

ПОЛИТИКИ ЗА АКТИВИРАНЕ НА НАСЕЛЕНИЕТО, НОВИ МОДЕЛИ НА УПРАВЛЕНИЕ И ВЪПРОСЪТ ЗА ОТГОВОРНОСТТА

Жан-Мишел Бонвен*

Тенденцията към активиране в съвременните социални политики, която Боб Дже-съп предизвикателно нарича Шумпетерови държавни социални помощи срещу труд (Джесъп 1994), вече е добре подкрепена с факти. През последните десетилетия бяха проведени голямо разнообразие от реформи в повечето страни от ОИСР с оглед на превръщането на социалните помощи в инструмент за активиране [напр. RMI (Revenu minimum d'insertion) – социална помощ за интегриране в обществото – във Франция, TANF (Temporary Assistance for Needy Families) – Програма за временно подпомагане на семейства в нужда – в САЩ, и програмите "New Deal" – програми за активна политика на пазара на труда – във Великобритания и т.н.]. Тази еволюция налага тройна трансформация: а) социалните разходи трябва да се активират и да се превърнат в производствени в съответствие с държавните социални инвестиции; б) получаващите помощи трябва да се насърчават [чрез програми за финансово привлекателен труд (making work pay)] или заставят (чрез схеми от типа "социални помощи срещу труд") бързо да се завръщат на пазара на труда; в) социалните структури от държавния сектор по места, както и частните доставчици по договор, трябва да действат като посредници за подобна и по възможност дългосрочна професионална реинтеграция. В основата на всички тези промени стои безрезервно и неоспоримо виждане за целите, които отговорните лица трябва да следват в сферата на социалните политики. Накратко, тези цели са силно свързани с повишаването на равнището на заетостта на макрониво и ускоряването на завръщането на пазара на труда на микрониво. В резултат активната отговорност е равнозначна на връщане на хората обратно на работа възможно най-бързо. С уреждането на този въпрос предизвикателството пред социалните политики се свежда до намиране на най-ефективните модели на управление, за да се насърчи подобно отговорно поведение между социалните структури от публичния сектор по места и получаващите помощи. С други думи, как тези действащи лица могат да се насърчат или заставят (чрез пръчка и/или морков) да подкрепят подобно виждане за отговорността? По този начин въпросът за управлението се свежда до обикновен технически въпрос за ефективност и всички нормативни документи, занимаващи се със справедливостта изобщо, социалната справедливост или подходящата комбинация от лична и колективна отговорност, биват оставени в страни. Тази студия твърди, че проблемът за отговорността е много по-сложен и се нуждае от внимателно преразглеждане. Позовавайки се на концепцията на Сен за подход на базата на способностите (Сен,

* **Жан-Мишел Бонвен** е доктор по социология, професор в Университета за приложни науки на западна Швейцария (гр. Лозана). Преди това е работил в Департамента по социология към Университета в Женева

1999 г.), първата част в общи линии установява главните предпоставки за истински отговорно поведение, т.е. подходящите ресурси и възможности, от една страна, и свободата на избор, от друга. Следващите две части прилагат тази аналитична и нормативна рамка към структурите по места и към бенефициентите при политиките за активиране като програми от типа "помощи срещу труд", мерки за квалификация и преквалификация, субсидирани работни места или друга форма на професионално насочване. Така се прави преценка на конкретни програми за активиране (т.е. какъв е смисълът и съдържанието на отговорното поведение, за което се говори в тях?), и на моделите на управление (т.е. как се разпределя отговорността между централната администрация, структурите по места и бенефициентите?) спрямо рамката на способностите за поемане на отговорност. Последната част обобщава главните изводи от студията и прави заключения.

