

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 намери. 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 използването 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 въвеждане 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 ДЮС. 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 избиращ 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 бежанци, 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 волонтеристичната 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 предполага 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“.

Обединяващото 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 избор 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 принципи по 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.

– Предоставяне на достъпна среда и възможности за включване на всички деца и ученици в зависимост от техните нужди и предпочитания и без значение на нивото на техните спортни заложби или предходен опит.

Следва обаче да се подчертае, че мотивацията за активно включване на потенциалните проектни бенефициенти се обуславя от комбинацията от обективни условия и субективни разбирания. Самите проекти изискват специфични когнитивни и административни умения, способности и опит за разработване, реализация и доказване на ефектите. Причината е, че проектният мениджмънт не следва да се възприема единствено като техническа съвкупност от логично обвързани обосновки, цели, очаквани резултати, дейности, срокове, ресурси, измерители и механизми за контрол и отчитане. Той възплъщава скрити и явни послания, идеи, цели, очаквания, специфичен инструментариум, несиметрични властови отношения, идентичностни трансформации, механизми за социален и ресурсен контрол, както и собствен метаезик.

Проектният мениджмънт следва логиката, дискурса и идеологията на доминиращата от средата на 80-те години на миналия век в англосаксонския свят и Западна Европа доктрина на т.нар. Ново публично управление (НПУ). В неговата концептуална основа и практики са залегнали стандартизирани управленски модели и подходи, следващи принципите на свободната пазарна конкуренция в сфери на публичнофинансирани дейности; прилагане на индикатори и показатели за измерване и оценка на резултатите и тотален административен контрол на процесите (O'Reilly & Reed, 2011). Неговата адекватност в контекста на социалната природа на спортната практика обаче става обект на все по-интензивна и обоснована аналитична и емпирична критика, напр. (Coalter, 2007; Girginov, 2008).

Реализацията на проекти, разглеждани като вид социална интервенция в сложни и противоречиви социални системи (образователна, спортна), е свързана с високи равнища на комплексност и неопределеност. Те са зависими от различни по степен на значимост и влияние фактори, като например субективни възприятия и поведение на целевите групи участници и ангажираните институции, условия на средата, търсени ефекти, преследвани цели, източници на финансиране, методи за измерване на резултатите, механизми на включване и отчитане. Това означава, че по презумпция потенциално заинтересованите субекти ще бъдат в определена степен неравнопоставени, ще следват различна логика за евентуално включване, ще имат различни мотиви и нужди от подпомагане, ще възприемат и тълкуват посланията на дирекция ПИСТ разнопосочно. Освен това възприетият конкурсен принцип, макар и оправдан от гледна точка на търсена прозрачност и равнопоставеност, създава култура на конкурентни отношения между кандидатстващите субекти, която в значителна степен възпрепятства реализацията на съвместни проекти. На преден план излиза разбирането, че желаещите да осъществят проекти, следва да се разглеждат като активни субекти, които интерпретират предлаганите им възможности нееднозначно. В същото време, те влагат собствен

смисъл, подлагат ги на критично и субективно (рядко рационално) обсъждане, преценяват какво ще им струва и какво би им донесло едно потенциално участие в инициативите на Столична община.

