



Развитие на младежката политика в България след 1989 година

Лилия Еленкова

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

РАЗВИТИЕ НА МЛАДЕЖКАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ СЛЕД 1989 ГОДИНА

Лилия Еленкова

София, 2023

ИЗДАТЕЛ

Фондация Фридрих Еберт
Бюро България
ул. Княз Борис I 97
1000 София, България

Автор: д-р Лилия Еленкова
Отговорен редактор: Жак Папаро
Научна и стилова редакция: доц. д-р Албена Танева
© Дизайн корица: Пламена Цветкова
Предпечат : Про Креатив Студио
Печат: Симолини-94

Публикация на база защитен дисертационен труд
за присъждане на ОНС „Доктор“

Използването с търговска цел на всички издадени
от Фондация Фридрих Еберт (ФФЕ) публикации не
е позволено без писменото съгласие на ФФЕ.

Мненията, изразени в тази публикация, принадлежат
на авторите и не отразяват непременно позицията на
Фондация Фридрих Еберт.

Всички текстове са достъпни онлайн
bulgaria.fes.de

София, 2023 г.
ISBN: 978-619-7666-39-7

СЪДЪРЖАНИЕ

ГЛАВА I: РАЗВИТИЕ НА МЛАДЕЖКАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКО НИВО	9
Взаимодействието между секторни политики. Появата на хоризонталните политики и нуждата от координация.....	9
1.1 Развитие на рамката на младежката политика в Европа в изследвания период.....	13
1.1.1 Към понятието Младеж	18
1.1.2 Към понятието Младежка политика.....	20
1.1.3 Основни елементи на европейската младежка политика.....	26
1.1.4 Ключови области и въпроси на европейската младежка политика.....	36
1.1.5 Основни елементи и задължителни изисквания на ефективната, модерна и европейски ориентирана младежка политика	64
ГЛАВА II: РАЗВИТИЕ НА МЛАДЕЖКАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ СЛЕД 1989 г.	73
2.1 Идеята за младежката политика в България след 1989 г.....	77
2.2 Развитие на нормативна основа на младежката политика след 1989 г.....	79
2.3 Развитие на целите и инструментите на младежката политика	92
2.3.1 Първи етап на младежката политика	97
2.3.2 Втори етап на младежката политика.....	103
2.3.3 Трети етап на младежката политика	119
ГЛАВА III: АНАЛИЗ НА МЛАДЕЖКАТА ПОЛИТИКА И ОЦЕНКА НА ПОСТИГНАТИТЕ РЕЗУЛТАТИ.....	129
3.1 Анализ на резултатите и ефектите от изпълнението на политиките за младежта в периода 1989-2019 г. по етапи.....	130

3.1.1	Първи етап. Анализ на резултатите и ефектите от изпълнението на политики за младежта в периода 1989-2000 година.....	130
3.1.2	Втори етап. Анализ на резултатите и ефектите от изпълнението на Стратегията за национална младежка политика за периода 2003-2007.....	139
3.1.3	Трети етап. Анализ на резултатите и ефектите от изпълнението на Националната стратегия за младежта 2010-2020 г.....	155
3.2	Анализ на въздействието на документи и програмите на европейско ниво върху развитието на младежката политика в България след 1990 г.	171
3.2.1	Европейската харта за участието на младите хора в живота на общините и регионите	171
3.2.2	Бялата книга: нов тласък за европейската младеж.....	175
3.2.3	Програма „МЛАДЕЖ“	182
3.2.4	Програма „МЛАДЕЖТА В ДЕЙСТВИЕ“ (2007-2013)	186
3.3	Изследване на случая.....	194
3.3.1	Варна – Европейска младежка столица.....	195
3.3.2	Национален младежки форум.....	207
3.3.3	Диалог по въпросите на младежта в ЕС.....	216
ГЛАВА IV: ДИСКУСИЯ ПО ИЗСЛЕДВАНЕТО.		
ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ.....		227
4.1	Изводи за развитието на младежката политика.....	243
4.2	Препоръки за подобряване на процеса на политиката за младежта	251
Библиография.....		259
Приложения.....		265

„Младите хора са нашето бъдеще!“

В тази известна фраза е интегрирана социална цялост, междупоколенческа връзка, отговорност и ангажираност на действията днес в изграждането на общностната архитектура, строенето на социални и културни мостове, проектирането на бъдещето. Това е напомняне по-скоро към възрастните, че *„каквото посеят, това ще пожънат“*. Още Платон посочва, че *„каквото възприеме младият човек, това обикновено остава нелечимо и неизменно. Затова трябва да се употребяват всички грижи, та тия приказки, които чуват от начало още хората, да бъдат по възможност най-добре съчинени, за да слушат насочващи към добродетел разкази“*¹. В началото се оформя и образува характера и Платон описва защо е важно музикалното и гимнастическото възпитание, което приравнява на *„присъщо за възрастта им образование“* и как двама силни пазачи – страхът и уважението, ще спомогнат на хората да живеят *„в мир помежду си“*. Това е антична форма на социализация на младите хора, предаване на ценности от едно поколение към друго за устройване на едно общество на мир и разбирателство.

В съвремения свят чрез процеса на социализация младите хора усвояват общата социална и ценностна рамка, в която са свързани индивидуалните ориентации и която представлява възможност за съвместно настоящо и бъдещо мирно съжителство. Тази обща рамка е комплексна структура от логично свързани вярвания, разбирания, действия и подходи, споделени от широкото мнозинство членове на група относно това какво мотивира хората, как е организирана групата, кой следва да получи какво, кога и как, какви роли се разрешават (или налагат) и пр. За да продължи да съществува тази структура и да има постоянен социален ефект, трябва да бъде усвоено разбирането за защита, почитане, утвърждаване, предаване и практикуване.

¹ Държавата, Платон, стр. 96

Желанието ми като автор на този текст е да помогне на всеки, който иска повече да разбере за младежката политика и какво точно представлява тя, да оразличи младежката политика от други секторни политики като образование, здраве, заетост, култура, спорт и пр., да се приближи до идеята за развитието, прилагането, наблюдението и оценката на „хоризонталните политики“, както и защо е жизнено необходимо координационния механизъм да работи. Чрез текста ще очертая двете основни полета на младежката политика - свободното време на младите хора и полето на координация с другите политики, които въздействат върху живота на младия човек. Това създава предпоставка за по-добро разбиране и участие в процеса на политиките както сред държавните институции, така и сред самите млади хора и техните организации.

За целта за първи път е направен синтез и анализ на процеса, протекъл в България за период от 30 години, и пряко свързан с държавната политика за младежта, както и синхронизирането с процесите на европейско ниво в същата област. Анализът на периода от 1989 до 2019 г., разделен в три етапа, откроява въпроси, свързани с това защо и как се появява политиката за младежта в новия обществен контекст, защо и как правителството избира какво да прави или да не прави в сферата на младежта, защо решава да въведе отделни правила за подкрепа на специфична група, как определя тази група, как аргументира своя избор, какви са дългосрочните ориентири, които следва, какви възможни последствия се вземат предвид при избора на алтернативи, как се измерват и оценяват резултатите.

В книгата се разглежда и основният въпрос, който една демократична общност би поставила пред социализацията на младите си хора, какви условия са налични те да се превърнат от обекти (предимно на грижа) в субект на действие, как да станат активни и ангажирани граждани на собственото си общество и да бъдат двигатели на обществено развитие. Книгата създава възможност да се отворят различни дискусии по отношение на начина на организи-

ране на процеса на политиките, на създаване, на изпълнение, на наблюдение и оценка, както и на ангажиране на пряко заинтересованата общност.

В първите три глави се открива подробна информация за развитието на младежката политика както на европейско, така и на национално ниво. Като развитието на европейско ниво се използва за референтна рамка за анализ оценка. Открояват се и значими фактори, които дават тласък за развитие както на институционално ниво, така и в самата младежка среда. В последната четвърта глава направих "дискусия" между изложените факти и действителността, критичен анализ с изводи и препоръки. Това, надявам се, ще създаде възможност за всеки, докоснал се, да повдига въпроси, да участва активно и компетентно в публични дискусии и в процеси на вземане на решения, да стъпва на вече изграденото като опора, на научените уроци, на изложените грешки. Претенцията на настоящото изследване е, че дава в ръцете на всеки, ангажиран с младежка политика, обща представа за действителността, както и добри идеи, които могат да се ползват при вземането на бъдещи решения.

ГЛАВА I: РАЗВИТИЕ НА МЛАДЕЖКАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКО НИВО

Взаимодействието между секторни политики. Появата на хоризонталните политики и нуждата от координация.

Традиционното общество е преди всичко териториално общество, в което връзката с територията е основна обществена връзка, а поддържането на териториалната цялост – основна функция на политическото действие. В модерното общество обаче индивидът се включва в общността не толкова чрез принадлежността към територията, а повече чрез принадлежността си към професията. По този начин се преминава от хоризонтална логика (тази на територията) към вертикална (тази на секторите²). Може да се каже още, че „отношението център/периферия, което е *основна зависимост в поддържането на традиционното общество, се измества от зависимостта общо/секторно*“³.

Подходът, който може да бъде възприет при дефинирането на днешните хоризонтални политики, е свързан с представянето им в опозиция на секторните политики. Изглежда сякаш се прави връщане към хоризонталната логика, но по нов начин. Специализацията на труда и новите социално-икономически отношения позволяват на публичното управление да изгради система от въпроси, организирани в области (сектори). Тези области имат сходни специфики, в тях протичат сходни процеси, повлияват се от сходни промени и най-вече третират различен дял от обществените отношения. По този начин се обособяват сектори като енергетика, транспорт, туризъм и др.

Въпреки създадените сектори, извън тях остават теми, които имат достатъчно голям обхват, за да изискат специално отношение и нов подход. Могат да бъдат разпознати теми като демография, со-

² Отрасъл, област на стопанска или административна дейност.

³ Muller, P. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique, Revue française de science politique, 2000

циализация и реализация на младите хора, устойчиво развитие и др., при които социалните връзки и зависимости минават през всички сектори и се появяват в резултат на диференцираните роли вътре в тях. Това е полето на хоризонталните политики.

Хоризонтална политика е тази, която чрез въздействие в рамките на определената ѝ сфера пряко влияе на развитието на отделните сектори. Валидно е и обратното въздействие. *Резултатите на хоризонталната политика се постигат чрез дейности и мерки в координация.*

Какво обаче е координация? Обща дефиниция от Чарлз Линдблум казва, че *„набор от решения са координирани, ако в този процес са направени корекции, така че неблагоприятните последици от което и да е решение за другите до известна степен са избегнати, намалени, уравновесени или преодолените“*⁴. Координацията се появява, когато решенията в една програма, отдел, организация вземат под внимание решения в други такива, така че да избегнат конфликт. Това Фриц Шарпф нарича *„негативна координация“*⁵. Позитивната координация изисква организациите да направят повече от това само да избягват конфликти. Въпреки че позитивната координация може да бъде основен принос за администрацията и политиката, може да се помисли и за още едно ниво. Стратегическата координация включва координация на програми около широки стратегически цели на правителството. Друг начин да се адресира координацията е чрез представяне на нивата на координация, които могат да бъдат постигнати. Лес Меткълф развива скала на координация (Таблица 1), която преминава от тотална независимост на програмите до силна политическа интеграция. Скалата е развита, за да се улесни и разбере координацията на Европейския съюз.

⁴ Lindblom, C. E. The Intelligence of Democracy. Decision Making through Mutual Adjustment. New York: Free Press. 1965

⁵ Scharpf, F. W. . "Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations." Journal of Theoretical Politics 6: 27–53, 1994

Таблица 1: Скала за координация на политиките на Меткълф⁶

	Сфера на компетентност	Дейност
1	Всяко министерство запазва сферата си на компетентност и организацията взима самостоятелни решения на фона на останалите институции	Целеполагането се осъществява вътре в оправомощената институция, а взаимодействието с останалите пряко или косвено засегнати организации се осъществява, основно когато е нормативно разписано подобно задължение.
2	Комуникация с останалите министри	Обмен на информация между организациите от един порядък, например министерства с изградени надеждни и устойчиви канали на регулярно предоставяне на информация.
3	Консултации с другите министерства (обратна връзка)	Консултации с други министерства в координация на политиките, вече е налице двупосочност на процеса. Освен размяна на информация, тук протича обмяна на мнения, препоръки и идеи.
4	Избягване на разногласия между министрите	Избягване на различия между министерствата, координационните процеси придобиват по-голяма интензивност. Цели се сближаване на позициите в рамките на общата система за управление.
5	Търсене на споразумения между министрите	Отделните организационни структури (министерства) работят съвместно за постигането на междуведомствено споразумение. Съвместната дейност е насочена към постигането на консенсус.

⁶ Metcalfe, L. 1994. "International Policy Co-ordination and Public Management Reform." International Review of Administrative Sciences 60: 271–290

6	Арбитраж на политическите различия	Арбитраж. Когато различията в концепциите за бъдещите действия, а и в целите не могат да бъдат отстранени чрез хоризонталната координация, то е наложително въвеждането на централен механизъм. Това се прави, когато общото решение задължително трябва да бъде постигнато.
7	Определяне на граници на министерските действия	Възприемане на общи правила за всички институции, чрез които се дефинира какво всяка от тях не може да осъществява, но се оставя свободно поле за това, което може.
8	Установяване на централни приоритети	Определяне на приоритети от правителството. По този начин отделните структури получават информация за рамките, в които трябва да действат заедно. Също така към какво трябва да насочат усилията си и какви резултати се очакват.
9	Правителствена стратегия	Създаването на цялостна стратегия на управлението. Идеята за общата стратегия може да бъде аргументирана с това, че заложените принципи и цели-посоки могат да въздействат върху процеса на целеполагане при политиките, като зададат общия смисъл на целите и да покажат трасето, към което да се придържат организациите при формулиране на цели.

Източник: Меткълф 1994

Координацията обикновено се счита за нещо полезно и необходимо. Най-често срещаната фраза при регистрирани оплаквания от една федерална бюрокрация е липсата на координация. Най-често срещаното предложение е свързано с повече координация. Допълнително към това Питърс⁷ посочва няколко *практични* причи-

⁷ B. Guy Peters The challenge of policy coordination, Policy Design and Practice, 2018

ни, които включват, от една страна, избягване на дублиране, противоречия, създаване на проблеми за друга организация/институция, а, от друга страна, спомага фокус и върху вертикалното управление, променящите се изисквания, идващи от интегрирани услуги, решаването на междусекторни проблеми, което създава представата за добра подреденост и повишава доверието.

Правителствата инвестират много време и енергия в опити за постигане на по-добра координация и разполагат с достатъчно механизми. Всички тези механизми имат някои добродетели, но нито един не е панацея. Някои от тези механизми за координация зависят повече или по-малко от наложени отгоре надолу форми на координация, докато други могат да се появят повече чрез индивидуални взаимодействия и договаряне между съответните участници. Питърс посочва три основни: *мрежи* (особено мрежи от държавни служители), *партньорство* и *йерархия* (чрез министерски съвет, специализирани агенции, суперминистерства, процедури). Накратко, казва Питърс *„няма недостиг на механизми, които могат да бъдат използвани, за да промотират координацията в публичния сектор. Всеки от тях може да бъде ефективен в правилната среда, така че задачата на дизайнера на политическата координация е да разбере тези настройки и да направи най-подходящия избор на инструменти. И този дизайнер не трябва да зависи от един избор.“*⁸

1.1 РАЗВИТИЕ НА РАМКАТА НА МЛАДЕЖКАТА ПОЛИТИКА В ЕВРОПА В ИЗСЛЕДВАНИЯ ПЕРИОД

След краткото представяне на характера на младежката политика като хоризонтална и нуждата да се провежда в координация в текста се изяснява появата и развитието на рамката на младежката политика на европейско ниво, което служи като референтна рамка на проведеното изследване.

⁸ B. Guy Peters The challenge of policy coordination, Policy Design and Practice, 2018

В изследвания период социалната, политическа, културна и икономическа ситуация в Европа (както и в България) се променя доста динамично, в това число и за младите хора. Това е време на „разширяването“ както на Съвета на Европа, така и на Европейския съюз, време на икономическа криза и политическа диверсификация към двата края на политическия спектър, на което младите хора реагират много различно и чиито нужди се тълкуват по много различни начини.

С цел да се опише появата и развитието на рамката на младежката политика в Европа такава, каквато я познаваме днес, се прави кабинетно проучване на документацията на Съвета на Европа, свързана с младежката сфера.

Съветът на Европа за последните почти 25 години осъществява международен преглед на националната политика за младежта на 21 държави, като започва през 1997 г., когато е направен първият международен преглед на място (на националната политика за младежта във Финландия). Тези прегледи се интересуват от процеса на организация по самото провеждане до изследването и обобщаването на съдържанието на „младежката политика“. След първите седем международни прегледи е изготвен обобщаващ доклад, който поставя основите на „рамка за подпомагане разбирането на младежката политика“⁹, което е в съответствие с третата от трите основни цели на международния преглед на националната младежка политика:

- да предоставят конструктивно критична обратна връзка за младежката политика на страната чрез приложението на „чужд поглед“;
- да разпространява „най-добрите практики“ от младежката политика на страната до други държави-членки от Съвета на Европа;
- **да се разработи рамка за по-креативно и целенасочено мислене по отношение на „младежка политика“ в цяла Европа.**

⁹ Williamson, H. Supporting Young People in Europe. Council of Europe Publishing, vol. 1, Strasbourg, 2002

Тази рамка за политиката за младежта трябва да обслужва и различни стратегически дейности: от създаване на основа за бъдещи доклади и прегледи до развитие на междусекторно мислене за стандарти при формулирането и приложението на политиката.

Първият международен преглед (от март до септември 1997 г.) на националната младежка политика във Финландия се провежда, когато Европейският съюз има само 15 членове, а Съветът на Европа има 40 членове. От тези 40 държави-членки на Съвета на Европа (сега 47) над една четвърт са наскоро присъединили се: пет през 1993 г., една през 1994 г., пет през 1995 г. и две през 1996 г. В този период в ЕС има малка част от членове на Съвета на Европа, през 2004 г. членството в ЕС се разширява от 15 на 25, след това през 2007 г. с България и Румъния стават 27. През 2013 г. с Хърватия стават 28, но през 2020 г. с Брекзит отново стават 27.

Следователно провеждането на международните прегледи на националната политика за младежта на Съвета на Европа се провежда едновременно със значителното разширяване на двете организации - ЕС и Съвета на Европа. Бързото разширяване на „Европа“ (независимо дали погледнато като 28-те държави-членки на ЕС, или 47-те държави-членки на Съвета на Европа) в началото на XXI в. действа като катализатор за инерцията на младежката политика. От една страна, защото някои държави имат **нужда да се приобщават към знанията и опита на страните в общността**, от друга страна, да инвестират положително в потенциала на младите хора и да **предотвратят „изтичането на мозъци“**, което се определя като особен проблем от същите страни.

Вторият синтезиран доклад обобщава още седем международни прегледа, като проследява разгръщането и развитието на вече установените теми, но и поставя нови теми и въпроси за младежката политика, които ги е нямало или *„не са били така очевидни в първоначалната рамка“*¹⁰. Това произвежда както дълбочина, така и широк обхват на разглежданите теми.

¹⁰ Williamson, Supporting young people in Europe, Council of Europe Publishing, vol. 2, Strasbourg, 2008

Третият синтезиран доклад обединява някои от заключенията и предизвикателствата, възникнали през двете десетилетия след започването на международните прегледи, и някои уроци за бъдеще. Описва **алтернативни модели на интервенции в младежката област** между Съвета на Европа и нейните държави-членки, които включват модели за подобряване, както и конкретен принос и възможности за използване на по-стабилни **показатели и стандарти за определяне на ефикасността на „младежката политика“** в рамките на държавите-членки.

От изследваната документация може да се види, че пътят на концептуализиране и определяне на младежка политика в Европа е дълъг, с различни темпове и тласъци и е в постоянен дискуссионен режим. През 1996 г. се определя буквално като „все още недоразвита“, докато в следващите няколко години дори страните, които участват в международните прегледи, казват, че благодарение на това участие са разширили своето разбиране за обхвата на „младежката политика“. Към 2002 г. идеята за „младежка политика“ не само се оформя по-ясно, но стават обект на дебат и развитие и на други организации. По-специално, през 2001 г. Европейският съюз издава Бялата книга – нов тласък за европейската младеж¹¹. През 2003 г. и Съветът на Европа публикува документ за стандартите за разработката и прилагане на младежките политики в Европа¹². Този документ стъпва върху анализа и аргументацията на обобщаващия доклад от 2002 г., както и използва данните от националните доклади и от паралелната работа, която се провежда в рамките на Съвета на Европа по критериите за младежката политика¹³.

¹¹ European Commission (2001), A new impetus for European youth: White Paper, Brussels: European Commission.

¹² European Steering Committee on Youth (CDEJ) (2003), Select Committee of Experts on the establishment of guidelines for the formulation and implementation of youth policies, Strasbourg: Council of Europe Youth Directorate.

¹³ Expert Group on Youth Policy Indicators (2003), Final Report, Strasbourg: Council of Europe Youth Directorate

Може да се каже, че от средата до края на 90-те започват „опияняващите“¹⁴ дни за младежката политика. Наред с първото изявление на министрите за младежта на Съвета на Европа относно младежката политика (на петото му заседание в Букурещ, 1998 г.) и подготовката на *Бялата книга за младежта* на Европейската комисия, както и значителния брой държави-членки на Съвета на Европа, които искат да се присъединят към ЕС, се създава **основа на политически интерес и ангажимент за установяване на политически мерки**, които попадат под шапката на „младежката политика“ и целят подобряване на ситуацията за младите хора в Европа. Оформят се задълбочени и демаркиращи дебати по отношение на обхвата на въпросите (образование, заетост, здраве, семейна политика, политика за младежко правосъдие, военна служба и пр.). Но както се посочва и в първия синтезиран доклад¹⁵, най-същественото постижение е, **че реално се създава обща първа рамка** (Таблица 8), около която се формира развитието на младежката политика в много страни в Европа.

Таблица 8: Обща рамка на „младежката политика“

Общата рамка на „младежката политика“. Елементи:

- Концептуализации - на „младежта“ и „младежката политика“;
- Законодателство и бюджети - „благоприятен“ контекст;
- Структури на изпълнение - регионална/местна власт, неправителствени организации (НПО);
- Политически области - образование, обучение и заетост, здравеопазване, жилищно настаняване, престъпност;
- Междусекторни въпроси - участие, информация, социално включване, равнопоставеност, възможности;
- Основи за развитие - обучение, изследвания, разпространение на добри практики;
- Механизми за мониторинг и оценка.

Източник: Уилямсън (2002)

¹⁴ Williamson, Supporting young people in Europe, Council of Europe Publishing, vol. 3, Strasbourg, 2017

¹⁵ Williamson, Supporting young people in Europe, Council of Europe Publishing, vol. 1, Strasbourg, 2002

Следвайки разработената от Уилямсън рамка, работата по изследването се спира на основните понятия, за да внесе яснота и конкретика:

1.1.1 Към понятието Младеж

Концептуализирането на понятието „младеж“ (теоритично) и описването на „социалните условия“ за младите хора (емпирично) се оказва проблематично разностранно и се прилагат различни подходи в различните европейски страни. В основата на това проблематизиране е и дилемата дали младежката политика трябва да подкрепя младия човек да „бъде млад“, или да го подкрепи и насърчи в прехода му от дете към възрастен, или да е комбинация/баланс от двете. Тази дилема съответно проблематизира и подхода, с който ще се тръгне към определянето на понятието.

В изследваните документи се вижда, че има и социологически дебат около идеята, че „младеж“ е по-скоро социален конструкт, а не биологически (възрастово) обвързано понятие. Характеризира се с контекстуален преход (от ранното детство до по-късна зрялост), който няма проста линейна логика (поради въздействието на икономическа зависимост, психологическа незрялост и съответно невъзможност за създаване на собствено семейство). Този преход е пропит и от намаляваща сигурност с все по-нарастващи възможности за поява на риск.

Голямо предизвикателство се оказва и обобщаващото „младежи“ за млади хора между 15 и 29 г. Трябва да се вземе предвид, че това са различни житейски фази, всяка от която си има собствени нужди и желания. В едни случаи децата стават „младежи“ много по-рано, а в други - „младежи“ биват наричани и до по-късна възраст (30-35), особено ако дефиницията за младеж се свързва до някаква степен със зависимост от семейството. Работата на Арнет върху „нововъзникваща зряла възраст“¹⁶ предизвика значителен теоретичен де-

¹⁶ Arnett, J, *Emerging Adulthood: The Winding Road from Late Teens through the Twenties*, Oxford: Oxford University Press, 2004

бат за капацитета и възможността за изграждане на младите хора, най-вече до ранните двадесет години. Този капацитет Бинер описва като „човешки, социален и капитал на идентичността“¹⁷. В голяма част от прегледаните национални доклади се посочва нуждата от диференциращи младежки политики, които отговарят на нуждите и на различните **суб-групи на младежката популация** (младежи в неравностойно положение, млади жени, етнически малцинствени групи, младежи от малки населени места и пр.).

Отвърд теоретичните спорове около понятието „младеж“ стоят и емпирични въпроси, свързани със „социалните условия“ и „социалната ориентация“ на младите хора. Социалните условия са и резултат освен на семейната среда, но и на променящите се младежки очаквания, променящите се социо-икономически и политически структури и широката глобална промяна. Това означава, че развитието трябва постоянно да се постига и/или задържа, както е и възможно връщане в изходна позиция, вследствие на външната динамика и фактори. По отношение на младежките ориентации за младите хора приоритет е предимно сигурната и добре платена работа, доброто образование и след това са извънкласните дейности (където е и младежкото участие). В годините се открива намаляващо желание за участие в младежки организации, а доброволчеството остава значително неразвито. За голяма част от младите хора в Европа песимизмът по отношение на бъдещето е голям. Тези ориентации обаче трябва да бъдат под постоянен обект на изследване и интервенция, както и да бъдат приоритет на младежката политика.

Въпреки всичките дебати, дискусии, формулировки и други форми на сближаване и хармонизиране, в Европа все още **няма единно, съгласувано определение** (макар и само по отношение на възрастовите граници) за „младеж“. Продължават опитите както за разширяване, така и за стесняване на възрастовия диапазон, като в зависимост от социалния, икономическия и политическия контекст

¹⁷ Bynner, J, Rethinking the Youth Phase of the Life-course: The case for Emerging Adulthood?, Journal of Youth Studies Vol. 8 No 4 pp. 367-384, 2005

се извеждат смислени аргументи и в двете посоки. Дискутира се и оформянето на две подгрупи, които да направят една цялост, както предлага Уилямсън: *„може да бъде разумно да се помисли за обособяването на това, което изобразих преди повече от 30 години като разграничение между „острите тревоги на юношеството“ (от ранните до средата на тийнейджърските години) и „хроничните криза на младата зряла възраст“ (късните тийнейджърски и ранните зрели години)”*¹⁸.

1.1.2 Към понятието Младежка политика

През 1995 г. Европейският комитет за управление по въпросите на младежта на Съвета на Европа (CDEJ) стартира процес на международен преглед на национални политики за младежта. Като резултат на този преглед трябва да се създаде общ модел. В този първи преглед на Съвета на Европа на международните политики при структурирането на концепцията и съгласуваността на младежката политика може да се каже, че се установяват като фактори и въпросите за **покритие, капацитет, компетентност, кооперативност и цена/стойност** и то не само на централно-административно, но и на регионално и локално ниво.

В този период на международен преглед на национални политики на Съвета на Европа и установяване на обща рамка за развитие и изпълнение на „младежки политики“ на европейско, национално и локално ниво, най-голямата европейска младежка платформа – Европейски младежки форум (ЕМФ), и Европейската комисия също предоставят своето разбиране за младежка политика:

- **Младежката политика е междусекторна, интегрирана политика, която стартира от нуждите на младите, прави се заедно с тях и те са ѝ основна целева група. Основната ѝ цел е да подобри и развие условията за живот и за участие на младите хора, обхващайки цял диапазон от соци-**

¹⁸ Williamson, H. Struggling beyond youth, Youth in Society N 98, January, 1985

ални, културни и политически въпроси, които засягат тях и други групи на обществото (ЕМФ, 1998);

- Европейската комисия със своята Бяла книга от 2001 г. предлага на ЕС нова рамка в полето на младежта в две направления: изпълнение на стремежите на младите хора и реалистично изведени приоритети измежду всички повдигнати въпроси по време на консултациите. Два са основните аспекти на новата рамка за сътрудничество: приложението на новия *Отворен метод за координация* и повече фокус върху младежта в другите секторни политики.

По време на симпозиум на Съвета на Европа през 2001 се дискутират резултатите до този момент в работна група, в която се извежда и рамка на младежката политика с **четири измерения на изпълнение**:

- Първото измерение обхваща въпросите за модели, методи (от принудителни до участнически) и оценка (ефективност и ефикасност).
- Второто измерение се занимава с въпросите за принципи, политики и практика.
- Третото измерение се отнася до *покритието* (географски и социални групи), *капацитет* (изградената инфраструктура, която обслужва нуждите на младите хора), *компетентност* (знанията и уменията, които са нужни за ефективно обслужване), *кооперативност* (вертикална и хоризонтална комуникация и съвместна работа, осигуряване на междусекторна интервенция) и *цена/стойност* (налични ресурси за развитието и предоставянето на политики и практики, насочени към младите хора).
- Четвъртото измерение поставя въпроса за „разширеното право“ и увереността, че младежката политика докосва и ангажира и най-нуждаещите се от нея.

Младежката политика е предназначена да осигурява възможности за всички млади хора. Като активни дейци на техния собст-

вен живот обаче те използват тези възможности по индивидуален начин поради различни причини и водещи до различни резултати. В тази динамика един факт е очевиден, младежният преход от дете към възрастен **става все по-комплексен и изисква капацитет** за управление на живота, така че *„младежките политики трябва да отговорят с широк репертоар от възможности и опит, профилиран към нуждите и обстоятелствата на различните младежки групи“*.¹⁹ Тръгва се по посока на трансформирането на **младежката политика от централизирана към такава с участнически практики** (както в отношенията между правителства и неправителствени организации, така и по отношение на директното включване на младите хора).

В доклада на Съвета на Европа от 2008 г. се вижда напредък в политическия и административния подход към „младежката политика“. Формалната политика за младежта вече преминава през един политически цикъл и осигурява предвидимост, ефективност и ефикасност. Тя подлежи на подготовка, политическо одобрение и след това, поне теоретично, е приложима за определен бъдещ период. Каквато и да е променливостта и нестабилността на младежката политика поради политически промени, публичната администрация би трябвало да осигури определен период на изпълнение, както и на отчитане. Националните доклади трябва да отбелязват нейния напредък и съответните основания. Фокусът вече е насочен и към националните младежки стратегии, тяхната еволюция и в каква посока вървят.

В тези години се поставят и **пет ключови въпроси** за структурата и подкрепата за младежката политика:

- политическа ангажираност по отношение подкрепата и защитата на младежката политика чрез административни дейности изглежда по-решаващ фактор от наличието на официална законодателна основа за младежка политика;

¹⁹ Williamson, H. Supporting Young People in Europe: Principles, Policy and Practice. Council of Europe publishing, vol. 1, 2002, p. 21

- взаимоотношения между младежки НПО, техните представителства и съответните правителства си струва да бъдат по-задълбочен обект на изследване;
- разбирането за отпускането на средства за младежката политика си остава значително предизвикателство;
- където има национални младежки агенции (не национални агенции за младежките програми на ЕС, а държавни агенции, отговарящи за младежките въпроси и дела), техните роли и отговорности заслужават по-голямо внимание;
- нарастващото присъствие на детски омбудсмани или комисари означава, че трябва да се предвиди независима подкрепа, застъпничество и представителство за младите хора до 18 години.