ПРЕДПОСТАВКИТЕ ЗА ПОЕМАНЕ НА ОТГОВОРНОСТ ПРИ ПОДХОДА, ОСНОВАН НА ВЪЗМОЖНОСТИТЕ

Подходът, основан на възможностите¹ се основа на две необходими предпоставки за проява на отговорно поведение: подходящите средства и правомощия за действие и реалната свобода човек да избира начина си на живот. Следователно, ако човек не е подходящо осигурен с първото от гл. т. на възможностите му за действие, тя или той не може да се счита за истински отговорен. По думите на Сен отговорният човек в такъв случай трябва да бъде снабден с достатъчно ресурси или стоки (напр. стоки, услуги, приходи, социални плащания и т.н.), които му позволяват да превърне тези ресурси в действителна възможност за действие. Но подобни възможности не са достатъчни за поощряване на проявата на отговорност. Всъщност, ако човек с подходящи възможности не е свободен да използва своя капацитет по начин, който сам избира (или да използваме периодично повтарящата се формула на Сен: "по начина, който тя или той има основание да цени"), пак няма смисъл да се говори за отговорно или безотговорно поведение. По думите на Сен: "*Без реална свобода и капацитет да извърши нещо, човек не може да е отговорен за извършването му*". Но действителното наличие на свобода и способност да се направи нещо определено налага на човек задължението да обмисли дали да го направи или не, а това включва лична отговорност. В този смисъл свободата е едновременно необходима и достатъчна за поемане на отговорност." (Сен, 1999: 284, текстът вторично е поставен в курсив).

В сферата на социалната политика повишаването на възможностите за действие или на правомощията налага взимането под внимание най-малко на две измерения: предоставените ресурси (т.е. те достатъчни ли са като количество и продължителност? На какви условия са подложени получаващите помощи?); и подходящите възможности, т.е. работни места или квалификация и преквалификация, предоставяни за получаващите помощи (т.е. какво е количеството и качеството на наличните подходящи възможности?). В реалните активни програми на пазара на труда

¹ Capability approach

(АППТ) в различни страни тези два въпроса за ресурсите и подходящите възможности се уреждат по най-разнообразни начини. На практика, ако активирането винаги предполага фокусиране върху личната отговорност, това може да е равнозначно или на по-продължителна обществена намеса, или на оттегляне на държавата. И това разнообразие в сферата на АППТ показва значително многообразие в начините на създаване на баланс между личната и колективната отговорност, което оказва сериозно влияние върху практиките на структурите по места и върху очакванията им по отношение на бенефициентите. Спрямо тези действащи лица по места подходът на базата на възможностите/способностите на Сен поставя много висок стандарт за отговорността. Всъщност истинската свобода на избор, която е предпоставка за отговорно поведение при подхода на базата на способностите, зависи от наличието на опции, които са установени от Хиршман (1970) – лоялност, напускане и мнение (глас). Действащите лица по места, т.е. социалните структури и бенефициентите, не трябва да бъдат принуждавани да проявяват *лоялност*, а трябва да им се позволи да не се придържат към административния възглед за активирането без налагане на непоносимо наказание като последица, както и трябва да имат възможност да преговарят и по някакъв начин да повлияят върху съдържанието на АППТ (т.е. да имат мнение, *глас*). Следователно степента, до която на действащите лица по места им е позволено да интерпретират централно създадената концепция за активиране и да я приспособяват към местните условия, е необходимо условие за отговорното им поведение.

Да обобщим, за Сен (1999) отговорността изисква съчетание от свобода на възможностите и свобода на избора. Следващите две части разглеждат тези две измерения на отговорността при политиките на активиране.

ОТГОВОРНОСТТА И ВЪЗМОЖНОСТИТЕ ЗА ДЕЙСТВИЕ ПРИ ПОЛИТИКИТЕ ЗА АКТИВИРАНЕ

Капацитетът за действие на действащите лица по места зависи от най-малко три допълнителни измерения. На първо място, начинът на организиране на финансовото преразпределение на държавните социални помощи безспорно оказва влияние върху концепцията за отговорността в социалните политики за интеграция. Всъщност според размера и продължителността на социалните помощи, както и според условията за право на получаване и други изисквания, наложени върху получаващите помощи, очакванията по отношение на отговорността значително варират. В страни като САЩ и Великобритания, където на помощите се гледа като на потенциални източници на капаните на бедност, преразпределението на паричните ресурси е ограничено както по количество, така и по продължителност, като са наложени строги ограничителни условия (Хандлър, 2004; Кинг, 1999). Това предполага, че системите за социални помощи внимателно са прегледани, за да се отстранят подобни капани и да се въведат подходящи финансови стимули. В тези страни са наложени конкретни нормативни изисквания по отношение на връзката между преразпределянето на паричните средства и активирането (т.е. твърде много преразпределени ресурси е равно на по-малък капацитет или готовност за действие от

