

ГЛАВА I.

ОСНОВНИ ПОНЯТИЯ И ИДЕИ В СЪВРЕМЕННОТО ИЗСЛЕДВАНЕ НА КОМУНИКАЦИИТЕ ПРИ ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ

Няма нищо по-практично
от добрата теория.

Курт Левин

Преди да преминем към същността на теоретичната обосновка на комуникациите в процеса на публичните политики, необходимо е да се уточни смисълът на употребяваните основни понятия. Това е нужно поради нееднозначния им превод на български език и противоречивото им ползване в академичните изследвания и управленската практика.

1. Някои необходими работни дефиниции

1.1 Политика и конкретни политики

Понятието „политика“ се използва ежедневно и в най-различен контекст. Тази интензивна употреба има две отрицателни последици – изхабяване и обезсмисляне (ако „всичко е политика“, всъщност „нищо не е политика“).

За целите на настоящия монографичен труд и с оглед изясняването на предназначението на комуникациите като елемент на процеса на политиките, е необходимо да бъде въведено ясно концептуално разграничение между две значения на понятието „политика“, за които в българския език не съществуват отделни кратки (неописателни) термини.

От една страна, под „политика“ най-често се разбира *теренът на съревнованието на политически субекти, най-вече партии и лидери, за държавната власт*. В англоезичната литература за изразяване на това значение се използва терминът *politics*. В тази интерпретация политиката е дело на политиките, които се конкурират за доверието на избирателите. В демократичните политически системи тази конкуренция може да приеме както относително толерантни, така и остри, конфронтационни форми.

Използването на всякакви средства за постигане на основната цел – победа над съперника, често отблъсква голяма част от гражданите и е сред основните обяснения за широко разпространеното (не само в България) мнение, че политиката е „мръсна работа“, или че „в политиката морал няма“.

От друга страна, в понятието „политика“ се влага и друг смисъл – на насока, план за действие, набор от практически стъпки, насочени към решаване на конкретни проблеми на обществото и на общностите. Например, говори се за „данъчна политика“, „образователна политика“, „здравна политика“ и т. н. В англоезичната литература този смисъл на понятието се обозначава с термина *policy*. В българската научна литература за разграничаване на това второ значение често се използват изрази като „публична политика“ или „конкретна политика“ (Танев, 2008, с. 6-7).

Това разграничение е важно, защото от него тръгва осмислянето на обществената роля на политиката. Разбира се, в крайна сметка двете значения на понятието „политика“ са свързани – една партия може да спечели властта, преди всичко ако убеди избирателите, че предлага реалистични и ефективни решения на техните проблеми, а от друга страна, поне в нормалното разбиране, властта има смисъл главно, за да се реализират определени политики и чрез тях да се променя към по-добро животът на хората и на обществото (вж. по-подробно Маринов, 2012, с. 11-13). Но тези две значения изразяват различни акценти и предполагат различен тип поведение от страна на „правещите политика“ индивиди и общности.

Едната интерпретация следва логиката на понятия като политически избор и политически активизъм, т. е. акцентира върху активната роля на гражданите в подбора и излъчването на политическите представители и оттук следва логиката на прякото застъпничество за едни или други алтернативни политически каузи. Другата интерпретация акцентира върху идеите и практическото участие на заинтересованите общности в процеса на подготовка и реализиране на управленски решения, т. е. извежда на преден план баланса на интересите и търсенето на взаимноприемливи варианти на разрешаване на проблемите.

Независимо от разнообразните и често противоположни определения на политиката в първото, по-общо значение – като борба за властта, в науката има консенсус, че нейната същност в

крайна сметка се изразява в *представянето на особения, частен интерес като всеобщ, като обществен интерес*. „Политическите партии и лидери пледират за по-добро развитие на общите дела, защитават платформи, които се представят като (в една или друга степен) „добри за всички“, но винаги изхождат от интереса на някаква по-частна общност – слой избиратели, членове на партията, делови и други среди” (Танев, 2008, с. 12).

