към момента конкретно при приложението на регионалната специализация, но за в бъдеще, и по повод на други области на европейското публично управление и проявленията му в българската административна и управленческа практика.

ИЗТОЧНИЦИ

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

- OECD, The Knowledge-Based Economy. OECD, Paris, 1996.
- Saublens, Ch., Directory of "No-Nonsense" Activities To Build S³-minded Regions. Scoping Document for Agorada 2011+, European Association of Development Agencies, Bielsko-Biala (PL), 17/18 November 2011.
- Cooke, P., Regional innovation systems, clusters, and the knowledge economy. Industrial and Corporate Change, 2001.

¹⁶ OECD, The Knowledge-Based Economy. OECD, Paris, 1996

- Chatterton, P., Goddard, J., The Response of Higher Education Institutions to Regional Needs, European Journal of Education Vol. 35, No. 4, Higher Education and the Stakeholder Society, Dec., 2000.
- Del Castillo, J., Barroeta, B. & Paton, J., Converting Smart Specialisation Into a Regional Strategy, INFYDE Working Paper, Year 1 - Vol. 2 N°1, 2011
- Etzkowith, H., Leydesdorff, L., The dynamics of innovation: From national systems to a Triple Helix of University-industry-government relations, Research Policy 29, 2000.

АДМИНИСТРАТИВНИ ДОКУМЕНТИ

- Ръководство за научноизследователски и иновационни стратегии за интелигентна специализация (РИС3), Служба за публикации на Европейския съюз, Люксембург, 2012 г.
- Форей, Д., Дейвид, П. и Хоул, Б., Интелигентна специализация – Концепцията, Knowledge Economists Policy Brief n° 9, ГД „Изследвания”, ЕК, 2009г.
- Foray, D., Van Ark, B., Smart Specialisation in a truly integrated research area is the key to attracting more R&D to Europe, Policy Brief no 1, ЕС, 2007

ИНТЕРНЕТ ИЗТОЧНИЦИ

- http://ec.europa.eu/europe2020/index_bg.htm
- http://ec.europa.eu/invest-in-research/monitoring/knowledge_en.htm
- http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/tajani/hot-topics/innovation-union/index_bg.htm
- <http://vnk.fi/ajankohtaista/puheet/puhe/en.jsp?oid=359911>