страна на получаващите помощи), а лицата, взимащи решения, са се отказали от конкурентните възгледи за връзката "помощи – активиране" (Бонвен, 2006). Подобна амбиция политиките за социални помощи да станат по-разубеждаващи оказва силно влияние върху социалните структури по места, които трябва да работят при по-кратки срокове и са тласкани да дават преимущество на мерки за бързо (но временно) решаване на проблемите и да избягват дългосрочни схеми, целящи дълготрайна професионална реинтеграция (Пек и Тиодор, 2000). Това особено се отнася за групите в най-неравностойно положение. Всъщност съкращаването на мерките, включващо намаляване на помощите, често е равнозначно на съответно намаляване на наличното време за активиране на получаващите помощи, както и на последващ риск на местно ниво за намиране на най-доброто наред с избирателни практики (Бенарош, 2006). Противно на това, програми, които предоставят щедри и дългосрочни помощи, напр. в Скандинавските страни или Швейцария, подкрепят противоположното схващане (т.е. повече преразпределени ресурси е равно на по-голям капацитет за действие), което позволява по-амбициозна и дългосрочна намеса на местно ниво. Тази противоположна концепция за преразпределянето на парични средства налага и различно разпределение на отговорността между личността и колективно действащите лица: докато при предишния пример отговорността е на първо място и е най-вече въпрос на лична воля, като държавата основно играе ролята да проповядва морал в тази насока, тук се представя като съвместна задачата на личността и на държавата. В подобен дух Газиер (1999) представя повишаването на годността (възможността, капацитета) за наемане на работа като съвместно задължение на индивида, търсещ си работа, и на обществените органи, което той нарича "интерактивна годност за наемане на работа" (*interactive employability*).

На второ място, формата и съдържанието на мерките за активиране също далеч не са едни и същи. От гледна точка на количествените измерения, количеството на ресурсите, отделяни за АППТ, в голяма степен се различават между страните. (ЕК, 2006). А целите, които се преследват в подобни програми, варират от насърчаване на хората за завръщане на работа или повишаване на човешкия им капитал и квалификации, до създаването на временни работни места в обществената администрация, субсидиране на работни места при работодатели от частния сектор или мерки, предназначени за създаване на samozаетост. В резултат на това съществува голямо разнообразие от услуги, предлагани от обществените структури по заетостта (като доказателство – например Персонал и колектив, 2007). По такъв начин АППТ могат да подкрепят различни възгледи за насърчаване за активност и съответно работа за годност за наемане на работа, за трудова заетост или други цели като самостоятелност или социална интеграция (като пример за подобно многообразие в страните от ОИСР виж Тергайт и Груб, 2006). А това разнообразие на свой ред играе ключова роля при формирането на практиките на структурите по места. Всъщност, ако нормативните рамки в основата на АППТ се фокусират върху изграждане и развиване на професионални умения, и значителни финансови средства са мобилизирани за тази цел, дългосрочните програми могат да бъдат предназначени за поощряване на трайна професионална интеграция към квалифицирано работно място. Противоположно на това, ако работата е считана за краткосрочна цел с оглед на

намаляване на броя на безработните и обществените разходи, при реинтеграцията на пазара на труда се отдава по-малко внимание на въпроса за качеството на работното място (Бонвен и Моашон, 2007). В зависимост от нормативните рамки на избора начин за активиране, отговорността на структурите по места тогава ще е равнозначна или на натиск за бързо завръщане на работа (възможно и на рисковано работно място), или на популяризиране на дългосрочна и трайна реинтеграция към привлекателно работно място. Един ключов въпрос в това отношение е свързан със степента на прецизност на административния възглед за активиране: колкото е по-конкретен (напр. всички получаващи помощи трябва отново да започнат работа възможно най-бързо), толкова по-малко поле за маневри е оставено на социалните структури по места и, следователно, по-малка степен на отговорност; противоположно на това, колкото е по-малко конкретен (напр. поощрява социалната интеграция или самостоятелност на всички), толкова по-големи са полето за маневри и степента на отговорност, в случай че са на лице подходящо финансиране и средства. При прилагането на подхода на базата на възможностите спрямо отговорността проблемът не е активирането само по себе си, а амбицията да се наложи една и съща концепция за активиране спрямо всички бенефициенти (Бонвен, 2005; Бонвен и Фарвак, 2007).