Почти десет години от създаването на първоначалната рамка се отбелязва и нуждата да се изследват **нарастващата поляризация в начините на живот на младите хора, връзките между детската, младежката и фамилната политика, капацитетът на изследваните държави да произвеждат младежка социология и да успяват да уловят в националните доклади „социалните условия“**. И в националните, и в международните доклади се подчертава, че трябва да се обърне внимание на това **как младежката политика спомага връзката между традицията и промяната и нейната позиция между утвърждаваща и изпреварваща култура**.

През 2017 г. след провеждането на третия преглед „младежката политика“ в Европа все още се определя като „аморфна тема“, обхващаща много различни въпроси, процесуални, материално-правни и методически. Осъществяването на младежката политика, всъщност както на всяка политика, става по-трудно, тъй като все по-често е подчинено на това, което Хюман нарича *„тиранията на моментната политиката“*²⁰. Често се сменят отговорните министри за младежта, често има прехвърляне на отговорността за

²⁰ Hyman, P. One out of ten: from Downing Street vision to classroom reality, Vintage, London (2008)

„младежта“ към различни министерства (въпреки че младежкото портфолио най-често се съчетава със спорта, децата и семействата или образованието). Също така правителствените приоритети могат да се сменят, засягащи младежката програма, дори когато едно и също правителство и/или министър остават на мястото си. Най-съществено влияние обаче относно посоката и значението на младежката политика според фактите е смяната на правителството. Това оказва съществено влияние при две важни обстоятелства: когато няма дългосрочна (мин. 10 години) стратегия, която е отвъд един в по-добрия случай два мандата и/или няма приемственост между различните кабинети.

Откриват се примери, които да се справят с тези предизвикателства, като установяване на различни форми за междуведомствен консенсус или създаване на „младежки“ държавни агенции. Посочват се като добра практика и полагане на общи усилия за „циментиране“ на политическите сремежи на локално ниво, където по-малко и по-трудно ще бъдат засегнати от промяната на националната власт. Поддържането на положителна, насочена към възможностите, и широкообхватна младежка политика (младите хора са навсякъде) в ситуация на „разместващите се политически пластове“ със сигурност е сложен въпрос и предизвикателство. За да се постигне резултат, от една страна, трябва да се осигури създаването на инфраструктура, модели и механизми, от друга както Евънс²¹ отбелязва, младежката политика трябва да бъде подложена на постоянни проверки и контрол в три точки: кога е **„подкрепена“** от политиките, **„приета“** от длъжностни лица и след това **„опитана“** от самите млади хора.

Младежката политика в много от европейските държави допълнително е поставена под въпрос и заради наследството от (тоталитарното) минало и как младите хора са били социализирани. Стартовите позиции на младите от различните държави и синхронизирането в европейски контекст става изключително сложен процес.

²¹ Evans, K. Shaping futures: learning for competence and citizenship, Routledge, London (1998)

Интересен фактор в тази посока е и *нарастващия фокус върху младежката доброволческа дейност*²². Доброволческата дейност в някои страни е била задължителна в миналото. Хоскинс, Уилямсън и Боцелен²³ отбелязват преди десетилетие, че концепцията за доброволчество носи много различни интерпретации в различни части на Европа. Както Джейка заявява²⁴, доброволството „*беше първото наказание в черния списък на провиненията за дисиденти на режима*“. Това изказване е подсилено от един респондент на международния преглед на Албания, който определя доброволството като „мръсна дума“, защото е принуда. Доброволството изисква „в замяна“ обществено уважение, което в някои страни се оказва особено трудно за приемане и разбиране. Днес доброволството в европейски контекст и чрез европейските програми има доказан важен принос за **развитието на гражданството и гражданска ангажираност и формиране на социални връзки и мрежи**, освен осигуряването на подкрепа на общности и каузи или решаване на обществени проблеми.

Формулирането и изпълнението на политиките за младежта изисква комплексна организация. Отвъд формалното законодателство и различни финансови механизми, организационните процеси варират както вертикално (в смисъл на национално, регионално и локално), така и хоризонтално (в смисъл на междусекторно партньорство). **Универсалната идея за младежка политика може да се опреде-**

²² В речта си за състоянието на Съюза през септември 2016 г. Жан-Клод Юнкер, президент на Европейския съюз Комисията съобщи, че Комисията „днес предлага да се създаде европейска солидарност Корпус. Младите хора в ЕС ще могат да предоставят доброволна помощ там, където това е най-необходимо. ... Искам този Европейски корпус за солидарност да функционира до края на годината. И до 2020 г., за да видят първите 100 000 млади европейци, които участват. Като се присъедини доброволно към Европейския корпус за солидарност, тези млади хора ще могат да развият своите умения и да получат не само работа, но и безценна човешки опит“

²³ Hoskins, B., Williamson H. and Boetzelen P., *Charting the landscape of European youth voluntary activities*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2006

²⁴ Gjeka, B. *Volunteerism perception and realities in the Albanian youth sector*, UN Volunteers/UNDP, Tirana, 2009

ли като „интегрираност“. За да се постигне обаче подобна интегрираност, се изискват политически структури, които съдържат както политически, така и координационен процес на вземане на решения между отделните сектори, засягащи младите хора и включващи представители на младите хора като заинтересована страна. Това изисква ефективни структури и практики на консултации и участие.

От прегледа на Съвета на Европа през годините се вижда, че националните политики се провалят значително при този холистичен подход. Повечето политики изразяват генералното намерение да се помогне на младите хора да станат възрастни, в смисъл на заетост (да си намерят работа) и гражданство (да гласуват предимно). Швеция в края на XX в. прокарва идеята, че **младежката политиката по-скоро трябва да подкрепи младия човек да бъде млад**²⁵.

Нова дилема се оформя и около това, младежката политика дали да е проблемно – ориентирана, т.е. да решава вече съществуващи проблеми и да осигурява превенция, или да е ориентирана към предоставяне на възможности на младия човек да разгърне потенциала си. Втората линия вижда **младия човек като ресурс, а не като проблем**. Младият човек трябва да има правото и отговорността да създава своето собствено бъдеще и да разбира ролята си в живота на едно общество, което в началото на XXI в., видно от докладите, вече провокира по-скоро търсене на баланс при различните дилеми.

1.1.3 Основни елементи на европейската младежка политика

Според направеното изследване повечето страни в рамките на Съвета на Европа имат специфично законодателство, което се отнася до младите хора. В част от държавите обаче се вижда, че дори и с налични закони и наредби не се гарантират ефективни практики, чрез които да подобряват условията за младите хора, да развиват потенциала си за себerealизация и участие, да решават пробле-

²⁵ Младият човек да може да преживее личностното си развитие, подкрепен, и без натиска от принуда да работи, за да оцелява.

мите си и пр. Въпреки това **конкретни елементи** характеризират възможността за ефективни практики в разглежданите страни:

Законодателство

Процесът по формализирането на младежката политика се определя като основополагащ в повечето от изследваните страни. Официалното законодателство се разглежда от Питър Лаурицен като „съществена предпоставка за надеждна и ангажирана държавна политика за младежта“²⁶. Тази предпоставка обаче може понякога да не доведе до желаната действителност, а до „безкраен“ процес на формализиране, който не постига конкретен резултат. Значението на официално законодателство и административен капацитет за „въвеждане в действие“ стремежите на политиката за младежката политика (и всъщност други заинтересовани страни в процеса) варира в различните държави. Въпреки това, в повечето страни законодателството се определя като „основата, на която се крепи“ политиката и от чиято здравина зависи „дали нещата ще стоят, или ще падат“. Трябва да се има и предвид обаче, че едно законодателство може да определи рамката и насоката за определени цели на младежката политика, но може да е ограничаваща, ако се прилага формално.

Финанси

Идеята е, че **младите хора са нашето бъдеще и трябва да се инвестира сериозно в тях**, се разбира в голяма степен. Противоречието идва от факта, че организациите на младите хора през целия период на национални прегледи посочват, че срещат проблем с липсата на постоянно и целево финансиране, което да осигури организационния

²⁶ Peter Lauritzen, Director of Youth at the Council of Europe; his 'checklist' on the essentials of youth policy – including legislation – can be found in the Youth Policy Indicators report (Final Report – Experts on Youth Policy Indicators, Council of Europe Youth Directorate 2003, p. 10).

и административния им капацитет. Предимно имат достъп до проектно финансиране, което практиката показва, че е неустойчиво и измества фокуса от основните цели на организациите – да представляват младите хора и техните интереси, да бъдат техния глас. Това също поставя и въпросът реално младежката политика дали достига реалните нужди, интереси и цели на младите хора и техните организации.

Структура и приложение

При повечето държави (и международни организации, занимаващи се с младите хора) се отчита съгласие, че има добри примери на независима национална агенция²⁷ по младежките въпроси, младежката политика и младежките дела. Такива са агенциите в страни като Финландия (Alliansi), Швеция (Шведски съвет по въпросите на младежта), Англия (Национална младежка агенция), Литва (Държавен съвет по въпросите на младежта), Кипър (Кипърски младежки борд) и Малта (Национална младежка агенция). Словакия има правителствен съвет за децата и младежта, която не е независима и е съставена от правителствени и младежки НПО (като Литовския държавен съвет по въпросите на младежта). Словашкият международен доклад също казва, че „не функционира по предназначение“. Това наблюдение поставя ключов въпрос: при формирането на национална младежка агенция **какво трябва да е предназначението ѝ?**

От докладите се вижда, че понякога дори се дава превес като значение на „младежките“ агенции спрямо наличието на законодателство. Чрез такива агенции по-лесно се осигурява (междупартийна политическа подкрепа, както и по-ефективна подкрепа между младежта и трите държавни власти (изпълнителна, законодателна и съдебна) и може да се работи за професионална рамка за младежка политика. Независимо от структурата, която ще се избере, се следват две линии на приложение:

²⁷ Да не се бърка с „национални агенции“, отговорни за администрирането и доставката на младежките програми на ЕС.

- **Хоризонтално приложение**

В края на XX в. все повече се установява нуждата от добра кооперативност между **различните области на младежката политика**, като се имат предвид всички нива на държавната администрация. Правителствата все повече разчитат на междусекторното сътрудничество и координация, което, въпреки че се дефинира ясно като необходимост, все още трудно се прилага на практика така, че да се постига ефективност. В повечето държави **определено министерство води процеса по координация, което, ако е в съчетание с друга секторна политика, то малко или много отвежда по посока на основната секторна политика на самото министерство**. В някои държави, където няма специално определено министерство за младежта, координацията практически става невъзможна.

- **Вертикално приложение**

В направения преглед на документацията повечето страни посочват наличие на трикаскадна²⁸ структура за стратегическа посока и оперативно приложение на младежката политика. В повечето държави законодателството и рамките са изградени така от централните власти, че да оформят възможността за приложение и на регионално, и на локално ниво. Фундаментални въпроси са дали центърът трябва да разпише и насоки за приложение, да осигури финансиране, както и как да се запази балансът между централизираната посока и местната автономия. Също се обръща съществено внимание по отношение на добрата координация между правителствени и неправителствени организации.

Когато се наблюдава липсата на такава вертикална структура на приложение, се вижда, че младежки неправителствени организации (като доставчици) са ангажирани с изпълнението. Това отваря дискусия за мястото на младежките организации и национални младежки съвети при изпълнението на младежка политика. Такова „включване“ поставя под въпрос независимостта, легитимността на представителството и участието.

²⁸ Трикаскадна структура обхваща свързаност на политиката от национално през регионално до локално ниво и обратно.

При всички случаи общо предизвикателство за всички страни е в координацията на младежката политика, нейното разработване и приложение, като се има предвид и сложността на самия координационен процес (посочен по-горе).

В началото на ХХІ в. предложената рамка на младежката политика е повече свързана със „структури за приложение“ както вертикални, така и хоризонтални и ролята на младежките организации. В края на разглеждания период картината е все така фрагментирана, няма единно възприятие за единен европейски модел, който да е отправна точка за национални вариации.

Младежките организации в процеса на формулиране, изпълнение, мониториране и оценка на младежката политика

Постигането на ефективна, интегрирана и междусекторна младежка политика би трябвало да стане и през вертикална, и през хоризонтална комуникация, но и чрез **партньорство и включване на младежките организации на всички възможни нива**.

Младежките организации имат потенциала и да играят важна роля при изпълнението на младежката политика – от предоставяне на съвети за конструктивно развитие през доставчик на конкретни услуги чрез партньорство до развитие на компетентностите на младите хора за участие в процеса на вземане на решение на различни нива. Те са и **основен инструмент за младежко участие**.

През последните 20 години обаче все повече се отчита намаляващото участие на млади хора в младежките организации, като се предполага, че е повече заради променените приоритети на младите хора. Като от изследваните документи се вижда, че младите хора не се ангажират с правене на политики през организации, но това не означава, че те не са ангажирани изобщо с политически процеси.

Според класическите демократични позиции неправителствените организации (НПО) са именно това: **неправителствени, упражняващи централното си място по независим начин в гражданското общество**. Младежките НПО обикновено са това, но вторият синте-

зиран доклад идентифицира важен въпрос, свързан с връзката между държавата (правителството) и младежките НПО (гражданското общество). Това е важен фактор и тези отношения трябва в бъдеще да се изследват по-задълбочено, да се дискутират свободно и теоретизират.

Двадесет години от началото на международните прегледи в Европа се обръща особено внимание на младежкото участие и участието на младите хора във вземането на решения, особено ролята, позицията и приноса на националните младежки съвети. Мястото на националните младежки съвети²⁹ в различните държави варира от маргиналност до пълноправен партньор. Предвид и посочения риск по-горе със смяната на правителствата се оформя предизвикателството да се позиционират между функция за „потвърждаване на вече приети решения“ (гумен печат) или глас на младите, отдалечен и критичен, върху който няма външно влияние. Националните младежки съвети също трябва да постигнат баланс между това да отговарят и обслужват нуждите на своите членове или да работят повече агитационна и застъпническа роля. Когато обаче основен проблем продължава да бъде финансирането, предимно административното, фокусът най-вероятно е да се измести основно върху проектна работа.

В последните години на изследвания период се повдигат и нови опасения, свързани с регистрацията и финансирането. В бившите социалистически общества при „укрепването на гражданското общество“ е изразена тревога, че все още има твърде много пространство за „политическа манипулация“. Подтекстът в тази забележка е, че, ако младежките организации са твърде критични или опозиционни, те лесно могат да бъдат натиснати чрез отнемане на финансирането им или да имат предизвикателства с предоставянето на финансиране и/или официалната регистрация.

При някои държави се вижда разбирането, че „държавата не е тук, за да създава НПО“, че това е процес отдолу нагоре, като правителството само трябва да създава благоприятна правна и ресурсна рамка.

²⁹ Национален младежки съвет е независимо обединение на младежки организации и организации, които работят с и за младите хора. Понякога в структурата може да влизат и младежките секции на политически партии.

Дейностите, предизвикателствата и критиките около младежкото участие и представителство обхващат няколко поколения, а водещата документация вече е на повече от две десетилетия.³⁰ Прегледът на документите обаче показва, че различните дейности не са ускорили особено процеса, по-скоро има само налични единични примери: проектът по Еразъм+, който отразява работата на националните младежки съвети (По-добри стратегии за младежта, младежта за по-добри стратегии³¹), и текущата работа, проведена в рамките на Младежкия отдел на Съвета на Европа за нови и иновативни подходи за младежко участие.

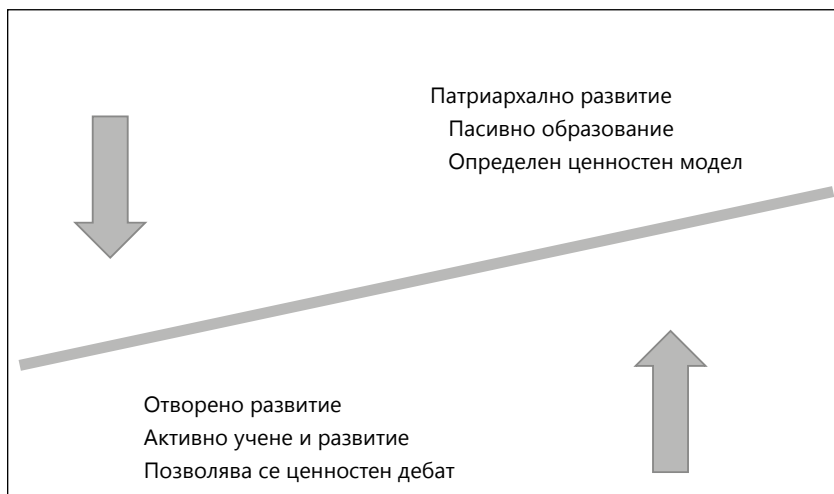
Основни предизвикателства пред младежкото участие, от една страна, на локално ниво са свързани с факта, че в повечето случаи младежките организации остават „невидими“ за националната политика, а от друга, че националните младежки НПО-та не винаги успяват да допринесат за политическия дебат с техния пълен потенциал, както и че генерално все повече се оспорва легитимността на младежките организации заради падащата членска маса. Те трябва да променят както структурните си практики, така и стратегическата си ориентация. Но и тук не трябва да се изпуска ролята на държавата в процеса на подкрепа на младите хора и техните организации, предимно със създаването на съответната правна рамка, обезпечена с необходимите ресурси **за младежко развитие**.

Теорията показва два основни модела (Фигура 1) на подход към младежкото развитие. Тези модели оформят и различни отношения по оста възрастни – млади, разглеждат в различна линия младия човек като обект и субект на собственото си развитие и участие в обществените процеси. Това предполага различен подход при прилагания инструментариум и характеристики (Таблица 2).

³⁰ See Revised European Charter on the participation of young people in local and regional life, Congress of Local and Regional Authorities in Europe.

³¹ Holtom D., Williamson H. and Watkins J. (2016), Key issues in developing and implementing youth policy strategic documents, European Youth Forum, Brussels

Фигура 1: Два модела на младежко развитие



Източник: Кржаклевска и Уилямсън, 2013

Първият модел е свързан с концепцията за развитие на младежта, където решенията и управлението са изцяло от възрастни, които имат много ясна визия кои и какви младите хора трябва да бъдат - какво трябва да правят, какви амбиции трябва да имат и с какви ценности трябва да се ангажират. В този модел младите хора трябва да имат по-скоро връзка с определена група възрастни. Противоположният модел разбира развитието като отворен процес, подкрепен от възрастни, които стимулират потенциала на младите хора и им се дава възможност за инициатива и вземане на решения. Този по-отворен модел има за цел да подпомогне младите хора да се научат да бъдат активни по отношение на своя личен живот, да си задават въпроси, свързани с техните амбиции и ценности, и да са критични и ангажирани.

Докато в първия модел отговорите и ценностите се предоставят и предават на млади хора („ние ви казваме как да бъде/какви да бъдете“), във втория модел младият човек търси отговорите самостоятелно и критично анализира ценностите („ние ви подкрепяме да разберете кои искате да бъдете“).

Вторият модел е формулиран от представители на академичната общност, които наблягат на водеща, а не на налагащата се роля на (академичната) институцията: „Ролята на академичното образование е насочването на младите хора към желаното им бъдеще. Основната ни цел е да помогнем учащите да формулират тяхната обществена позиция като граждани и да могат да се интегрират напълно в личния, общностния, трудов и обществен живот“³². Международните прегледи на младежката политика ги доразвива в контрастни теоретични модели (Таблица 2) за описание и обяснение на развитието на млади хора).

Таблица 2: Два теоритични модела на развитие на младите хора

	Отворено развитие	Патриархално развитие
Характеристики	Подкрепа за инициативна и критична ангажираност Теми за дебат за доброто на обществото и добрия живот Младежка ангажираност и участие Отношения с различни групи в обществото, както и други млади хора	Подкрепа и похвала за следване на определени линии на развитие Ясен модел на определени ценности Младежка пасивност (или ангажираност само с избрано поведение съотнесено с очакванията) Еталонно сравнение между възрастни групи и оценка спрямо тях

³² Krzaklewska, E. and H. Williamson, Youth Policy in Ukraine: conclusions of the Council of Europe international review team, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2013

Инструменти	Грантове за малки локални, младежки проекти Подкрепа на състезания, творчество и дебат (напр. какво бих направил, ако бях кмет на този град, най-добрият проект реализиран през общност и пр.) Студентски съвети като ко-създатели на промяна и вградени в структури за вземане на решение Обществени дейности като дискусии и други, инициирани от и за млади хора	Безвъзмездни средства за младежки проекти, но се подкрепят само тези, които съответстват на предписания модел Състезания, които не са отворени към открит дебат Студентски съвети като декорация (в структурата са, но нямат реална добавена стойност) Пасивен характер на промоционални дейности
-------------	---	---

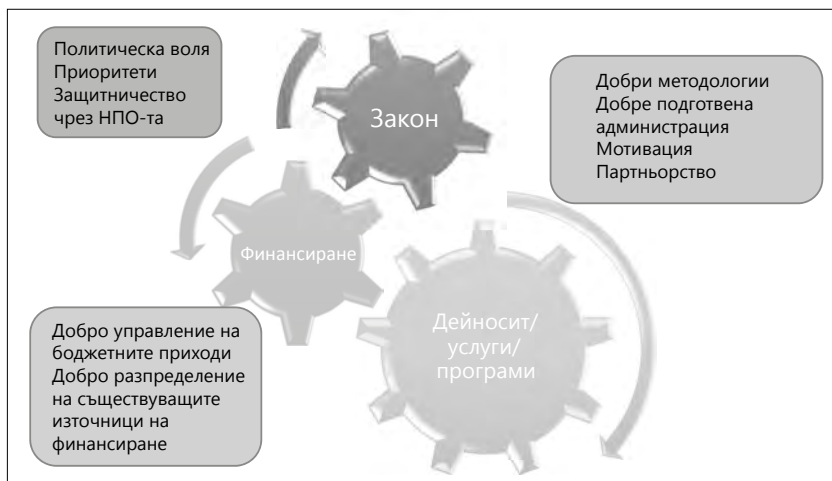
Източник: Кржаклевска и Уилямсън, 2013

Разглежда се отдалечаването от патриархалния модел към по-отворен модел, при който младите хора трябва да бъдат активни, да управляват живота си и да участват в живота на обществото. В същата линия са и целите, заложи в рамката на младежката политика на Съвета на Европа, които посочват, че трябва „да се даде възможност на младите хора да бъдат активни граждани в социално отношение, както и в трудовия живот. Да бъде активен един гражданин, се изисква автономност да развива и изразява своите идеи и идентичност. Ето защо **младежката политика трябва да насърчава достъпа на младите хора до автономност и да помогне на младите хора да бъдат самостоятелни, отговорни, креативни, отдадени и грижовни за другите**“³³

³³ Petkovic, S. and Williamson H. Youth Policy in Greece: Council of Europe international review, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2015

Изложеното до тук може да се изобрази в „машината“ (Фигура 2), която задвижва формулирането, развитието и изпълнението на младежката политика, както и различните елементи, които могат да ускорят или забавят, улесняват или затрудняват същата тази „машина“.

Фигура 2: „Машина“ на младежката политика

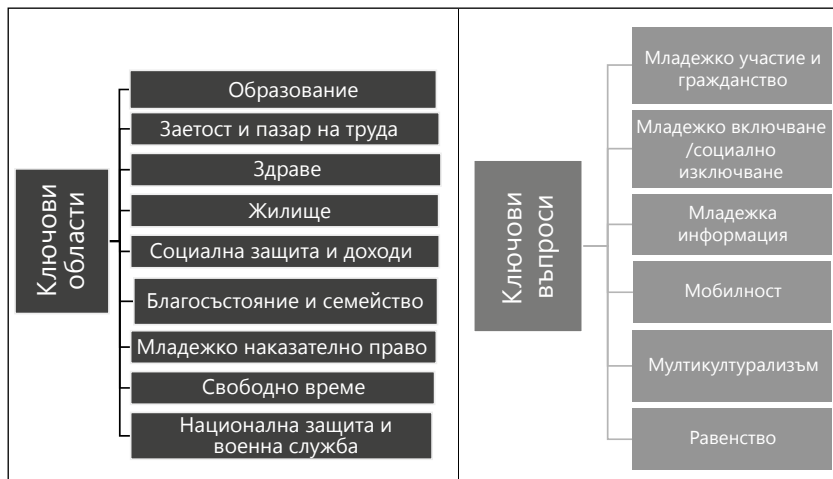


Източник: Кржалевска и Уилямсън 2013

1.1.4 Ключови области и въпроси на европейската младежка политика

В края на XX и началото на XXI в. благодарение на работата на Съвета на Европа, (проведените международни прегледи и направени синтезирани доклади) младежката политика очертава няколко ключови области и въпроси (Фигура 3), които трябва да адресира и обхване. Като някои са по-съществени и очертават ядро.

Фигура 3: Ключови области и ключови въпроси на европейската младежка политика



Към разбирането за ключовите области и въпроси:

– Образование (формално, неформално и информално учене)

Формалното образование се определя като основен фактор в борбата срещу социалното изключване. От една страна, е свързано с развитието на личностните качества, знания и умения, от друга страна, се изгражда социална връзка с другите учащи и техните култури. Училището е и културно средище. В идеалния случай трябва да има образование, което спомага освен личностното развитие и заетостта, но и активното гражданство и отношение към общността. Често формалното образование е в друго ресорно министерство и взаимодействието между политиките се извършва в координация.

В променящата се обществена, икономическа и социална среда все повече внимание се отделя и на способността младият човек да усвои и развие тези знания и умения, които го/я насърчават сам да изгради работното си място с предприемачески умения. Тези умения могат да включват планиране, управление на хора, управление на риска, умения за оценка, бюджетиране и пр. Такива знания и умения често

се натрупват и развиват през младежка политика чрез неформално учене (като среда и доставчици са младежки организации или специализирани по темата НПО с основна целева група млади хора). Едни от съветите за подкрепа на предприемачески инициативи **са взаимодействието между формалната образователна система и съответните младежки организации като доставчици** на компетентности през неформално учене и различни (проектни) инициативи.

Приема се, че **„дупката“ между бизнеса и образованието може да бъде запълнена чрез ефективна координация между съответните институции при целеполагането и изпълнението на младежка политика**. Също като се установи по-гъвкава връзка между образованието и пазара на труда и нови методи на (младежка) работа и неформално учене. Като тази връзка трябва да стъпва на нуждите и желанията на младите хора, от които през последните години се изисква все по-активно участие при дефинирането на техните социални роли.

Реконструкцията и модернизацията на образованието заемат първите места в дневния ред на младежката политика, като фокусът е към структурата и организацията, съдържанието на учебната програма, стилове на обучение и преподаване (промяна на традиционната педагогика от такава, в която учителят предава знания, в такава, в която учениците развиват разбиране чрез активно участие в процеса) и въпросите за признаване и валидиране.

Всички рецензии от докладите обхващат въпроса за включването на младия човек във формалната образователна система и новите проблеми относно отпадане и недостатъчни постижения. Отчита се също, че повечето страни изразяват своята ангажираност към „неформално учене“, както и синхронизацията с европейската квалификационна рамка³⁴, но има много пространство за изследване между реторика-

³⁴ See Commission of the European Communities (2006), Implementing the Community Lisbon Programme: Proposal for a Recommendation of the European Parliament and of the Council on the Establishment of the European Qualifications Framework for Lifelong Learning, Brussels, 5 September 2006.

та и съответната реалност от гледна точка на практиката. Също така трябва да се установи ефективно и ефикасно разбиране и практика за връзката между формалното образование и неформалното и информалното учене, **основен подход при реализиране на младежките дейности** в следствие на изпълнението на младежката политика. Тази връзка би трябвало да предостави допълваща представа за ползата от целеполагане и изпълнение на политики в координация.

– Заетост и пазар на труда

Конструктът „обучение и заетост“ се е превърнал от ясен път и алтернатива за младите хора, които приключват със своето средно образование, в неясна и обърквана концепция. Младите хора днес могат да избират и трябва да творят собствена индивидуализирана версия. Допълнително нараства нужда младите хора да „жонглират“ с редица ангажименти, промени и отговорности, което поставя под въпрос реалните им възможности. Развитието на „меките умения“ е една от **главните цели на младежките дейности** в следствие на изпълнението на младежката политика. Адаптивността на младия човек в съвременния динамичен свят е поставен под сериозен въпрос предвид традиционната консервативност (за което има и основания) на образователната система. Младежките организации и организациите, които работят с младежки групи, са реални доставчици на различни социални компетентности през неформално учене. В редица случаи въвличането на млади хора в доброволчество, местен и национален активизъм и младежки активизъм може да е **проводник на неформално професионално ориентиране или преориентиране**, както и на развитие на **умения за учене, за работа в екип, дисциплина, планиране на времето, поддръждане на приоритети, комуникационни умения, управление на ресурси, управление на риск, понякога дори и твърди професионални умения и отвеждане към нова професионална пътека**.

В контекста на политиката за младежта подходът към младежката (не)заетост е друг. На младите хора не просто трябва да се осигури

подкрепа за заетост, но трябва да се направи така, че младите безработни хора да бъдат свързани и видими и да се намерят различни решения, така че да не се „изгубят“ в системата. Вниква се в липсата на опит и увереност в техните способности да преодоляват трудности, по-лесното „изпадане в отчаяние“ и бързото разочарование от неуспех. Особен акцент са групи, които са били част неколkokратно от „програми за активиране“ без успех. Има и все повече доказателства от Валтер и Стаубер, че такива програми вероятно няма да имат съществен ефект върху включването на по-уязвими и маргинализирани млади хора в сигурна и устойчива заетост³⁵.

От събраните данни от Уилямсън и Кржалевска³⁶ в международните прегледи се вижда, че ефективните стимули (не само финансови плащания) стават реални, ако оказаната подкрепа се предоставя на младите хора при първа възможност, за да се улесни повторната им ангажираност с трудовия пазар. Съобщението на Бел и Бленчфлауър е показателно: „Морковите действат по-добре от пръчките“ (които могат да влошат още повече нещата за някои от целевите групи) и, както един от аргументите зад Младежката гаранцията на ЕС категорично признава, че „лошите ефекти“ от дългосрочната младежка безработица могат да имат отрицателни последици за целия живот“³⁷. Затова трябва да се разглеждат всички възможности особено тези, които идват по линия на изпълнение на младежката политика и предлагат нови и различни подходи за приобщаване на младия човек към общността. И тук отново се вижда нуждата от провеждане на политики в координация, така че да се осигури максимална подкрепа и добра среда за развитие на умения и насърчаване на подходящото включване в пазара на труда.

³⁵ Walther, A. and B. Stauber (eds), *Misleading Trajectories*, EGRIS report, Opladen: Leske and Budrich, 2002

³⁶ Krzaklewska, E. and H. Williamson, *Youth Policy in Ukraine: conclusions of the Council of Europe international review team*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2013

³⁷ Bell, D. and D. Blanchflower, *Young people and the Great Recession*, *Oxford Review of Economic Policy* Vol. 27, N 2, pp. 241-267

– Здраве

Възприема се, че младите хора, общо взето, са здрави, въпреки че са изложени на специфични рискове като пътни инциденти, депресия, самоубийство, злоупотреба с наркотици, дефицит на внимание и пр. Здравето се приема като важна част от сърцевината на младежката политика, като третира както физическото, така и психическото здраве на младите хора.