Насоките и указанията за проектно финансиране, разработени от дирекция ПИСТ, представляват набор от колективни правила и норми, които определят поведението и действията на кандидатстващите организации и структури. Както посочват в тази връзка Girginov & Hills (2009: 169), „колективните правила засягат не само нормативни и правни изисквания, които определят поведението на различните актьори, но и широк спектър от формални и неформални правила и очаквания“. По този начин колективните правила създават специфичен дискурс и институционализират средата. Fairclough (2003) определя дискурса като изборително представяне на социалната действителност през призмата на позиционирани по различен начин в социалните условия актьори. Той допълва, че „дискурсите включват представи за това как изглеждат или са изглеждали нещата, наред с въображаеми проекции на това как могат или биха могли, или трябва да изглеждат (с. 207)“. В този контекст O'Reilly & Reed (2011: 1081) изтъкват, че „дискурсите не са запазена територия само за определени елити, формиращи и осъществяващи дадена политика..., но и за определена институционализирана властова структура, която има интерес да управлява дискурсите, посредством които статуквото се запазва, възпроизвежда и трансформира“. В този смисъл, правилата на дирекция ПИСТ за реда и условията за проектно финансиране се явяват мощен политически инструмент за стратегическо направляване на формални и неформални субекти от образователната, неправителствената и гражданската сфера. В същината си те съдържат обвързващи идеи, изисквания и норми за социално и институционално поведение. Обхватът на правилата и условията относно програмно-проектното финансиране включва:

- спортни, детски и младежки дейности;
- спортни събития, форуми и инициативи под патронажа на Кмета на Столична община.

За разкриване на процеса на създаване на устойчиви социални възможности посредством общински спортни политики и свързания с тях инструментариум е уместно да си послужим с детайлно описание от Girginov & Hills (2009) модел на политическия процес, който е в основата на социалното конструиране на трайни олимпийски наследства за спортната система. Авторите го интерпретират като форма на съзнателно колективно намерение, базиращо се на три взаимосвързани аспекта:

- формиране на колективни (междусубектни) възприятия и споделени смислови значения, които надхвърлят индивидуалните убеждения на отделните участници в процеса – дирекция ПИСТ и кандидатите за проектно финансиране;
- мандат за легитимни действия от страна на участниците;
- присъединяване към „похода“ на Дирекцията за социална промяна в поведението на столичани и в частност на децата и учениците.

В съчетание трите условия дават началото на процес на институционализация на „похода“, чиято крайна цел е: повишаване броя на практикуващи спортни дейности млади хора, като предпоставка за колективна поведенческа промяна – водене на здравословен начин на живот; формиране на активна гражданска позиция и участие в превенция на зависимости и при решаване на младежките проблеми на територията на Столична община (Стратегия за развитие на ФВС, 2012 – 2020 г.); Стратегията за младите хора на Столична община, 2017 – 2027 г.). Ключовият момент тук е институционализиращият свят на създаване на социални ефекти да бъде „преживян“ от всички останали като обективно съществуваща действителност. В резултат на това рамката от колективни правила, които насоките за проектно кандидатстване на дирекция ПИСТ установяват, превръщат идеята за устойчивите ползи от спортуването и воденето на активен и здравословен начин на живот в практически действия, като по този начин начинанието получава легитимност. За да се случи това обаче, са необходими едновременно действия и „преориентация на колективното разбиране от страна на ангажираните институции, които да се фокусират върху ключовите пресечни и взаимодействащи си елементи на комплексните проблеми (Haas, 2004: 570)“.

Възползвайки се от политическата си легитимност, дирекция ПИСТ генерира процес на съзнателно и целенасочено лидерство върху стратегическо използване на общинските политики във ФВС в опит за стимулиране на социална промяна на личностно, колективно и институционално ниво. Подобен процес е сигнал за променящите се отношения по оста местна власт – образователни и граждански структури. Зад действията на дирекция ПИСТ по създаване на колективни правила прозира една по-дълбока динамика на разширяване и диференциране на общинските политики, откриващи хоризонт за нови сфери на общинска активност (Hardman & Scott, 2008). От друга страна, това е и атестат за способностите на Столична община за: проникване сред различни обществени сектори; извличане на ресурс и подкрепа от жителите на столицата; координиране и направляване (Hobson, 1998).

