

ФОРМИ И ПОЛИТИЧЕСКИ ИНСТРУМЕНТИ ЗА СТРАТЕГИЧЕСКО НАПРАВЛЯВАНЕ НА ОБРАЗОВАТЕЛНИ ИНСТИТУЦИИ И СПОРТНИ ОРГАНИЗАЦИИ

(По примера на дирекция ПИСТ – Столична община)

Иван Сандански

Национална спортна академия „Васил Левски“

Резюме. Публикацията анализира прилаганите от дирекция „Превенция, интеграция, спорт и туризъм“ (ПИСТ) към Столична община форми на стратегическо направляване и свързаните с тях инструменти за реализация на политиките във физическото възпитание и спорта. Те институционализират действията и поведението на столичните образователни институции, спортни клубове, младежки организации и социални групи, участници в проектни дейности и спортни инициативи. Четирите идентифицирани форми са принуждаване, рамкова регулация, волунтаризъм и фокусирано насочване. Процесът на стратегическо направляване и координиране на колективни усилия, политики и ресурси се основава на система от институционализирани правила за регулиране на техните действия. На практика подобен процес преминава през възприемане на хибридни форми. Основният механизъм за осъществяване на стратегическите и програмните намерения на Столична община е проектният мениджмънт. Постигането на визията за София като град на младите, активните и иновативните хора, в която спортът, в съчетание с образование, доброволчество, инициативност, се разглежда като ключов механизъм и агент на социалната промяна, обаче изисква проактивно мислене и стратегически подход. Той е ориентиран към постигане на някакво бъдещо, но все още неизвестно откъм социално време, пространство и проекция желано състояние. Поради тази причина Столична община резонно се опира на вече апробирани в социалната практика източници на мотивация и механизми на когнитивно знание и социално въздействие.

Keywords: modes of governance; policy instruments; project management; collective rules

Местната власт е фундаментален елемент от демократичната система на всяка страна и Република България не прави изключение. От дълго време в Европа се налага устойчива тенденция за утвърждаване на общината (в качеството на основна административно-териториална единица) като стратегическо място и институция с

възможности за реализация на комплекс от визии, политики, програми и дейности, свързани с развитието на физическото възпитание и спорта (ФВС) на местно равнище. Социалната същност на спорта предопределя и ролята, функциите и значението, което Столична община му отрежда за постигане на по-широк кръг от цели, изразено чрез различни видове регулаторни, структурни, програмни и ресурсни намеси. В този смисъл, ролята и значението на общините, от една страна, като генератор на секторно специфични политики и програми в областта на ФВС, а от друга – като стратегически терен за осъществяване на целенасочена политика в тази и други свързани социално значими области, придобива все по-голямо значение, което предизвиква и оправдан изследователски интерес. Публикацията разглежда използваните от дирекция „Превенция, интеграция, спорт и туризъм“ (ПИСТ) към Столична община инструменти за реализация на политиките във ФВС, от които възникват четири форми на стратегическо направляване на действията и поведението на столичните образователни институции, спортни клубове и други организации.

Опитът на редица европейски страни в осъществяване на устойчива политика за системно разширяване функциите на общините в приобщаването на различните социално-възрастови групи от населението към физически упражнения и спортни дейности диктува оформянето на разнообразни практики и модели. В този смисъл, използването на спорта в арсенала на т.нар. „индустрия на социалните проблеми“ (Pitter & Andrews, 1997), като средство за превенция, контрол или преодоляване на различни проблеми от поведенчески, идентичностен, ресурсен, образователен, здравен, възпитателен, интеграционен или комуникационен характер, не е нещо ново и Столична община също не е изключение.

Институционален контекст, форми на колективно направляване, политически инструменти. Процесът на стратегическо направляване и координиране на колективни усилия, политики и ресурси на група партниращи си организации се основава на система от институционализирани правила за регулиране на техните действия и поведение. Това означава, че осъществяването на устойчиви политики, базирани на спортни дейности, изисква цялостен, системен подход за постигане на достатъчно ниво на съгласувани политики и действия в условията на партньорска мрежа между ангажирани субекти. Те обхващат политическите органи (кмет, Общински съвет) и администрацията на Столична община (дирекции и отдели), районни администрации, образователни институции (детски градини, училища), териториално опериращи спортни организации (клубове, асоциации), младежки (ученически съвети, училищни парламенти) и други граждански структури (родителски общности, неправителствени сдружения).