В началото на ХХІ в. според направените прегледи основните аспекти, върху които се фокусира младежката политика в съчетание с физическото здраве, са:

- Психично здраве;
- Сексуално здраве;
- Злоупотреба със субстанции.

В тези години се наблюдава, че започва да се обръща внимание все повече на психо-социлните нарушения (самоубийства сред мъжете и проблеми с храненето сред жените), които според Рутер и Смит имат пряка връзка и със социална дислокация³⁸. Това може да се реши с подобряване на усещането за сигурност в бъдещето или поне младите хора **да бъдат обучени как по-ефективно да управляват несигурността**.

В международните прегледи се вижда, че в повечето държави (напр. Кипър, Словакия, Норвегия), когато се говори за младежко здраве, особено място заема злоупотребата с незаконни субстанции и/или други упойващи вещества. В **младежката политика обаче начина, по който се третира използването на наркотици, е различен**. Това е по-скоро **въпрос на здраве (физическо и психическо)**, а не въпрос от престъпен характер. Тук координацията с другите министерства и специализирани младежки организации е от особено значение. Използването на наркотици трябва да бъде контекстуализирано в по-широка връзка с обстоятелства, причини и възможности.

³⁸ Rutter, M. and D. Smith (eds), *Psychosocial Disorders in Young People: Time Trends and Their Causes*, Chichester: Wiley, 1995

През последните години също важен дял от здравните проблеми на младия човек заемат затлъстяването (физически и психически причини), хранителните разстройства и ранното сексуално образование. Във фокуса на сексуалното образование попадат предимно младите жени от селските райони и от малцинствата, които стават лесна жертва на сексуалната индустрия.

Здравната политика покрива огромно разнообразие от въпроси, някои са по-близо до младите хора от други. Добрият **(междудомствен) координационен механизъм може да създаде условия за установяване на „свързаност“ между млади хора с общи проблеми**, за изграждане на пътеки към образователната система и/или към пазара на труда, които са съпроводени от менторска, приятелска или подкрепа от връстници. Важно за връщането на младия човек в общността е разбирането и усещането, че не е сам. Според Поточник и Уилямсън възможно решение е изграждането на „система за срещи и с по-големи групи младежи, в резултат на което има голяма вероятност много младежи да се чувстват спокойни да потърсят помощ по този начин“³⁹. Това може да се осъществи и съвместно с младежки организации или организации, които работят с млади хора, с ресурсната подкрепа на национална програма.

– Жилище

Възможността за самостоятелно жилище често се разглежда в рамките на младежката политика, защото младите хора живеят с техните родители, преди да постигнат независимост и да се преместят и да започнат независим живот. Младите хора, желаещи да напуснат дома си и да живеят самостоятелно, имат много малко възможности и капацитет да изработят необходимите ресурсите на пазара на труда. Резултатът е чувство на фрустрация, конфликт със семейството, много рядко – оставане на улицата. В по-южните стра-

³⁹ Potocnic D. and Wiliamson H. , Youth Policy in Serbia: conclusions of the Council of Europe international review team, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2015, pp. 61

ни младите хора често живеят със семействата си до късна възраст (над 30 години).

Случаят с жилищната политика също изисква **развитието на многосекторен подход**. От една страна стои адекватната заетост на младите хора, тяхното здраве и образование, но и работа с родителите за здравословна подкрепа. Също роля могат да изиграят младежки организации и национални съвети през застъпничество по определена тема до адекватна и възрастова подкрепа.

В младежката политика ключова роля има **събирането на надеждни данни** за жилищни въпроси, засягащи младите хора. Те се отнасят до жилищния статус на младите хора, техните стремежи, достъп до независим начин на живот и механизми за подпомагане на прехода на дете към възрастен.

– Социална защита и доходи

Въпросът с адекватната социална защита (чрез социално осигуряване и социални услуги) за младите хора е дискуссионен, независимо от наличните разпоредби и условия в различните държави във Европа. Най-общата представа е, че младите хора трябва да бъдат ангажирани с учене, работа и друга смислена дейност, но не и да стоят безработни. Възприема се, че, ако един младеж не работи, то той/тя е в системата на образованието. Финансовата подкрепа обаче е важен политически въпрос, особено когато трябва да се направи преход към зрялост и самостоятелност. Идеята тук е не само да се подкрепят безработни млади хора, но и да се осигури финансова подкрепа на младия човек да остане/да се върне в системата на образованието, когато семейната среда не може да осигури това.

В началото на XXI се открива повтарящата се риторика, че младите хора имат нужда от повече подкрепа, включително и финансова, за да направят своя преход към зрялост. В голяма степен разговорът обхваща липсата на самостоятелно жилище за младия човек. Неизбежно има напрежение, което винаги ще съществува в жилищната политика - между по-млади и по-възрастни поколения,

между частния и публичния сектор, между партиархалния и отворения модел за развитие на младия човек.

– Благостояние и семейство

Семейството се възприема често като частна сфера, която не трябва да е фокус на публичните политики, отвъд закрилата на детето. По-нататъшни интервенции се възприемат по-скоро като „морална полиция“. В началото на XXI в. обаче вече има налични данни, които потвърждават нарастващата зависимост на младите от техните семейства (от икономическа и жилищна гледна точка) и това дава основания **„семејната“ политика да се свърже с младежката политика**. Връзката между двете трябва да е в линията на осигуряване на възможност за независимост на младия човек на по-ранна възраст. Основание за това е фактът, че **семејствата могат да бъдат както място за прогрес, така и място за регрес**. Нюансите на самата подкрепа могат да провокират различни резултати.

Въпреки това все още няма достатъчно информация за тази политическа област, но има основания да се търси. Много противоречия идват вече и от това, че структурата на „семејния живот“ се променя драстично, особено в страни като тези, които бързо преминават от традиционни порадки към модерни.

През 2003 г. Съветът на Европа инициира дебат за отношенията между детството, младежта и семејната политика. През 2008 г. Уилямсън отбелязва, че „тази област изглежда систематично избягва вниманието на докладите на младежката политика“ (дори когато „младеж“ е в компетенцията на Министерството на децата и семејните дела (Латвия). Все повече обаче данни съобщават за нарастващ брой млади хора, живеещи без родителски надзор и грижи или които живеят с баби и дядовци или роднини, защото родителите им са напуснали страната и работят в чужбина (Молдова, Латвия, Албания, Украйна). Това също е съвременен проблем.

Младежката политика в тази област се интересува и от въпроса за „общността“ и квартала, в който живеят младите хора. Междуна-

родните прегледи на младежката политика откроява някои важни напрежения и противоречия по отношение на младите хора и привързаност към тяхната местна среда. Въпросът тук е, че „социалният капитал (мрежи и взаимоотношения), развит чрез силните отношения в общността може да развие твърде „обвързващи“, а не „мостови“ връзки на младите хора с по-широки разбирания (и набори от възможности): привързаността също може да доведе до „приклевване“. Силните връзки на общността според Истанс и Уилямсън могат да бъдат едновременно утешителни и ограничаващи, точка, отдавна изведена в проучване за млади хора, които не са в образование, работа или обучение“⁴⁰. Укрепване на връзките и потвърждаването на идентичността, от една страна, е важна характеристика на младежката политика, свързана със социалната сфера на включване и социална интеграция. От друга страна, политиката за младежта би трябвало да разширява хоризонтите на младите хора и по този начин да се укрепи самостоятелния „капитал на идентичността“.

– Младежко наказателно право

От изложеното до тук се вижда, че младежката политика е по-скоро конструктивна и фокусирана върху възможностите, но има и млади хора, които са „прескочили закона“, и трябва да бъдат подкрепени. Както се изясни в област младежко „Здраве“, подходът тук също е различен. Информацията от синтезираните доклади потвърждава, че младите нарушители трябва да поемат отговорност за действията си, но от гледна точка на младежката политика стоят три важни точки:

- **първо, голяма част от нарушенията на младите хора са дребни, но постоянни;**
- **второ, трябва баланс между поправяне и възмездие - по-леките нарушения трябва да се разгледат снизходително, докато по-тежките със съответното наказание;**

⁴⁰ Istance, D. and H. Williamson, Young people not in education, training or employment in Mid Glamorgan, Mid Glamorgan Training and Enterprise Council, Treforest, 1996, pp.43

- **трето, трябва да се разгледа въпроса какви политики за превенция трябва да бъдат въведени, за да се избегнат наказателни процедури като цяло. Една от най-важните теми, които трябва да бъдат засегнати при девиантно поведение, е, че младите нарушители не трябва да попадат в допълнително неравностойно положение, като пропускат образованието си, като не се обърне внимание на здравето им – физическо и психическо (особено при злоупотреба със субстанции) и пр.**

Вижда се от прегледаните документи, че в изследваните държави много малко или изобщо не се коментира младежката претъпност. Има мерки за превенция, които по-скоро остават в страни. Въпреки това се откроява една възможност за най-ефективна интервенция, когато социални, образователни и правни мерки си взаимодействат, което изисква **съгласуваност чрез един между-секторен подход.**

– Свободно време (спорт и изкуство)

В младежката сфера се откроява още една дилема, свързана с въпроса дали младежката политика трябва да се опитва да оформи свободното време, или да подкрепя автономните приоритети на младите хора за свободното време. Нарастващото значение на свободното време поставя въпроса за определяне на неговите граници. От една страна, може да се приеме, че извънработното време е свободно време, но пък може ли да се потвърди, че цялото неработно време е свободно време? Стайков⁴¹ определя дейности, които целят и стимулират развитието на личността като свързани със свободното време (днес развитието на личността се възприема, че може да е част и от служебното време). Свободното време се определя и като „време, далеч от неприятни отговорности“⁴² (Стебинс,

⁴¹ Стайков, З. Бюджетът на времето, София, 1973, стр. 125

⁴² Stebbins, R. A. (2001). Serious leisure. Society, p.4

2001). Стебинс разграничава и три вида свободно време: сериозно свободно време (кариерно доброволчество, любителски дейности или аматьорски занимания), ежедневно свободно време (изпълнено с по-малко смисъл) и свободно време, основано на проектна работа (свързана с любителска дейност)⁴³.

Произходът на думата *leisure* (което се разбира като свободно време) идва от латинското *licere*, което означава „да си свободен“. В този смисъл и Владимиров извежда разбирането за свободното време като „свободно време за потребление и свободно време за дейност“⁴⁴, като доразвива идеята, че пълноценното прекарване на свободното време е резултат от оптималното съчетаване на двете основни форми. Подобно виждане е и идеята на Уилис, че свободното време не е просто консумация, но и продуктивност. То може да е креативно пространство за учене, особено в новия социален контекст на източна Европа, въпреки че често се изобразява като слабото звено на социализацията⁴⁵. Още по-нататък отива Кели, който отдава значима роля на свободното време в пост-индустриална Америка и Западна Европа и казва, че свободното време „може да е един от значимите фактори за социална промяна“⁴⁶.

В документацията на прегледите на националните младежки политики на Съвета на Европа в началото на века млади хора (Испания, Румъния) през свободното си време посочват, че „се срещат с приятели“, „гледат телевизия“, „спортуват“. Включването им в асоциации е най-вече заради спорт или определени въпроси. В държави, в които свободното време на младите хора е част от младежката работа, се говори много повече за „младежко включване“ (Финландия, Швеция), „младежко овластяване“, „превенция“ (Холандия),

⁴³ Stebbins, R. A. (2001). *Serious leisure. Society*, p.53

⁴⁴ Владимиров, И. По някои проблеми на същността и квалификацията на свободното време Сп. Социологически проблеми, кн. 1, 1980, стр. 37

⁴⁵ Willis, P. Jones, S., Canaan, J and G. Hurd, *Common Culture: Symbolic work at play in the everyday cultures of young people*, Open University Press, Milton Keynes, 1990

⁴⁶ John, R. Kelly, *Leisure*, 4th ed., Sagamore-Venture, 2012 p. 242,

„роля на младежки организации“ (Финландия, Швеция, Холандия, Испания). Открива се и терминът „образователно свободно време“ (Швеция). Испания вижда свободното време като структурирано в четири измерения: за личностно развитие, за почивка, за забавление, за социализация.

Свободното време на младите хора също е и за опознаване на нова култура и развитие на креативност, но е и свързано с културното наследство и неговото опазване. Свободното време може да прави връзка и с туризма, който също се възприема като време, далеч от (неприятни) задължения. Свободното време и туризмът според Мур, Къшман и Симънс⁴⁷ могат да бъдат концептуализирани по такъв начин, че да се мисли за синтезирано поведенческо разбиране на двете дисциплини. Туризмът в някои случаи дори може да се разглежда като специфична форма на свободното време, предвид какъв дял вече заема от живота. Съветът на Европа развива своите културни пътища, като през 2019 г. започва активно насърчаване на опознаването на тези пътища от младите хора през една от програмите си за мобилност (Европейска младежка карта).

Други въпроси, които се поставят по отношение на „свободно време“ и в контекста на младежката политика, е за достъпа на млади хора до такова. Далеч от хедонистичните младежки култури, които понякога характеризират младите хора в Западна Европа, данни от страни като Армения, Кипър и Словакия посочват, че в така нареченото „свободно време“ младите трябва да се заемат все по-често с подобряване на лични шансове за формални образователни постижения. В Армения младите хора казват, че „винаги учат и имат малко време за неструктурирано свободно време“, в Кипър младите хора са погълнати от „коучинг“ класове.

Свободното време (и спорта) исторически е основен фокус на младежката политика. Откъдето идва и **тясната връзка между**

⁴⁷ Moore, K., Cushman, G., & Simmons, D.. Behavioral conceptualization of tourism and leisure. *Annals of Tourism Research*, Vol. 22, Issue 1, 1995, 67-85.

младежка работа и младежка политика. Младежката работа е с основен фокус „разгръщане на потенциала на младия човек“ предимно в неговото/нейното свободно време. Свободното време и спорта все още са значим приоритет на младежката политика, но настъпващите промени (и с нахлуването на дигиталното в нашия свят) променят структурата и съдържанието на свободното време. Генерално, свободното време се вижда като относително автономно, което се оползотворява от младите хора по различни начини. Затова се приема, че **свободното време е сфера, където публичната политика не трябва да управлява, а да фасилитира.**

– Национална защита и военна служба

Военната служба в повечето страни от Съвета на Европа не е задължителна, а доброволна. Военната служба се вижда като повече от „служене за нуждите на нацията“, тя може да е „ритуал на преминаване“, важен преходен път, както и възможност за независимост и ранно отделяне от семейството. **В някои общества се поставя въпрос към младежката политика - как отпадащата задължителна военна служба да се замени с друга социална служба,** за да се запазят ползите? Пример за такава промяна (Германия, Италия) е въвеждането на „социална година“, в която младите хора могат да служат в полза на обществото, като получат необходимата подкрепа.

Погледът в различните европейски страни по този въпрос е много различен поради разнообразните национални ситуации. Там, където ситуацията е на „мирно време“, се търсят различни форми на заместване. В страни в условия на конфликт (като Армения и Кипър) идеята за алтернативно участие все още често се възприема като дезертьорство и престъпление.

Военната служба остава съществена характеристика в живота на младите хора в някои страни, макар и с различни значения и рискове. Военната служба се възприема и като време, в което (предимно младите мъже) съзряват и се научават да поемат отговорност. Както и спомага за „извеждане“ на младите мъже от съревнователния па-

зар на труда за известно време. Също могат да напуснат семейството за известно време, без да имат грижата за обезпечаване на жилище и други разходи. В други случаи може да спомогне добиването на професия (напр. строителство). Също така е значима характеристиката на „младежката политика“ в някои страни, макар и в различни приоритети и с различни цели. Например, армията е най-голямата младежка организация в Армения и притежава най-голямо ниво на доверие сред млади хора.

Ключовите въпроси на младежката политика са:

В първия синтезиран доклад на Съвета на Европа през 2002 г. са изведени някои ключови „кръстосани“ въпроси като рамка. Следващите документи потвърждават и консолидират важноста и валидността на тези въпроси, като по-новите рецензии извеждат и нови (Фигура 3, стр.37), които преди това не са се открили достатъчно ясно, за да бъдат изведени като отделни хоризонтални и междусекторни въпроси. Такива въпроси са:

– Възможности за участие и гражданство

Идеята за „гражданство“ и „общност“ са взаимосвързани. „Гражданството и общността са думи, които се отнасят към фундаменталната човешка задача да се живее с другите. Двете думи зависят една от друга. Гражданството няма смисъл само по себе си, човек трябва да е гражданин на нещо, а именно общност. Всяка общност би трябвало да дава на членовете усещане за нещо споделено и общ статут на принадлежност (статут, който се определя като „гражданство“). В широк смисъл, тези концепции са стари, колкото цивилизацията сама по себе си“⁴⁸

Идеята за младежкото участие и промотирането на активното гражданство са в основната визия на представената Бяла книга на

⁴⁸ Hall T. and H. Williamson, *Citizenship and community*, Youth work press, Leicester, 1999, p. 1

ЕК за младежка политика от 2000 г. Според Кълтер и Фрост⁴⁹ се описват като пакет от идеи, извлечени от **автентичното желание на младите хора** да станат част от процеса на вземане на решения, които пряко ги касаят, **политическа нужда** да се пребори демократичният дефицит и да се развие процес на демократично обновление, както и да се създаде „**чувство на принадлежност**“ сред младите хора, които се чувстват изключени и неангажирани. Целта, от една страна, е да се обслужи основният интерес – развитие на усещането за европейско гражданство, но, от друга страна, тези процеси трябва да стартират от местните общности. Линията, която се насърчава, е подход „от долу нагоре“.

Основната критика, която се открива в направените прегледи, от страна на младите хора е, че структурите на участие, там където те съществуват, са **токенистично**⁵⁰ **утвърждаване на вече взети решения**. Това може да е една от причините, поради които младите през последните години сами се „изключват“. Друга причина може да е **тази, че младежката политика е разработена и работи в рамките на идеологически вакуум**. При направените прегледи продължава да не става достатъчно ясно какво всъщност се „опитва да направи младежката политика, към какви структури политиката се стреми да привърже младите хора и защо“. Стои и въпросът за „представителността“ в младежките организации и ангажираните млади хора с процеса. Видно от прегледите е, че промотирането на младежко участие чрез формално изградени младежки организации е против съвременните приоритети и поведение на младите хора. Често подобни структури биват набеждавани, че участието в тях е токенистично, че гласът на младите се чува само, ако е в съгласие със съответното (политическо) ръководство и потвърждава предложените политики, но не и да ги оспорва, критикува, допълва.

⁴⁹ Cutler, D. and R. Frost, Taking the initiative: promoting young people's involvement in public decision making in the UK, Carnegie Young People Initiative, London, 2001

⁵⁰ Символично включване, за да се изпълни задължение. Виж. https://eige.europa.eu/publications-resources/thesaurus/terms/1261?language_content_entity=bg

Поставя и съществен въпрос за приноса на това участие за останалата общност, която би трябвало да е представена.

В този смисъл младежката политика по-скоро трябва да създава условия за подкрепа на автентични организации на младите хора, които да провеждат своите проучвания, консултирайки се с други млади хора, да изграждат своето обективно организационно мнение и да развиват различни механизми за по-широко демократично участие. Защо това е важно?

Младежкото участие е важен елемент на всяко демократично общество и осигурява учене чрез опит, но само ако има съответната подкрепа, посока и смисъл. Дебатите около младежкото участие обхващат и близките отношения с младежките организации, младежката работа и неформалното учене. **Младежкото участие е нов подход в общата младежка политика на превенция, която се осъществява чрез увеличаването на възможностите на младите хора да развият и манифестират техните положителни способности.** То дава възможност да се представи нов положителен образ на младите хора, като чрез подхода, ориентиран към създаване на възможности за младите хора, се заздравяват връзките на младите хора с обществото, подобряват се силните страни и младият човек се превръща в силен социален капитал на своята общност.

При младежкото участие през годините се идентифицират три съществени предизвикателства. Първо, има тенденция, срещана в цяла Европа, на намаляващото членство в младежки организации, въпреки (или може би поради) превръщането им в „автономни, формални организации“. На второ място е подходът „отгоре надолу“. Трето, въпреки че младежкото участие се разглежда като „активно“, тенденцията е да се превръща в „пасивно“ потребление на свободното време. В този смисъл **младите хора се разглеждат като потребители, а не като създатели, което означава, че младите хора се възприемат като клиенти, а не като потенциални партньори.** Пасивното участие означава консумация на младежки услуги, най-вече в свободното време, което е по-скоро подход за патриархално, а не отворено развитие.

Младежките организации често се занимават на локално ниво с приноса си за осигуряване на дейности за младите хора в свободното време. Но от стратегическа гледна точка за младите хора тяхната функция е двойна. Със сигурност осигуряват конструктивни занимания в свободното време и по този начин спомагат за превенцията на младите хора от по-малко смисленото и потенциално асоциално поведение. Но техният потенциал за въвличане в младежко участие и истинско „политическо“ участие е от по-голямо стратегическо значение. Младежките организации осигуряват възможност младите хора да намерят своето място в гражданското общество.

Съвременното възприятие за изграждане на стабилни общности и добри граждани изисква младежката политика да не се опитва да управлява това, което младите хора изразяват, нито как и къде ще решат да го изразят. Младежката политика **подкрепя младите хора** в обучението и разбирането как и къде техните възгледи могат да имат най-голямото въздействие и защо. Младежкото участие няма да има смисъл, ако просто се появява за утвърждаване на вече взети решения.

Младежките организации в исторически план са основните актьори на младежкото поле, но и те не държат монопола върху „как трябва да се направи“. Те могат (или не) да отразяват най-добрия „демократичен“ подход, но трябва да се отваря пространство за гласа на изследователите на младежта и на уменията на младите хора да боравят с данни и да ги превръщат в младежки позиции за защита.

Необходимо е съгласно Бялата книга в рамките на младежката политика да се изгради баланс между младежката подкрепа и младежката автономия.⁵¹ Това е подпомогнато от структури за младежко участие и такива, които насърчават „практикуването“ на гражданството. Младежките организации са основна, не и единствена форма.

⁵¹ The European Union White Paper A New Impetus for European Youth talks of promoting greater autonomy for youth, but this would be contested by broader research evidence which points up the need for greater support for young people in a general environment of risk and vulnerability.

Младежко участие може да бъде популяризирано и подкрепено чрез социална ангажираност и доброволчески дейности на младите хора. Участието на младежите не е просто вариант за свободно време, нито е просто пример за гражданско участие, то е платформа за обучение, която подобрява набора от все по-популярните и необходими трансверсални⁵² (преносими) умения.

Участието на младите и развитието на активното гражданство е фундаментална междусекторна тема, която обаче все още няма синхронизирано възприятие както на локално, така и на национално, и на европейско ниво. Има огромно непокрито изследователско поле да се документира спектъра от възможности, опит и инициативи.

– Борба със социалното изключване и промотиране на включването

Изследванията за социалното състояние на младите хора графично насочват към предизвикателството на социалното изключване. „Социалното изключване“ е огледален образ на „гражданството“, определя се и като две страни на една и съща монета. Гражданството и изключването според Уилямсън „обхващат надеждите и страховете за бъдещето на обществото. Публичната политика, като подкрепя възможностите и минимизира риска и уязвимостта, се стреми да популяризира първото и предотврати второто“⁵³.

Измерването на социалното изключване е в голяма зависимост и от критериите, които ще бъдат зададени, и най-вероятно в различните страни няма да има съвпадения. Има обаче някои линии, където могат да се намерят такива: намаляване на броя отпаднали от училище; осигуряване на подкрепа за заетост; превенция на младежката престъпност. Тези проблеми и техните решения изискват реорганизация на услугите, **за да се постигне по-добра коор-**

⁵² Превеждани още и като „универсални“. Виж повече - <https://www.linguee.com/english-bulgarian/translation/transversal.html>

⁵³ Williamson, H. Supporting Young People in Europe: Principles, Policy and Practice Council of Europe Publishing, Strasbourg, vol. 1, 2002, pp. 98

динация и кооперативност, оттук и ефективност, ефикасност и постигане на целите.

Когато се говори за „изключване“, често младите се възприемат като „изложени на риск“, като незаинтересовани от живота на общността, понякога като не особено ценни за същата общност и пр. Жилището, заетостта, образованието и материалната независимост са едни от основните катализатори на социалното изключване (Испания, Люксембург, Румъния), както и завръщане в родната страна след мобилност, обучение и пр. (Румъния).

При „изключените“ млади хора се посочват и проблеми от безпокойство до песимизъм по отношение на тяхното бъдеще и живот. В прегледите се описва, че собено трудно за тях става, когато „миналото не е опора, а бъдещето не обещава нищо добро“. Това напрежение трябва да бъде преодоляно политически. Младите хора често сами дефинират възможните решения: социални жилища, от стипендии до заетост, развитие на младежката работа и младежкия работник като професия и пр. Особено важно е включването на младите хора в процеси на вземане на решения (най-вече целевата група) и вземането под внимание на техните очаквания и стремежи.

Младежката политика неизменно поставя ключов акцент **върху поддържането и насърчаване на приобщаването**, като това е най-ясно, когато е „ориентирано към проблем“. Реализираните граждани след младежка възраст всъщност отразяват ефекта на **„пакета от права“** - в рамките на които доброто образование остава с първостепенно значение. Пакетът също така включва силна родителска и фамилна подкрепа, достъп до информация и нови информационни технологии (и способността да ги използват конструктивно), преживяванията извън къщи (включително пътувания) и в свободното време. Голяма част от това е придобито почти органично, като насочването на възможностите са предимно в свободното време. Но за някои млади хора, особено тези, които са най-изложени на риск, достъпът дори до свободно време трябва да е формално организиран.

Интересно е да се установи, че са налични много различни понятия за „изключване“ и „включване“ на европейско ниво. Например, по стандартите на някои западноевропейски страни може да се твърди, че по-голямата част от младите в Армения са изключени. Но както Уилямсън посочва, че е по-ефективно „вместо да се спираме на академичните определения за „изключване“ (което ще бъде безкрайно) или да се стремим да определим конкретни изключени групи от млади хора, **фокусът на „социално включване“ трябва да бъде върху публичните стратегии за достъп и включване**. Прегледите трябва да отразяват тяхната ефикасност от международна и субективна перспектива”⁵⁴

Една полезна отправна точка в академичната литература може да бъде Левитас⁵⁵. Рамката на Левитас дава някаква обща представа за възможности:

- преразпределителни фискални мерки (като субсидии за обучение);
 - социални интеграционни мерки (като програми за професионално обучение);
 - стратегии за реморализация (като задължително обучение за родители), като се разглеждат в рамките на по-широки международни стандарти и се оценяват при субективна достоверност.
- **Осигуряване и използване на информацията (включително новите информационни технологии)**

Младежката информация за първи път придобива известност в рамките на младежката политика по време на **Международната младежка година през 1985 г.** Смята се, че тя може да служи като основа за модерен подход към младите хора, като спомага засиленото участие на младежите, както и да послужи като превантивна

⁵⁴ Williamson, H., Supporting young people in Europe: Principles, Policy and Practice, CoE publishing, Strasbourg, vol.2, 2008

⁵⁵ Levitas, R., The Inclusive society? Social exclusion and the New Labour, second edition, London: Palgrave, 2005

мярка. В тези години се счита, че това е **инструмент, чрез който** младите хора да имат нови възможности за вземане на независими решения и правото на избор, като в същото време те поемат по-голяма отговорност за техните собствени избори. Основната цел е не толкова да се овладееят новите технологии, колкото младите хора да умеят да ги управляват, разбират, използват смислено, разпространяват коректно информация и цялостно да овладяват съдържанието. **Въпросите са как младите хора да умеят да анализират, оценяват, селектират, подбират и приоритизират при този обем от информация.** През 1999 г. на Студентски форум 2000 се изработва концепцията "FREUD in a human envelope" (Find, Retrieve, Evaluate, Use, Defend). Изразява нуждите на младите хора да бъдат подкрепени в развитието на тези умения за управление и правилно използване на информацията.

Може да се формулира и основен въпрос по отношение на „доставката“, което обхваща дилемата дали трябва да бъдат организирани специализирани информационни услуги, предоставени на младите хора, или трябва да бъдат разположени в рамките на съществуващата инфраструктура на младежките услуги. Аргументите са и в двете посоки. От една страна специалните (независими) информационни услуги имат потенциала да се превърнат в нов инструмент на младежката политика, но рискът е, че може да стане допълнителна фрагментация, която да саботира един интегриран подход.

В рамките на младежката политика и по-специално на младежката работа „информация“ често се разбира като „съветване“ и „консултиране“. **В този смисъл стои и политическия въпрос относно баланса между проактивно и реактивно използване на информация, както силата и насоката на всякакви предоставени съвети или консултации.** По-старите (патриархални) модели по-скоро се ориентират към подход „отгоре-надолу“, така че информацията да „слиза“ при младите хора под определени форми, с определено съдържание и в определено време. Новите подходи предполагат независимост на младите хора и разчитайки на техните индивидуали

нужди и моменти, развиват структури и услуги, които са „постоянно“ на линия. Това могат да са информационни точки (национални, европейски (Евродеск), достъп до информационни технологии, достъп до интернет, информационни сайтове, организации, които имат за основна цел информационна дейност и пр. Достъпът до информация се посочва като основно човешко право (Румъния, Люксембург). Активното получаване на информация „захранва“ способността за участие, която е изразена в активно гражданство.

Посочва се, че въпреки че живеем в „информационно общество“, мащабът, естеството и наличността на информация варират значително в различните държави, както и в рамките на самите държавите. Усилията на публичната политика са за компенсиране на „неравенствата в информацията“, които могат да съществуват на вътрешната сцена.

– Мобилност и итернационализиране

Мобилността, „усещането за Европа“ и „да бъдеш европеец“, е основен въпрос на европейската младежката политика. Мобилността се разглежда в направените прегледи през много различни форми:

- Физическа мобилност (вътрешна и международна мобилност);
- Психологическа мобилност (чувството за възможност за движение);
- Виртуална мобилност (младите хора могат да бъдат свързани до други места и пространства, без никога да напускат дома си).

Мобилността често се смята за нещо по същество добро, но е зависима от личните и социални обстоятелства. За „предмодерната“ (преди ЕС) младеж се открояват мерките за насърчаване на възможностите за мобилност към страни от ЕС. Младежката мобилност, индивидуална и групова, е подпомогната от редица европейски младежки програми – Европейска доброволческа служба, Сократ, Еразъм, Младеж, Младежта в действие. Тези програми създават възможности за обучение в друга държава, участие в европейски младежки инициативи, младежки обмени и доброволчество-

то. Страните кандидатки за Европейския съюз също са допустими в някои елементи на програмите на ЕС, включително програмата Младеж, която е до 2007 г. Както се вижда от прегледите, че „европейската“ ориентация (Естония, Румъния) оказва силно влияние върху някои от водещите принципи и практики на младежката национална политика, включително развитието на младежки сдружения, международната младежка работа и обучението на младежки работници по западен стандарт и пр.

Европейските институции, особено чрез програмата за младежта на Европейския съюз,⁵⁶ отдават голямо значение на мобилността и насърчаване на обмен за обучение и межкултурно обучение. През годините възникват допълнителни въпроси относно привързаността на млади хора към такива програми за обмен, мултиплицирането или каскадните ефекти на това преживяване и достъпа на такива програми за различни групи млади хора. Голям въпрос е дали не се оформя „мобилен“ елит, който може да си позволи участие заради достъп до ресурси (напр. семейство с възможности), информация и повече смелост.