Политиката съществува именно заради факта, че обществото е разделено от интереси, начини на живот или култури, между които трябва да се постигне синхрон. Тя съществува заради обществения интерес и по един или друг начин, по-добре или по-зле, го дефинира и реализира. *Целта на политиката в този широк смисъл на думата е реализация на особения (частен) интерес, превърнат във всеобщ (обществен)*.

От друга страна, доброто управление е власт, но в никакъв случай не трябва да прераства в монополна власт. Осъзнаването на тази необходимост в съвременните обществени реалности води до *обективно и неизбежно отслабване и ограничаване на влиянието на партиите в политическия живот*. Партиите се превръщат в анахронизъм тъкмо поради едностранчивостта и монополизма, който генерират. Както смятат редица автори, *XXI век ще е век не на политиката, а на политиките* и в този смисъл доброто управление ще е свързано с плаващите мнозинства зад една или друга конкретна политика в една или друга конкретна област, а не с изначалните идеологически предначертания (вж. Брайкова, 2003, с. 12-18). Партийността бавно отстъпва на стратегическата игра между членовете на обществени мрежи, осъществяващи конкретни политики.

В настоящото монографично изследване се възприемат следните изходни методологически предпоставки при изучаването на комуникациите в процеса на политиките:

Първо. *„Проблемната насоченост и общественият характер на конкретните политики са техни отличителни черти”* (Танев, цит. съч., с. 34).

Второ. *„Конкретните политики, независимо дали са публични, стопански или държавни, са обществени по своя характер и това ги отличава съществено от „политиките” на частните субекти”* (пак там, с. 35).

Трето. За разлика от изгодата в частния сектор, която се

дефинира изцяло самостоятелно от частния субект с оглед на частния интерес, „в обществената сфера определението за изгодата почива задължително върху някаква сложна формула за баланс между частни или особени интереси“ (пак там, с. 35).

Както ще стане ясно по-нататък, именно диалогът на различните интереси, необходим за адекватното формулиране на публичния интерес, оставя особени изисквания към качеството на комуникациите при публичните политики.

1.2. Мрежи за политики (*policy networks*)

Независимо от трудно опровержимия факт, че държавата и правителството имат преимуществено положение при формирането и реализирането на публичните политики, много по-точно е „те да се виждат като продукт на по-широки обществени сили... политиките се предизвикват, направляват, съобразяват, провеждат и контролират от тези, които са заинтересовани от тях“ (пак там, с. 38). Съвместно всички участници, заинтересовани в дадената публична политика (или част от тях), вкл. компетентните в случая държавни органи и администрации, образуват мрежата на тази политика.

Така някогашната пирамида на политическото управление активно се заменя от хоризонтално обвързана общност от създатели и реализатори на съответната публична политика. Както посочва Татяна Томова, тази общност, или мрежа, оформя „железния триъгълник на взаимодействието, в който участват изпълнителната и законодателната власт и групите по интереси... взаимодействията си в конкретните мрежи корпоративни организации, правителството и администрацията не са антагонистични, а допълващи се елементи на процеса на политиките“ (Брайкова, цит. съч., с. 28).

При цялото многообразие на подходите за разбиране и операционализиране на понятието в различните научни дисциплини и школи, може да бъде очертана една *общоприета рамка на неговото дефиниране*, в която мрежата за политики се разбира като единство от следните твърдения:

- а) конфигурация на относително устойчиви не-йерархични отношения на взаимозависимост;
- б) свързващи множество субекти с общи интереси по отношение на дадена политика;
- в) готови да обменят ресурси за удовлетворяването на

тези интереси, изхождайки от презумпцията, че сътрудничеството е най-добрият начин за постигането на общите цели.

Разнообразните варианти на този подход се основават на общото разбиране, че мрежите за политики включват отношения на властова взаимозависимост между държавното управление и групите по интереси, които регулират обмяната на ресурси. Различията между тях се обуславят най-вече от основните типове мрежи, които визират.

Така например Грант Джордан и Клаус Шуберт разработват своята типология въз основа на три базисни критерия – степен на институционализация (стабилна или нестабилна), обхват на продуцираните политики (секторни или междусекторни) и достъп (ограничен или свободен) на участниците (Jordan and Schubert, 1992).