Накрая, капацитетът за действие зависи и от подходящите възможности за социална и професионална интеграция, които се създават по отношение на получаващите помощи. В повечето страни от ОИСР действащите лица на пазара във все по-голяма степен се държат отговорни за създаването на работни места. В следствие на това наличието на подходящи възможности за работа силно зависи от готовността и способностите на тези действащи лица на пазара да създават достатъчен брой работни места. В този смисъл държавата се призовава да пренасочи намесата си от управление на пазара към оказване на подкрепа на пазара (Леви, 2006), а това може да се постигне по много начини. Държавата може да се ограничава да създава подходящи условия за поощряване на предприемачеството, насърчаване на конкурентоспособността и създаване на работни места (напр. чрез финансови стимули като субсидирани работни места). Или пък може да действа като вид "работодател в краен случай" чрез развиване на раздут публичен сектор (каквото в някаква степен е случаят със Скандинавските страни, чийто дял на заетост в публичния сектор възлиза на два пъти над средния за страните от ОИСР (виж Еспинг-Андерсен, 1999). Или пък може да реши да субсидира създаването на тъй наречения вторичен пазар на труда или обширен трети сектор. Тези разнообразни възможности влияят по различен начин върху качеството и количеството на подходящите възможности за работа и особено на наличието им за различни групи от получаващите помощи. Ако пазарът е крайният доставчик на подходящи възможности за работа, достъпът до такива работни места може да се окаже труден за повечето групи в неравностойно положение. Противоположно на това, ако създаването на работни места е задача, която е поета съвместно от пазара, държавата и третия сектор, тогава тези групи ще имат повече подходящи възможности за професионална интеграция при адекватни условия.

Да обобщим, по отношение на "капацитета за действие" като аспект от отговорността, високото ниво на ресурси, голямото разнообразие от програми за активиране, които целят да предоставят подходящи решения за всички целеви групи, както и множество подходящи възможности, създадени от различни действащи лица (пазара, държавата и третия сектор), се окачествяват като по-благоприятни за способностите отколкото техните противоположности, т.е. по-малко ресурси, изключително конкретни схеми за активиране и подходящи възможности, предоставяни главно от пазара. Следователно начинът, по който се формират тези три въпроса (ресурсите, съдържанието на АППТ и подходящите възможности), определя до голяма степен възможността ефективно да се оказва подкрепа на всички целеви групи, както и определя баланса между колективната и личната отговорност наред с държавата, която в крайна степен ще доминира (Жилбер, 2004). Ако са осигурени с подходящи ресурси и възможности по места, социалните структури и бенефициентите могат с право да бъдат считани за отговорни за действията си; и обратното, социални политики, които са белязани от съкращаване, предлагат слаби ресурси и възможности; а изискванията за отговорно поведение, налагани по места на структурите и бенефициентите, изглеждат под голям въпрос.

ОТГОВОРНОСТТА И СВОБОДАТА ЗА ИЗБОР В СТРУКТУРИТЕ ПО ЗАЕТОСТТА

Отговорността обаче има и второ измерение от гледна точка на способностите, а именно действителната свобода на избор. Основният спорен въпрос тук е дали моделите на управление, използвани за оказване на контрол върху взаимоотношенията между централното и местно ниво в сферата на политиките за активиране, оставят достатъчно поле за маневри на действащите лица по места. В следващите два подраздела ще бъдат разгледани две нива на обществено договаряне (contractualism): между централната власт и структурите по места, от една страна, а, от друга – между структурите по места и бенефициентите.

Обществено договаряне между централната администрация и структурите по места

Бюрократичното предоставяне на услуги наред със стандартизирани линии на намеса не се вписва в АППТ в никаква степен, тъй като е неспособно да взема под внимание местните и индивидуалните условия (Варон и Бовен, 2004). Затова е необходимо бюрокрацията да бъде заменена с други модели на управление, при които структурите по места се призовават да поемат повече отговорност. Но за да се избегне възможният произвол на изцяло местни решения, държавата трябва да контролира подобна намеса, т.е. да се погрижи основните права на бенефициентите да се зачитат и действията по места да са в съответствие с централно очертаните цели. По отношение на тази роля на централната власт при АППТ могат да бъдат установени три конфигурации (виж Бонвен и Моашон, 2007; Борги и Ван Беркел, 2007;

Нюман, 2007), които предлагам да се нарекат "йерархична", "пазарно съобразена" и "благоприятстваща способностите".