Постигането на адекватни равнища на цялостност и достатъчност е труден процес поради комплексността на социалния проблем (постигане на широкообхватна поведенческа промяна сред подрастващите чрез спортуване и водене на активен и

здравословен начин на живот). Въпросът се усложнява и от факта, че много от субектите не разполагат с необходимия символен капитал за мотивиране и въздействие наред с нужните финансови, материални, социални и информационни ресурси. В допълнение на това може да се добави и че за много от ангажираните субекти „проблемът се явява външен“. Така например голяма част от столичните спортни клубове обективно са се специализирали тясно в предлагане на традиционни услуги (тренировка и обучение), развиване на спортни таланти и елитни състезатели и не разполагат с необходимия организационен капацитет на генератори на и/или партньори по програми, използващи спорта като платформа и средство за социална промяна. От друга страна, за множество образователни институции и младежки НПО спорът не е водещ приоритет, докато специализираната столична дирекция ПИСТ разполага с нужната легитимност и експертиза как да подходи към този многоаспектен проблем, наясно е, че той преминава през решаване на редица ключови социално-икономически въпроси, но ѝ липсва адекватното за целта финансиране. Ясно е, че при такава сложна ситуация е необходим цялостен системен подход, който да адресира едновременно всички тези въпроси, а формираните в процеса на колективно взаимодействие политики и произтичащите от тях инструменти за въздействие (стратегии, програми, проекти, инициативи) следва да бъдат насочени върху взаимно пресечните точки.

Всичко това налага необходимост от изграждане на ефективна система за колективно взаимодействие в рамките на партньорска мрежа за договаряне и осъществяване на определена политика. На практика подобен процес преминава през възприемане на хибридни форми, при което характерни елементи от една форма на стратегическо направляване се срещат в други (Treib et al., 2005). Както посочват в тази връзка Eising & Kohler-Koch (1999), мрежовото управление се е наложило като водещ институционален формат при формирането на политики в рамките на Европейския съюз, описващ взаимоотношенията между публични, неправителствени и частни субекти.

Предпочитаният модел е този на „концерта на партньорите“, тоест на съвместно справяне с многополярността на визиите, целите, ресурсите и усилията, основано на регулиране и съзнателно направляване на действията на институциите в партньорската мрежа. Този модел е идентичен с описания от Rhodes (1997) „управление със и чрез мрежи“, а негово изражение са Стратегията за развитие на физическото възпитание и спорта (2012 – 2020 г.) и Стратегията за младите хора на Столична община (2017 – 2027 г.), създадени в процеса на сътрудничество с граждански структури. Ключов механизъм се явява междусекторното сътрудничество в образователните, социалните, младежките, спортните и икономическите политики. Той изразява едновременно стремеж към по-ефективна координация и реакция на дисбаланса, където понятието „политики“ е значително усложнено и многообразно, а използването му става нелинейно поради нарасналата взаимна зависимост на ангажираните структури.

Публикацията има за цел да анализира прилаганите от дирекция ПИСТ към Столична община форми на стратегическо направляване и свързаните с тях политически инструменти спрямо финансирани проектни дейности на образователни институции и спортни организации. За целта е използвана разработената от Treib, Bähr & Falkner (2005) аналитична рамка. В същността си тя представлява типология на четирите основни форми на стратегическо направляване в рамките на формиране на политики за реализация на различни социални интервенции и произтичащите от тях ефекти и въздействия. Авторите посочват, че „политиките могат да се разграничат в зависимост от използваните инструменти (с. 5)“. Те представят начина за постигане на предварително и целенасочено преследвани социални ефекти от конкретна политика. Политическите инструменти, най-общо, включват норми, санкции и регулации. Също така според Treib et al. (2005: 8) прилаганите инструменти за осъществяване на политиките могат да съдържат конкретни материални стандарти или определени процедурни условия, както и повече или по-малко гъвкави норми. В подкрепа на тези аргументи е и твърдението на Naas (2004: 570), че определена политика има две ключови характеристики – процедурна и базисна. В процедурно отношение тя трябва да бъде достатъчно прозрачна и да включва нови и различни гледни точки по проблема, както и да насърчава активното въвличане в процеса на реализация на всички ангажирани участници. Базисното измерение касае възприемането на по-обхватен, системен подход при планирането, формулирането и оценката на различните ефекти от практическата интервенция, основаващ се на интердисциплинарно знание.