Франс ван Ваарден прилага седем критерия (субекти, функция, структура, институционализация, правила на поведение, властови отношения, стратегии на актьорите), но в крайна сметка извежда като най-важни три от тях като основания за разграничаване на съществуващите мрежи – брой и специфика на включените социални актьори, основна функция на мрежата и баланс на властта в нея (van Waarden, 1992, p.p. 31-34).

По-опростена, но също цялостна класификация на мрежите за политики е предложена от Ханс-Петер Криси, който доразвива идеите на Шмитер и Лембрух. Схемата на Криси се основава на комбинирането на двата модела на структурна организация на групите по интереси (корпоративисткия и плуралистичния) и двата модела на отношения между държавата и групите по интереси в политическия процес (съгласуване и натиск), като корпоративизмът се свързва със съгласуването, а плурализмът – с натиска. Към тях Криси прибавя и още едно измерение – силата на държавата (силна или слаба държава). В крайна сметка се получават четири типа мрежи за политики, всяка от които се характеризира с определен набор от свойства (Kriesi, 1994, p.p. 22-27).

Майкъл Аткинсън и Уилям Коулман концентуализират шест типа мрежи за политики, като въвеждат две измерения – структурата на държавата от гледна точка на автономията и концентрацията на власт, и способността да се мобилизират интересите на работодателите (Atkinson and Coleman, 1989, p.p. 50-56).

Като доразвива определението на Бенсън за мрежата за политики

като „клъстър или комплекс от организации, свързани помежду си въз основа на ресурсна зависимост и отличаващи се от другите клъстъри или комплекси поради специфичната структура на ресурсната зависимост“ (Benson, 1982, p. 148), Род Роудс обособява пет типа мрежи за политики според критериите *степен на интегрираност на техните членове, тип членове и разпределение на ресурсите между членовете*. Роудс предлага континуум на мрежите на политика, като на единия полюс на континуума са високоинтегрирани общности на политики, а на другия полюс – слабо интегрирани мрежи, ориентирани към изолирани проблеми. Между тези два полюса се разполагат други типове мрежи – професионалните мрежи, мрежите от правителствени организации и производствените мрежи (Rhodes, 1988, p.p. 40-53). За разлика от преобладаващата тенденция опосредяването на интересите да се изучава изключително в контекста на отношенията между бизнеса и държавното управление, Роудс прилага модела на мрежите за политики предимно за анализ на отношенията вътре в системата на публичното управление.

Стивън Уилкс и Морис Райт изхождат от модела на Роудс при анализа на отношенията между правителството и бизнеса, но въвеждат три съществени допълнения (Wilks and Wright, 1987). Първо, те твърдят, че мрежите за политики на равнище сектор по неизбежност са твърде нехомогенни, поради което анализът на отношенията правителство-бизнес трябва да се осъществява на равнище под-сектор.

Второ, което е съществено с оглед настоящата тема, Уилкс и Райт извеждат като значим фактор *междупersonностните комуникации в мрежите за политики* – съществена корекция на акцента, поставен от Роудс върху структурните баланси между институциите.

Трето, двамата автори внасят сериозни промени в терминологията на мрежите за политики, като разграничават по същество понятията „вселена на политики“, „общност на политики“ и „мрежа за политики“. Метафората „вселена на политики“ се използва за дефиниране на „максимално широката съвкупност от актьори и потенциални актьори, които имат общ интерес към дадена индустриална политика и могат системно да се допринасят в процеса на изработване и прилагане на тази политика“. Общността на политиките включва тази по-конкретна система, към която принадлежат актьорите и потенциалните актьори, които не просто имат общ интерес към дадена политика,

но взаимодействат помежду си и „обменят ресурси за да балансират и оптимизират взаимоотношенията си“ (Ibid., p. 296). Мрежата за политики се интерпретира като „установена степен на взаимна обвързаност, краен резултат от протичащите процеси на обмяна в дадена общност на политики или между определен брой общности на политики“ (Ibid., p. 297).