В края на XX и началото на XXI в. мобилността и интернационализмът се поставят като междусекторен въпрос до голяма степен във връзка с мобилността на студентите, европейските влакове и други положителни аспекти на разширяващата се и свързана Европа. Мобилността обаче ангажира широк спектър на въздействие – от значителни ползи (развитие на нови компетентности, опознаване на култури и опазване на мира) до сериозни предизвикателства (миграция от малки населени места към градове, напускане на страната). Като решенията трябва да се мислят не в линията на ограничаването на способността на младите хора за мобилност в рамките на или извън родните им страни (за обучение или работа, трупане на опит), но да се обмислят методи за насърчаване на завръщането

⁵⁶ The YOUTH programme was concerned with youth exchanges, study visits by professional youth workers, the European Voluntary Service Programme, and youth initiatives; it is now called the Youth in Action Programme, running from 2006 to 2013.

им както към големите градове, така и към по-изолирани райони. Терминът, използван за този процес, е „мозъчна циркулация“.

Отвъд развитието на компетентности сред младите, разширяването на хоризонта и създаването на европейска общност чрез младежката мобилност може да се работи и за утвърждаване на определени ценности, възгледи и нагласи. Съветът на Европа чрез различни свои инициативи през годините подкрепя цялата дейност, като събира млади хора от цяла Европа и ги запознава с приоритетни проблеми - **межкултурно разбирателство, борба с расизма, ксенофобия, „европейско гражданство“, права на човека и мир.**

– Мултикултурализъм и малцинства

Етническият състав на повечето европейски държави е променен драматично през последните години в резултат на мобилност и миграция. Има значителни групи от етнически малцинства в много страни. В исторически план те често са обект на дискриминация и нетърпимост, като не се наблюдава особена промяна и в днешни дни. Уважението към многообразието чрез межкултурно обучение (най-вече обект на младежката работа и неформалното учене) и разбиране в началото на ХХІ в. **става основна грижа на много правителства** и следва въвеждане на конкретни мерки.

Разглежданите страни в докладите посочват като нещо положително за техните общества управлението и развитието на „мултикултурни“ общества чрез толерантност и насърчаването на равни възможности или поне взаимно съжителство. Съществуват постоянни въпроси за това как да се приобщят етническите малцинства - чрез асимилация, толерантно съжителство или културен плурализъм? Такива проблеми се регистрират още 60-те години на миналия век в страни в Европа според Бантон⁵⁷, но те не намират значително решение във времето. Поставянето на този въпрос през младежката политика е свързано с идеята, че ключът към бъдещата хармонията е в младите хора днес

⁵⁷ Banton, M. Racial Minorities, Fontana, London, 1972

и това как те виждат или ще видят това съвместно съжителство. Като програмите, които трябва да бъдат приложени, трябва да засягат както „включване“, така и „уважение към културните различия“.

На европейско ниво обаче не се вижда да има проведен открит и откровен дебат, както и не е изследвана картината в цялото ѝ разнообразие. Не изглежда да се търсят възможни решения, а по-скоро се приемат директиви за редно и нередно. По-скоро изглежда да се избягва дали защото е опасна територия, или защото няма достатъчно време за качествено разглеждане на темата от различни страни, не става ясно. Едни от най-ефективните до този момент инструменти за постигане на „уважение към културните различия“ са **програмите за мобилност**, както и създадени общи идентификационни документи (каквато е Европейска младежка карта).

Две потенциални заплахи във връзка с този въпрос и в контекста на младежката политика се посочват от докладите. Първо, отново възниква въпросът, дали съществуват структури, чрез които изразените политически намерения (дори тези, които са превърнати в закони и укази) да **могат да се превърнат в практически действия**, които предизвикват промяна. На второ място, има тънка граница между аргументирането на необходимостта **от зачитане на** (в този случай културна) **разлика и неспособност да се отговори** на явни неравенства и дискриминация, произведена именно поради тази разлика.

Това, което излиза от прегледаните документи, е необходимостта от далеч по-конкретизирано и усъвършенствано определение и разсъждение върху идеята за „малцинства“. В момента под този термин попадат от „коренното население“ на Норвегия, „малки религиозни“ групи на Кипър, бежанци и търсещи убежище до сексуални малцинства. В работата на терен в международните доклади се отбелязва, че не е имало срещи с малцинствени групи и следователно няма как да се коментират техните проблеми, решения и опит.

– Равенство /равни възможности

В рамките на младежката политика под равенство се предполага по-скоро равни възможности. Много от националните доклади показват, че въпросът не се разглежда концептуално, а се правят коментари около теми като **пол, етническа принадлежност и увреждане**. Неравенствата, свързани с пола, се отразяват най-често в полза на млади жени, но темата също не е често срещана. Етническата принадлежност се споменава обикновено в контекста на положението на малцинствата в неравностойно положение, а понякога и по отношение на изрично дискриминационно отношение. Инвалидността се разглежда предимно като включване на лица с увреждане в дейности.

Политиката за младежта би била ефективна по отношение на равните възможности, когато има балансирани мерки. Това означава политиката да включва, от една страна, общи и положителни мерки, от друга страна, целенасочени мерки за борба с изключването и неравностойното положение. И двете линии могат да бъдат работени заедно, ако **стратегията е интегрирана, добре координирана и съществува политическата воля**.

Нови хоризонтални въпроси

Почти десет години от първия международен преглед към основните ключови въпроси започват да се оформят все по-ясно и други важни такива (Таблица 3), които изискват внимание и хоризонтално позициониране. Двадесет години след падането на Берлинската стена отново излиза нуждата да се обърне внимание на старите форми на расизъм, но вече с новите културни примеси, идващи с емиграцията - екстремизъм, фундаментализъм и радикализъм. Емиграцията може да е следствие и от климатичните промени, тема, която все по-често се появява в публичните дискусии.

Вътрешната миграция създава също диспропорционалност и небалансираност в различните (малки) общности. Това изисква все повече публична намеса и създаването на ясни регионални стра-

тегии, но и стратегии за селските райони. Необходими са повече изследвания и дебати за взаимоотношенията между центъра и периферията. Темповете на „урбанизация“ на повечето общества е малко вероятно да се забавят, но има огромни последици за устойчивостта на селските общности – техните икономики, развлекателна инфраструктура и по-специално демографски баланс. Младите хора заемат централно място в тези тенденции – от една страна те са по-слонни да напуснат, но и обратно, поради динамиката на живота им са и по-склонни да се върнат.

Таблица 3: Нови въпроси с хоризонтален характер

Радикализация/ реакция срещу толерантност	Локално срещу глобално	Нови технологии	Център – периферия
Връщането на старите форми на расизъм, появата на екстремизъм и фундаментализъм, както и нови форми на радикализъм сред младите хора в Европа и възможни политически отговори.	Област на напрежение може да се появи там, където местният патриотизъм и традиции се сблъскват с глобализационния натиск и влияние.	Младите хора предпочитат гъвкавата, бързата и свободната комуникация. Тук има огромен набор от въпроси около проблеми като достъп, използване и междупоколенчески различия.	Столицата и големите градове са привлекателна среда за младите хора по причини, свързани както със свободното време, така и с ученето. Младият човек е „там, където е действието“.

Градска – селска поляризация	Елити и аутсайдери	Околна среда
Близко до въпроса център/периферия стои поляризацията между град и село: отдалечаване на младите хора (често по-способните, мотивирани и квалифицирани) от селски общности към градските. Реинтеграцията също се оказва проблем.	В контекста на младежката политика се оформя „вътрешен кръг“ (от политически партии и кръгове, неправителствените организации и пр.), смятан от външни лица за самообслужващ се и защитаващ своите предимства и връзки (връзките между правителството, неправителствените организации и ключови лица). „Аутсайдерите“ остават в неведение или са оскъдно информирани за ресурси, инициативи и действия.	Общ ангажимент за повишаване на осведомеността относно предизвикателствата, свързани с околната среда, и съответното образование на младите хора за отговорността към околната среда.

1.1.5 Основни елементи и задължителни изисквания на ефективната, модерна и европейски ориентирана младежка политика

В началото на XXI в. се формулират три елемента за разработката и прилагане към по-ефективната, по-ефикасната и реално осъществимата младежка политика: *младежки изследвания, професионално обучение и разпространението на добри практики*. В допълнение към тях се изработват и единадесет ключови изисквания, които да спомогнат структурирането на работата на ангажираните с процеса лица. Това твърдение се подкрепя до голяма степен от последващи прегледи и доклади, като в последните години *младежката работа* заема все по-важно място като елемент в процеса.

Основни елементи

- **Младежки изследвания**

Младежките изследвания имат полезен принос както за теоретичните формулировки на променящите се условия, така и за под-

ходящите практически решения при прехода от дете към възрастен. Всяко проучване осигурява обобщени данни, които показват текущото състояние, върху което могат да се очертаят основни проблеми за решаване, както и настъпили изменения, чрез които могат да се направи оценка. Стабилната и подходяща изследователска база създава предпоставка за формулиране на политика, която стъпва на надеждни източници. Младежките изследвания от една страна трябва да следват политическия (стратегическия) фокус, но трябва да оставят и пространство и за други теми, предвид хоризонталния характер на самата политика.

Обобщеният преглед на множество анализи на младежки политики в различните европейски държави за период повече от 20 години показва, че не може да се открие основна добра практика. В общия случай се наблюдава по-скоро твърде теоретичен подход към темата, който не е обвързан с идеи за приложни резултати.

- **Обучение**

Вторият елемент на ефективната младежка политика е свързан с капацитета и компетентността на професионалната инфраструктура, която е на разположение в подкрепа на целите и стремежите на самата политика. Отнася се и до професионализма при формиране и привеждане в дейност на координационните механизми.

Също разглеждан въпрос е обучението на „младежки работници“ (работниците на терен). Младежката работа се счита за ключов механизъм за ефективна намеса при неформалното учене, подобряване на сексуално здраве, предоставяне на информация и възможност за изграждане на международни връзки, както и действия като брокер с „по-твърди“ области на политиката като училище, заетост и престъпност. Компетентностите на младежките работници изискват изключително внимание заради разнообразието от теми и сфери, които покриват, както и заради осигуряването на качество при извършване на дейността и постигане на ясен и измерим резултат.

Трябва да има по-задълбочено, по-усъвършенствано проучване на механизмите за осигуряване или повишаване на компетентностите на лицата, заети с младежка работа и младежка политика.

- **Разпространение на „добрите практики“**

Европа става все по-близка и все „по-малка“ и предвид общите проблеми, пред които са изправени младите хора (въпреки различията), и използването на това, което работи другаде, става все по-възможно, ефективно и ефикасно. На общеевропейско ниво се препоръчва да има добър ресурс и информационна база данни, способна да съхранява и предоставя на разположение безброй „добри практики“ от всички краища на Европа. Форми за такова разпространение са конференции, професионални работни групи, списания, уебсайтове и промоционални документи.

Като „най-добрата практика“, посочена в международните прегледи на младежката политика, е национално изслушване по съществен въпрос, а в международен план - презентация пред Съвместния съвет на дирекция „Младеж“ на Съвета на Европа. Друг пример в тази посока са опитите за развитие на по-стабилни взаимоотношения между научните среди и политиката, както и научните среди и практиката, така че политици и практикуващи да могат да приведат основанията за тяхната работа на различните нива.

- **Младежка работа**

Като цяло младежката политика на ниво ЕС трябва да може да отвори максимално младежкия потенциал. Трябва да подпомага участието на младите хора в демократичния живот, социалното и гражданското участие, но също така да гарантира, че всички млади хора разполагат с необходимите ресурси и компетенции за участие на всички възможни нива. Каква е ролята на младежката работа и младежките работници в този смисъл? Преглед на документи на европейско ниво дава конкретни отговори:

- Резолюцията на Съвета относно младежката работа от 2010 г. посочва 8 области, в които трябва да се предприеме между-секторна инициатива за младежката политика и където младежката работа може да допринесе. Други важни области на действие в това отношение са правата на човека, демокрацията, културното многообразие и мобилност. Младежките дейности и процеси се управляват самостоятелно, управляват се съвместно или се управляват под образователно или педагогическо ръководство от професионални или доброволни младежки работници и младежки лидери.
- Резултатите от експертната група, създадена съгласно работния план на ЕС за младежта за 2014-2015 г., описват конкретната стойност на младежката работа при справяне с предизвикателствата, пред които са изправени младите хора. Говори за младежката работа като връзка и посредник между младите хора и различни области, сектори и услуги, като местни общности, училища, социални услуги, медии и полиция. Освен това докладът се фокусира върху важността на включването на младежките работници във формирането на младежката политика - **младежката работа е „като радар, тя е на първа линия и може да открие ранни показатели за промени и тенденции сред младите хора и да помогне да задействат по-бързи отговори“⁵⁸.**
- Новата стратегия за младежта на ЕС (2019 -2027) посочва 3 основни области за младежкия сектор: ангажиране, свързване, овластяване. Тези 3 области обхващат общия път за ангажиране на младите хора да бъдат част от живота на общността и да бъдат креативни архитекти, да се научат как да работят заедно, да изпитат солидарност, да споделят най-добрите практики и да работят по-нататък върху ефективни системи за разпознаване и валидиране на придобити компетентности извън формално-

⁵⁸ European Commission, The contribution of youth work to address the challenges young people are facing, in particular the transition from education to employment, Brussels, p. 25 https://ec.europa.eu/assets/eac/youth/library/reports/contribution-youth-work_en.pdf

то образование. И не на последно място - дават възможност на младите хора да управляват собствения си живот. **Младежката работа се разглежда като катализатор на овластяването.**

„Младежката работа носи уникални ползи за младите хора при прехода им към зряла възраст, като им осигурява безопасна среда за придобиване на самочувствие и учене по неформален начин. Младежката работа е известна с това, че подготвя младежите с ключови лични, професионални и предприемачески компетентности и умения като работа в екип, лидерство, межкултурни компетенции, управление на проекти, решаване на проблеми и критично мислене. В някои случаи младежката работа е мостът към образованието, обучението или работата, като по този начин се предотвратява изключването.⁵⁹“

Задължителните изисквания

Таблица 4: Задължителни изисквания на една ефективна, модерна и европейски ориентирана младежка политика

	Изискване	Характеристика
1	Ясно определен държавен орган за младежта	Държавният орган трябва да е с ясно разписани отговорности по координацията на въпросите, които се отнасят до младите хора, и за координацията по развитието на националната младежка политика. Обичайно това е министерство. Също така при разписана стратегия е възложена задачата на същото това министерство да координира изпълнението ѝ. развитието на стратегията включва изчерпателни консултации с младите хора и гражданските организации.

⁵⁹ Official Journal of the EU, Resolution of the Council of the European Union and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on a framework for European cooperation in the youth field: The European Union Youth Strategy 2019-2027 (2018/C 456/01) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2018:456:FULL&from=EN>

2	Ясно дефинирана целева група	Концепцията за млад човек е повече социален конструкт, отколкото биологически определена възраст, което означава, че в зависимост от епохата, социално-икономическото развитие на обществото, както и източника на информация може да има разлики.
3	Конкретна и прозрачна стратегия	Националната политика с високо качество не се измерва само с отделените средства в бюджета за младежки организации и млади хора. Най-добрата политика е онази, която следва ясна стратегия, по най-добрия начин анализира и адресира реалните нужди на младите хора, успява да развие конкретни и специфични цели и прилага мерки, които в най-добрия вариант, постигат целите, които са заложили. Ясните специфични цели и мерки, свързани с качествени индикатори, са от значение за добрата стратегия. Развитието на конкретна стратегия с различните ѝ елементи е важно, за да се изгради и пълноценна система за оценка и мониторинг. Прозрачността в стратегията означава ясна и неоспорима връзка между целите и специфичните цели, от една страна, и конкретните действия, от друга. Достъпът до документи е публичен. Отговорностите и механизмите са ясни.
4	Политика, базирана на знанието	Младежката политика трябва да е базирана на нуждите на младите хора, но реални нужди, които са документирани чрез изследване. Политика, базирана на знанието, се състои от два елемента: научно знание и практично (експериментално) знание. Двата елемента са еднакво важни. Така се постига знание кои мерки са приложими и кои не, кога и как да бъдат приложени, както и измерване на въздействието на политиката. Поддържането на постоянен контакт с релевантна изследователска общност и подкрепа за провеждане на изследвания е задължение на държавните институции, отговорни за политиките за младежта.

5	Разглеждането на младите хора като ресурс, а не като проблем	Младежките политики имат различни перспективи, отразяващи виждането на правителството за ролята на младите хора в обществото като ресурс или като проблем. Тази дихотомия отразява разликите във философията на младежката политика. Традиционно, проблемно-ориентираният подход е доминиращ при политиките за младежта. Младите хора са разглеждани като група, изложена на риск или уязвима и нуждаеща се от защита. Такива политики са насочени към специфични сегменти от младежката група с много ограничена координация между отделните сектори. Перспективата, че младите хора са ресурс, отвежда към идеята, че те са ценни граждани с права и капацитет и трябва да се осигурят условия за активно гражданство, както и да се намери начин да бъдат овластени да реализират пълния си потенциал. Насърчава се критичното мислене и независимостта. Такива политики таргетират всички млади хора и целят развитието на интегриран междусекторен правителствен подход. Правителството осигурява „пакет от възможности“ за младите хора.
6	Промотиране на младежкото участие	На основата на аргумента, че младите хора са ресурс, трябва да се търси постоянно начин как да бъдат включени в развитието и изпълнението на младежката политика. Проекцията на тези характеристики в конкретни дейности откроява разбирането, че младежките граждански организации трябва да бъдат съществена част от всеки модел на младежко участие или механизъм, да бъдат разпознавани и да се ползват с подкрепа от страна на правителството. Най-вече младежките организации трябва да бъдат чувани, когато се обсъждат теми, свързани с младите хора. Националният младежки съвет трябва да има предимство като партньор на правителството при развитието на младежката политика. Включването на младежките граждански организации в развитието на младежките политики и тяхното изпълнение е значим европейски стандарт.

7	Междусекторен интегриран подход към младежката политика	Правителствата имат широк набор от отговорности, които трябва да адресират в една национална младежка политика. Във всяка европейска страна образованието, здравето и заетостта се определят като значимите сектори по отношение на политиките за младежта. Младежката политика трябва да включва съгласувана и интегрирана стратегия за това как правителството вижда различните сектори във връзка помежду си. Тези сектори са различни, но функционират във взаимодействие и изграждат ясен хоризонтален механизъм на координация за решаване на младежки проблеми и създаване на възможности.
8	Междудомствено сътрудничество	Младежката политика се различава от други политики по това, че засяга различни сфери на дейността на министерствата. Затова е и важно да се намери начин да се включат различните министерства при разработването на стратегията. Предизвикателство за този процес се оказва „собствеността“ на лидерството и резултатите след това.
9	Отделен бюджет	Националната младежка политика трябва да има отделен бюджет с оглед реализирането на предвидените мерки и дейности. Може да се наложи и добра координация с други ведомства, когато мерките и дейностите са общи. Ако правителството разпознава ролята на младежките организации, бюджетът често предвижда инвестиции в младежки инициативи и подкрепа за стабилността (административен капацитет) на неправителствения сектор. Практики в други европейски държави показват наличието на административни грантове, които спомогат организациите да имат секретариат и други дейности, които не са проектно ориентирани.

10	Установени връзки между локално, регионално и национално ниво	Националната младежка политика трябва да очертае действия и мерки на национално ниво. В същото време националната младежка политика не може да се осъществи без активното включване на местните власти. Търси се координация, партньорство и съвместно управление. Като резултат на действията на национално ниво местните власти трябва да са високо мотивирани да адресират младежки проблеми и да развиват локални младежки планове.
11	В синхрон с европейските и международните практики	Младите хора се възприемат в контекста на различните общности, към които те принадлежат.

Източник: Денщад 2009

ГЛАВА II: РАЗВИТИЕ НА МЛАДЕЖКАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ СЛЕД 1989 Г.

Като част от общия преход в Европа след 1989 г. в България започва и формиране на ново общество, в което се появяват естествени противоречия между различни нива, култури, слоеве, които водят до появата на разнообразни „центробежни сили“ в човешката общност. Това е заплаха за способността ѝ да оцелява и да се развива. Тези противоречия се пораждат и от новата политика като нов тип социална връзка. В тази връзка според мисълта на Платон „трябва да обвърже в едно цяло, да сплете в едно всички работи, всички интереси, всички членове на новата човешка общност“, да направи съединението на „мъжествените и благоразумните хора“, обединявайки техния живот с единомислие и дружба, и да създаде по някакъв начин „най-великолепната и най-пищна тъкан“, която обвива всички останали хора в държавите – свободни и роби, държи в своите нишки и управлява и се разпорежда с държавата“.

Новите начини на общуване изискват нови механизми, сред които все по-голямо значение придобиват приобщаващите механизми за участие при формулирането и изпълнение на различните политики. Една проактивна роля на гражданите и процесите на „европеизация“ допълнително извеждат на преден план нуждата от по-голяма обективност, достъпност и прозрачност при вземането на решение и тяхното изпълнение, както и предизвикват разместване на традиционно установените роли.

В съвременното демократично общество се върви към скъсяване на дистанцията при общуване между представителите на властта, гражданите и техните организации. Отчетлив е преходът от строго йерархично общуване с почти минимален досег до политическия кабинет и традиционно схващане на държавата като единствен субект на политиките към появата на множество субекти на политиките и то не „само във вертикален, но и в хоризонтален план“. От друга страна „публичността на политиката изразява не само предназначение

нието на политиката, но и фундаменталното условие за ефективна комуникация между управляващи и управлявани (публика), което се акцентира с призива за прозрачност на публичната политика.⁶⁰ В развитието на демокрацията „публиката в публичната сфера има съществени характеристики и предимства, които я правят ключов актьор“, а в „публичната сфера като комуникационна среда и като сцена за изява се артикулират различни интереси, споделят се виждания, изразяват се очаквания и надежди на публиката за целите на бъдещото развитие на обществото. Тези очаквания и надежди могат да бъдат превърнати в политически цели. Когато нещо е публично, то е достъпно за всеки. Когато фактите са част от публичната среда, те могат да се използват от всеки.“⁶¹ Всъщност, така поставен въпросът за публичността предполага едно важно уточнение, което се отнася до обективната реалност на публичността. По думите на А. Танева, „Овластяването на каналите за интерпретация създава възможност за подмяна на реалността. Ако публиката се довери преди всичко на интерпретацията на ситуацията, то видимостта на публичното може да е така деформирана, че да изпълни със смисъл израза „няма значение дали нещо се е случило, за да се е случило, трябва да бъде по телевизията“. С други думи, този тип публичност, този тип създаване на представа от посредниците в комуникацията по адрес на властта/политиката налага своята реалност на интерпретацията като доминираща спрямо естеството на дейността: кой задава въпросите; кой прави обобщенията; кой дава структурата на новините; кой избира темите“⁶² Този аспект в анализа на публичността реферира към един от новите проблеми на съвременността, а именно проблемът за обективната реалност на публичността. По-горе М. Стефанова говори за публичната сфера като комуникационна среда, в която се изявяват различни интереси. Комуникационният характер на пуб-

⁶⁰ Стефанова, М. Публичният интерес в управлението на местно ниво, 2019, 15

⁶¹ Стефанова, М. Публичният интерес в управлението на местно ниво, 2019, 16

⁶² Танева, А., За ролята на ситуацията, социалната среда и последователите в изграждането на лидерски профили, с. 84-89, 2016

личността обаче включва предизвикателството на интерпретациите. В този смисъл за всеки вид политики е важен фокусът върху прецизната дефиниция на ситуацията и параметрите на публичната среда.

В демократичното общество има множество групи, които са носители на различни интереси и начини на тяхното конкуриращо съществуване. Трудна задача на **легитимните представители е освен да идентифицират общия интерес, но и да не забравят, че груповите интереси продължават да съществуват.** Дори при добре формулиран обществен интерес могат да се появят напрежения, които да са следствие от новопоявяващи се противоречащи си групови интереси и които трябва да бъдат разгледани. Това е постоянна динамика. Рационалните решения трябва да успеят да успокоят конфликтите и да постигнат рационален резултат, но и да останат отворени за бъдещи промени, които ще навлизат през установени механизми.

Още по-усложнена изглежда задачата за политици, които вземат решения в полето на хоризонталните политики. **Младежката политика е хоризонтална политика.** Публичната политика е „план за действие, чрез който се решават повече или по-малко обществени проблеми“⁶³, хоризонталните политики допълнително ще изискват много добра координираност на отделни секторни политики, формулирани в различни отговорни институции, за постигане на общите стратегически цели и съответните желани резултати.

Към очакванията за обективност, прозрачност, целенасоченост, системност, механизми на координация между отделните секторни политики младежката политика има своята обществена усложненост с идеята за „програмиране на общата представа за бъдещето“. Приобщаването, социализацията на младия човек към общественния живот с неговите/нейните права и задължения, развитие на подходящи компетентности и усещане за ангажираност, построяване на стабилни мостове между поколенията освен че намалява напрежението между отделните възрастови групи, но и създава

⁶³ Танев, Т. Анализ на публичните политики, 2008, София, 33,

усещането за познатост, предвидимост на бъдещето на съответната държава/политическа общност. Промените в социалната и политическа среда съдържат нови възможности, но същевременно те са предизвикателство към всички групи в обществото за адаптация и включване в новите възможности за участие. „Народът е колективно тяло, но не е единен субект в смисъл на единомислещ, на единица в буквалното значение на тази дума. Народът е множествен в своите интереси, състав, предпочитания и нагласи. Именно затова съществуват политическите партии, които да се заемат с посредничеството при изразяване на тези разнообразни интереси и виждания за начина на постигане на обществените цели.“⁶⁴ Предполага се политическите партии да са заложили във фокуса на своите партийни програми виждания за развитието на младежта и формиране на младежки политики, защото залог за успеха на промените е тяхното активно отношение към всеки сегмент на социалните процеси.

В началото на общественения преход в България предизвикателствата на промените не стоят само пред младите хора като поколение, което тепърва ще усвоява правилата на заобикалящата го обществена среда. Предизвикателствата са пред цялото общество и неговите управленски структури. Чрез проведени интервюта Еленкова (2019) проследява възприятия за променящата се среда в първите години на прехода и къде е тогава мястото на младия човек. Част от респондентите определят първите години на прехода като „треска за забиване на колчета“, „мътни води за ловене на риба“, „тъмни години“, „хаос“, „пълна промяна“, „голямо разместване на пластове“. Отправените въпроси, свързани с младите хора и тяхното благополучие и как политиката решава тези въпроси, получава много разнопосочни отговори, но обобщено е определено като „инерция от предишните форми на младежко участие“. Респондентите определят себе си в първите десет години на прехода като млади, които участват наравно в голямата политика и нямат никакъв интерес да бъдат

⁶⁴ Танева, А, Към разбиране на понятието за политическо, 2017, с. -

разглеждани като отделна целева група. От дадените отговори могат да се изведат няколко причини, поради които участието на младите хора в процеса на вземане на решения започва да се проблематизира като самостоятелна форма чак към края на 90те години:

- старите форми на младежко участие все повече не успяват да ангажират младите хора, защото не се поддържат като национална политика;
- младите активисти приемат участието в „голямата политика“ и включването в партийните листи като по-съществена възможност за пряко участие в правенето на политика;
- програмите за младежка мобилност и доброволчество на Европейския съюз започват да активират и развиват все още спорадично, но в някаква посока дейностите на различни институции за работа с деца и младежи (младежки домове);
- представители на младежки секции на различни организации (партийни, синдикални) участват в срещи на международните мрежи на техните организации, където могат да се запознаят с различни форми на младежко взаимодействие в политическия процес.

Пред младите хора се появяват нови възможности за участие, освен през партийни пътеки, и имат достъп до информация, която отваря нови хоризонти.

2.1 ИДЕЯТА ЗА МЛАДЕЖКАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ СЛЕД 1989 Г.

Анализът на периода от 1989 до 2019 г. откроява въпроси, свързани с това защо и как се появява младежката политика в новия обществен контекст, защо и как правителството избира какво да прави или да не прави в сферата на младежта, защо решава да въведе отделни правила за подкрепа на специфична група, как определя тази група, как аргументира своя избор, какви са дългосрочните ориентири, които следва, какви възможни последствия се вземат предвид при избора на алтернативи, как се измерват и оценяват резултатите?

Най-общо казано, ако използваме метафората, че „младите хора са нашето бъдеще“, то защо, как и какво бъдеще се проектира?

След 90-та година в политическите платформи според Митев се „отделя по-малко внимание на младежта (по-специално в платформата на СДС, която е определена като най-младежка през 1990 г., младежта се третира в 18 пасажа; през 1991 г. – в два). От друга страна, акцентът е нов и пада върху частни проблеми: „специални защитни мерки за младежите и младите семейства“, „специфични жилищни проблеми“, „безработицата сред младите“ (БСП, '91)”⁶⁵. Откриват се различни предизборни предложения за „обществен договор с младежта“. Като отново според Митев две са основните предложения, които определят в това време младежката стратегия на обществото – разработването на **държавна национална програма**, която да обхване различни страни на социализацията и интеграцията на младежта, и да се разгледат **възможностите на гражданското общество** и на тази основа да се развият предпоставки за решаване на младежките проблеми. През 1996 г. все още няма ясно решение как и кои институции или организации ще си партнират при решаването на младежките въпроси и проблеми, „дали агенция, фондация или система от фондации, обществен съвет по въпросите на младото поколение или парламентът ще поеме функцията да синхронизират програмните насоки в работата с младежта - са въпроси на конкретна дискусия и решения“⁶⁶.

В периода юли 1996 г. до юли 2009 г. държавната политика за младежта се осъществява съгласно Закона за физическото възпитание и спорта и Правилата за прилагането му. На основание Решение на Народното събрание от 3 април 2002 г. (обн. в ДВ бр. 38 от 12.04.2002 г.) започва изготвянето на **годишен доклад**, който има за цел да представи актуалното състояние, напредъка по основните

⁶⁵ Митев, Петър – Емил, Българската младеж в условия на преход, Комитет за младежта и децата при МС, сборник, 1996, стр. 62

⁶⁶ Вълчев, В. Българската младеж в условия на преход, Комитет за младежта и децата при МС, сборник, 1996, стр. 88

приоритети и стратегическите цели, както и бъдещи действия по отношение на подобряване на живота на младите хора в Република България. Отправна точка и основен **критерий при разработването на такъв годишен доклад** „са международните и европейски стандарти, международните правни актове, по които България е страна и за чието спазване е поела ангажимент (Европейската харта за участие на младите хора в живота на общините и регионите, Бялата книга на Европейската комисия, Годишния доклад на Европейската Комисия по присъединяването на Република България към ЕС, както и други международно правни инструменти в областта на правата на човека на ООН и Съвета на Европа)“.⁶⁷ Освен новостта на годишните доклади за младежта, се появява и Закон за младежта. Той започва да действа от април 2012 г. Този **Закон за младежта** определя органа, основните принципи, управлението и финансирането на дейностите, осъществявани в изпълнението на държавната политика за младежта.

2.2 РАЗВИТИЕ НА НОРМАТИВНА ОСНОВА НА МЛАДЕЖКАТА ПОЛИТИКА СЛЕД 1989 Г.