При първата държавата упражнява строг контрол върху практиките по места, главно чрез инструменти на новото публично управление: количествените цели са обвързани с финансови санкции за структурите по места, които не ги изпълняват, бюджетите се разпределят на базата на кратки срокове и възможности за ревизиране, разработват се точни критерии за представяне и т.н. В най-крайната си форма този модел засилва чертите на бюрократичния начин на действие: не само стриктно се определят и контролират средствата и процесите на действие посредством показатели за вложените ресурси, но резултатите внимателно се контролират чрез показатели за изпълнение. В резултат на това структурите по места са отговорни не само за спазването на процесите, дефинирани от централната администрация, но също така се държат отговорни за незадоволителни резултати и трябва да съблюдават наложените им санкции. В тази конфигурация познанията и компетентността на действащите лица по места не се признават истински. Управление посредством цели в сферата на публичната администрация, осъществявано, следвайки тези строги насоки, със сигурност е най-чистият пример за този модел (АППТ в Швейцария са изминали дълъг път по тази управленска линия на поведение – виж Бонвен и Моашон, 2007 – но това е често срещан начин за управление на държавните структури по заетостта, както се акцентира от Сол и Вестервелд 2005-а). Всъщност централната власт в сферата си на пълномощия има по-голям контрол върху социалните структури по места отколкото върху частните доставчици по договор, за които е по-трудно да се налагат показатели на изпълнение. Но частните доставчици на социални услуги по договор, било то с търговска или идеална цел, също могат да бъдат подлагани на тази йерархична конфигурация, особено когато финансовата им зависимост по отношение на държавата е много голяма. При тези обстоятелства те нямат възможност нито да оспорват административното схващане за активиране [т.е. опцията за "глас" на Хиршман (1970)], нито да откажат условията, определени в договора (т.е. опция за "напускане"). От гледна точка на подхода на базата на способностите действащите лица по места не се радват на реална свобода на избор при тази конфигурация и по тази причина не могат да бъдат държани отговорни за това, което вършат.

При втория случай държавата се оттегля и оставя по-голямо поле за маневри на действащите лица по места. При подобен модел се счита, че държавата се е провалила като доставчик. Затова отговорността за извършване на ефективни услуги за професионална реинтеграция трябва да се остави на действащите лица на пазара. Но тя остава отговорна за предоставяне на достатъчно финансиране и за оценяване ефективността на действията по места спрямо общите показатели за представяне (напр. равнище на реинтеграция). Твърди се, че конкуренцията между доставчиците на услуги ще повиши качеството на услугите, както и съотношението качество-цена. Както доказват Сол и Вестервелд (2005-б) потенциалните преимущества на тази формула са по-голяма гъвкавост при използването на подизпълнители, фокусиране по-скоро върху резултатите, отколкото върху процеса, и по-ниски разходи. Всички те, по общо мнение, се обвързват с по-голяма ефективност при следването

на централно поставени цели. При този модел нормативните документи, свързани с активирането, се разглеждат като изключителен прерогатив за лицата, определящи политиката, и целият проблем е сведен до въпрос на техническа ефективност при реализирането на АППТ. Пазарните модели на управление със сигурност са добър инструмент за повишаване на ефективността посредством конкуренция и обществени поръчки, но поради тенденцията им да намаляват разходите (т.е. да дават предимство на по-евтини доставчици за същата работа) и да стандартизират програмите, те не могат да гарантират, че на местно ниво ще бъде подбран подходящ възглед за активиране, т.е. такъв, който взема под внимание местните условия и индивидуалните особености. Всъщност подобна конфигурация, основана на пазарни модели на управление, рискува да отдава предпочитания на избиране на най-доброто и на избирателни практики, т.е. доставчиците по места да се фокусират върху бенефициенти, които им позволяват да постигнат целите (посочени в условията на договора), за сметка на групи в по-неравностойно положение (Сол и Вестервелд, 2005-а, илюстрират този риск с примери).