Публичните власти и Столична община, в частност, разполагат с широк арсенал от политически средства за упражняване на социално въздействие. Сред най-популярните могат да се посочат: пряк контрол върху изразходване на финансови ресурси; методическо подпомагане в процеса на практическата реализация на програмни/проектни дейности; стимулиране; информирание; консултации; обсъждане; убеждаване; договаряне.

Типологията на Treib et al. (2005) се базира на четири основни форми на стратегическо направляване на действията и поведението на социалните актьори (фиг. 1):

- **принуждаване;**
- **рамкова регулация;**
- **волунтаризъм;**
- **фокусирано насочване.**

Тези форми стъпват на два ключови критерия:

– в зависимост от степента на правно и нормативно ангажиращите условия за изпълнителите на проектни дейности могат да бъдат силно обвързващи или с необвързващ характер;

– в зависимост от степента на свобода, с която изпълнителите на проектни дейности разполагат при практическата реализация, могат да се разграничат твърд и гъвкав подход.

		Инструменти (условия)	
		Обвързващи	Необвързващи
Подход на реализация	Твърд	Принуждаване	Фокусирано насочване
	Гъвкав	Рамкова регулация	Волунтаризъм

Фигура 1. Форми на стратегическо направляване
(адаптирано от Treib et al., 2005)

Примери за политически инструменти с висока степен на обвързващи условия могат да бъдат законови актове, заповеди, устави, договори, директиви, регулации. Необвързващи с правни условия инструменти са препоръки, общи насоки, становища, периодичен мониторинг, стратегии, програми, заключения, декларации.

Принуждаващата форма на стратегическо направляване на кандидатстващите за проектно финансиране от Столична община спортни организации и образователни институции „се характеризира с правнообвързващи инструменти, предполагащи детайлни и фиксирани стандарти, които предоставят ограничена свобода на действие в етапа на практическа реализация (Treib et al., 2005: 13)“. Най-показателният инструмент, активно прилаган от дирекция ПИСТ за постигане целите на политиката в сферата на организирания спорт за подрастващи, е Програмата за развитие на ДЮОС. Документът се характеризира с изключително висока степен на подробни и непозволяващи по-свободни интерпретации изисквания не само от документално-правен характер, но и от гледна точка на реда и условията за кандидатстване, съдържанието и формата на проектите на столичните клубове. Правилата имат силно обвързващи стандарти за следване и изпълнение, като ясно проличава и селективният подход по признака „олимпийски – неолимпийски“ спортове, фаворизиращ клубовете от първия вид. Самата Програма е създадена като политически отговор на набиращото все по-голяма подкрепа лоби от опериращи на територията на Столична община спортни клубове сред влиятелни фигури от политическото и административното ръководство.

Волунтаризмът, или доброволната форма, е антиподът на принуждаващата форма и включва напълно необвързващи инструменти за осъществяване на по-широко определени цели и потенциални ефекти, които изпълняващите програмни/проектни дейности могат да конкретизират много по-свободно в етапа на реализация. Тази форма за направляване бележи значителна част от използваните от дирекция ПИСТ политически средства. Основни примери в тази категория са: Стратегията за развитие на физическото възпитание и спорта (2012 – 2020 г.) и Програма за изпълнение на общинска Стратегия за развитие на физическото възпитание и спорта (2016 – 2020 г.), както и Стратегията за младите хора на Столична община (2017 – 2027 г.). Както става ясно от формулировката в Стратегията за ФВС на Столична община, крайната цел е „Създаване на условия за реализиране на устойчива и ефективна местна политика в областта на физическото възпитание и спорта,