Прегледът на развитието на нормативната уредба, относно младежката политика, се ограничава до законодателни и подзаконодателни актове, стратегически документи и съответната съпътстваща документация за периода 1990-2019 г. Обхватът на разглежданите документи рамкира взаимодействията между различните субекти и обекти, както и определят посоката на поява и развитие на младежка политика.

Постановление 115 от 6 юни 1995 г. на Министерски съвет урежда нормативното решаване на „новите процеси и явления сред младото поколение“, „организира и подпомага дейности с профилактична насоченост по проблемите с наркоманията, престъпнос-

⁶⁷ Годишен доклад за младежта, ММС, 2004г. , стр.3

тта, алкохолизма и проституцията сред младежта“, „осъществяването на проекти, които спомагат националната културна и светогледна идентификация на младия човек“, „разработването и осъществяването на дейности, насочени към физическото развитие и изграждане на спортна култура у младото поколение“, „създаването на условия за обмен и мобилност на младите хора, подпомагащи интегрирането им в европейските и световните структури“.

Комитетът за младежта, физическото възпитание и спорта (КМФВС) организира дейността си при формулирането и изпълнението на политиката за млади хора така, че да осигури „повишаване на ефективността от приложението на Закона за физическото възпитание и спорта и Националната програма за физическото възпитание и спорта в Република България за периода 1997-2000 година“⁶⁸. Според Правилника за устройството, задачите и дейността на Консултативния съвет (КС) към КМФВ, чл. 5, КС включва в състава си представители на институции, организации и общности, имащи отношение към развитието на цялостната система на физическото възпитание и спорта. В основните задачи се посочва, че КС „обсъжда и дава становище и предложения по основни проблеми и нормативни документи, свързани с приложението на ЗФВС и НПРФМС“⁶⁹. Текстовете включват максимален обхват на политиките и тяхното приложение, които се отнасят до „програми с общонационално значение, засягащи здравето, физическото възпитание, дееспособността и активния отдих на населението“, както и „приоритети за финансова политика и оценка за целесъобразното разходване на средствата за физическо възпитание и спорта“ и „строителство и модернизация и рационална експлоатация на спортните бази с национално значение“. Правилникът не съдържа задачи, които да отделят развитието на младите хора в други сфери извън спорта. Потенциалът и проблемите на младите

⁶⁸ Заповед N 248/06.08.1997 г, КМФВС към МС, ЦДА, ф. 593, оп. 4, а.е. 1

⁶⁹ Правилник за Устройството, задачите и дейността на Консултативния съвет към Комитета за младежта, физическото възпитание и спорта, КМФВС към МС, 1997, ЦДА, ф. 593, оп. 4, а.е. 1, стр. 2

хора се вижда ограничено и предимно в рамките на отговорната институция. На първото заседание на КС на 16.09.1997 г. председателят на КМФВС посочва, че „предстои създаването на консултативен съвет по въпросите за младежта и децата“⁷⁰.

Наредба 1 от 31.01.1998 г. за финансово подпомагане на проекти за младежки и детски дейности, издадена от КМФВС, урежда начините за подкрепа на идеи на младите хора. Текстът на Наредбата не е наличен в архива на Комитета. Подкрепените проекти съгласно протокол⁷¹ са предимно свързани с подобряване на средата за предоставяне на информация на младежи, като се подкрепят развитието на центрове и системи за младежка информация и консултация към младежки домове и центрове в страната, както и реализацията на младите хора.

От ноември месец 1998 година влиза в сила Закона за администрацията, който урежда структурата на администрацията, основните принципи на организация на нейната дейност, длъжностите в нея и основните изисквания за заемането им. Законът урежда и правомощията на органите на изпълнителната власт, структурата и организацията на дейността на тяхната администрация. През 2006 г. се определят и принципите, при които администрацията трябва да осъществява своята дейност: **законност, откритост и достъпност, отговорност и отчетност, ефективност, субординация и координация, предвидимост, обективност и безпристрастност** (2009), **непрекъснато усъвършенстване на качеството** (2017), както и че администрацията осъществява своята дейност в интерес на обществото и в съответствие с Конституцията и с другите нормативни актове. През 2006 г. също се въвежда изискването за ефикасна администрация, която да „планира и изпълнява дейността си по начин, който води до постигане на висок обществен резултат при възможно най-икономично използване на ресурсите“. Законът урежда и устройството на администрацията, разпределението в дирекции и отдели, както

⁷⁰ Протокол 1 от Заседание на КС към КМФВС, стр. 1, ЦДА, ф. 593, оп. 4, а.е. 2

⁷¹ Протокол 1/12.03.1998г. на Експертна комисия към отдел „Национални програми за младежта“, ЦДА, ф. 593, оп. 4, а.е. 4

и видовете администрация: обща и специализирана, и съответните функции. Общите правила за организацията на административното обслужване в администрацията се определят с наредба, приета от Министерски съвет. Наименованията и броят на главните й дирекции в общата и специализираната администрация, техните функции и числеността на персонала в тях се определят с устройствен правилник на съответната администрация (чл. 11, 2001 г.). Законът определя и органите на изпълнителната власт на централно и териториално ниво, техните права и правомощия, както и правомощията на администрацията ѝ. Трябва да се отбележи, че принципите по-скоро са конструирани като добри пожелания, а не като отправна точка за управленски действия. Липсват конкретни определения и съответните параметри (смислови, финансови) на всеки принцип. Това създава предпоставки за тълкуване и субективно приложение, а не задаване на стандарт на работа.

Наредба 1 от 30.03.1999 г. за Условиата и реда за финансово подпомагане на проекти за младежи и детски дейности, издадена от КМФВС⁷², действа до приемането на Наредба 1 от 26 януари 2001 година за условията и реда за финансово подпомагане на младежки проекти по програми за младежки дейности. В общите положения е определен процент за подкрепа на проекти на неправителствени организации, който не надвишава 1,5 от бюджета на Комитета за младежки и детски дейности. В т. 1 от Общите положения се регламентира, че „комитетът за младежта, физическото възпитание и спорта (КМФВС) осъществява проекти и подпомага организации за работа с младежи и деца, ако те отговарят на условията, регламентирани от КМФВС и одобрени от Министерството на финансите.“ Наредбата регламентира изисванията към кандидатстващите организации, документи и приложения, които трябва да бъдат предоставени и начини на предаване на документацията по

⁷² Държавен вестник, бр. 12 от 9.II <https://www.ciela.net/svobodna-zona-darjaven-vestnik/document/-549694464/issue/779>

съответните програми (Младежки и детски дейности, Младежко – информационно и консултантски служби), както и начини и срокове на оценяване, договориране и отчитане.

Със своя декларация от 29 юли 1999 г. XXXVIII Народното събрание препоръча на органите на изпълнителната власт и на местното самоуправление да прилагат **принципите на Европейската харта за участието на младите хора в живота на общините и регионите**, приета от Конгреса на местните и регионалните власти на Съвета на Европа.⁷³ Към Хартата се реферира в Програма за „Младежки дейности“ от 13 декември 2001 г.,⁷⁴ в Стратегия за национална младежка политика с период на изпълнение 2003-2007 г., както и в Националната стратегия за младежта (2010-2020). Този акт довежда до „вълна“ от последващи действия за създаване на възможности за младежко участие на различни нива и развитие на младежки активизъм в последващите години.

Съгласно ПМС 123/07.07.2000 г. Комитетът за младежта, физическото възпитание и спорта се преобразува в Държавна агенция за младежта и спорта. Със Заповед на Председателя на ДАМС се утвърждава програма „Младежки дейности“, която актуализира програмата „Младежки и детски дейности“ на КМФВС, както се утвърждават и Правила за финансиране на младежки проекти и проект на Договор между ДАМС и бенефициенти.

С решение на Народното събрание от 3 април 2002 г. (обн. в ДВ бр. 38 от 12.04. 2002г.) на основание чл. 86, ал. 1 от Конститутцията на Републиката **се въвежда задължението** да се изготвя годишен доклад за младежта от ресорната институция. Това задължение значително променя начина, по който държавата отчита формулираните и проведените политики, както и постигнатите резултати и добавената стойност след предприетите действия. Самите доклади в разглеждания период нямат стандартизирана форма, но може да се

⁷³ Национална стратегия за младежта, ММС, стр.6

⁷⁴ Заповед и програма „Младежки дейности“, ЦДА, ф. 593, оп.4 а.е. 21

проследи развитието не само в обема, но и в съдържанието, както и де се установи известна приемственост и надграждане на политиките в сферата на младежта.

С Указ 271 от 26 юли 2002 г. на Народното събрание се постановява да се обнародва в „Държавен вестник“ Законът за изменение и допълнение на Закона за физическото възпитание и спорта, приет от XXXIX Народно събрание на 23 юли 2002г.⁷⁵ С промените в ЗФВС, чл. 4, т.9, се насърчават **юридическите лица с нестопанска цел** да осъществяват общественополезна спортна и младежка дейност чрез различни икономически и данъчни инструменти, както и чрез целево финансиране при условия и ред, определени в съответните нормативни актове и програми. Създава се и нова точка 4а, която включва общините като субект на провежданите политики в сферата на физическото възпитание, спорта и социалния туризъм. С чл. 8 ал. 3 т. 1 се определят основните отговорности на министъра на младежта и спорта, сред който: да взаимодейства с държавните и общинските органи за организиране на младежките дейности и развитие на физическото възпитание и спорта; да предлага на МС за утвърждаване програма за младежки дейности, взаимодейства с младежки организации при осъществяването на държавна младежка политика и координира тяхната дейност с държавните и общински органи; да организира и подпомага дейността по проблемите на младежта и спорта за реализирането на държавната и местна политика. Видно от текста стратегическата посока за развитието на младите хора се утвърждава от Министерски съвет и е в рамките на „физическото възпитание и спорта“.

Първата, приета през 2003 г., Стратегия за национална младежка политика за периода 2003-2007 г.⁷⁶ е утвърдена от Министъра на младежта и спорта. За изработването на Стратегията е сформиран Междуправителствен експертен съвет, а Министерството на младежта и спорта е определено за координатор. Основни принципи на бъде-

⁷⁵ Държавен вестник, бр. 75, стр. 2, ЦДА, ф.593, оп. 6, а.е. 1

⁷⁶ Стратегия за национална младежка политика за периода 2003 – 2007г.

щата стратегия – национален консенсус, дългосрочност, европейски характер, законодателно осигуряване, ресурсно осигуряване, информационно осигуряване. „Стратегията за национална младежка политика се базира на Бялата книга на Европейската комисия - Брюксел 2001 г., Европейска харта за участието на младите хора в живота на общините и регионите - Страсбург, март 1992 г. и решенията и препоръките по въпросите за младежта на Съвета на Европа. Тя е в синхрон с открития метод на координация и се вписва в новата рамка за сътрудничество в областта на младежката политика в Европа”⁷⁷. Документът обхваща данни и анализи на проблематични области, идентифицирани в Годишния доклад от 2002 г.: демографски процеси, здравеопазване, образование, младежка заетост, гражданска активност, свободно време и културна среда. Определя стратегическите цели, подцели, като ги разделя на дългосрочни, средносрочни и краткосрочни. Определя и приоритети, целева група и какви дейности трябва да бъдат извършени и кои програми да бъдат средство за изпълнение на заложените цели. В стратегията са заложи очакваните резултати и ангажираните институции и организации. Рамката включва етап на наблюдение, оценка и контрол с конкретни показатели, както и финансово осигуряване.

Със смяната на правителството през 2005 г. и ПМС 197/10.09.2005 г. Министерството на младежта и спорта отново се преобразува в Държавна агенция за младежта и спорта. Указ⁷⁸ 410/21.12.2005 г. на Народно събрание постановява обнародване в „Държавен вестник“ на Закона за изменения на ЗФВС, приет от XL Народно събрание на 16 декември 2005 г.

На 27 юли 2009 г. в отговор на Програмната декларация на Правителството на Европейското развитие на България 41-то Народно събрание създава Министерство на образованието, младежта и науката, като „отчита значимостта на младежката политика и определя нуждата от **нов интегриран подход**”. На 5 ноември

⁷⁷ Пак там, стр. 1

⁷⁸ Държавен вестник, бр. 103, стр. 104, ЦДА, ф. 593, оп. 6 а.е. 1

2009 г. МС приема Програмата на Правителството на Европейското развитие на България 2009-2013 г., която определя политиката за младежта като значим фактор за развитието на обществото и човешкия капитал. Втората разработена, приета и от Народно събрание, национална стратегия за младежта по предложение на Министерски съвет чрез Министерството на образованието, младежта и науката е със срок на действие 2010-2020 г. Стратегията „налага прилагането на **многосекторен подход** в политиката за младежта”⁷⁹ поради широкия обхват на проблемите, които засягат младите хора. Стратегията обръща внимание на европейската рамка за политика за младите хора, включваща Лисабонската стратегия от 2000 г. на ЕС и по специално Резолуцията за социалното включване на младите хора на Европейския съвет; Бялата книга „Нов тласък за европейската младеж (COM(2001)681), в която са идентифицирани четири приоритетни за младежките политики области – **участие, информация, доброволчески дейности и по-добро разбиране и познаване на проблемите на младежта**; Европейски пакт за младежта за подобряване на възможностите за развитие на знанията, мобилността, заетостта и социалното включване на младите европейски граждани; Стратегия на ЕС за инвестиране в младежта и за мобилизиране на нейния потенциал (COM (2009)200), насочена към създаване на повече възможности за младежта в областта на образованието и трудовата заетост, подобряване на достъпа и пълноценното участие на всички млади хора в обществения живот и насърчаване на взаимната солидарност между обществото и младите хора; Резолуцията (2009 (C311/01) на Съвета на ЕС относно обновената рамка за европейско сътрудничество по въпросите на младежта (2010-2018), която поставя следните общи цели: създаване на повече равни възможности за всички млади хора в областта на образованието и пазара на труда и насърчаване на тяхната активна гражданска позиция, социално приобщаване и солидарност; Стратегия ЕВРОПА 2020 за

⁷⁹ Национална стратегия за младежта 2010 – 2020

интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж (COM (2010)2020); **Европейската харта за участието на младите хора в живота на общините и регионите, приета от Конгреса на местните и регионални власти на Съвета на Европа и ревизирана през 2003 г.;** Резолюция CM/Res(2008)23 за младежката политика на Съвета на Европа, в отговор на Заключителната декларация на министрите, отговорни за младежта, приета на 8-та Конференция на Съвета на Европа (Киев, 10-11 октомври 2008 г.) и на Препоръка 1844(2008) на Парламентарната асамблея за актуализиране на дневния ред на Съвета на Европа в областта на младежката политика, която очертава следните основни приоритета за бъдещата политика и действие на Съвета на Европа в младежката област - права на човека и демокрация, съвместен живот в общества на различията и социалното включване на младите хора и др.

Рамката на Стратегията обхваща анализ на предизвикателствата пред младежката политика в България, който предоставя отправна информация за последваща оценка на напредъка по изпълнението. Частта със заложените стратегически цели стъпва на ясно формулиране на стратегическа цел, нейните оперативни цели, задачи и очаквани резултати. Последната глава на Стратегията формално се определя като „Изпълнение и мониторинг“, като определя ролята на различните заинтересовани страни в процеса: Народно събрание, Министерски съвет, МОМН/ММС, НЦЕПМИ, областни управители, кметове, младежки организации, младежко представителство, както и определя младежката работа и младежките работници като основно ресурсно обезпечаване на изпълнението на стратегията. Стратегията обхваща и източниците на финансиране на младежките дейности, както и средствата за информационно обслужване.

И в двете стратегии от 2003 г. и от 2010 г. се вижда курсът по отношение на младите, който държавата предприема, и той е пряко свързан със социализация към европейските стандарти на младежко участие, предоставяне на достъпна и качествена младежка информация, солидарност, човешка грижа и обществена ангажираност.

От месец април 2012 г. започва да действа и Закон за младежта, който „определя основните принципи, управлението и финансирането на дейностите, осъществявани в изпълнение на държавната политика за младежта“. В този закон се определя и основния субект на политиката за младежта в лицето на Министерски съвет чрез министъра на младежта и спорта. Законът задава стабилност на структурата на изпълнителната власт, която отговаря за политиките за младежта. В него се определя и кой изготвя и внася предложение за **Национална стратегия за младежта**, нейния срок и съдържание. Урежда се **съдържанието на годишния доклад** за младежта, както и сроковете, в които трябва да бъде изготвен и приет от Народно събрание. Вменява се и задължението за изготвяне на **годишен план** за изпълнение на националната стратегия, който стъпва на събрана и обобщена информация за дейности и инициативи в сферата на младежта от съответните централни и териториални органи на изпълнителната власт. Определя се условията и реда за **финансиране на дейности по програми чрез наредба**.

Предвид **хоризонталния характер** на политиката за младежта Законът предвижда създаването на Национален консултативен съвет за младежта, който на практика е **координационен механизъм**. В състава на Националния консултативен съвет за младежта се включват⁸⁰: заместник-министрите на младежта и спорта, на икономиката, на туризма, на труда и социалната политика, на здравеопазването, на културата, на вътрешните работи, на правосъдието, на регионалното развитие и благоустройството, на финансите, на образованието и науката, на Държавната агенция за закрила на детето; както и представители на Националното сдружение на общините в Република България; на Националното представителство на студентските съвети; по един от всяка национално представителна младежка организация.

Дейността се регламентира с правилник, издадена от Министъра на младежта и спорта. Законът вменява задължения на област-

⁸⁰ Съставът се определя с изм. - ДВ, бр. 68 от 2013 г., в сила от 2.08.2013 г., бр. 14 от 2015 г.

ните управители и кметовете като териториални представители на изпълнителната власт по формулирането и изпълнението на политиката за младежта. Също така се въвеждат **основни понятия и техните определения** като младежки дейности, младежки организации, младежки работници, младежко доброволчество и тяхното място във формулирането и изпълнението на политиката.

В **развитието на нормативната основа** може ясно да се види промяната в начина, по който се предвижда осъществяването на държавната политика за младежта. От нормативен акт – постановление и наребда за финансово подпомагане на младежки дейности през Закон за физическото възпитание и спорта до самостоятелен Закон за младежта, който регламентира първично обществени отношения в сферата на младежта. Това създава трайна уредба между субектите, предмета, принципите и начините на формиране, прилагане и оценка на съответната политика.

Нормативно-институционалното укрепване на политиките за младежта е осигурено в системата от специализирано законодателство в тази сфера, финансовото ѝ обезпечаване, както и обвързването на младежките политики с дейността на закона за администрацията изискване за **законност, откритост и достъпност, отговорност и отчетност, ефективност, субординация и координация, предвидимост, обективност и безпристрастност, непрекъснато усъвършенстване на качеството и ефикасност.**

Първи значим тласък към разглеждането на младите хора като съществен фактор за изграждането на демократично, приобщаващо и проспериращо общество, както и правото им за включване в работата на демократичните структури и процеси, става с приемането на Декларацията на НС на 29 юли 1999 г. от XXXVIII Народно събрание. Декларацията препоръчва на органите на изпълнителната власт и на местното самоуправление да прилагат принципите на Европейската харта за участието на младите хора в живота на общините и регионите, приета от Конгреса на местните и регионалните власти на Съвета на Европа. Хартата е в основата на двете национални стратегии за младежта.

Първа стъпка по отношение на отчитането на действията на отговорните институции за проведените политики за младежта става с решение⁸¹ на Народното събрание от 3 април 2002 г., с което се въвежда задължението да се изготвя годишен доклад за младежта от ресорната институция. Това въвежда подобрене в прозрачността и проследимостта на политиките и възможност за извършване на оценка.

Следващата съществена стъпка е в две посоки: едната обхваща развитието на **стратегическа рамка** за осъществяване на политиката, другата е **разширяване на целевата група**, разпозната като активна заинтересована страна чрез промяна в ЗФВС, а именно: юридически лица с нестопанска цел. Тази целева група се насърчава да осъществява общественополезна спортна и младежка дейност чрез различни икономически и данъчни инструменти, както и чрез целево финансиране при условия и ред, определени в съответните нормативни актове и програми. **Общините** също са разпознати като субект на провежданите политики в сферата на физическото възпитание, спорта и социалния туризъм.

В тази стъпка е редно да се отбележи, че отваря възможност за дисперсно участие и ефективност на процеса, защото създава предпоставки и за участие на организации, които не са младежки, но работят с млади хора и развиват среда за младежки дейности, активизъм и участие. Това, което трябва да се има предвид при процеса на управление на политиката, е да не се загуби баланса на това дисперсно участие и опитни организации с финансов и административен капацитет да концентрират финансов ресурс в себе си, а след това да адресират младежите като публика на техни събития и дейности. От една страна, това е подмяна, а от друга страна, не създава възможност младежите да придобиват опит и капацитет за участие, което е една от основните цели на младежките политики.

⁸¹ обн. в ДВ бр. 38 от 12.04. 2002г.

В първата разработена стратегия за младежта освен Европейската харта като основен документ е посочена и Бялата книга: нов тласък за европейската младеж. Създаването на междуведомствен екпертен съвет, който да изработи стратегията и да направи анализ на данни от различни проблематични области (образование, заетост, здраве, спорт и пр), демонстрира разбирането, че младежката политика има многосекторен подход, въпреки че не е експлицитно наречен така. Подчертава се обаче, че успехът ѝ ще зависи от **добрата координация** между всички „институции, работещи по проблемите на младите хора“.

Втората разработена национална стратегия и приета от Народно събрание по предложение на Министерски съвет чрез Министерството на образованието, младежта и науката е със срок на действие 2010-2020 г. Стратегията вече ясно „налага прилагането на многосекторен подход в политиката за младежта“⁸² поради широкия обхват на проблемите, които засягат младите хора. Стратегията стъпва на две основни стратегически действия – многосекторен подход и структуриран диалог с младите, както и на национални стратегически документи, които се отнасят до политиката за младежта. Особено внимание се обръща на европейската рамка за политика за младите хора, която освен Европейската харта, Бялата книга на ЕК посочва, че взима под внимание редица други документи на ЕС и Съвета на Европа, които имат ясно и структурирано отношение към ролята (участието) на младите хора в бъдещето на европейската демократичната общност.

Като **върх за развитието на младежката политика** в изследвания период се възприема приемането на Закона за младежта, приет през 2012 г. Законът задава цялостната рамка, „определя **основните принципи, управлението и финансирането** на дейностите, осъществявани в изпълнение на държавната политика за младежта“. Законът за младежта определя и основния субект на политиката за

⁸² Национална стратегия за младежта 2010 – 2020

младежта в лицето на Министерски съвет чрез министъра на младежта и спорта, задава стабилност на структурата на изпълнителната власт, която отговаря за политиките за младежта, определя и кой изготвя и внася предложение за Национална стратегия за младежта, нейния срок и съдържание. С приемането на закона се урежда **съдържанието на годишния доклад** за младежта, изготвянето на **планове за изпълнение**, както и други субекти на политиката. В закона се **структурира и координационен механизъм**, който да подкрепи междусекторния подход, в лицето на Националния консултативен съвет за младежта. Законът **урежда и основни понятия**, които да подпомогнат взаимодействието със заинтересовани страни – младите хора и техните организации, както и въвежда нова професия – младежки работник⁸³, вписана и в Националния класификатор на професиите и длъжностите.

2.3 РАЗВИТИЕ НА ЦЕЛИТЕ И ИНСТРУМЕНТИТЕ НА МЛАДЕЖКАТА ПОЛИТИКА

Направеният преглед на 30 годишния опит на развитие на политиките за младежта позволява да се открият самите технологии при изработване, приложение и оценка (цикъл на политиката), както и развитието и разнообразието на механизмите и инструментите за постигане на целите. В разглеждания период изследователски поглед има и към капацитета на отговорната институция и заинтересованите страни, какви методи и практики познават и ползват, също каква е структурата на приложение (вертикална координираност) и какви

⁸³ Законът за младежта (чл. 32,33 и 34) дава рамково описание на компетентността и основните дейности на младежкия работник, като основно подпомага дейността на младежките организации, като анализира, планира, организира, наблюдава и оценява младежките дейности, въз основа на индивидуален подход и оценка на конкретните потребности на младежите. На този етап, младежкят работник не е разпознат като съществена фигура в процеса на политиките, въпреки че на европейско ниво има достатъчно данни да приноса, който може да има както при формулирането, така и при изпълнението и оценката.

подходи (по-скоро традиционни, нов публичен мениджмънт (НПМ) или ново публично управление (НПУ)) се използват. Не на последно място и как правителството се справя през годините с хоризонталния характер (хоризонтална координираност) на младежката политика и успява да изработи или приложи координационни механизми, както и дали разширява, или стеснява мрежата на политиката.

През последните двадесет години благодарение на развитието на информационните технологии всеки гражданин на практика може да получи информация и да създаде информация, което внася промяна в процесите на публичното управление. Също така всеки може да обмени и бързо да достъпи информация. Информацията днес е навсякъде и това създава предпоставки за процеси на вземане на информирани решение и пълноценно участие. Общественото влияние става динамично и е интересно да се проследи как политическата власт реагира на това и дали успява да се адаптира. Глобализирането на пазара и развитието на технологиите също оказва влияние на появата на нови „властови“ центрове, включително и в младежката среда. Желанието за участие в процеса на вземане на решение на гражданите се повишава с развитието на достъпа до и възможността да се предава информация. Наличието на различни модели на участие на младите хора (от обучения през обществени съвети до комитети по управление и пр.) в значими за техния живот процеси допринася за процеса на (само)овластяване. Това е допълнено от информално учене (неструктурирано, непредвидено), което натрупва неотчетени граждански знания и умения. Средата създава условия за бърза кооперативност по различни въпроси, дейности и проекти. Ако в началото на разглеждания период дори търсенене на партньор за общ европейски проект става чрез бюлетин, издаван от съответната институция, през последните повече от 15 години това вече е въпрос на „един клик разстояние“, бързо търсене в търсачка. Според Томова „държавата губи монопола върху властта, защото други организации контролират значими обществени ресурси. Бизнесът контролира икономиката и поради особеностите на глобалния пазар той става все по-независим от политическата власт.

Конкретните организации придобиват контрол върху знанието и техническата експертиза, което ги „вкарва“ в процеса на политиките. Фрагментаризацията на контрола върху информацията по подобен начин променя процеса на политиките, тъй като разширява кръга на влиятелните участници в него. Накрая държавата, независимо от представителната демокрация и възприетите механизми за излъчване на властта, губи общественото си влияние, което се прехвърля към гражданските организации⁸⁴. Като се има предвид по-скоро, че в процеса на вземане на решения, в изпълнението и в оценката на политиката роля имат възможно най-много заинтересовани страни. Политическата отговорност обаче остава в съответната институция, което създава постоянно напрежение по отношение на нивата и степента на участие на „външните“ за самата институция.

Политиките за младежта се развиват не само в периода след промените от 1989 г. Наследеното от социалистическия период оказва своето въздействие върху тези процеси в годините на преход. Автори като Петър-Емил Митев определят младежта в условията на административния социализъм като „тоталитарна корпорация“, което ѝ осигурява „представителство на различни управленски равнища и „парникова обстановка“, в която трябваше да се подготви“.⁸⁵ Философията на обществото на либералната демокрация предполага драматичен преход от казионност към култура на участието. Постигането на такъв резултат обаче е функция от постепенните промени както в нормативната, така и в нейната институционална обезпеченост. За изминалите тридесет години младежта е стимулирана към социална мобилност, взаимодействие и индивидуализъм.

Тези процеси не са само в сферата на младежта, а в цялото общество. Годишите след 1989 г. се характеризират със съществена промяна, с динамика, с „приобщаване към западния свят“ в про-

⁸⁴ Т. Томова, Наръчник за участници в процеса на политики „Изработване на политики, програми и проекти“, 2008, София, стр. 11

⁸⁵ Митев, Петър-Емил, Българската младеж в условия на преход, Комитет за младежта и децата при МС, сборник, стр. 58

цес на обществен преход и последвал политически избор за европейска интеграция. Това е „процес на възприемане на западните и конкретно на европейските институции, при който в българската политика навлизат многообразни политически актьори и се очертават специфични сектори в политиката“⁸⁶. България възприема модели на модерно политическо взаимодействие след началото на обществения преход, които са пренесени чрез законодателството като идеални конструкти, които стъпват на опита на други европейски страни, както и на директиви на европейската бюрокрация.

Прегледът на документи на **европейско и международно ниво в сферата на младежта показва, че с най-дългогодишни традиции** в разглеждането на младите хора като самостоятелна група, обект и субект на политики, е Съветът на Европа. От 1972 г. **Съветът на Европа става ключов двигател на развитието** на младежката политика и младежката работа в Европа, като създава първия Европейски младежки център и Европейското бюро за съвместно управление. Центърът започва работа на 1 юни 1972 г. **Процесът на вземане на решение е базиран на системата за „съвместно управление“** (co - management)⁸⁷. Благодарение на пионерната система за „съвместно управление“ Съветът на Европа създава среда, в която младите хора и организациите на държавите членки да създават заедно политики и да „строят“ една по-демократична и сигурна Европа. България става член на Съвета на Европа на 7 май 1992 г.

Организацията на обединените нации включва младежта в дневния си ред с приемането на **Световната програма за действие за младежта през 1995 г.** Програмата създава политическа рамка и практически насоки за национално действие и международна подкрепа за подобряване на положението на младите по света. Покрива 15 приоритетни младежки сфери (като образование, заетост, глад и

⁸⁶ Томова, Т. Публичните политики. София: УИ „Св. Климент Охридски“ 2003

⁸⁷ Системата включва Консултативен комитет (8 международни младежки организации и 8 национални младежки съвети) и Управителен съвет (8 правителства, определени от Комитета на министрите и 8 младежки НПО, определени от Консултативния съвет)

бедност, здраве и участие в свободното време и др.)⁸⁸ и предлага действия във всяка от тях. Целите и дейностите на програмата отразяват трите теми на първата Международна година на младежта през 1985 г.: участие, развитие и мир. Дружество за ООН в България е една от най-значимите и активни организации в младежката сфера.

За **първо „включване“ на младежта като обект на политики от страна на ЕС** се счита договорът от Маастрихт (1993), където в т. 149, параграф 2 се открива, че ЕС трябва да „насърчава развитието на обмена на младежи и на социообразователни инструкции“. Договорът в своята същина превръща „икономическото пространство“ в „общност“, което се вижда и в специалния подход към младите хора и тяхната ангажираност.

Преди 2001 г. дейността на европейските институции в младежката сфера са насочени към програми, които подкрепят схеми за младежка мобилност, обмен и доброволчество. Още през 1988 г. ЕС стартира програма Младежта в Европа, която подкрепя обмена между млади хора от различни страни. В периода 1989-1991 около 80 000 младежи между 15 и 25 г. са се възползвали от програмата. През 1991 г. се одобрява второто издание на програмата, а през март 1995 г. третото издание. Програмата в този ѝ вид приключва през 1999 г. През 1996 г. Европейската комисия развива идеята за нова програма за общността и се появява Европейската доброволческа служба, която подкрепя млади хора да участват като доброволци в социални и културни дейности и дейности, свързани с околната среда, в полза на младите хора.