Практическото проявление на това стратегическо лидерство е намерението за развиване на капацитет в образователните институции и спортните организации чрез управление на проекти. Корените на този подход са в идеята за „попечителството върху обществото“, въведена от Cowen & Shenton (1996). Тя се изразява в предприемане на легитимни действия по развитието от името на друг с крайна цел възстановяване на някакъв нарушен баланс в социалния ред. Двамата автори поясняват, че „упражняването на попечителство е израз на намерението на определен източник на влияние да развива капацитета на друг (с. 9)“. Тази концепция е умело приложена от Girginov (2008: 10), който насочва вниманието към това „*какво се върши*“ в името на развитието от различните държавни и неправителствени организации“, които използват спорта като средство за справяне със социалното изключване, бедността, класови, полови и възрастови неравенства, антисоциално поведение или проблеми от образователно и здравно естество. Или казано по друг начин, този род мениджмънт означава „какво мениджърите се очаква да правят и какво те в действителност

правят (Linstead, 1997: 88)“. Както обаче изтъкват Hylton & Bramham (2008: 43 – 44), спортните политики често биват легитимирани като съвременно и рационално решение на натрупани в миналото противоречия, провали и нерешени проблеми. Girginov (2008) също така повдига два ключови управленски въпроса с евристична стойност: властов и легитимационен. Първият касае упражняването на мандат за действие (кой го дава) и капацитета, с който ангажираните с проблема институции реално разполагат, а вторият е свързан с това чия визия за развитие ще вземе превес за сметка на други алтернативи и с какви средства ще се постигне.

Рамката от колективни правила на Дирекцията са основата на възприетата стратегическа линия на поведение, която позволява реализацията на визията и политиките на Столична община посредством социално регулиране на дейностите на партниращите структури. Те обаче имат характера на социални експерименти поради краткосрочния характер на проектното финансиране; несигурността при прогнозиране на социалния интерес и предразположеността към спортни занимания; трудностите при установяването и оценката на ефектите; удовлетворяването на различни нужди и субективните реакции на участниците. В подкрепа на това е тезата на Naas (2004), че все повече процесът на формиране на политики има свойствата на „дискурсивен модел“, който е различен от традиционния аналитичен подход, където водещ е анализът на вложени инвестиции/разходи – получени ползи и на тази основа търсене на най-добрите решения. Той допълва, че „сами по себе си политиките са експерименти, които участниците наблюдават и спрямо които реагират, за да ги подобрят във времето (с. 575)“. Този процес винаги е съпътстван с необходимостта от проследяване и оценяване на ефектите от въздействията и преразглеждане на използваните от страна на дирекция ПИСТ инструменти. При ситуации на ограничени финансови средства се налага да се отговаря чрез ограничен набор от инструменти. В зависимост от ситуацията линията на стратегическо поведение на Дирекцията се определя от конкретната конфигурация на няколко ключови независими променливи: властови функционални правомощия, ресурсна наличност, когнитивно познание и формални институционални свойства. Използваните от Дирекцията механизми за проектна селекция, мониторинг и оценка включват широка гама от: детайлни документални, процедурни и съдържателни изисквания, стандартна форма за кандидатстване с фиксирани описателни параметри, поставяне на срокове, индикатори и показатели за измерване и обосновка на ефектите, предоставяне на финален отчет. В това отношение възприетият подход не се различава от масово прилаганите рационални практики в програмно-проектния мениджмънт, основани на доказателства установими, „видими“ ефекти, тяхното измерване и количествено остойностяване. Предписанието към изпълнителите на проекти е ясно: използване най-вече на анкетни проучвания сред участниците за сметка например на етнографски методи. Подобни опити обаче се превръщат по-скоро в статистическо упражняване и не са в състояние да разкрият комплексността и дълбочината на проявление на редица субективни преживявания, социални отношения, процеси,

структурни условия, идентичностни трансформации и активирани механизми във всеки конкретен случай, които стоят зад „невидимите“ ефекти в пъзела на социалната промяна чрез спорт. По правило, генерираните потенциални ефекти са винаги индивидуално обусловени и се проявяват в различно време и начин в жизнения цикъл, надхвърляйки рамките на инструментите за въздействие.