включване на всички заинтересовани страни в осъществяването ѝ, както и създаването на механизъм за проследяване на резултати и очаквания“ (с. 1). Изпълнението на заложените стратегически цели и произтичащите от тях подцели в три основни направления е превъплътено в другия свързан инструмент – Програма за изпълнение на Общинската стратегия. По същество и двата инструмента за реализация на визията и политиката на Столична община в областта на ФВС съдържат и типичните елементи на план за действие, конкретизирайки: приоритети, мерки, дейности, механизми за реализация, очаквани резултати, индикатори за изпълнение и неговото проследяване. Стратегическа цел 3 в Стратегията за младите хора на Столична община предвижда: „Насърчаване на физическата активност, спортуването и здравословния начин на живот сред младите хора (с. 15)“. Постигането на тази широко дефинирана цел за колективна поведенческа промяна предполага гъвкаво съчетание на практически инструменти от три източника:

– общински (напр. Общински гаранционен фонд за малки и средни предприятия; програма „Европа“);

– национални (напр. Национална програма за младежта; Национален иновационен фонд);

– европейски (напр. ОП НОИР; план „Юнкер“).

По подобен начин се процедира и в случая с инициативата „София – Европейска столица на спорта 2018“, която представя обща рамка от широко дефинирани цели: „градът като добър пример за спорт за всички, като инструмент за подобряване на здравословния начин на живот, интеграцията и образованието“. От своя страна, градовете, носители на тази титла, разполагат със свободата да формулират собствена визия и подход за своето адаптиране и активация на различни възможности съобразно специфичния контекст, нужди и капацитет.

Горепосочените три документа свързват водещата визия и стратегическите цели със следващата ключова форма – фокусирано насочените действия на партньорите.

Фокусираното насочване съдържа необвързващи насоки с препоръчителен характер, но същевременно те са достатъчно „детайлни и по този начин оставят ограничена възможност за маневриране при конкретизацията им в практическия етап, за разлика от волонтаристичната форма“ (Treib et al., 2005: 14). По принцип институциите използват спорта за разкриване на неприемливи за тях социални състояния и/или поведение на определени групи в обществото. С това те целят да получат социално оправдан мандат и легитимност за действие, осигурявайки си по този начин подкрепа от данъкоплатците и използване на публични средства. В конкретния случай намерението на столичната администрация, в стратегически съюз със спортни клубове, училища, младежки организации, здравни власти и родителски общности, е да предизвика промяна в „социално неприемливото, девиантно поведение на значителна част от жителите, и най-вече деца и ученици, които не са физически активни, неспортуващи, хранещи се нездравословно, маргинализирани, социално изключени и други,

категоризирани като проблемни и рискови групи“. Това става чрез определяне на целеви групи и последващ избор на начини за въздействие. Всички проекти на столичните училища, детски градини, младежки и спортни организации следват този модел. Така например правилата за програмно финансиране на спортни, детски и младежки дейности имат подчертано избирателен подход спрямо дефинирането на целевите групи по полов, възрастов, етнически и социален признак (с. 22 –23):

– при образователните институции това са: *деца със специални образователни потребности, деца от ромска етническа общност, деца бегжанци, мигранти, социално слаби;*

– при спортните организации и районните администрации това са: *деца и ученици от образователни институции, младежи, възрастни хора, ромска етническа общност, социални рискови групи, хора с увреждания, активно спортуващи граждани, картотекирани спортисти, ветерани и спортни специалисти;*

– при младежките НПО това са *младежи от 15 до 29 години.*

В съчетание с волонтаристичната форма на стратегическо направляване, акцентът се поставя върху обвързването на намерението за предизвикване на промяна в живота на подрастващите с отговорните за това фактори. Установените от дирекция ПИСТ колективни норми и изисквания разкриват намерението ѝ да развива капацитета на образователните институции и спортните клубове на територията на Столична община.

Рамковата регулация също съдържа обвързващи условия, но кандидатстващите с проекти организации разполагат с по-голяма свобода и възможности за проявяване на гъвкавост при избора на механизми и подход при практическата реализация. При тази форма на стратегическо направляване упражненото въздействие от дирекция ПИСТ е по-слабо изразено в сравнение с принуждаващата, но по-значимо в случаите на използване на инструменти с необвързващ характер. Проектите на кандидатстващите столични организации следват двустепенен процес.