С Постановление 115 от 6 юни 1995 г. в България се създават „условия за обмен и мобилност на младите хора, подпомагащи **интегрирането им в европейските и световните структури**“. Комитетът за младежта и децата е определен от Правителствения комитет за европейска интеграция за национален координатор по програмата „Младежта за Европа“. Включването на България в програмата

⁸⁸ Петнадесестте приоритетни младежки полета <https://www.un.org/development/desa/youth/world-programme-of-action-for-youth.html>

се определя като „конкретна стъпка в посока интегрирането ни в общоевропейските структури“, като „младежки пробив“ по отношение на членството на България в ЕС, вземайки се предвид, че програмата е за пълноправни членове на ЕС.

Как се развиват политиките за младите хора на национално ниво и има ли ясна връзка с политиките, които се провеждат на европейско ниво, **се проследява чрез задълбочено изследване, като Еленкова разделя разглеждания период на три етапа.** Първият етап е обособен с началото на изследвания период и за край се приема първата стратегия за младежта. Последващите два етапа са обособени около двете национални стратегии.

2.3.1 Първи етап на младежката политика

В национален контекст след 1989 г. Комитетът за младежта и децата се преобразува в Комитет за спорта, младежта и децата. След това през 1995 г. отново става Комитет за младежта и децата. През 1997 г. Комитетът за младежта и децата се слива с Комитета за физическото възпитание и се преобразува в Комитет за младежта, физическото възпитание и спорта. В архива на Комитета не се намират официални документи, които да могат да установят детайлно какви са националните политики в сферата на младежта в този период, както и какви връзки правят с политиките на европейски и международни организации. Също няма данни за основанията за тези институционални промени, сливането спомага процесите по развитие и участие на младите хора или ги ограничава. Липсващите резултати по-скоро предполагат „търсене на вярна формула“ и то чрез механично движение.

Съществен принос за наличието на данни за състоянието на младежта в този период има Института за социални ценности и структури „Иван Хаджийски“, особено за периода преди 1997 г. По поръчка на Комитета за младежта и децата през есента на 1995 г. научен колектив под ръководството на Митев провежда научно изследване на тема „Българската младеж в условията на преход“, което Комитетът публикува в сборник със същото заглавие. Този изсле-

дователски проект проследява динамиката на младежката ситуация за близо десет годишен период, като прави „вторичен анализ“ на данни от представителни емпирични социологически изследвания, проведени през 1986, 1987, 1990 и 1995 г. В същия сборник се открива и позицията на председателя на Комитета, както и мнението на институцията към представените данни и предприетите действия. В позицията се очертават „**принципи**“ на политиката към младежта: „трябва да изразява националния интерес за възпроизводство на човешките ресурси в България“, „трябва да изразява възприетите критерии за образователна и професионална подготовка на младите хора“ и „трябва да стъпи върху самоорганизацията на младите хора“. Към третия принцип е определен и липсващият реален партньор – национален младежки съвет.

Прието **Постановление 115** очертава **областите на действие**, свързани с нормативното решаване на процеси и явления, както и превенция и профилактика на проблеми, свързани със зависимости и престъпен начин на живот. Откриват се и проекти за спомагане на националната и светогледната идентификация на младия човек, подобряване на физическото развитие и спортната култура и създаване на условия за обмен и мобилност. С **решение на Правителствения комитет** за европейска интеграция Комитетът за младежта и децата през 1995 г. е определен за национален координатор на програмата „Младежта за Европа“, което предвижда изграждане на: а) вътрешна инфраструктура; б) предоставяне на информация на младите хора и младежки изследвания, проведени в България; в) участие в проектите, които: предоставят възможността „младите хора да видят Европейския съюз като неделима част от тяхното историческо, политическо, културно и социално обкръжение; г) развиват ги като активни граждани, които изграждат Европа; д) насърчават възможността за сътрудничество на европейско равнище. В този период **няма данни за постигнатите резултати по изпълнение на европейската програма. Също така няма и самостоятелна национална програма, която подкрепя младежки дейности**. Безвъзмездните средства се предоставят съгласно

наредба чрез експертна комисия. Но липсват отчетени резултати вследствие на предоставения публичен ресурс.

Комитетът се реструктурира през 1997 г., като продължава да съдържа в името си „младеж“, но развитието на политиките е предимно насочено към физическото възпитание и спорта. Нормативната уредба и механизмите, които се създават, са също предимно в тази посока. На 05.08.1997 г. председателят на Комитета за младежта, физическото възпитание и спорта издава Заповед за състава на Консултативния съвет към КМФВС, както и Правилник за устройството, задачите и дейността. Създаването на КС към КМФВС е с цел „повишаване на ефективността от приложението на **Закона за физическото възпитание и спорта и Националната програма за физическото възпитание и спорта в Република България за периода 1997-2000 година**“⁸⁹. Според Правилника за устройството, задачите и дейността на КС към КМФВС чл. 5 КС включва в състава си представители на институции, организации и общности, имащи отношение към развитието на цялостната система на физическото възпитание и спорта. В основните задачи се посочва, че КС „обсъжда и дава становище и предложения по основни проблеми и нормативни документи, свързани с приложението на ЗФВС и НПРФМС (не изяснена абревиатура)“⁹⁰. Текстовете включват максимален обхват на политиките и тяхното приложение, които се отнасят до „програми с общонационално значение, засягащи здравето, физическото възпитание, дееспособността и активния отдих на населението“, както и „приоритети за финансова политика и оценка за целесъобразното разходване на средствата за физическо възпитание и спорта“ и „строителство и модернизация и рационална експлоатация на спортните бази с национално значение“. Правилникът не съдържа задачи, които да отделят развитието на младите хора в други сфери извън спорта. Това може да обясни, че на този етап политиката

⁸⁹ Заповед N 248/06.08.1997г, КМФВС към МС, ЦДА, ф. 593, оп. 4, а.е. 1

⁹⁰ Правилник за Устройството, задачите и дейността на Консултативния съвет към Комитета за младежта, физическото възпитание и спорта, КМФВС към МС, 1997, ЦДА, ф. 593, оп. 4, а.е. 1, стр. 2

за младите се разглежда основно през тяхното физическо възпитание и активност. Това много стеснява подхода. На първото заседание на КС на 16.09.1997 г. председателят на КМФВС посочва, че „предстои създаването на консултативен съвет по въпросите за младежта и децата“.⁹¹ КС не отчита, че това „са две много различни целеви групи и по-скоро политиките трябва да са отделни“. На последващи заседания се правят предложения за срещи с Министерството на образованието и науката по отношение на общи политики за развитието на ученическия спорт в „съответствие със задачите от Националната програма за здравето на учениците“. **Няма регистрирани резултати за създаване на КС по въпросите за младежта или включване на „младежки теми“ в дневния ред на заседанията.**

В структурите на Комитета има отдел „Национални програми за младежта“, към който е определена Експертна комисия, която да разглежда и взема решения по постъпили проекти съгласно Наредба за финансово подпомагане на проекти за младежки и детски дейности на КМФВС. През 1998 г. година Комисията заседава единадесет пъти и разглежда сто и единадесет постъпили проектни предложения. Част от проектите са одобрени „по принцип, без финансови ангажименти с тяхната реализация“. През 1998 г. в протокола от последната сесия на приемане и разглеждане на проектни предложения се посочва, че **всичките проекти са одобрени, но КМФВС няма финансов ангажимент.** Протоколите от решения на Експертната комисия към отдел „Национални програми за младежта“ предоставят информация за подкрепените проекти за младежки и детски дейности съгласно **Наредба за финансово подпомагане на проекти за младежки и детски дейности на КМФВС** от 31.01.1998 г. Текстът на Наредбата не е наличен в архива на Комитета. Подкрепените проекти съгласно протоколите⁹² са предимно свързани с подобряване на **средата за предоставяне на информация на младежи, като се подкрепят развитието на центрове и**

⁹¹ Протокол 1 от Заседание на КС към КМФВС, стр. 1, ЦДА, ф. 593, оп. 4, а.е. 2

⁹² Протокол 1/12.03.1998г. на Експертна комисия към отдел „Национални програми за младежта“, ЦДА, ф. 593, оп. 4, а.е. 4

системи за младежка информация и консултация към младежки домове и центрове в страната, както и реализацията на младите хора в Русе, Видин, Пазарджик, Кърджали, Търговище, Благоевград и Хасково. В основните цели на повечето проекти се посочва, че са продължение на програма МИКС (Младежка информационна и консултативна служба). През 1998 г. е подкрепен и проект „Създаване на дискуссионен интернет „Виртуално младежко информационно пространство“ на Национална асоциация - Студентско общество за компютърно изкуство (СОКИ). Проектът цели да развива формите за съвременни дискусии чрез интернет по младежките въпроси, обмен на мнения, набиране на бази-данни от ресурсни организации и фондации по младежки проекти в различни области, поддържане на конферентни връзки с български младежи и студенти в чужбина. В решението на Комисията е вписано, че „Комитетът следва да получи статут на съорганизатор на проекта, като в договора уточняват правата му върху информационния продукт“, защото създаването на „каталог с евентуални младежки донори е от особено значение“. От друга страна **няма данни за процента млади хора, които имат достъп до интернет. Също така няма данни за обхванати млади хора и конкретно постигнати резултати.**

В подкрепените проекти се вижда и насърчаване на партньорство с организации в други държави, което да развива межкултурното разбирателство, споделяне на добри практики и развитие на нови компетентности в сферата на младежкото предприемачество. Към решението на проект „Балански младежки фестивал „Младостта на Балканите“ на МИКЦ – Габрово се посочва, че „във връзка с правителствената политика за развитие на регионалното сътрудничество на страните от Балканския полуостров, инициативата на вносителите за организиране и провеждане за трети път на Балкански младежки фестивал е значима за приобщаване на младите хора към идеите за Балкани без граници и присъединяване към обединена Европа на държавите от нашия регион“⁹³.

⁹³ Протокол 7/27 юли 1998 на Експертна комисия към отдел „Национални програми за младежта“ към КМФВС, ЦДА, ф. 593, оп. 4, а.е. 4

Наредба 1 от 30.03.1999 г. за *Условията и реда за финансово подпомагане на проекти за младежи и детски дейности*, издадена от КМФВС⁹⁴ регламентира, че „Комитетът за младежта, физическото възпитание и спорта осъществява проекти и подпомага организации за работа с младежи и деца, ако те отговарят на условията, регламентирани от КМФВС и одобрени от Министерството на финансите“. Наредбата регламентира изискванията към кандидатстващите организации, документи и приложения, които трябва да бъдат предоставени и начини на предаване на документацията по съответните програми (Младежки и детски дейности, Младежко-информационно и консултантски служби), както и начини и срокове на оценяване, договориране и отчитане. Наредбата **не допуска отстраняване на неточности** по входираната документация в срок, както и задължава назначаването на „наблюдаващ проекта **служител в управлението**“. Наблюдаващият в съответствие с квалификацията си и натовареността си по време на осъществяването на проекта е задължен да следи хода на изпълнението му и да предоставя информация за него във всеки един момент. Той удостоверява осъществяването на проекта пред управление „Финансово-счетоводно“ за превеждане на траншове от договорирания средства. КМФВС осъществява и самостоятелни проекти за младежки дейности въз основа на решение на колегиума, като проектите се изготвят в съответствие с правителствена програма и ПМС N 136 от 1997 г., като може дейността да се възложи изцяло или частично чрез договор⁹⁵.

В този първи етап не се откриват стратегически или други официални документи, които официално да „очертават пътя“, формулират приоритети, стратегически цели, очаквани резултати и индикатори за измерване, насочени в полза на социализацията и развитието на младите хора. През 1995 г. по поръчка на Комитета за младежта и децата е проведено научно изследване „Българската младеж в условия на пре-

⁹⁴ Държавен вестник, бр. 12 от 9.11 <https://www.ciela.net/svobodna-zona-darjaven-vestnik/document/-549694464/issue/779>

⁹⁵ Пак там 7

ход“, което е публикувано в сборник със същото име. В сборника се отрива и официално становище на председателя на Комитета.

„Младежки“ проучвания се откриват в архива на Фондация „Изследване на младежта“ на Център за маркетингови и социални проучвания. Възложител на тези проучвания е Международен център по проблемите на малцинствата и културните взаимодействия. В архива на Комитета няма налични документи, с които да се доказва използването на данни от посочените изследвания за изработването на политики.

2.3.2 Втори етап на младежката политика

Съгласно ПМС 123/07.07.2000 г. година Комитетът за младежта, физическото възпитание и спорта се преобразува в Държавна агенция за младежта и спорта. На 24 август 2001 г. Държавна агенция за младежта и спорта сменя своето ръководство, като новият председател изготвя Доклад относно състоянието и проблемите на ДАМС към 1 септември 2001 г.⁹⁶. Според Доклада проблемите в дирекция „Младеж“ могат да се сведат до три основни групи, но и реално очертават необходимите промени, които трябва да се реализират, за да се подобри **капацитета и управлението**:

- Изграждане на държавната политика и координация на всички ведомства с отношение към младите хора не е реализирана. Посочва се, че липсва взаимодействие с другите „звена от централната и местната държавна администрация“;
- Нормативните документи, които регламентират дейността на дирекцията и особено финансовата ѝ дейност, „са несвършени, допускат се множество нарушения, противоречат си взаимно, и най-лошото е, че не са съобразени с изискванията на други нормативни документи с по-висок ранг – законови и подзаконови актове. Допуска се например финансирането на политически партии с бюджетни средства“;

⁹⁶ Доклад от председателя на ДАМС до министър – председателя, относно състоянието и проблемите на агенцията, ЦДА, ф. 593, оп. 4, а.е. 9

- Липсва координация с другите звена в ДАМС, като се посочва, че „по проблемите на европейската интеграция, въпреки неизбежната необходимост от сътрудничество, не е работено ефективно с Дирекция „Европейска интеграция и международно сътрудничество“, както и с Дирекция „Спорт“.
- Неадекватност на структурата на Дирекцията, като се посочват, че са необходими най-малко три направления: „по отношение на информационната политика, на младежката политика в регионите, на младежката политика по проекти“;
- Щатни назначения – „работи се без ясна представа за политиката на ръководството и по-голямата част от тях не упражняват преките си служебни задължения“.

Докладът относно състоянието и проблемите на ДАМС към 1 септември 2001 г. предоставя информация за работата на институцията по международни и национални програми, прави и констатация за състоянието по финансирането на проекти и дейности от националния бюджет, както и средствата по образователната програма на Европейския съюз „Младеж“, средства от ЮНЕСКО и от Световната банка. Възлага се извършването на аналитичен преглед на всички нормативни документи, регламентиращи политиката на ДАМС в младежката област, както и създаването на нова структура на Дирекция „Младеж“. Отчита и липсата на данни за измерените резултати от извършените дейности.

В Доклада се посочва, че при встъпването в длъжност на новия председател се установява **липсата на значителни масиви от документация, договори и кореспонденция, не са предадени документи и от дирекциите**. Глава Пета от същия Доклад „Предложения за усъвършенстване на бъдещата дейност и за разрешаване на острите текущи проблеми“ започва с предложение ДАМС да се „трансформира в Министерство на спорта, младежта и децата“, като в резултат ще се постигне:

- Усъвършенстване на координацията на национално равнище между ведомствата с пряко отношение към проблемите на спорта, младежта и децата – МОН, МВР, МО, МЗ, МТСП и Националното сдружение на общините в Република България;

- Преодоляване на бюрократичните пречки пред ДАМС като втори разпоредител на бюджета;
- Възстановяване на условията за съществуване на военно-приложните и технически спортове от системата на МО, чиято база е пред приватизация.

Приемането на Наредба 1 от 26 януари 2001 година за условията и реда за финансово подпомагане на младежки проекти по програми за младежки дейности продължава почти без изменения начините на развитието на механизми за подкрепа и насърчаване на активността на неправителствените организации за реализиране на дейности. Съставът на Експертния съвет към дирекция „Младеж“ се променя със заповед от 10 декември 2001 г. При разглеждането на проекти обаче, получени в предишен период, се вижда **нов подход**. Съветът „препоръчва на вносителя да доразвие идеята“, което отваря възможността проектите да бъдат подобрявани и предлагани отново за финансиране. Със същата Заповед 469 от 10.12.2001 г. се възлага на Експертния съвет да „даде становище по изпълнението на финансираните до момента проекти по програма „Младежки дейности“, вкл. тези, чиито финансиране не е приключило или започнало.

На 18 септември 2001 година председателят на ДАМС изпраща до Министерски съвет **Програма за управлението** на ДАМС за периода 2001-2005 г.⁹⁷. Програмата обхваща състоянието на системата за физическото възпитание и спорт и държавната политика в областта на младежките дейности в Република България. Посочват се причините за състоянието, възможни принципни подходи за реализация на стратегически цели и решаване на непосредствени задачи. Извеждат се **десет приоритета** в сферата на младежките и детските дейности, след като е направен анализ на проблемите на двете групи:

- Формиране на информационна политика, насочена към всички млади българи, вкл. в чужбина;

⁹⁷ Програма за управлението на ДАМС за периода 2001 - 2005г, като част от управлението на Правителството на Република България.

- Съобразяване на образованието с реалните нужди на младите хора, включването им в създаване на модела, повишаване ролята на т.нар. „гражданско образование“, на комуникационните и социални умения;
- Създаване на условия за физическа активност и спорт на младите хора; повишаване грижата за тяхното здраве и превенция срещу опасни за тях болести и практики;
- Повишаване на мотивацията в младите хора, създаване на условия за изява на младежката предприемчивост;
- Повишаване на младежката мобилност, формиране на национална младежка база;
- Създаване на условия за планиране на живота – създаване на модерна система за жилищно кредитиране, подобряване на условията за повишаване на раждаемостта;
- Повишаване на младежкото участие: поощряване на самоорганизирането на българските младежи; повишаване на ролята на младежите в гражданското общество и „третият“ сектор; поощряване на международното участие на българските младежки организации и участието им в международни органи на управление и контрол; включването на младежи в управлението на всички нива; специално място за утвърждаване на студентските съвети;
- Специализирана грижа за децата: предпазване на децата от посегателства, от експлоатация, от попадане в асоциална среда; специална грижа за децата с увреждания;
- Превръщането на детето в субект на права; създаване на условия за участия на децата в решаването на техните проблеми; подобряване на условията за самоорганизиране на децата и участието им в граждански инициативи; специално място за повишаване ролята на ученическите съвети;
- Създаване на система за откриване и развитие на таланта на всяко дете; специална работа с надарените деца.

Програмата показва нов и по-различен подход към провеждане-то на политика за младежта, **която започва да разпознава млади-**

те хора като активни граждани, които имат своята роля. До този документ младите хора са определяни само **като обект, а не субект на политиките.** Тази програма поставя основата и на разработването на първата стратегия за политиките за младежта, което е мисленето на политиката в по-дългосрочен хоризонт от един мандат.

В този период могат да се намерят и допълнително данни за ангажираността на правителството в управлението, приложението и развитието на европейските младежки програми както на национално, така и на европейско ниво. На 28 юни 2002 г. ръководството на **ДАМС участва в среща на Програмния комитет** за програма „Младеж“ в Брюксел. България като кандидат – членка за ЕС е показана да изрази своето мнение и да изготви анализ за „реализирането на програмите Сократ, Леонардо и Младеж“⁹⁸ в България. На база на предоставените анализи през 2003 г. ЕК разработва процедурата по подготвяне на ново поколение програми за младежта, която стартира през 2007 г. През април 2000 г. Съветът на министрите и Европейският парламент приемат нова програма – Младеж, с хоризонт 2000-2006 г.⁹⁹ Програма „Младеж“ обхваща двете предишни програми (обмен и доброволчество) и надгражда, като се фокусира върху натрупването на знание сред младите и създаване на партньорства между страните-членки в развитието на младежките политики. Образованието и обучението извън училище става важна тема за програмата. **Програмата е отворена и за кандидат-членките,** както и трети страни при определени условия.

С промени в ЗФВС от юли 2002 г. се отваря и възможността юридическите лица с нестопанска цел да осъществяват общественополезна спортна и младежка дейност чрез различни икономически и данъчни инструменти, както и чрез целево финансиране при условия и ред, определени в съответните нормативни актове и про-

⁹⁸ Отчет от Татяна Костадинова – зам. председател на ДАМС до Министерски съвет, относно среща на програмния комитет за програма „Младеж“, порведена в Брюксел, ЦДА, ф. 593, оп. 4, а.е 13

⁹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2000:117:FULL&from=EN>

грами. Общините също са включени като субект на провежданите политики в сферата на физическото възпитание, спорта и социалния туризъм. Тези промени разширяват кръга от преки участници в общостта на политиката и изисква развитието на нов подход в процеса на политиките.

В този период значение за начина на координиране и провеждане на политиката за младежта има преобразуването на Държавната агенция за младежта и спорта в Министерство на младежта и спорта. Целите и задачите на това реструктуриране са заложили в Доклада от 2001 г. за състоянието на отговорната институция и провежданите от нея политики. Те са ориентирани към по-добрата институционална координираност, управление и разпореждане с бюджетни средства. През 2002 г. с решение на НС се въвежда и задължението отговорната институция да изготвя и годишен доклад. Това променя начина, по който държавата отчита формулираните и проведените политики, постигнатите резултати, като се и синхронизира с приетия Закон за администрацията и въведените принципи на откритост, достъпност, отговорност и отчетност.

Самите доклади в разглеждания период нямат стандартизирана форма, както няма и изискване към компонентите им. Може да се проследи развитие обаче не само в обема, но и в съдържанието, както и де се види известна приемственост и надграждане на политиките в сферата на младежта. През 2002 г. в годишния доклад се заявява, че **младите хора са изведени като приоритет в правителствената политика** и са „основата, върху която ще се развива европейското бъдеще на страната“¹⁰⁰, както и че подходът към политиките за младежта е ориентиран към координираност между отделните ведомства и обхваща сфери като: здравеопазване, образование, трудовата заетост и безработицата, състоянието на пазара на труда, брак и семейството, политическите интереси и евроатлантическата интеграция, междуетническите отношения, свободното време, културата и спорта. Ключова промяна в целепо-

¹⁰⁰ Годишни доклади за младежта за 2002 и 2003 г., ЦДА, ф. 593, оп. 6 а.е. 31, стр. 1

лагането на институционално ниво е **разработването на стратегия за национална младежка политика**. Отбелязва се, че „със създаването на Министерство на младежта и спорта правителството направи крачка напред. Възможностите на новото министерство бяха ограничени, тъй като от създаването си до сега работи в рамките на бюджета на бившата агенция и можеха да се ползват само ограничените средства, предоставени по линия на някои международни програми. Налице е стремежът новото ведомство да насочи усилия към младежката проблематика. Проведена беше изследователска работа, която позволява вече да се направи и втората най-важна крачка – разработване на Стратегия за национална младежка политика.“¹⁰¹. В подготовката на стратегията се подчертава „европейския подход“ и че за основни документи се вземат под внимание **Бялата книга на Европейската комисия от 2001 г. и Европейската харта за участието на младите хора в живота на общините и регионите на Съвета на Европа от 1992 г.** За основни принципи на бъдещата стратегия се определят: националния консенсус, дългосрочност, европейски характер, законодателно осигуряване, ресурсно осигуряване, информационно осигуряване. През 2003 г. годишна Стратегията е изготвена в окончателен вариант и се провеждат поредица от работни регионални срещи, организирани от ММС, в градовете Враца, Пазарджик, Русе, Благоевград, Варна, Ямбол и София за запознаване и обсъждане на документа. На този етап **младите хора и техните организации не участват в механизмите за формулиране на политиките за младежта**. Държавната политика за младежта влиза в рамките на изпълнението на Стратегията, разработване на национална програма за младежки дейности с двугодишен период, финансиране на проекти на заинтересовани страни, които отговарят на условията.

Програмата „Младежки дейности“ в края на 2001 г. определя програмни приоритети. Също така предвижда финансиране на проекти по пет основни направления, групирани в пет основни дейности:

¹⁰¹ Пак там. Стр. 7

- Повишаване на **мотивацията и насърчаване на заетостта** сред младите хора – дейността обхваща насърчаване на младежката предприемчивост, неформалното обучение, създаване на среда за разговор между местната власт, бизнеса и младите хора с цел подобряване на заетостта, доброволния труд като алтернативно средство за социална интеграция на безработните младежи, по-добра информираност на младите хора за техните права;
- Насърчаване **младежкото участие в живота на общините** – дейността обхваща гражданското образование сред младите хора, включване на младите хора в процеса на вземане на решение на местно ниво чрез подобряване на компетентностите им, европейско измерение на проектите, обмяна на добри практики и примери за активно младежко участие;
- Активна **здравна и социална защита** за младежите – дейността включва интерес и информиране на младите хора за последствията от нездравословен начин на живот (наркотици, алкохол, цигари, венерически болести и пр.), предоставяне на компетентна помощ и консултации, практически мерки за социална интеграция и реинтеграция на младежи с увреждания, мерки за повишаване на физическата активност и превенция на агресивно поведение;
- Съвременни форми на **младежка информация** – дейността обхваща устойчиви младежки информационни услуги, насърчаване на създаването на младежки центрове, служби, бюра за събиране, обработка, съхранение и предоставяне на специализирана младежка информация, равен достъп на всички желаещи младежи до безплатна информация, обогатяване на младите потребители с индивидуални знания;
- **Социални и културни дейности** за млади хора – дейността обхваща поощряване и самоорганизирането на млади хора в структури и сдружения за общественополезна работа, развитие на организации, занимаващи се с обучението на младежки лидери и млади социални работници на местно и регионално ниво;

но ниво, участие на млади хора в неравностойно положение, различни прояви, които отразяват културното разнообразие в страната, социална и културна интеграция на младите хора, осъществяване на съчетани младежки културни, спортни и творчески дейности в рамките на свободното време на младите хора.

В изпълнение на Стратегията за национална младежка политика за периода 2003-2007 г. Министерството на младежта и спорта създава Програма за младежки дейности 2004-2005 г. Програмата е приета с протоколно Решение на Министерски съвет № 14/08.04.2004 г. и е разработена на основание чл. 8, т. 4 от Закона за физическото възпитание и спорта в съответствие с целите на Управленската програма на правителството "Хората са богатството на България". Програмата за младежки дейности е структурирана в три подпрограми:

- *Младите в действие* – която цели младите хора да бъдат ангажирани в управлението и обществения живот на общините и регионите, като вземат активно участие в дейности по реализация на проекти;
- *Неформално образование* – цели да се поощрява и подкрепя инициативността и творческите способности на младите хора в страната, да се повиши качеството на неформалното образование и да се предостави възможност на младежките неправителствени организации да разработват проекти в различни сфери;
- *Анализ и добри практики* – дава възможност за периодично изследване и дефиниране на основните потребности на младите хора и мултиплициране на резултатите от успешно осъществени проекти.

Програмата за младежки дейности 2006-2007 г. финансира проекти и идеи в четири подпрограми, които също са следствие на целеполагането в Стратегията:

- *Младите в действие* - финансират се само младежки организации, младежката общност сама планира, организира и управлява пространствата и формите на своите младежки зони. Проектите са дългосрочни и са по 12 месеца;

- *Всеки е личност* – неформално образование на млади хора в различни сфери. Проекти с различна продължителност – от 3 до 9 месеца;
- *Идеен капитал* – проекти за развитие на бази данни, провеждане на проучвания и развитие на иновации за работа с млади хора. Проекти с различна времева продължителност - от 3 до 12 месеца;
- *Национални инициативи и кампании* – средство за провеждане на целенасочена политика във всички региони на страната. Продължителността на проектите се определя от управляващия орган в „съответствие с приоритетите на националната младежка политика“.

Чрез Програма за младежки дейности 2006-2007 г., определена като „механизъм за подпомагане на младите хора в страната“, се финансират ниско бюджетни проекти на организации от гражданския сектор. Програмата е определена като **„първия финансов инструмент“**, който прави опит да формира партньорски отношения между местните власти и гражданския сектор в полза на младите хора¹⁰². Като основни бенефициенти на Програмата се предвиждат **юридическите лица с нестопанска цел, регистрирани по ЗЮЛ-НЦ и работещи в младежката сфера**. Целта е „да се упражни стимулиращо въздействие върху младежите и да се оптимизира активността на гражданския сектор да работи за развитието на младите хора в България“.¹⁰³ Финансирането на проекти на неправителствени организации е „основен механизъм за изпълнението на целите и приоритетите на програмата“. Тук се вижда значителна **промяна** и развитие в отношението на политиката и нейното приложение и към субектите от „третия сектор“, които да бъдат ангажирани с изпълнението. **Допуска се финансиране на всички юридически лица с нестопанска цел, които „изпълняват дейности в полза**

¹⁰² Отчет за постигнатите резултати от програма за младежки дейности 2006 – 2007г., ЦДА, ф. 593, оп. 6, а.е. 29, стр. 37

¹⁰³ Пак там.

на младите хора¹⁰⁴, а не само младежки организации по смисъла на ЗФВС. Действието се определя като налагане на **„европейски модел“** за управление на процедури за кандидатстване, оценяване и договаряне на отделните проекти. За оптимизиране на процеса на планиране, управление и усвояване на средствата и повишаване на опита и капацитета на организациите е въведено и процентно ограничение на административните разходи. Те са отделени от реалните разходи, като новият модел на управление е разработен „по подобие на Програма ФАР“ на ЕС. Отчита се желанието на държавната администрация да развива партньорски отношения със заинтересованите страни, които се активизират във фазата на изпълнението на заложените политики.

Изготвя се и цялостна рамка и план за „постигане на ефективност в областта на младежката политика“, които включват:

- Изготвяне на Закон за младежта;
- Разработване на система от програми на национално и регионално ниво за подпомагане на младежки дейности;
- Изграждане на национална информационна система за младежки организации и формирания;
- Изграждане на система за стимулиране на младежката активност и повишаване на гражданското образование;
- Стимулиране на създаване на национално представителство в Европейския младежки форум;
- Оптимизиране на възможностите за финансиране на младежките организации от Структурните фондове;
- Необходимост от приемане на нова Стратегия за национална младежка политика 2007-2017 г., т.е с 10 годишен хоризонт;
- Преструктуриране отново на Държавната агенция в министерство.

Във връзка с изпълнението този план се предприемат съответните дейности, които да създадат предпоставки за постигане на желаните резултати:

¹⁰⁴ Годишен доклад за младежта за 2006 г., ЦДА, ф. 593, оп. 6, а.е. 34, стр. 19

- Започва изготвянето на проект на Закон за развитие на младежта, като „приемането на такъв рамков нормативен акт се налага от необходимостта за осигуряване на дългосрочна и последователна младежка политика, от потребността от обособяване на младия човек като обект на тази политика, с оглед активното отстояване на правата му.“¹⁰⁵ Също така се описва нужда от определяне функциите на младежките организации, тяхното финансиране и взаимодействие с местните и регионалните власти;
- Подписва се споразумение между ДАМС и Националното сдружение на общините в Република България;
- С цел подобряването на комуникацията между държавната администрация и младежката общност започва създаването на Национална информационна система за младежта, където младежките организации и организации, работещи в сферата на младежта, могат да представят дейността си, да търсят партньори, да обменят информация и пр.;
- Разширяване на общността на политиката, като след проследяване на състоянието на младежките бази в страната, се прави предложение „младежките домове и центрове отново да станат реални партньори на институциите за провеждане на държавната политика за младежта на местно ниво.“¹⁰⁶;
- Започва инициатива за „създаване на национално представителство на младите хора по примера на Европейския младежки форум като партньор на Европейския съюз, Съвета на Европа и ООН“¹⁰⁷. Съществена разлика е, че посочената организация, ЕМФ, е създадена като инициатива на своите членове с подход отдолу – нагоре. В този период държавата вижда много повече младежкото представителство като инструмент, отколкото като партньор при провеждането на политиките за младежта. Въпреки че се отбелязва в доклада, че „развитието на младежките

¹⁰⁵ Пак там.