Заключение. В стремежа си максимално да сведе процеса до управляемост и контрол, където понятието „твърд подход“ е значително усложнено и многообразно, а използването му става нелинейно и проблемно поради взаимната зависимост на субектите, дирекция ПИСТ използва предимно нормативни и регулативни практики, въздържайки се от налагане на наказателни санкции. Налице са четирите идентифицирани форми на стратегическо направляване на образователни, спортни и младежки структури, които най-често имат хибриден формат. Тези форми и свързаните с тях инструменти за реализация на общински политики институционализират терена и процеса на стратегическо направляване. Комбинацията помежду им води до формиране на специфичен дискурс, диктуващ действията и поведението на ангажираните организации и социални групи, участници в проектни дейности и спортни инициативи. За целта привлекателната картина на развитие, която се представя под формата на визията за София като град на младите, активните и иновативните хора, може да се характеризира именно като вид „мека сила“. Ролята, която се отрежда на младите хора в нея, е свързана с това да бъдат активни, спортуващи, живеещи здравословно, лидери на промяната, а спортът, в съчетание с образование, доброволчество, инициативност, се разглежда като ключов механизъм и агент на социалната промяна. Крайната цел е превръщането на града в сигурно, по-добро място за живеене на единно и сплотено общество чрез засилване на европейските ценности, където младите хора са движещата сила за осигуряване на устойчиво развитие и равенство (Стратегия за младите хора на Столична община (2017 – 2027 г.).

Постигането на тази визия обаче изисква проактивно мислене и стратегически подход, 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. Основно това са спортни инициативи, събития, програми, реновирани места за спортуване, използване на символното значение на известни спортисти в качеството на ролеви модели. Всеки един от тези източници разполага с различен мобилизационен потенциал, въпреки че липсват достатъчно надеждни емпирични факти в подкрепа на способностите им да увеличават броя на спортуващите. На преден план възниква важният въпрос не толкова как се разбира миналото (познатото, известното), а това чия визия, смислово възприятие и свързаните с тях практически инструменти за

въздействие ще вземат превес в процеса на социално взаимодействие, договаряне и създаване на споделени разбирания, политики и действия между социалните актьори. Както посочва в този смисъл Лукянов (2017, kommersant.ru), „ако не виждаш бъдещето, за да защитиш миналото, ще ти се наложи да употребиш твърде много сили и средства, даващи все по-абсурдни резултати“.

REFERENCES/ЛИТЕРАТУРА

- Stolichna obshtina. *Strategiya za razvitie na fizicheskoto vazpitanie i sporta (2012 – 2020 g.)* [Столична община. Стратегия за развитие на физическото възпитание и спорта (2012 – 2020 г.)]
- Stolichna obshtina. *Strategiyata za mladite hora na Stolichna obshtina (2017 – 2027 g.)* [Столична община. Стратегията за младите хора на Столична община (2017 – 2027 г.)]
- Stolichna obshtina. *Programa za izpalnenie na Obshtinska Strategiya za razvitie na fizicheskoto vazpitanie i sporta (2016 – 2020 g.)* [Столична община. Програма за изпълнение на общинска Стратегия за развитие на физическото възпитание и спорта (2016 – 2020 г.)]
- Stolichna obshtina (2016). *Pravila za usloviyata i reda na programno finansirane na sportni, detski i mladezhki deynosti.* [Столична община (2016). Правила за условията и реда на програмно финансиране на спортни, детски и младежки дейности.]
- Stolichna obshtina (2016). *Pravila na programa za razvitie na detsko-yunosheskiya sport.* [Столична община (2016). Правила на програма за развитие на детско-юношеския спорт.]
- Coakley, J. (1998). *Sport in society: Issues and controversies (6th ed.)*. Boston, MA: McGraw Hill.
- Coalter, F. (2007). *A wider social role for sport. Who's keeping the score?* Oxford: Routledge.
- Coalter, F. (2015). Sport for Change: Some Thoughts from a Sceptic. *Social Inclusion*, 3(3), pp. 19 – 23.
- Cowen, M. & Shenton, R. (1995). *The invention of development*. London: Routledge.
- Eising, R. & Kohler-Koch, B. (1999). Introduction: Network Governance in the European Union. In: B. Kohler-Koch & R. Eising (Eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
- Fairclough, N. (2003). *Analysing discourse: Textual analysis for social research*. London: Routledge.
- Girginov, V. ed. (2008). *Management of sports development*. Oxford: Butterworth-Heinemann.