Често посочвано и фундаментално разграничение между типовете мрежи за политики е между *хетерогенни* и *хомогенни мрежи*. По-голямата част от анализите на мрежи за политики третираат хетерогенни мрежи, в които участниците имат различни интереси и разполагат с различни ресурси. Хетерогенността на интересите и ресурсите поражда състояние на сложна взаимна зависимост между участниците в мрежата, поставяща големи предизвикателства към балансирането на техните интереси и изработването на приемлив механизъм за обмяна на ресурси. Много по-редки са изследванията на хомогенни мрежи, в които актьорите имат идентични интереси и ресурси, както е случаят с т. нар. „професионални мрежи“ (Burley and Mattli, 1993) или с описаните от Хаас „епистемологични общности“ (Haas, 1992).

Може да се направи обобщението, че концепцията за мрежите за политики *като механизъм за опосредяване на интересите* се е наложила като широко прилаган подход особено в изследванията на секторните политики. Основните преимущества на този подход са: възможността за по-прецизно открояване на секторните и суб-секторните специфики в процеса на политиките, диференциране ролята на актьорите от частния и публичния сектор, изясняване на формалните и неформалните отношения, изградени между тези актьори. Някои автори отиват и по-далеч, като твърдят, че понятието „мрежа за политики“ има много по-голям обяснителен потенциал, тъй като структурата на мрежата е определяща по отношение на логиката на взаимодействието между участниците в нея, а оттук – и по отношение на процеса на политиките и неговия краен резултат (Вж. напр. Lehmbbruch, 1991).

За целта на настоящия монографичен труд мрежите за политики могат бъдат определени като „конфигурации от относително устойчиви и трайни взаимоотношения, които мобилизират и акумулират разпръснатите ресурси, така че общите (или паралелни) действия да бъдат насочени към решаване на проблемите чрез обща

политика" (Kenis and Schneider, op. cit., 36). Мрежата за политики включва всички актьори, въввлечени в изработването и прилагането на дадена политика в определен сектор. Тъканта на мрежите за политики се изгражда както от формални (институционализирани) така и от неформални взаимодействия между публични и частни актьори с различни, но взаимозависими интереси, които се стремят да решат проблемите с колективно, но нейерархично организирано и управлявано действие.

1.3. Комуникации и управление на комуникациите в процеса на политиките

Под комуникации в настоящата работа се приема комплексна област за подготовка, съставяне и предаване на съобщения. В най-общ смисъл понятието обозначава *процес за обмен и споделяне на значение между хората, породен от тяхната съвместна дейност.*

Популярният модел на комуникация, формулиран първоначално от Харолд Ласуел, отговаря на следните въпроси:

- Кой предава съобщението? (Комуникатор);
- Какво се предава? (Съобщение);
- Как се предава? (Канал);
- На кого се предава? (Аудитория, реципиент);
- Защо се предава? (Цел, ефективност).



Харолд Ласуел

(<https://www.google.bg/search?biw=1366&bih=662&tbm=isch&sa=1&ei=11erWsKvGubU6ASJ8Y7oDw&q=Harold+lasswell&oq=Harold+l>)

В развитието на широката мултидисциплинарна област, обобщено определяна като изследвания на комуникациите, се очертават две основни групи подходи. *Първата група*, обединяваща хронологически по-стари концепции, се основава на *модела на предаването*, а *втората*, по-нова – на *модела на конституирането* (Blumler and Gurevitch, 1995, p.p. 45-46).

Моделът на предаването разглежда комуникациите като процес на транспортиране на

„пакетирани“ в символи значения от предаващия към приемащия субект. Въпреки че признават значението на интерпретацията от страна на приемащия, тази група концепции като цяло разглеждат комуникацията като „технически“ процес, чиято ефективност може да бъде оценена и усъвършенствана на основата на операциите „пакетиране“ и „транспортиране“.

При концепциите, основани на *модела на конституирането*, елементите на комуникациите (комуникатор, аудитория, канал) не са предварително фиксирани, а се формират по рефлексивен път в процеса на самия акт на комуникиране. Следователно, комуникациите се разглеждат не като технически, а като **социален проблем** със сложни политически и морални измерения. Особено силен акцент в това отношение се поставя върху особеностите на комуникациите в процеса на създаване и трансфер на знания (проблем, който е подробно разгледан във втората глава на настоящата книга).