При третия случай централната власт и структурите по места действат като партньори при осъществяването на АППТ. Държавата има главно двустранна функция като гарант на основните права на бенефициентите и като контролен орган на действията по места. Но тези задачи се интерпретират по начин, по който да насърчат активното участие на местните действащи лица в осъществяването на АППТ. Това изисква двупосочно отдалечаване от бюрократичните обществени действия и от йерархичният модел, посочени по-горе: най-напред към дефиниране на целите и показателите на публичните действия при голямо участие, второ, към формулиране на по-обща цели, за да се остави повече поле за маневри на действащите лица по места. Например, ако целите на АППТ не са дефинирани по отношение на равнище на заетост, а по отношение на повишаване на самостоятелността на бенефициентите, тогава се разширява обхватът за отговорни действия по места. Следователно непълното определяне на активирането на централно ниво оставя място на местно ниво за "политики на интерпретиране на потребностите" (Фрейзър, 1989). Тази трета конфигурация бегло се споменава в обзора на Сол и Вестервелд (2005-а) на услуги по договор в сферата на заетостта. Въпреки това, този новаторски път, който означава по-малко контролираща власт за централната администрация и повече истинска автономия за действащите лица по места, не е несъвместима с преследването на ефективност в АППТ. Точно обратното, предоставянето на структурите по места на средства и свобода да действат отговорно (в съответствие с подхода на базата на способностите) ги прави истински отговорни за получените резултати. При този последен модел отговорността не се свежда до ефективно осъществяване на цели, определени отвън, а обхваща участие в определянето на най-подходящите модели за активиране на хората. Това предполага различно разпределение на правомощията между държавата, структурите по места и бенефициентите – в по-голямо съответствие с т.нар. модел с възможности за участие (*participative model*) на ново публично управление (Монкс, 1998). Според подхода на базата на способностите, общественото договаряне при услугите в сферата на заетостта трябва да

отстъпи от ограничителния подход в отношенията ръководство-структури и да възприеме концепция, ориентирана към възможности за участие в публичните действия.

Обществено договаряне между структурите по места и бенефициентите

Мястото на получаващия помощи при индивидуализирани политики на активиране също трябва да бъде поставено под въпрос. При йерархичния модел отговорността на бенефициента се поощрява посредством съобразяване с предписанията на централната администрация, предавани чрез структурите по места, които действат като "предавателни ремъци". Индивидуалните желания и очаквания се взимат под внимание, дотолкова, доколкото отговарят на тази конкретна концепция за активиране, в противен случай задачата на местната структура е да ги реформира и да ги накара да съвпадат с институционалните очаквания. Веригата на управление се схваща като пренос отгоре надолу на конкретни нормативни документи, които трябва да бъдат подкрепяни и следвани активно в еднаква степен от структурите по места и бенефициентите (Бонвен и Моашон, 2007).

При някои случаи на пазарно съобразената конфигурация на личността се дава повече свобода на избор посредством предоставянето на ваучъри и лични бюджети (напр. Брутел, 2005). Бенефициентите могат да изразяват желанията си по-свободно, тъй като им се разрешава да избират своите АППТ. В основата на подобни практики се намират два постулата: първо, зачитането на свободата на бенефициента да избира се разрешава посредством предоставяне на доход, с който свободно може да разполага, т.е. въпросът за свободата на избор е оформен с оглед на избора на потребителя; второ, приема се, че свободният избор на потребителя, в този случай получаващия помощи, ще доведе до по-високо качество на услугите, предоставяни от честни агенции по заетостта. Както подчертават Сол и Вестервелд (2005-б), съществуват много практически пречки, които трябва да се преодолеят, преди да се изпълни това двустранно обещание: голямото сходство на решения, предоставяни от пазарно съобразените услуги в сферата на заетостта (което значително ограничава свободата на избор), несиметричността на информацията относно качеството на услугите (което улеснява маменето на клиентите), и най-важното – неустойчивостта на потребителската позиция на получаващия помощи. Всъщност истински договорните отношения са не между бенефициента и доставчика, а между държавата, която носи отговорността да финансира ваучерите и личните бюджети, и частния доставчик. Ключовият въпрос тук лежи в капацитета на бенефициента да оказва влияние върху дефинирането и съдържанието на АППТ и е съмнително дали на нея или на него действително ще им бъде позволено да си кажат думата в това отношение. В сравнение с предишния йерархичен модел тази конфигурация предприема някои стъпки към даване на повече отговорност на получаващите помощи (осигуряват се допълнителни средства и се предоставя някаква свобода на избор), но тя въпреки всичко остава по средата на пътя.