¹⁰⁶ Пак там. Стр. 40

¹⁰⁷ Пак там. Стр. 44

организации в страната породи необходимостта от сформирването на национално представителство в Европейския младежки форум, което да отстоява позициите на сектора. Досега през последните шестнадесет години у нас всичките опити за създаване на Национален младежки съвет (НМС) са безупрешни. Такива структури са създавани два пъти, но без да изпълняват мисията си и нямаха ясен статут, а дейността им бе политизирана¹⁰⁸.

- Работата на държавно ниво в сферата на младежта като активен член на Съвета на Европа е включена в частта „гражданска активност“, част от изпълнението на дейностите по Европейската младежка кампания „Всички различни - всички равни“. Основан е национален комитет, като на учредителната среща се включват 80 представители на младежки неправителствени организации. Държавната агенция стартира и процедура по набиране на проектни предложения по Програма „Младежки дейности 2006-2007 г. на инициативи, които включват и целите на Кампанията. Това е пример за интегриран подход при изпълнението на европейска кампания или политика и изпълнението на политиката за младежта на национално ниво. Агенцията провежда и консултации и обучения с потенциални бенефициенти за повишаване на капацитета им за разписване, управление и отчитане на проекти.

Новият начин на целеполагане (стратегически цели и подцели) и въведени инструменти за реализиране на заложените цели (програми и проекти) до голяма степен обвързват интересите и визиите на публичните институции и частните организации. Първият стратегически период е от 2003 до 2007 г., но реално се следват посочените стратегически цели и план до 2009 г. и съгласно годишните доклади се постигат и конкретни резултати:

- Изработен проект на Закон за развитие на младежта, който е „подложен на широка обществена дискусия“. Законопроектът е подкрепен и от „участниците в Третия Национален форум „Бъл-

¹⁰⁸ Годишен доклад за младежта за 2006 г., ЦДА, ф. 593, оп. 6, а.е. 34, стр. 25

гарска младеж" и „регламентира механизмите на изграждане и структуриране на младежко представителство". Законът предлага „нов модел на финансиране на националната младежка политика", „нормативни гаранции за запазване и развитие на младежките домове", „насърчаване на младежкото доброволчество";

- Организиран 4 годишни срещи на Национален форум „Българска младеж". Форумът събира представители на над 150 неправителствени организации, които изготвят обща декларация, с която се призовава „правителството да формулира дългосрочна визия за развитието на младите хора, като разработи и внесе в Народно събрание Национална стратегия за развитието на младежта 2008-2013 г."¹⁰⁹. Призивът на Декларацията поставя под въпрос осъзнаването на самите младите хора като субект във формулирането на националната стратегия и равни партньори в процеса;
- Създадена е Национална информационна система за младежта, където младежките организаци и организации, работещи в сферата на младежта, могат да представят дейността си, да търсят партньори, да обменят информация и пр. Още със стартирането през 2006 г. са регистрирани 91 неправителствени организации, от тях 26 младежки по смисъла на ЗФВС и 63 с дейност в полза на младежта, 2 с друг предмет на дейност;
- ДАМС организира и провежда Национална кампания „Младите хора и местната власт", която се осъществява в рамките на Програмата „Младежки дейности 2006-2007 г. Организиран се 10 кръгли маси под надслов „Младите хора и местната власт", заключителна част от Кампанията е Национална младежка конференция „Младите и местната власт" на 1 – 2 декември 2006 г. в град Варна, като в нея участват 300 представители на местната власт, организации и институции, представители на университети и училища, ученически съвети и медии;
- ДАМС реализира местната младежка политика чрез „координатори за младежки дейности в областните градове в страната

¹⁰⁹ Годишен доклад за младежта за 2006г., ЦДА, ф. 593, оп. 6, а.е. 35, стр. 28

и мрежа от младежки информационно – консултантски центрове¹¹⁰. Чрез тези два инструмента се реализират множество мероприятия на местно ниво, насочени към активното участие на младите хора, като се следват препоръките на Европейската харта за участие на младите хора в живота на общините и регионите. Въпреки усилената работа на координаторите за младежки дейности Хартата е приета в по-малко от половината общини, както и „е ниска активността на общините по отношение на отделяне на средства за младежки дейности“;

- През 2008 г. стартира ежегодна национална среща, структуриран диалог, между младите хора и изпълнителната власт, който се провежда в партньорство между национална и местна изпълнителна власт и младежко сдружение (Младежко сдружение за мир и развитие на Балканите). Форумът е организиран след предложение на Директората „Образование и култура“ на ЕК и се отнася до прилагането на новата политика за включване на младите хора в процеса на формулиране на политики за младежта на европейско ниво - структуриран диалог, и развитието на междусекторните политики. На Форума участват над 200 представители на неправителствени организации, общини и медии. Като резултат от Форума се внася „предложение до председателя на ДАМС за създаване на Младежки консултативен орган (МКО)“¹¹¹. На 11 август 2008 г. се организира Национална среща „Българските институции с грижа за ВАС“, в която взимат участие представители на МОН, Националното сдружение на общините в РБ и младежки организации в страната. На срещата е представена Национална младежка кампания за подкрепа от страна на ДАМС при сформирание на младежко представителство чрез създаване на Младежки консултативен орган към ДАМС.

¹¹⁰ Годишен доклад за младежта за 2008г., ЦДА, ф. 593, оп. 6, а.е. 36, стр. 52

¹¹¹ Годишен доклад за младежта за 2008г., ЦДА, ф. 593, оп. 6, а.е. 36, стр. 52

Създаването на национална представителна структура от младежки организации – Младежки консултативен орган, в следствие на инициатива на Агенцията, направените инвестиции в сектора и повишения капацитет на организациите се определя от ресорната институция като „пример за открит диалог и желание за общи усилия в решаването на проблемите и предизвикателствата в младежката сфера“. Структурата съществува неформално шест месеца, което отново доказва, че трябва да се избере различен подход и инициативата трябва да е в ръцете на младите хора и техните организации;

- Стартира отбелязването на Международния ден на младежта - 12 август, като се провеждат срещи, кръгли маси, игри, екологични и други инициативи. Участие вземат над 7000 млади хора в градовете - Пловдив, Стара Загора, Кърджали, Плевен, Бургас, Варна, Разград, Сливен, Хасково, Силистра, Ямбол, Шумен, Русе. Посочва се, че „честването на международния празник бе повод да се оцени потенциала на младите хора, да се отбележат техните постижения, както и да се планира по-активното им включване в процеса на вземане на решения на национално и местно ниво“.

В този период се регистрира значителна промяна в подхода към провеждането на политиката за младежта на национално ниво. Държавната агенция за младежта и спорта за известно време е преобразувана в Министерство на младежта и спорта, към което е сформиран и Научен консултативен съвет по въпросите на младежта под ръководството на Петър-Емил Митев. По инициатива на този съвет преди изготвянето на първия годишен доклад е проведено „мощно проучване“, както е организирана и научно-практическа конференция. През 2005 г. основните резултати от изследователската работа на Научния консултативен съвет са публикувани в сборник „Новите млади. Българската младеж и европейската перспектива“ от Институт за социални ценности и структури „Иван Хаджийски“.

2.3.3 Трети етап на младежката политика

Постановление 195 на МС от 6.08.2009 г. закрива ДАМС и приема устройствен правилник на Министерство на физическото възпитание и спорта. В Устройствовия правилник на Министерството на образованието и науката, приет с Постановление 148 на МС от 2006 г. се правят изменения и допълнения, които уреждат „прехвърлянето на политиката за младежта в МОН“¹¹².

На 5 ноември 2009 г. МС приема Програма на Правителството за Европейското разитие на България 2009-2013 г., която определя **„политиките за млади хора като значим фактор за развитието на обществото и човешкия капитал“**. МОН в изпълнение на Програмата на Правителството предлага и проект на Национална стратегия за младежта (2010-2020), която е приета от МС на 6 октомври 2010 г. Националната стратегия за младежта се основава **на много-секторен подход, междусекторно сътрудничество и съвместно управление с младите хора** на България на национално, регионално и местно ниво. МОН разработва и Програма за развитие на образованието, науката и младежките политики за 2009-2013 г.

С приемането на новата Стратегия за младежта (2010-2020) **започва и нов етап на целеполагане, изпълнение и отчитане на политиките за младежта**. „Веригата на социално – политическите действия“ е построена, пътят е начертан, посоката между сегашното и желаното състояние е определена. Предвижда се и всяка година да се изготвя план, отчет по изпълнението и доклад. Годишният доклад променя своята структура, която „е съобразена с основните приоритети на политиката за млади хора в страната, залегнали в Националната стратегия за младежта (2010-2020). Докладът съдържа Въведение, Демографски процеси и отделни глави за всеки приоритет – **насърчаване на икономическата активност и кариерното развитие на младите хора, подобряване на достъпа до ин-**

¹¹² Постановление 195 на МС от 6.08.2009 г. за закриване на ДАМС и за приемане на Устройствовен правилник на Министерството на физическото възпитание и спорта, ЦДА, ф. 593, оп. 6, а.е. 1, стр. 10

формация и качествени услуги; повишаване на гражданската активност на младите хора; превенция на социалното изключване на млади хора в неравностойно положение; развитие на младежкото доброволчество; личностно и професионално развитие на младите хора в малките населени места и селските райони; развитие на международния и межкултурния диалог, усъвършенстване на младежката работа, използвани съкращения и използвани източници на информация.

Първият Доклад за младежта от третия етап е за периода 2009-2010 г., като се прави опит да се въведе нова практика на **дългосрочно проследяване** на резултати в рамките на две последователни години. Докладът заявява нов подход, който „представя структурирана и изчерпателна информация на базата на **конкретни индикатори** за идентифициране и анализ на състоянието за младежта, както и обвързаните с тях задачи и предприети мерки и дейности от държавните институции и общините в Република България“. За координиране на дейностите по изработване на Доклада е създадена **междуведомствена работна група** със заповед на министъра на образованието, младежта и науката. В Доклада всеки един приоритет е представен с индикатор, състояние на изследвания индикатор, анализ на състоянието, предприети мерки.

Следващият годишен доклад (2010-2012) е изготвен въз основа на чл. 5, ал. 2 от Закона за младежта, приет от Народно събрание на 5 април 2011 г. (ОБН.-ДВ, бр. 31 от 20.04.2012г.). Новият подход **отчита връзката с доклада за младежта на Европейския съюз за три годишен период** на разглеждане на младежка политика и прави опит за въвеждане на нова практика. Този подход „позволява отчитане на състоянието на младите хора в страната на база на изследване на тенденциите за по-дълъг период при 21 индикатори, както и обвързаните с тях задачи, предприети мерки и дейности от страна на институциите и властите на местно и централно ниво“. Анализът на данните според доклада стъпва на **национално представителни проучвания** с лонгитюден характер, реализирани в периода 2010-2012 г., данни от НСИ, информация от държавни

институции и местни власти, ЕВРОСТАТ, Евробарометър, информация от отговорните институции и местните власти в страната.

През 2011 г. Националният център Младежки програми и инициативи (НЦЕМПИ) съвместно с МОМН разработва Наредба за условията и реда за финансово подпомагане на младежки дейности по **Националната програма за младежта (2011-2015)**, която е утвърдена от министъра на образованието, младежта и науката на 09.09.2011 г. Разработена е и **система за вътрешен мониторинг** по новата програма с цел осъществяване на ефективно наблюдение върху изпълняваните дейности и постигането на заложените цели. Националната програма за младежта (2011-2015) включва и Националната програма МИКЦ като Подпрограма 1. Младежки инициативи и кампании се подкрепят и чрез програмата *Младежта в действие* на ЕК, а доброволчеството – чрез Дейност 2 на същата програма – Европейска доброволческа служба. За повишаване на **капацитета на организациите** е „реализирано обучение за новите организации, които са акредитирани по Европейска доброволческа служба“¹¹³. По отношение на популяризирането на програмите и дейностите са предприети редица информационни мерки – срещи, обучения, кампании, работа с участници в програмата като „мултиплейери“ и др.

С **приемането на Закона за младежта през 2012 г.** се определят основните принципи, управлението и финансирането на дейностите, осъществявани в изпълнение на държавната политика за младежта. Определя се основният субект на политиката за младежта в лицето на Министерски съвет чрез министъра на младежта и спорта и се задава стабилност на структурата на изпълнителната власт, която отговаря за политиките за младежта. Законът определя и **кой изготвя и внася предложение** за Национална стратегия за младежта, нейния срок и съдържание, **урежда съдържанието на годишния доклад** за младежта, както и сроковете, в които трябва

¹¹³ За да реализират проекти по Дейност 2, Европейска доброволческа служба, организациите трябва да притежават акредитация, която се предоставя от управляващия орган на програмата.

ва да бъде изготвен и приет от Народно събрание. Вменява се и **задължението за изготвяне на годишен план за изпълнение** на националната стратегия, който стъпва на събрана и обобщена информация за дейности и инициативи в сферата на младежта от съответните централни и териториални органи на изпълнителната власт, и да се прогнозира и планира.

На 29 май 2013 година с решение на Народно събрание Министерството на физическото възпитание и спорта е преобразувано в Министерство на младежта и спорта, а МОМН се преобразува в МОН. С постановление № 142 от 8 юли 2013 г. на МС дейността на Дирекция „Младеж“ от МОН преминава към ММС, като се преобразува в две дирекции „Политика за младежта“ и „Младежка информация и координация“. Контролът върху Националната програма за младежта (2011-2015) преминава към министъра на младежта и спорта, а средствата за нея се осигуряват от бюджета на ММС. Програмата се администрира от Национален център „Европейски младежки програми и инициативи“ (НЦЕМПИ), който е и второстепенен разпоредител на бюджетни средства към ММС. Центърът е с функция на национална агенция на програма „Младежта в действие“ на ЕК, национален координатор на мрежата Евродеск, както и от 2013 г. национален координатор на кампанията „Език без омраза“ на Съвета на Европа.

С приемането на Закона годишните доклади започват отново да отчитат **само едногодишен период**. През 2013 г. и 2014 г. се посочва, че целта на създаването на доклада „е да се представи информация за състоянието на младежта в страната и предприетите мерки от страна на отговорните институции в изпълнение на целите на държавната политика за младежта“. В изготвянето на доклада за 2015 г. се посочва, че се изготвя на база чл. 5 ал. 2 от Закона за младежта, който гласи, че „МС внася в Народно събрание годишния доклад по ал. 1 (НС одобрява годишен доклад за младежта по предложение на МС), разработен от министъра на младежта и спорта, в срок до 30 април“. При изготвянето на доклада за 2016 г. се уточнява, че „докладът е съчетание от обобщена информация на компетентните институции, отговорни за младежките политики, както и от проучване „Ус-

тановяване на ефекта от политиките за младежта върху младите хора в страната". Проучването се прави, за да „се очертаят ясно реалностите, проблемите и ясно да се идентифицират посоките на действие спрямо насърчаването на добрите практики и търсенето на начини за преодоляване на негативните спрямо младежите в България“.

Технологията на провеждане на политиките за младежта изисква формулиране на ясни цели, изпълнение на конкретни задачи за постигане на тези цели, както и оценка на резултатите и измерване на съответствие спрямо началните намерения. В първия изработен доклад се прави заявка за следване на тази технология, като се направи проучване и анализ на състоянието за младежта, както и обвързаните с тях задачи и предприети мерки и дейности от държавните институции и общините в Република България. В периода 2010-2012 г. се прави връзка между стратегическите цели, оперативните цели, поставените задачи и постигнатите резултати **с натрупване**. В следващите години (2013-2019) стратегическите цели, оперативните цели и поставените задачи се разглеждат на годишна база, като в плана се поставят прогнозни количествени измерители, които се сравняват с постигнатите резултати в края на годината.

В рамките на втория стратегически период могат да се отбележат няколко съществени резултати, които до известна степен подобряват средата, в която младите хора могат да реализират и развиват потенциала си, както и да станат по-ангажирани, активни и солидарни граждани. Тези резултати могат да се определят като развитие:

- В изпълнение на Обновената рамка за сътрудничество в областта на младежта (2010-2018) на национално ниво се осъществява процеса на Структурирания диалог на ЕС в областта на младежката политика. През 2010 г. в МОМН е създадена национална работна група по реализирането на Структурирания диалог в България. През 2013 г. тя включва вече представители на Министерството на младежта и спорта, Министерството на труда и социалната политика, Министерството на икономиката, енергетиката и туризма, Агенцията по заетостта, активни неправителствени организации, синдикални организации. Задачата

на Националната работна група (НРГ) е да осъществи подготовка за участието на младите хора в изпълнението на структурирания диалог на национално и европейско ниво, да анализира резултатите от национални допитвания сред младите хора в България, да изготви и консултира националните доклади на база допитванията до младите хора в страната. От 2014 г. председател на НРГ е Национален младежки форум (НМФ);

- За подобряване постигането на заложените цели през отчетния период се разработва и изпълнява Националната програма за младежта с пет годишен период (2011-2015). По Националната програма за младежта се финансират проекти по 4 подпрограми: Развитие на мрежата от младежки информационно – консултантски центрове (МИКЦ), Национални младежки инициативи и кампании, Младежко доброволчество и участие в доброволчески инициативи и Развитие и признаване на младежката работа;
- В началото на 2011 г. се прави и оценката на двете национални програми, която казва, „че търсените ефекти за постигане на по-голяма информираност на младите хора и насърчаване на тяхната гражданска активност са постигнати в голяма степен“;
- Основно постижение за структуриране на политиките за младежта в периода е разработването на Закон за младежта. Законът урежда трайно обществените отношения в сферата на младежта, определя принципите на младежката политика и конкретните отговорности на всички институции при реализирането на политиката за младите в страната. Законът регламентира и механизмите за формиране, планиране, наблюдение и контрол на политиките за младежта. Също така регламентира нови дейности и нова професия - младежкото доброволчество, младежка организация, младежки дейности, младежката работа, като ги включва в отделни раздели;
- През 2013 г. ММС разработва Закон за изменение и допълнение на Закона за младежта. Предложеният законопроект регламентира правния статут на националното младежко представителство, като се възлагат публични функции на младеж-

кото представителство (информационни, представителни, застъпнически, правозащитни). Целта на промените са „да бъде осигурено институционализирано участие на младите хора във вземането на решения, важни за тяхното развитие, а също така и да се насърчи процеса на сформирание на нови организации и укрепване на капацитета на съществуващите такива“; В периода 05 – 16.09.2013 г. ММС съвместно с НМФ организира национално обществено обсъждане в 7 града в страната и с над 120 представители на активни младежки организации. Промените в частта, която регламентира националното младежко представителство, не са приети;

- През 2013 г. е разработена и актуализирана Националната стратегия за младежта (2014-2020), приета с решение на МС № 807 от 19.12.2013 г. Документът представя актуализация на отговорностите и координация между различни институции и организации по отношение на насърчаване на активността на младите хора в страната, развитие на младежката работа и неформалното образование;
- Разработена е и актуализация на Национална програма за младежта (2011-2015), в която е интегрирана нова цел, свързана с инициативата на ЕК „Гаранция за младежта“. Инициативата подкрепя млади хора да променят състоянието си, които нито работят, нито учат;
- Към министъра на младежта и спорта с цел да се засили диалога с младежките организации в страната е създаден Обществен съвет по въпросите за младежта. През 2013 г. Общественият съвет по въпросите за младежта провежда 4 заседания, на които са обсъдени и промените в Закона за младежта и Националната стратегия за младежта. В годишните доклади от следващите години няма информация за дейността, взетите решения и последващ мониторинг на изпълнението;
- Според Доклада от 2013 г. ММС „стартира“ и Национална информационна система за младежта, който съдържа актуална

и полезна информация за младежки събития, конкурси, обучения и стажове, както и анкетни проучвания и документи в областта на политиката и младежта. Системата съдържа и регистър на младежките организации, както и на тези, работещи с млади хора. През 2013 г. заявление за вписване са подали 76 неправителствени организации. Във Втория етап на младежката политика също е отчетен този резултат;

- През 2014 г. Министерството на младежта и спорта инициира и подготовката на проект на Закон за доброволчеството, който да регламентира доброволния труд в страната, както и да гарантира статута и правата на доброволците. Организирани са няколко работни срещи за „подготовка на текстовете на нормативния акт и обществено обсъждане с участието на над 60 представители на неправителствени организации, работещи в областта на доброволчеството, представители на държавни институции и парламентаристи“¹¹⁴;
- Участието на младите хора в координационния механизъм е осигурено и чрез включването на техни представители в Националния консултативен съвет за младежта. В състава, сформиран съгласно Закона за младежта, са включени признатите национално представени младежки организации. Няма информация за дейността, проведени заседания, взети решения и последващ мониторинг на изпълнението.

С приемането на Националната стратегия за младежта (2010-2020) и със Закона за младежта се въвежда посока и технология за провеждане на политики за младежта. Има определени стратегически, оперативни цели и конкретни задачи, които държавната администрация трябва да следва, за да постигне подобряване на състоянието на средата, в която да се преодолеят идентифицираните проблеми, и младите хора да могат да реализират и развият своя потенциал. Желанието е да се постигнат съществени нива на социализация, т.е. младите да станат пълноправни и ангажирани

¹¹⁴ Пак там, стр. 104

членове на общността. Законът за младежта (чл. 6, ал. 1) въвежда задължението всяка година да се приема план в изпълнение на Стратегията, като се „разработва въз основа на събрана и обобщена информация за дейности и инициативи в сферата на младежта от съответните централни и териториални органи на изпълнителната власт“. Няма задължение планът по изпълнение на Стратегията да е обвързан със стратегическите и оперативните цели, нито със заложените задачи в самата стратегия. Законът за младежта въвежда изискването в изпълнение на Националната стратегия за младежта МС да приема национални програми за младежта по предложение на министъра на младежта и спорта, както и предоставя контрола върху изпълнението на програмите на министъра на младежта и спорта.

Правомощията на министъра на младежта и спорта са ясно и конкретно определени в чл. 9 и се отнасят до:

- Координацията на дейността на централните и териториалните органи на изпълнителната власт в изпълнение на политиката за младежта;
- Взаимодействие с младежките организации при осъществяването на държавната политика за младежта;
- Ръководството, организацията и координацията на програми и проекти в областта на младежта.

Министърът на младежта и спорта се подпомага от Национален консултативен съвет за младежта при провеждане на държавната политика за младежта, който:

- дава становища по проекти на нормативни актове и стратегически документи, които се отнасят до политиката за младежта;
- предлага мерки за постигане на целите на държавната политика за младежта;
- обсъжда и други въпроси, свързани с провеждането на политиката за младежта;
- административно се обслужва от администрацията на министерството;
- действа според утвърден от министъра правилник.

На областните управители и на кметовете по общини се вменява задължението по закон да:

- работят в тясно сътрудничество с ММС и младежките организации на съответното ниво;
- анализират състоянието на младежта и формулират приоритети и специфични цели за развитието на младежката политика на съответното ниво;
- да изготвят план за младежта на съответното ниво, който съдържа: анализ на състоянието, приоритети и специфични цели, описание на съвместни дейности, които допринасят за постигане на целите на Националната стратегия за младежта; организация и координация на дейностите за постигане на целите; Действия по наблюдение и оценка на областния план за младежта; ред и начин за осигуряване на информация и публичност на плана.

Според Закона за държавната администрация чл. 5 ал. 3 специализираната администрация подпомага осъществяването на правомощията на органа на държавната власт, свързани с неговата компетентност. При осъществяването на дейността министърът има възможност съгласно чл. 45 може да създава допълнителни експертни консултативни звена и работни групи. Законът за държавната администрация изисква приемането на устройствен правилник на всяко министерство от МС, с който се определя организацията, дейността, функциите и числеността на персонала на министерството.

Нормативната рамка в изследвания период претърпява съществено развитие и създава достатъчно предпоставки за реализиране на стратегическите цели и постигане на конкретни резултати и ефекти в съответната област на политиката. Това води до съществена промяна и в институционалната рамка, което създава предпоставки за уплътняване на принципите на държавната администрация и тяхната приложимост при провеждане на политиката за младежта.

ГЛАВА III: АНАЛИЗ НА МЛАДЕЖКАТА ПОЛИТИКА И ОЦЕНКА НА ПОСТИГНАТИТЕ РЕЗУЛТАТИ

Станалото класика изследване на политическите и икономическите корени на модерното общество на Полани¹¹⁵ откроява тезата, че държавната намеса се появява там, където има пазарен провал и проблем, който естествените регулатори не решават. Тази намеса не променя същността на пазара, нито ограничава неговия сектор, а само подкрепя действието му. Анализите на политическите практики на Хил и Брамли¹¹⁶ показват, че навлизането на частната инициатива в сектора на осигурителните и социалните права не ограничава обществената полза, в някои случаи може да повиши ефективността в постигането на социалните цели. Както провалите на пазара, така и провалите на демокрацията са рационални основания за публични политики. Това е възможност да се коригират и двата типа провали, възстановявайки с различна ефективност естествения обществен баланс. Тези анализи дават основания за защита на смисъла на участието на младите хора и техните организации, че могат да станат доставчици на различни услуги за превенция и развитие на потенциал в младежката среда, като държавата „отстъпи“ и ги обезпечи с ресурс.

Процесът на изработване на политиките и особено рационализацията му би спечелила, ако отговорната институция е наясно с това, което иска да постигне, и има доказателства, получени чрез рационални методи. Разбирането за публични политики включва тезата, че социалното управление е политически процес, както и че политиката полага общественозначими цели на развитието, съобразява се с условията за тяхното изпълнение, постига цели и отговаря на критерии за ефективност. Залагането на ефективността и ефикасността не става

¹¹⁵ Polany K., *The Great transformation*, Beacon press, 2 ed. Edition, 2001

¹¹⁶ Hill M., G. Bramley. *Analazying Social Policy*, Wiley-Blackwell, 1991

чак при изпълнението, а още при формулиране политиките. Ефективността е функция на максимално отворената политика, в която институциите са вертикално и хоризонтално свързани с политическите организации, гражданските представители и експертите, както и на естествената конкуренция на интереси, ценности и идеи.

Целта на настоящия анализ е да се установи това, което е създадено дали е в следствие на проведената политика, както и какво е влиянието на европейската младежка политика и съпътстващите я процеси. Също да се установи взаимодействието между институциите и политическите мрежи и това как допринася за осъществяването на заложените цели и постигането на очакваните резултати.

Оценката на резултатите се осъществява, за да се идентифицират промените и как тези промени са възприети от заинтересованите страни. Хората оценяват политиките чрез резултатите и как те влияят на техния живот. В този смисъл целите и инструментите се изработват във връзка с очаквани резултати, идентифицирани като благоприятни.

3.1 АНАЛИЗ НА РЕЗУЛТАТИТЕ И ЕФЕКТИТЕ ОТ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА МЛАДЕЖТА В ПЕРИОДА 1989-2019 Г. ПО ЕТАПИ.

В разглеждания период са обособени **три основни етапа** – първият обхваща времето след 1989 до 2000 г. (превръщането на Комитета в агенция и смяна на подхода); вторият обхваща периода от 2001 до 2009 г., което е периодът на изработване и действие на първата младежка стратегия; третият период е изработването, приемането и действието на втората национална младежка стратегия от 2010 до 2019 г.

3.1.1 Първи етап. Анализ на резултатите и ефектите от изпълнението на политики за младежта в периода 1989-2000 година

За периода 1989-2000 г. няма средносрочен стратегически документ със съответните стратегически цели, които да „начертаят“ пътя на държавната политика в сферата на младежта. Съответно няма и

конкретизирани задачи, както и очаквани резултати, които да очертаят каква промяна в състоянието на обществото се предвижда и как ще бъде постигната тя. Еднопартийната, идеологизираща програма за социализация на тоталитарното общество трябва да се превърне в либералнодемократична програма, която е плуралистична, ценностно ориентирана и опираща се на гражданското общество. Най-същественото, няма ясно идентифицирани проблеми пред младежката общност и значението за справянето с тези проблеми за общността нито в средносрочен, нито в дългосрочен план. От 1992 г. България става член на Съвета на Европа, като потвърждава ангажираността си към основните ценности на общността – права на човека, върховенство на закона и демокрация. Със започването на демократичния преход най-естествено е да се обърне внимание на „социализацията“ на бъдещите поколения по отношение на техните ценности, нагласи и предпочитания. Трябва да се осъществи преход, което означава да се структурират процеси на целенасочена промяна с очаквани резултати.

Информацията, на чиято основа се правят заключения за първия етап, е регистрирана чрез оценка на данните от проведени интервюта¹¹⁷ с активисти от този етап. Основният извод, който може да се направи, е, че първите няколко години на преход са хаотични, динамични и неясни, а ролите са смесени. Откриват се определения като „треска за забиване на колчета“, „мътни води за ловене на риба“, „тъмни години“, „хаос“, „пълна промяна“, „голямо разместване на пластове“. По отношение на определението за млади хора се регистрира изненада от въпроса. Респондентите определят себе си в първите десет години на прехода като млади на възраст, но които могат да участват наравно в голямата политика и нямат никакъв интерес да бъдат разглеждани като отделна целева група.

В средата на 90-те години (95-та) по поръчка на Комитета за младежта и децата е реализирано национално представително проучване.

¹¹⁷ Еленкова, Л. Развитие на младежката политика, 2019 г.

Изполвана е актуализирана методика от „Младежкия барометър“ и това дава възможност да се очертае картина на протекъл динамичен процес. Резултатите са представени на научна конференция и са публикувани в сборник „Българската младеж в условията на преход“¹¹⁸. Прави се сравнителен анализ на резултатите от 1987 г. и 1995 г. С този подход се представя една добра практика на проследяване на тенденции, посока на движението на нагласите, установяване на разлики и промени. Също така изследването обхваща основните области и ключови въпроси, по които може да се проследи благосъстоянието на младия човек в една хоризонтална перспектива.

През 1995 г. изследването отчита, че „младежта е с разкрепостено, демократично съзнание, но за демокрация е рано да се говори“. Същевременно с това едва 13 на сто мислят, че „у нас всички са равни пред закона“, а един от девет души счита, че „у нас политическата информация е достоверна“. Регистрират се някои парадоксални резултати в тези първи години, свързани с чувството на безсилие и зависимост. По-точно, че в условията на демокрация промени има, но не са в благоприятна посока. Също в ситуация на генерално по-либерално отношение към законодателството се появява сред младите подкрепа към „строги до жестокост закони“. Съществува консенсус сред младежите по въпроса за нарастването на връзките и ходатайството, даването на рушвет и корупция, както и уличната престъпност. Какво разбиране се развива в тези години, че може да се въздейства на това? От данните излиза, че се разчита много повече на „строги и принципни контролни органи“, а не на „вътрешни корективи на личността“. Вярата в „морално усъвършенстване“, „утвърждаване на подходящи ценности“ и „работа с контречно поведение“ се заменя с надеждата, че контролните органи могат да са достатъчно ефективни. От тези данни може да се заключи, че отговорността по-скоро се извежда навън, контролната роля се предава на външен орган, а не се върви в посока на „самоудържане“, „саморегулиране“.