И при двете групи концепции като общовалидни изследователски приоритети се очертават:

- а) функциите на комуникациите;
- б) кодовете, посредниците или каналите, чрез които протичат комуникациите;
- в) контекстът или ситуацията, в които се осъществяват комуникациите.

Особено значимо за целта и тезата на настоящето изследване е *класифицирането на основните функции на комуникациите*:

- ◆ убеждаваща;
- ◆ социализираща;
- ◆ консултативна (с оглед взимане на решения);
- ◆ развлекателна и др. (вж. Esser and Pfetsch, 2004, p.p. 33-39).

При изясняването на значението и технологията на комуникациите в процеса на политиките традиционно по-силно влияние имат възгледите за *приоритет на убеждаващата функция*, независимо дали става дума за „етичен опит експертът да убеди властови субект на решението в стойността на анализа и съвета по политиките, или самият субект на решението да въздейства върху заинтересуваните страни чрез точна и пълна информация, за да могат да упражнят компетентно своите демократични права и отговорности в желаната от него посока“ (Jones and Walsh, 2008,

р. 27). Тази гледна точка изхожда от презумпцията, че субектът на комуникацията отговаря едновременно на две ключови изисквания – висока степен на обоснованост на посланията и неукорими морални подбуди за прилагане на политиката.

Редица автори обаче предупреждават за значителния риск, ако експертите, политиците и другите властови субекти възприемат ролята на пристрастни застъпници на една или друга политика и „използват манипулативно своите умения в сферата на убеждаването, организацията и активизма“ (Jones and Villar, 2008, р. 56). По-подходяща е друга базисна предпоставка, а именно, че „всяко значимо твърдение относно публичните политики по неизбежност включва ценностни критерии, които трябва да бъдат ясно обосновани, обяснени и комуникирани“ (Majone, 1989, р. 21).

Казаното не оспорва, а конкретизира стандартите на убеждаващата функция на комуникациите в процеса на политиките, тя трябва да допринесат за изясняване на реалните последици от политиките и за възможните начини на участие на заинтересуваните страни с оглед постигане на максимално удовлетворителни за всички тях резултати. В този смисъл има основополагащо значение идеята, че „убеждаването в процеса на политиките е метод за взаимно обучение чрез споделяне на знание“ (ibid., р. 25).

Както посочват Гева-Мей и Уилдавски, основното предназначение на комуникациите в процеса на политиките е да предлагат „артикулирано убеждаване“, т. е. да осигуряват аргументация при „прехода от нивото на анализа към „политическия и социологическия терен“ (цит. по Steyert and Lisoir, 2005, р. 22). На тази основа се очертават и най-важните комуникационни умения:

- ◆ способност да се формулират ясни и конкретни послания;
- ◆ използване на език, разбираем за конкретната аудитория (преди всичко избягване на професионален жаргон);
- ◆ прилагане на метафори и житейски примери, които правят анализа на политиката достъпен.

Съществена предпоставка за ефективна комуникация е субектите на убеждаването да са изградили отношения на доверие с аудиторията, а това на свой ред се постига преди всичко на базата на „добросъвестно разглеждане на всички аргументи за и

против, включително на слабите точки и противните аргументи” (ibid., p. 23). Не по-малко важно е да се изяснят особеностите на аудиторията и нейните информационни предпочитания, за да могат да бъдат подбрани най-подходящите факти и аргументи, съотнасянето им с референтната смислова рамка на аудиторията, както и за да бъде съставена точна картина на чувствителните теми и опасенията на хората от съответната общност, свързани с ефектите от политиката.

В един от най-цялостните теоретични обзори на литературата по проблемите на комуникациите в процеса на политиките (Edwards and Langford, 2002, p.p. 54-59) се очертават *три основни предметни области*:

- анализ на аудиториите;
- разработване на аргументационното съдържание на посланията;
- конструиране на инструментите (каналите) на комуникацията.

За възможно най-задълбоченото *разбиране на аудиториите*, с които се комуникира, е необходимо да се отчитат следните най-съществени параметри:

- * времеви ограничения;
- * евентуална конкуренция за вниманието на аудиторията от страна на други комуникатори;
- * интензитет на информационните потоци;

При разработването на *съдържателните аспекти на посланията* водещо значение имат:

- спецификата на организационната култура;
- по-широката социална среда на организацията;
- конкретните цели, които трябва да реализира комуникационната програма.