При благоприятстващия способностите модел бенефициентът се счита за активен гражданин и се приканя да вземе участие в дефинирането на АППТ и в тяхното осъществяване. При условие, че са предоставени адекватни средства, които да му

дадат правомощия и да подобряват капацитета за действие, този модел го ангажира в процес на разсъждения за самия себе си (Борги и Ван Беркел, 2007) относно това как най-добре да развие способностите си. Главната разлика с пазарно съобразения модела се намира във възможността съвместно да се определят и осъществяват програмите за активиране. Благоприятстващият способностите модел признава, че рационалността не се присвоява само от едни действащи лица, за които се предполага, че са по-компетентни от всички останали, и че информационната роля на действащите лица на различни нива е съществена при всяка една действителна ситуация на определяне на политика. Ако рационалността се разпредели или подели по подобен начин, то тогава на местните агенции по заетостта трябва да се гледа като на "информационни агенции" (Уайт, 1990), а бенефициентите са информационни източници, като трябва да се мобилизират при колективното дефиниране на АППТ. Това, което има значение в случая, е не как държавата може по-ефективно да налага собствените си нормативни документи на действащите лица по места, а по-скоро как тя може да насърчава съвместното дефиниране и осъществяване на програмите за активиране на местно ниво.

По отношение на аспекта "свобода на избор" на отговорността, анализът ни показва значението на това да се взема под внимание експертизата и познанията по места, както и местните условия и индивидуалните предпочитания, когато става въпрос за подготовка и осъществяване на АППТ. Ролята на държавата вече не като доставчик, а като гарант и контролен орган, е ключова в това отношение. Всъщност действията по места сами по себе си няма непременно да доведат до повишаване на способностите на всички действащи лица по места, т.е. както на структурите, така и на всички групи бенефициенти. Трябва да има един добре регулиран баланс по пътя, където централата да се свързва с действията по места. От гледна точка на концепцията за способностите, нормативните документи, дефинирани от централните органи, трябва да бъдат едновременно непълни, за да позволяват инициативи по места, и много стриктни и прецизни при дефинирането на основните права, за да предотвратят прояви на своеволие по места и всякакви форми на незаконна намеса в личния живот на бенефициентите, която може да доведе до "позорни открития" (Улф, 1989).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подходът на базата на възможностите/способностите предоставя инструменти за задълбочен анализ на въпроса за отговорността при политиките за активиране. **Първо, относно аспекта "капацитет за действие" въз основа на отговорността,** прилагането на гледната точка на Сен (1999) позволява установяване на значението на предоставяне на достатъчни ресурси и адекватни подходящи възможности по места на представители на АППТ и на бенефициентите. Ако те не са подходящо оборудвани с тези два ключови момента, призивът за отговорно поведение остава формален в Марксисткия смисъл, т.е. местните действащи лица се приканват да се държат отговорно, но не разполагат с необходимите средства за тази цел. **Второ, при подхода на базата на способностите,** колективната намеса се разглежда като

необходимост за поощряване на индивидуалната отговорност, а не като фактор, създаващ зависимост и безотговорност. Това предполага, например, че програмите "помощи срещу труд" и всички мерки, засилващи личната отговорност без да осигуряват подходяща колективна подкрепа, не са в състояние да насърчават отговорно поведение, както е дефинирано в контекста на базата на способностите. **Освен това, степента на прецизност на административната дефиниция** за активиране също играе ключова роля по отношение на въпроса за отговорността. Всъщност, ако е ограничена до точно конкретни решения като например бърза реинтеграция на пазара на труда, централно изготвената дефиниция за активиране не позволява да се вземат под внимание всички местни условия, както и индивидуални особености и предпочитания. Подобни прецизни цели могат да се окажат неподходящи или нереалистични, особено за групите в най-неравностойно положение. Обратно на това, не дотам конкретизираните цели, като например повишаване на способностите, позволяват по-разнообразна намеса на местно ниво. Връщането на работа или повишаването на годността за намиране на работа не се изоставят напълно, но се разглеждат като възможни решения между по-широк набор от АППТ. По тази причина твърдя, че една прекалено прецизна дефиниция на активирането налага избирателни практики на местно ниво, което възпрепятства групите в най-неравностойно поведение да се радват на капацитета да действат отговорно. По този начин, в този първи аспект, са открити **три предпоставки за успешно насърчаване на отговорно поведение от страна на действащите лица по места: достатъчни ресурси, адекватни подходящи възможности и широка дефиниция на активирането.**