1. Рамка, разработена и проследявана от дирекция ПИСТ.

2. Проектна идея и практически механизми от страна на изпълнителите.

Така например според правилата за програмно финансиране на спортни, детски и младежки дейности се насърчава (с. 24):

– елемент на иновативност;

– включване на деца и ученици, младежи и доброволци, родители, учители и възрастни хора в проектните дейности за социална, физическа активност и здравословен начин на живот.

Както посочват Treib et al. (2005), ефективната координация и направляване предполагат наличието на хибридни форми, при което елементи от една се срещат в други. Подобен пример на съчетание на характерни признаци от рамковата регулация и фокусираното насочване е условието в правилата за програмно финансиране „*всеки проект трябва да съдържа най-малко четири от посочените дейности,*

като задължителни са дейностите № 7 и 8 (с. 34).“ Сред някои от по-широко предложените за избор и практическо превъплъщаване проектни дейности са:

– разработване на извънкласни дейности в училище – образователни и мотивационни дейности, подпомагащи учебния процес;

– разработване на проекти за извънучилищни дейности, свързани със спорт, физическа активност, здравословен начин на живот, изкуство, култура, гражданско и здравно образование, екология, туризъм, задържане на децата в училище, работа с различни рискови групи;

– работа с родители – приобщаване на родителите към училището, ангажиране на родителите в училищния живот; привличане на родителите към дейността на училищното настоятелство;

– съвместни дейности с неправителствени организации, спортни клубове, младежки структури, форми на ученическо самоуправление;

– прилагане на форми на неформално образование за придобиване на знания в сферата на доброволчеството, застъпничество и промотиране на правата на уязвимите групи, превенция на социалното изключване на младите хора в неравностойно положение.

Задължителната дейност под № 7 е: „Осъществяване на вътрешен мониторинг на проекта – провеждане на анкетни форми сред участниците за мотивация и степен на удовлетвореност от участието в проектните дейности... (с. 35)“; а под № 8: „Осигуряване на информираност и публичност по проекта, вкл. популяризиране програмното финансиране от Столична община по програма „София – Европейска столица на спорта – 2018 година“.

Обедняващото при някои от най-съществените обвързващи условия е именно всеки проект изрично да демонстрира връзка с инициативата „София – Европейска столица на спорта 2018“. Обективно погледнато, замислените и очаквани ефекти, които различните проекти на спортни организации и образователни институции могат да произведат, нямат пряко отношение и е твърде проблематично да бъдат асоциирани с тази инициатива. В същността си тя представлява особена титла (бренд), която се присъжда на конкурентни начала на даден европейски град от Спортната асоциация на европейските столици и градове (ACES Europe). Присъждащата организация обаче няма никакви последващи отговорности при реализацията и ресурсното обезпечаване на произтичащите местни програми, проекти и събития. В действителност, политическите и административните институции на Столична община се възползват от дадената титла като мотив за мобилизация на обществена подкрепа и инвестиране на публични средства. Упражняването на този мандат за действие става срещу обещание за превръщане на града в привлекателно място за живеене и спортуване и промяна на нагласите към водене на активен и здравословен начин на живот. Той се реализира в определен период (стартирал през 2014 г., когато е взето решението за избора на София за 2018 г., но с проекции и за след това) и социално пространство за прокаране на политики, свързани с

популяризиране на идеята за активния начин на живот и подобряване на спортната инфраструктура, под мотото „Обичам спорта, обичам София“. В подкрепа на представените аргументи е уместно да се цитира част от позицията на съчетаващия два ключови поста – председател на Столичния общински съвет и председател на управителния съвет на специално учредената за целта фондация „София – Европейска столица на спорта“ Елен Герджиков, при представяне на инициативата в СУ „Климент Охридски“ (28.03.2017 г.):

„За нас, управата на града, титлата „Европейска столица на спорта“ не е просто награда, а кауза. Ние не гледаме към 2018-а само като на подготовка за едно или няколко събития, а като на процес за устойчиво развитие, популяризиране и масовизиране на спорта, искаме да стигнем до различни социални и възрастови групи. Но най-важното е какво ще остане и ще продължи да се случва след 2018-а. Искаме спортът да стане мода и начин на живот в София“.