Едуардс и Лангфорд подчертават, че в основните източници по проблема се съдържа ключово предупреждение към комуникаторите: необходимо е внимателно и отговорно да се преценява къде минава „тънката граница между доброто познаване на аудиторията и изкушението да ѝ бъде поднесена такава информация за политиката, каквато тя би искала да получи” (ibid., p. 55). Тук се налага специално разработване на съдържателните акценти на специфичните аспекти на информацията, които биха били приети негативно от дадената аудитория.

От гледна точка на третия предметен кръг – *изборът и*

разработването на средствата за комуникиране – цитираните автори напомнят реалната възможност за възникване на противоречие между два важни аргумента. От една страна, това е необходимостта да се предостави точна и пълна информация за политиката, от друга – все пак в края на краищата целта на комуникацията е да убеди аудиторията и да спомогне за изграждане на трайно позитивно отношение към политиката. Допълнителни трудности при подбора на оптималните канали и средства често възникват поради наложилите се институционални практики, стереотипите на формално-рационалния подход, съпротивата срещу нововъведенията и ресурсните ограничения (ibid., p. 57).

Едуардс и Лангфорд формулират преценката, че на съвременния етап се засилват симпатиите на все повече изследователи към положената от Аарон Уилдавски традиция на разбиране на анализа на политиките (а оттук – и на комуникацията при политиките) като *творческо начинание*. Те се позовават на



Юджийн Бардах

([https://www.google.bg/
search?q=eugene+bardach&source](https://www.google.bg/search?q=eugene+bardach&source))

идеите на автори като Бардах и Фишър за „наративната парадигма“ на комуникацията при политиките, която залага преди всичко на нетрадиционни методи на убеждаващо въздействие, съобразено със специфичните социални и психически особености на аудиториите.

В частност, като изключително полезна инициатива се посочва реализацията на идеята на Юджийн Бардах за събиране, систематизиране и публикуване на нестандартните идеи на комуникатори-практици, които на свой ред да бъдат използвани при по-задълбоченото теоретично разработване на проблемите на кому-

никациите, съпътстващи различни типове политики¹. Като отбелязват ценността на идеята на Бардах, че „комуникациите при политиките трябва да образуват заинтересуваните страни“, Едуардс и Лангфорд изтъкват централната за настоящата монография идея, че това е предпоставка за създаване на трайни позитивни отношения в мрежите за политики, но само ако се допуска, че всяка заинтересувана страна може да внесе свой ценен принос (ibid., р. 58). При това колкото е по-сложна и разнородна мрежата, толкова по-важна е задачата на комуникацията.

1.4 Стратегически комуникации в процеса на политиките

Специфично, централно място в изследването на комуникациите в процеса на политиките заема феноменът „стратегическа комуникация“, на който за съжаление теориите за публичния мениджмънт отделят относително малко значение. „Кой казва – какво – на кого...“ по стратегически въпроси съвсем не е без значение, защото от това ще зависи формулировката на въпроса „с какъв ефект“, респективно неговият отговор.

Понятието *стратегическа комуникация* до момента се разработва преди всичко в неговия класически контекст – като особен аспект на публичната комуникация. В документа „Стратегическите комуникации на Белия дом – доклад до Конгреса“ (от 16 март 2010 г.) за междуведомствената стратегическа комуникация в американската администрация се посочва, че „през последните няколко години понятието стратегическа комуникация става все по-популярно.“ Синхронизацията и координацията са неизменна част от воденето на публични политики и това как взетите решения ще бъдат възприети от аудиторията, тъй като „признанието от направеното е по-важно от казаното.“ В България напоследък това понятие започва да се разработва и в територии близки до политологията, а с това и до управлението на публичния сектор (Вж. Палашев, 2007).

Класическото понятие „*стратегическа комуникация*“ обозначава съобщаване на идея, проект или изобщо информация,

¹ Идеята е реализирана в специален брой на списанието Journal of Policy Analysis and Management през 2002 г. и предизвиква много силен отзвук сред различните групи читатели.