Трето, измерението "свобода на избор" на отговорността силно зависи от начина на организиране на координацията между различните действащи лица, участващи в политиките на активиране. Това обхваща взаимоотношенията между администрацията и структурите по места, от една страна, и местните доставчици и индивидуалните бенефициенти, от друга. Ако едно от тези нива взема надмощие над останалите и налага своя конкретна дефиниция на активирането, свободата на избор се намалява и следователно условията за истинска отговорност не са адекватно изпълнени. От гледна точка на способностите всякаква подобна намеса е вредна, когато става въпрос за насърчаване на отговорността, като ролята на държавата е да я предотвратява. Това, което се предлага, е не безпрекословно зачитане на свободата на местната структура и бенефициент (каквито и да са предпочитанията им), а даване на подходяща възможност за активно участие в изготвянето и осъществяването на АППТ и чуване на гласа им.

При подхода на базата на способностите оценката на отговорността при политиките за активиране изисква взимането под внимание на два главни момента: а) баланса между индивидуалната и колективната отговорност, б) как двата основни въпроса – капацитетът за действие и свободата на избор – се формират в този контекст. Целта е не да се дефинира неизползваем идеал за отговорност, а да се предостави критерий за оценяване на програмите за активиране. (напр. при наличие на конкретни ресурси и подходящи възможности, както и на определена степен на свобода на избор, какво ниво на лична отговорност може ра-

зумно да се очаква от действащите лица по места?) и да се предложат възможности за подобряване по посока на насърчаването на повече истинска отговорност между бенефициентите. По наше мнение подобна концепция, която призовава към по-реалистични изисквания за личната отговорност, би могла да представлява в голяма степен изхода от капаните (парадоксални предписания, противоречия и т.н.) на повечето съществуващи бюрократични управленски практики.

Библиография

- Benarrosh, Y.** (2006) *Recevoir les chômeurs de l'ANPE : L'institution entre don et contrat*, Paris, L'Harmattan.
- Bonvin, J.-M.** (2005) 'La démocratie dans l'approche de Sen', *L'économie politique*, 27: 24-36.
- Bonvin, J.-M.** (2006) 'Assessing the European social model against the capability approach', in M. Jepsen and A. Serrano (eds) *Unwrapping the European social model*, Bristol, The Policy Press, pp. 213-232.
- Bonvin, J.-M. and Farvaque, N.** (2007) 'A capability approach to individualised and tailor-made activation', in R. Van Berkel and B. Valkenburg (eds) *Making it personal. Individualising activation services in the EU*, Bristol, The Policy Press, pp. 45-66.
- Bonvin, J.-M. and Moachon, E.** (2007) 'The impact of contractualism in social policies: the case of active labour market policies in Switzerland', *International journal of sociology and social policy*, 27(9/10): 401-412.
- Borghi, V. and Van Berkel, R.** (2007) 'Individualised service provision in an era of activation and new governance', *International journal of sociology and social policy*, 27(9/10): 413-424.
- Bruttel, O.** (2005) 'Delivering active labour market policy through vouchers: experiences with training vouchers in Germany', *International review of administrative sciences*, 71(3): 391-404.
- Esping-Andersen, G.** (1999) *Social foundations of postindustrial economies*, Oxford, Oxford University Press.
- European Commission** (2006), *Employment in Europe 2006*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Fraser, N.** (1989) *Unruly practices*, Cambridge, Polity Press.
- Gazier, B.** (ed.) (1999) *Employability: concepts and policies, report 1998*, Luxembourg, European Employment Observatory Research Network, European Commission.
- Gilbert, N.** (2004) *Transformation of the welfare state: the silent surrender of public responsibility*, Oxford, Oxford University Press.
- Handler, J.** (2006), *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe: The Paradox of Inclusion*, Cambridge University Press.
- Hirschman, A. O.** (1970) *Exit, voice and loyalty: responses to decline in firms, organizations and states*, Cambridge Mass., Harvard University Press.
- Jessop, B.** (1994) 'The transition to post-fordism and the Schumpeterian workfare state', in R. Burrows and B. Loader (eds) *Towards a post-fordist welfare state?*, London, Routledge, pp. 13-37.