- Girginov, V. & Hills, L. (2009). The political process of constructing a sustainable London Olympics sports development legacy, *International Journal of Sport Policy*, 1(2), pp. 161 – 181.
- Haas, P. (2004). When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process, *Journal of European Public Policy*, 11(4), pp. 569 – 592.
- Hardiman, N. & Scott, C. (2008). *Governance as Polity: An Institutional Approach to the Evolution of State Functions in Ireland. Mapping the Irish State: Structures, Processes*. Outcomes research project, IRCHSS, pp. 1 – 44.
- Hobson, J. (1998). The historical sociology of the state and the state of historical sociology in international relations. *Review of International Political Economy* 5(2), pp. 284 – 320.
- Hylton, K. & Bramham, P. (2008). Models of Sports Development, In: V. Girginov (Ed.) *Management of sports development*. Oxford: Butterworth-Heinemann, pp. 41 – 58.
- Linstead, S. (1997). The Social Anthropology of Management. *British Journal of Management*, 8, pp. 85 – 98.
- O'Reilly, D. & Reed, M. (2011). The Grit in the Oyster: Professionalism, Managerialism and Leaderism as Discourses of UK Public Services Modernization. *Organization Studies*, 32(8), pp. 1079 – 1101.
- Pitter, R. & Andrews, D. (1997). Serving America's underserved youth: reflections on sport and recreation in an emerging social problems industry. *Quest*, 49(1), pp. 85 – 99.
- Rhodes, A. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organisation Studies*, 28(8), pp. 1243 – 1264.
- Trieb, O., Bähr, H. & Falkner, G. (2005). Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification. *European Governance Papers No. N-05-02*.

MODES OF GOVERNANCE AND POLICY INSTRUMENTS FOR STEERING EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS AND SPORT ORGANISATIONS

(The Case of Sofia Municipality Department of Prevention,
Integration, Sport and Tourism)

Abstract. The article sets out to unpack the modes of governance and related policy instruments for steering educational establishments and sport organisations employed by the Sofia municipality Department of Prevention, Integration, Sport and Tourism (DPIST). These instigate a process of institutionalization the actions and behaviours of local schools, kindergartens, sport clubs, youth organisations, and various social groups participating in DPIST funded or supported projects and

sport initiatives. Four primary modes of strategic steering are identified including coercion, voluntarism, targeting and framework regulation. The process of steering collective actions, policies and resources is premised on creating a system of institutionalized rules. In fact, such a process takes hybrid forms. The key mechanism for achieving both the strategic and sport policy intentions of Sofia municipality has been the machinery of project management. It is also demonstrated that the pursuit of the new promoted vision envisaging Sofia as a vibrant city of juvenile, active and innovative people where sport, in combination with education, volunteering and entrepreneurship, is seen as the key means and agent of social change, however, requires a proactive forward thinking and strategic approach. It is directed towards pursuing some future, but still unknown desired state in terms of necessary social time, space and projection. Due to this uncertainty Sofia municipality reasonably has relied on a set of already tested in the social practice sources of reasoning and mechanisms of cognitive knowledge and social interventions.

✉ **Dr. Ivan Sandanski, Assoc. Prof.**

Department of Management & History of Sport
National Sports Academy "Vassil Levski"

Sofia, Bulgaria

Email: isandanski@nsa-management.com