Това служи за легитимен повод всяка година в рамките на този цикъл прогресивно да се увеличават средствата, вложени в спортна инфраструктура и за подкрепа на събития за насърчаване на спортната активност. Като водещи центрове и ресурсни преразпределители се обособяват две паралелно съществуващи структури – фондация „София – Европейска столица на спорта“ и дирекция ПИСТ. За спортните клубове, образователните институции и гражданските структури е отредена ролята на изпълнители и участници. Освен чисто административно-управленските предизвикателства брандът „София – Европейска столица на спорта“ поражда редица разнопосочни възприятия и интерпретации както от въвлечените организации, така и от самите участващи в проектни дейности и спортни инициативи социални групи граждани. Този пример служи да илюстрира политическия процес на създаване на спортни наследства, описан от Girginov & Hills (2009), както и дискутирания в настоящата публикация процес на стратегическо направляване на граждански и образователни сектори от страна на местната власт.

Дирекция ПИСТ: институционално лидерство, проектен дискурс и колективни правила. Дирекция ПИСТ се превръща в институционална подкрепа за столичните детски градини, училища и действащите на територията на общината спортни организации и младежки сдружения; придава визия и морална легитимност на осъществяваните чрез проектните дейности социални интервенции сред различни групи от населението. От друга страна, за Дирекцията всички тези структури играят ролята на стабилизиращ фактор, с чието посредничество може да се води социален диалог и да се въздейства както върху подрастващите, така и върху други целеви групи, в опит за предизвикване на социална промяна на личностно и колективно ниво. Дирекция ПИСТ, разположена между властта, образователните и гражданските структури (в т.ч. спортни), изпълнява съществени политически функции едновременно на социален, институционален и ресурсен медиатор, арбитър, генератор и терен за формиране на политики и колектив-

ни правила за стратегическо направляване на действия и поведение на социални групи и организации.

Сред приоритетните за Дирекцията социални нужди могат да се изтъкнат следните.

- Насърчаване на здравословен и активен начин на живот.
- Неформално образование и социализиращи ефекти чрез спортно участие.
- Създаване /подобряване на капацитета на столичните детски градини и училища чрез партньорство със спортни организации, младежки структури, родителски общности.
- Междуетническо разбирателство; социално приобщаване.
- Осигуряване на достъпна среда и възможности за включване на всички деца без значение на спортни заложби и предходен опит.
- Развитие на младежко доброволчество, социален капитал и овластяване на учениците.
- Формиране на култура за хармонично съжителстване и опазване на околната среда.

Както става ясно, основният механизъм за осъществяване на стратегическите и програмните намерения на Столична община в областта на спорта са финансираните от дирекция ПИСТ проектни дейности на детски градини, училища, районни администрации, спортни организации и младежки сдружения. Едно от водещите разбирания е насърчаване на проекти, в които спортът не е централна тема, а е съчетан с дейности от други области (образование, доброволчество, културни дейности, екология, здравословно хранене, здравеопазване), което служи да илюстрира упражняването на стратегическа избирателност от страна на дирекция ПИСТ. От друга гледна точка обаче, участието единствено в спортни дейности е „необходимо, но не и *достатъчно* условие, за да се получат някакви очаквани ползи (Coalter, 2015: 20)“. Coakley (1998: 2) предоставя допълнителна подкрепа на този аргумент, твърдейки, че „спортовете са само контекст за социализиращи преживявания, не и причина за социализиращи ефекти“.

С цел предизвикване на по-голям интерес и стимулиране на повече организации да кандидатстват със свои проекти, посланието на Дирекцията стъпва на няколко принципни постановки.

- Проектните дейности са подходящ механизъм за свързване със спорта, активния и здравословен начин на живот на различните социални групи от населението на Столична община, и особено на подрастващите.
- Спортните дейности могат да предложат значими социални ползи, което предполага активно включване и е достатъчно сериозен мотив за активация от страна на потенциалните кандидати.
- Активното участие открива нови възможности, от които трябва да се възползват възможно повече хора и организации.