¹¹⁸ Митев Петър-Емил, Българската младеж в условия на преход, Комитет за младежта и децата при МС, София

Отношението към политическия живот се определя като „индиферентно“: най-ниско електорално участие, ниска степен на политическа ангажираност, ниска степен от удовлетвореност от работата на институциите, висока критичност спрямо политическите партии, слаба заинтересованост от дейността на младежките организации. Липсата на стратегическа посока и ясна представа как и към какво младите хора трябва да се социализират се вижда и в отношението им към новата ситуация. Изглежда, че не я разбират особено и по-скоро са разочаровани от политическите и гражданските механизми. Това се потвърждава и допълнително от факта, че „с малка популярност се ползват и неполитическите младежки клубове“. Констатацията на Митев е показателна: „Политическият период на революцията е свършил. Младежта се е деполитизирала. Времето на младежката свръхорганизираност е необратимо отминало. И в едното, и в другото отношение махалото изглежда достига до другата крайност“.

След 1997 г. политиките на Комитета за младежта, физическото възпитание и спорта са насочени предимно към физическото възпитание и спорта. Като следствие на това са нормативната уредба и създадените механизми. Консултативният съвет от 1997 г. към КМФВС е с цел „повишаване на ефективността от приложението на Закона за физическото възпитание и спорта и Националната програма за физическото възпитание и спорта в Република България за периода 1997-2000 година“. В състава на КС влизат представители на институции, организации и общности, имащи отношение към развитието на цялостната система на физическото възпитание и спорта. Поради което обхватът на политиките и програмите разглеждат проблемите и потенциала на младия човек предимно в тази област.

В структурите на Комитета има отдел „Национални програми за младежта“, към който е определена Експертна комисия, която да разглежда и взема решения по постъпили проекти съгласно Наредба за финансово подпомагане на проекти за младежки и детски дейности на КМФВС. От наличните протоколи на одобрените проекти се вижда, че се допуска „одобрение“ на проекти, но без

финансов ангажимент от страна на съответната институция. През 1998 г. на последната сесия на приемане и разглеждане на проектни предложения в протокола е записано, че „проектите са одобрени, но КМФВС няма финансов ангажимент“. Тази процедура е интересна за разглеждане и тълкуване, от една страна на позицията, в която е институцията по отношение на другите заинтересовани страни, от друга страна, правата на съответните организации да извършват дейности и да бъдат активни.

В подкрепените проекти могат да се проследят приоритетни линии, свързани с предоставяне на информация на младежи чрез развитие на центрове и системи за младежка информация и консултация към младежки домове и центрове в страната като продължение на програма МИКС (младежка информационна и консултативна служба); форми за съвременни дискусии чрез Интернет по младежките въпроси, обмен на мнения, набиране на бази-данни от ресурсни организации и фондации по младежки проекти в различни области, поддържане на конферентни връзки с български младежи и студенти в чужбина, межкултурното разбирателство, споделяне на добри практики и развитие на нови компетентности в сферата на младежкото предприемачество. Това, което не може да се проследи, е на какви краткосрочни или средносрочни политически цели отговаря предоставянето на тези публични средства (когато са предоставени) и каква е реализираната промяна. Ангажирането на организации по решаването на обществени проблеми освен с формално одобрение трябва да е подкрепено и със съответния публичен ресурс. Даването само на „одобрение“ не обяснява ангажимента към политиката както на държавните, така и на гражданските организации. Казано с други думи, гражданските организации не се нуждаят от институционално одобрение, за да развиват дейността си, да създават добри условия за младите хора, да предоставят информация или консултация, да осъществяват доброволчески инициативи. Те може да се нуждаят от конкретно специфично разрешение за достъп до място, определена целева група или ползване на обществена

инфраструктура. Това институционално поведение по-скоро може да се определи като „остатъчен рефлекс“ от предходния политически режим, но в нова демократична ситуация. И ако по-горе се поставя под въпрос доколко младите хора разбират демокрацията и нейните механизми, тези подходи и процедури поставят под въпрос и разбирането от страна на самите институции.

Наредбата за Условиата и реда за финансово подпомагане на проекти за младежи и детски дейности, издадена от КМФВС през 1999 г. въвежда допълнителни административни ограничения и тежести. Не допуска отстраняване на неточности по входираната документация в срок и задължава назначаването на „наблюдаващ проекта **служител в управлението**“. Тези условия по-скоро поставят гражданските организации в положение на подизпълнител, който изпълнява „обществена поръчка“. И отдалечават възможността за ангажирането им като самостоятелни организации, които имат право да отправят независимо предложение, да реализират дейности и да постигнат съответните резултати. На този етап отношенията са очевидно строго йерархични, субординативни и свръх контролиращи. Въпреки запазването на „цялата власт“ в отговорната институция не може да се потвърди, че това улеснява постигането на обществени резултати. От една страна, защото няма ясно формулирани стратегически (дали краткосрочни, или средносрочни) цели, от друга страна, защото липсват анализи и оценка на конкретните резултати, постигнати през съответните проекти или директно от институцията.

С преструктурирането на Комитета в Държавна агенция се прави промяна и се създава самостоятелна програма за младежки дейности със Заповед на Председателя на ДАМС. Програмата актуализира програма „Младежки и детски дейности“ на КМФВС, както се утвърждават и Правила за финансиране на младежки проекти и проект на Договор между ДАМС и бенефициенти. Програмата отразява фокусирането върху **младите хора като самостоятелна група**, но запазва подкрепата си за организации и неформални групи, които

се занимават с **„детски“ дейности и развитие на потенциала на децата**. Със създаването на Държавна агенция за закрила на детето през 2000 г. се обособява самостоятелен специализиран орган за координиране и контрол за осъществяване на държавната политика по дейности за закрила на детето, „децата“ и „младежта“ се обособяват като две отделни групи със своите специфични потребности.

През 2000 г. са определени приоритетни области със „социална насоченост“, „образование, изкуство и култура“ и „управление и икономика“. В Общите условия на правилата за финансиране се дава „преимущество на крупни проекти, чиито ефект рефлектира на цялата територия на страната“, както и на „проекти, чиито резултат е обозрим и реално постижим в сравнително къси срокове.“ Процедурата за кандидатстване определя срок от 10 дни на подаване на документи в Деловодството на ДАМС за изработване на предложение. **Условията за кандидатстване, пред които са поставени организациите, предполагат добър административен, организационен и финансов капацитет, което значително стеснява кръга на възможни бенефициенти.** В посочените условия не се отразява вътрешногруповите особености на младежката аудитория, техния капацитет, интереси и потребности. По-скоро се продължава линията на строго йерархично и субординативно възлагане на дейности на единици организации, които трябва след това да ангажират „разпръснатата аудитория“. Подходът се приближава към това, което Кржаклевска и Уилямсън определят като „патриархално развитие“ на младите и съответно използва подходящия инструментариум.

В допълнение се открива противоречие между Условията за кандидатстване по Програмата и Правилата за финансиране, свързано със „субектите на финансиране“. Програмата отхвърля възможността организации, регистрирани по Закона за лицата и семейството, да бъдат финансирани. Правилата обаче определят, че „субекти на финансиране по Програма „Младежки дейности“ са юридически лица и организации, регистрирани по Закона за лицата и семействата, Закона за политическите партии, Закона за чита-

лицата и Закона за просветата, Закона за висшето образование и Закона за местното самоуправление и местната администрация.”¹¹⁹. Правилата не допускат финансиране на „неформални групи“ пряко, като такива инициативи могат да бъдат подкрепени чрез посочените организации. Определя се и горна граница на младежкото участие на 26 години, съобразена с политиката на ООН, но няма ясна доказана връзка с националния контекст и обяснение защо се прилага директно тази международна практика. Проектите преминават през разписана Процедура, като процедурата стартира с резолюция на председателя на ДАМС до директора на Дирекция „Младеж“. Последният разглежда проектите, като ги разделя на „микро“ и „макро“. След това докладва „макропроектите“ на Постоянен експертен съвет на ДАМС, „микропроектите“ се предават на съответен експерт, който дава становище. **Окончателното решение за финансирането на проектите** се взима от Председателя на ДАМС, а „след вземането на решение за финансово подпомагане на даден проект и подписването на съответния договор, директорът на Дирекция „Младеж“ се заема с контрола по осъществяването на проекта по целесъобразност, а директорът на Дирекция „ФСДУС“ контролира финансовата и счетоводната отчетност. За изпълнение на тези свои функции те могат да упълномощават и други свои експерти на ДАМС, но само с изрично пълномощно.”¹²⁰. Този процедурен подход е свръх централизиран, което може да се обясни до известна с желанието за гарантирани резултати и/или с прилагане на познати подходи от предходен политически режим. От друга страна, трудно може да се характеризира с обективност, прозрачност и демократичност. Експертният съвет изпълнява по-скоро роля на изработване на становище, върху което да се вземе централизирано решение. Експертният съвет не е в роля на „независима комисия“,

¹¹⁹ Правила за финансиране на младежки проекти за 2000г. по програмите за младежки дейности на ДАМС, ЦДА, ф. 593, оп. 4, а.е. 14

¹²⁰ Правила за финансиране на младежки проекти за 2000г. по програмите за младежки дейности на ДАМС, ЦДА, ф. 593, оп. 4, а.е. 14

която да взима решения спрямо предварително зададени приети указания, критерии, карти за качествена оценка.

В архива на Комитета, впоследствие и държавна агенция, са налични финансираните проектни предложения, където се откриват количествени данни за броя засегнати/участвали лица. Няма оценка на резултатите и регистрирана промяна в следствие на проведената политика. Подходът на публичната политика включва отделни дейности – програма и подкрепени проекти. Не се извършва цялостен цикъл на политиките - от дневен ред до оценка. В този първи етап **няма и данни за изготвяне на анализ на публична политика в сферата на младежките дейности** през определен период или мандат. Това е по-скоро подход на свеждане на централната политика надолу за изпълнение, но не и публичното управление и съответно на новата ситуация в държавата и демократичната посока на обществено управление и промяна.

В този етап може да се приеме, че политиката в сферата на младежта е свързана с подкрепата на проекти, ориентирани към информирането на млади хора, социална насоченост, както и развитие на международно сътрудничество. Тази подкрепа обаче не е аргументирана предварително с ясни и дългосрочно приети приоритети, идентифицирани проблеми, очаквани резултати, конкретни индикатори за измерване на постигнатите резултати, както и ясни критерии за избор на решение.

Няма и изградена система за научноизследователска работа, която да обслужва държавата и обществото с информация за младежта и нейното развитие. Няма регистрации на реално съществуващите младежки групи, тяхното състояние и как реализираните проекти и дейности са регистрирали промяна (резултат). Трудно може да установят постигнати ефекти, защото няма ясно формулирани цели, чрез които да могат да се измерят тези ефекти.

В този етап по-скоро се използват традиционните оценки за законосъобразност и икономичност и все още се стои далеч от измервания на ефективността, ефикасността и качеството на пуб-

личните услуги. Има завишено изискване за административен и организационен капацитет на бъдещите бенефициенти, като няма установено замерване на наличен капацитет, на който да се разчита. Също така няма създадени механизми за развитие на капацитет сред младите хора и техните организации, защото съответните не се разглеждат като партньори в процеса, а по-скоро като подизпълнители в подчинена позиция. От друга страна, младите вече не могат да бъдат задължени и пряко подчинени да участват и по-скоро остават отдалечени или в страни от политическите намерения. Това създава условия за фрагментираност и силно стесняване на кръга от „партньорите“, участващи в политическата мрежа при изпълнението на политиките за младите хора в страната.

3.1.2 Втори етап. Анализ на резултатите и ефектите от изпълнението на Стратегията за национална младежка политика за периода 2003-2007.

Първата, разработена през 2002 г. и утвърдена през 2003 г., Стратегия за национална младежка политика¹²¹ от Министъра на младежта и спорта е за периода 2003-2007 г. За изработването на Стратегията е сформиран Междуведомствен експертен съвет, а Министерството на младежта и спорта е определено за координатор и по изпълнението. Основни принципи са национален консенсус, дългосрочност, **европейски характер**, законодателно, ресурсно и информационно осигуряване. Европейските политики директно „захранват“ националния стратегически документ. Уточнява се, че „стратегията за национална младежка политика се базира на Бялата книга на Европейската комисия от 2001 г., Европейска харта за участието на младите хора в живота на общините и регионите от март 1992 г. и решенията и препоръките по въпросите за младежта на Съвета на Европа. Посочва се, че е в синхрон с открития метод на координация и се вписва в новата рамка за сътрудничество в областта на младежката политика в Европа“¹²².

¹²¹ Стратегия за национална младежка политика за периода 2003 – 2007г.

¹²² Пак там, стр. 1

Документът обхваща данни и анализи на проблематични области, идентифицирани в Годишния доклад от 2002 г.: демографски процеси, здравеопазване, образование, младежка заетост, гражданска активност, свободно време и културна среда. Определя стратегическите цели, подцели, като ги разделя на дългосрочни, средносрочни и краткосрочни, както и приоритети, целева група и какви дейности трябва да бъдат извършени, очакваните резултати и показатели за оценка на изпълнение (Приложение 1). Рамката включва етап на наблюдение, оценка и контрол, както и финансово осигуряване.

Европейско „влияние“ се открива и по-рано в утвърдената Програма „Младежки дейности“ в края на 2001 г. В Първа глава вече са посочени **Европейската харта за участието на младите хора в живота на общините и регионите** на Съвета на Европа, както и Декларацията на XXXVIII Народно събрание. Препоръката е да се използва потенциалът на младите хора и да се развият механизми за тяхното участие в живота на общините и регионите. Програмата се насочва към „политика за подпомагане на младите хора у нас да станат социално-адаптивни личности, променящи себе си и околната среда в синхрон със съвременните тенденции и изисквания“¹²³, като я поставя в **„контекста на бъдещото членство на България в Европейския съюз“**. Условието за кандидатстване, редът на приемане, оценяване, договориране и отчитане на проектите са определени в Наредба 2 от 29.11.2001 г. Програмата определя програмни приоритети. Също така предвижда финансиране на проекти по 5 основни направления:

- Повишаване на **мотивацията и насърчаване на заетостта** сред младите хора;
- Насърчаване **младежкото участие в живота на общините**;
- Активна **здравна и социална защита** за младежите;
- Съвременни форми на **младежка информация**;
- **Социални и културни дейности за млади хора**.

¹²³ Заповед и програма „Младежки дейности“, ЦДА, ф. 593, оп. 4, а.е. 21

Младежкото участие е основен фактор за развитие на гражданско участие и политическа култура сред бъдещото поколение. Поради факта, че няма ясно формулирани стратегически цели в началото на новия демократичен политически режим, във втория период държавата видно избира да се „облегне“ на добри практики от наднационални европейски организации. Участието на младите хора в процеси на вземане на решение, които пряко касаят техния живот, е съществена част от развитието на умения за поемане на отговорност и управление. От една страна, това пряко повлиява развитието на личния капацитет на младия човек да бъде архитект на собствения си живот, от друга страна, възпитава отговорни граждани, които разбират функционирането на обществените процеси и ролята на прякото участие.

Променя се и процедурата за оценка на изпълнените проекти, като включва оценка на комплексното съдържание, очаквани резултати и практика, мултиплициране и новаторство, гаранции за проекта. Това ангажира кандидатстващата организация с нов подход при осъществяването на проекта. Програмата въвежда ограничения за финансиране на проекти на политически партии и организации, професионални съюзи, кооперации и религиозни организации. Също така на организации, които „не са изпълнили условия при предходно финансиране“. Програмата **дефинира и териториален обхват, както и видове проекти в зависимост от тяхната продължителност** (краткосрочни, средносрочни и дългосрочни) и в зависимост от това какви са максималните суми за подкрепа. Програмата въвежда и свой запазен знак.¹²⁴

В края на едногодишния програмен период ДАМС възлага изготвяне на **анализ на изпълнението на програмата на независими външни консултанти**. Анализът обхваща нормативната уредба и административни процедури; човешки ресурси и административен капацитет, ангажирани с Програмата; информационните средства и техники за по-

¹²⁴ Приложение. Заповед и програма „Младежки дейности“, ЦДА, ф. 593, оп. 4, а.е. 21

пуляризиране; финансовите ресурси за обезпечаване на проекти по Програмата и анализ на изпълнението по отделните подпрограми.

С подготовката и приемането на Стратегията се въвежда нов подход, в чиято основа има конкретно формулирана стратегическа цел: *Създаване на устойчиви механизми за съхранение, развитие и инвестиране в младежта като **социален капитал** на България и Обединена Европа*. Към основната цел има разписани стратегически подцели, приемане на програми, включване на общността чрез проектна дейност в изпълнението на заложените цели и изготвяне на годишни доклади, както и анализи за напредъка и състоянието. Стратегията съдържа основните цели на програмите за младежки дейности за 2004-2005, 2006 и 2007 г.:

- Програма за младежки дейности 2004-2005 г. е с основна цел „реализация на проекти от младежки неправителствени организации на регионално и национално ниво за решаване на конкретни проблеми, определени от младите хора по региони, с оглед на съхраняването, развитието и инвестирането в младежта като социален капитал на страната;
- Програмата за младежки дейности през 2006 г. е с основна цел „подпомагане на интеграцията на младите хора в обществото, създаване на предпоставки за пълноценно използване на свободното време, за повишаване на здравната им култура, удовлетворяване на социалните и духовните им потребности, приобщаването им към ценностите, културата и европейския модел на младежка активност“;
- Програмата за младежки дейности за 2007 г. е с основна цел „активизиране на българските младежи в европейското гражданско общество и изграждането на европейско съзнание. Прилагане на европейски модели за развитие на младежки услуги и мобилност за повишаване на благосъстоянието на младежите“.

В изпълнение на Стратегията за национална младежка политика за периода 2003-2007 г. отговорната институция създава Програма за младежки дейности 2004-2005 г., приета с протоколно Решение на

Министерски съвет № 14/08.04.2004 г. и е разработена на основание чл. 8, т. 4 от Закона за физическото възпитание и спорта, в съответствие с целите на Управленската програмата на правителството "Хората са богатството на България". Програмата е структурирана в три подпрограми. Програмата за младежки дейности 2006 -2007 финансира проекти и идеи в четири подпрограми, също в синхрон със Стратегията. Двете програми демонстрират разбирането на институцията за приемственост в темите с цел постигане на устойчиви резултати:

Подпрограми през 2004-2005	Подпрограми през 2006-2007
<i>Младите в действие</i>	<i>Младите в действие</i>
<i>Неформално образование</i>	<i>Всеки е личност</i>
<i>Анализ и добри практики</i>	<i>Идеен капитал</i>
	<i>Национални инициативи и кампании</i>

През **2007 г. направеният анализ показва**, че общините все още нямат готовност и необходим финансов ресурс за предоставяне на адекватни, модерни, европейски услуги за свободното време на младите хора. През 2007 г. българското правителство в лицето на ДАМС стартира Национална програма „Младежки информационно – консултантски центрове (МИКЦ) 2007-2010 г. Програмата създава условия за **партньорство между държавата, общините и неправителствените организации**. През 2007 г. са покрити всички областни административни центрове. Процесът на създаване на МИКЦ не е просто „възраждане“ на дейността на бившите младежки домове, а една **„модерна форма на публично-частно партньорство за предоставяне на услуги за младите хора“**. Всеки един от субектите на това партньорство участва със свои ресурси и споделя управлението и риска от изпълнението на своята част от проекта. Публичните институции, общините и държавата предоставят материални ресурси за оборудване и изграждане на

младежка база. Темите на дейност включват широкия спектър от разширяване на знанията, опита и уменията на младите хора за приобщаването им към ценностите на гражданското общество до наука, култура, изкуство, предприемачество, здравословен начин на живот и спорт, консултантски услуги в подкрепа на личностното, общественото и икономическото развитие на младите хора и услуги за организиране на свободното време. МИКЦ-овете са модерна форма на партньорство между гражданския сектор, местните власти и държавата, което обединява потенциала на три публични субекта – държавата, местните власти и гражданските структури за работа в полза на младите хора. Тези центрове са „нов етап в развитието на младежката информационна и консултантска инфраструктура за младите хора“ в страната. Те са „стратегически субекти“, с които може да бъде провеждана дългосрочна младежка политика с предоставяне на безплатни услуги за подрастващите и младите в различните области: образование, здравеопазване, култура, изкуство, правни консултации и други дейности за свободното време и за успешната кариера на младия човек. Бенефициери на тези проекти са младежки организации или неправителствени организации, които работят в полза на младите хора.

В началото на 2008 г. МС приема нова програма за Младежки дейности за периода 2008-2010 година, която създава условия за изпълнение на приоритетите на „националната политика за младите хора“ чрез финансиране на ниско бюджетни проекти за свободното време. Новата програма е „наследница на пет годишната традиция за партньорство на младите хора и Държавната агенция за младежта и спорта“ **и е базирана на подробен анализ** на независим консултантски екип на Програмата през 2006-2007 г., направен в края на 2007 г. Анализът обхваща изследване на нормативната уредба и административните процедури, на човешките ресурси и административния капацитет, на финансовите ресурси и изпълнението на отделните подпрограми. Изводите **„показват нарастващ интерес от страна на гражданския сектор да партнира на ДАМС**

при изпълнението на националната младежка политика”, което се определя от нарастването на броя подадени проекти с 40 %. Отправени са препоръки към разширяване на възрастовите граници на целевата група на проектите, оптимизиране на финансовите правила и формиране на баланс между изискванията към кандидатите и размера на отпусканите средства.

Новата програма е съобразена „изцяло с отчетения интерес в областта на неформалното образование”, което съвпада и с целите на Стратегията, която е с изтекъл срок, но реално продължава да въздейства. Програмата за младежки дейности е структурирана в три подпрограми:

<i>Подкрепа и развитие</i>	Насърчава инициативността на младите хора, развива устойчивото поведение, мобилността и капацитета на младежките организации, мотивация за работа на млади хора с млади хора и партньорство между младежки организации.
<i>Възможности и реализация</i>	Включва „младежко творчество и културен диалог”, „превенция на рисковото поведение”, „гражданска активност и доброволчество”, „здравословен начин на живот” и „реализация и бизнес”.
<i>Национални инициативи и кампании</i>	Подкрепя провеждането на целенасочена политика във всички региони на страната. Продължителността на проектите се определя от управляващия орган в „съответствие с приоритетите на националната младежка политика”.

В изпълнение на Стратегията за национална младежка политика за периода 2003-2007 г. отговорната институция създава програми за младежки дейности с периоди на действие от 2004-2005, 2006-2007, 2008-2010 г. Тези програми имат за основна цел да повишат качеството на живот на младите хора, да ги съхранят и да ги развият като социален капитал на нацията, да повишат младежката ангажираност и участие. За обезпечаването на достъпа до младежка информация и услуги действа и Национална програма „МИКЦ - 2007-2010”. Различ-

ните програми и подпрограми са свързани с очакваните резултати на Стратегията (Таблица 5), както следва:

Таблица 5: Очаквани резултати съгласно Стратегията за национална младежка политика за периода 2003-2007 г.

Подпрограма	Очаквани резултати от Стратегията
Подпрограма „Младите в действие“ Подпрограма „Възможности и реализация“	„повишена роля на младите хора в гражданското общество “ „създаване на младежки клубове, зони, и пространства в страната“ „повишаване на информираността на младите относно възможностите за осмисляне на свободното време“ „повишаване на активната гражданска позиция и включване на младите хора в дейности по превенция на зависимости – наркомания, алкохолизъм, тютюнопушене, както и СПИН и други болести, предавани по полов път“
Подпрограма „Неформално образование“ Подпрограма „Всеки е личност“ Подпрограма „Възможности и реализация“	„прилагане на европейски модели за работа с млади хора“ „повишено ниво по отношение на информираност и придобити умения и знания за здравословен начин на живот“ „повишаване на активността и успешната реализация на младите хора на пазара на труда и оптималното използване на възможностите за повишаване на квалификацията, посредством формално и неформално
Подпрограма „Анализ и добри практики“ Подпрограма „Идеен капитал“	Прилагане на европейски модели на работа с младите хора при разработване на програмите за младежки дейности Повишаване на качеството на предлаганите младежки дейности и услуги, образование“ „законово регламентиране на статута на младежкия доброволец и младежкия работник“

Национални инициативи и кампании – средство за провеждане на целенасочена политика във всички региони на страната	„прилагане на европейски модели за работа с млади хора“ „участие на младите хора в местното самоуправление за решаване на младежките проблеми“
МИКЦ	„повишаване информираността на младите хора относно възможностите за осмисляне на свободното време“ „повишаване на качеството на предлаганите младежки дейности и услуги в образованието“ „участие на младите хора в местното самоуправление за решаване на младежките проблеми“ „повишаване на активността и успешната реализация на младите хора на пазара на труда и оптималното използване на възможностите за професионална квалификация посредством формално и неформално образование с оглед адекватната реакция на промените на пазара на труда“

Източник: Приложение 1

Основни бенефициери на програмите са първоначално младежки организации по смисъла на ЗФВС (с преобладаващо младежко мнозинство в управлението), регистрирани по ЗЮЛНЦ. В следствие се „отваря“ възможността и **организации, работещи в сферата на младежта**, като това отваряне има „европейски характер“ и има за цел да „оптимизира активността на гражданския сектор да работи за развитието на младите хора в България“. Проектите имат различен обхват: **местен, общински, областен, регионален и национален**. Условиата за финансиране и процедурата по кандидатстване и оценяване, начинът на изпълнение и отчитане на проектите става по наредба, приета с Постановление на МС. Наредбата предоставя информация за процедурата и „гарантира прозрачност при оценяването на проектите и изразходването на средства за младежки проекти по програмите за младежки дей-

ности". За изпълнението на програмата и коректното проследяване на всеки проект е **създаден софтуерен продукт** Youthnet, който представлява база данни на всички проекти, постъпили в Дирекция „Младеж“ и по двете програми, координирани от ММС/ДАМС. Има оповестени четири крайни срока за подаване на проектни предложения. На разположение за **осъществяване на консултации и контрол** са експерти от дирекция, която отговаря за младежките дейности. Тази промяна е също в следствие на изпълнението на Стратегията (Таблица 6):

Таблица 6: Очаквани резултати съгласно Стратегията за национална младежка политика за периода 2003-2007 г.

Реализирани дейности	Очаквани резултати спрямо Стратегията
Експертите на дирекция „Младеж“ са ангажирани да дават консултации и оказват съдействие на желаещите да подадат проект.	„Увеличаване на броя на кандидатстващите организации с проекти по програма „Младеж“
Текущ контрол и мониторинг на проектите, които са получили финансиране по Програмата за младежки дейности. Извършват се проверки във всеки един етап от реализацията.	Повишаване на качеството на предлаганите младежки дейности и услуги

Източник: Приложение 1

Успоредно с реализирането на националната програма за младежки дейности се изпълнява и програмата на Европейската комисия в сферата на младежта. До 2006 г. това е програма Младеж, а от 2007 г. това е програма „Младежта в действие“.

На 22 април 2005 г. Министерството на младежта и спорта изготвя справка „Европейски съюз и младежта“¹²⁵ по искане на Минис-

¹²⁵ Справка „Европейски съюз и младежта“ от Министерство на младежта и спорта, ЦДА, ф. 593, оп. 6, а.е. 29, стр. 22

терството на външните работи, Дирекция „Евроинтеграция“. Справката съдържа информация за европейски младежки програми, координирани от ММС:

- Програма „Младежка мрежа“ – финансира трансгранични дейности, младежки или училищни обмени между две, три или повече страни от Югоизточна Европа. Допустими програмни страни са България, Сърбия, Македония, Босна и Херцеговина, Албания, Хърватска, Косово и Черна гора. Основните цели на програмата е неформално обучение на младите хора между 15 и 30 години в демокрация, права на човека, мир и толерантност, межкултурно разбирателство и др.;
- Програма „Евродеск“ – ММС е координатор на програма „Евродеск“. Програма „Евродеск“ е европейска мрежа за младежка информация, която функционира чрез своите информационни точки в различни места;
- Програма на ЕС „Младеж“ – програма на ЕС за свободното време на младите хора на възраст между 15 и 25 години, която подкрепя младежки обмени, доброволен труд в друга държава и младежки инициативи в рамките на населеното място на младите хора.

Програма „Младеж“ отбелязва интерес от страна на общността, но при програма Младежта в действие 2007-2013 г. на ЕК се отбелязва и сериозен ръст в областта на управляваните средства от ЕС за развитието и насърчаването на младежки инициативи през самата програмата. Програмата се управлява от Националния център за европейски младежки програми и инициативи (НЦЕМПИ) към МС. Като безспорен е определен фактът, че един от най-сериозните успехи през година е участието и доброто управление на европейските програми, финансиращи младежки дейности и проекти. За този успех се отбелязва, че спомага създаването на **Национален център за европейски младежки програми** и инициативи към Министерски съвет през 2007 година. Като „така се гарантира възможността на българските младежи да реализират правото си да

бъдат част от европейското семейство на програма „Младежта в действие 2007-2013 г.". Работата на центъра дава възможност на българските младежи да кандидатстват за 9,5 млн. евро в рамките на програмния период. Програмата „Младежта в действие 2007-2013" е една от възможностите за финансиране на младежки инициативи на ЕС. Тя предлага финансиране на проекти в пет основни дейности - Младежта на Европа, Европейска доброволческа служба, Младежта на света, Младежки работници и поддържащи дейности и Подкрепа за европейско сътрудничество в младежката сфера. Тези дейности се реализират основно в свободното време на младите хора. Позитивните тенденции в изпълнението на европейските политики за младите се поддържат и през цялата 2008 г. (Таблица 8). В сравнение с 2007 г. нарастването е почти с 50%. **Работата на Агенцията се характеризира с „по-голяма близост" до младите хора и техните нужди и проблеми, много по-голяма отвореност и приветливост.** Това доближава държавната администрация до НПМ и НПУ.

Като пример за съчетание на европейски и национални политики в сферата на младежта може да се посочи реализирането на европейската кампания за разнообразие, права на човека и участие - „Всички различни – всички равни". По кампанията са осъществени 12 проекта, финансирани през „Програма за младежки дейности 2006-2007" г., подпрограма „Национални инициативи и кампании", разпределени по години (Таблица 7):

Таблица 7: Финансирани проекти по кампанията „Всички различни – всички равни" по години

Подпрограма „Национални инициативи и кампании"	2006	2007
Всички различни – всички равни	5	7

Таблица 8: Подкрепени проекти и дейности по националната и европейската програма в сферата на младежта в периода 2004 до 2008 г.

	2004		2005		2006		2007		2008	
	Под-ден	Одоб-рен	Под-аден	Одоб-рен	Под-аден	Одоб-рен	Под-аден	Одоб-рен	Под-аден	Одоб-рен
НП	176	59	157	65	148	66	313	109		79
МИКЦ						10		32		4+32
Младеж/ Младежта в действие	450	134	230	120	218	198	192	106		158
Евродеск точки	1 нац. Бюро 51 точки		1 нац бюро 37 точки		48 точки					

Програмите са разработени като механизъм за изпълнение на заложените (национални и европейски) стратегически цели. Инвестира се в развитието на младите хора чрез финансиране на неправителствени организации, работещи в тяхна полза или създадени от самите тях. Създават се и условия за формиране на отношения между местните власти и неправителствени организации за съвместни дейности. По този начин и **неправителственият сектор, и органите на изпълнителната власт формират „административен капацитет“ за реализация на съвместни проекти.** Отбелязва се, че нарастването на размера на средствата за младежки инициативи и проекти в страната, обмяната на опит и подкрепа от страна на администрацията **укрепва капацитета и активността на младежкия граждански сектор** за пълноценно развитие на младите хора през свободното време. Тази подкрепа и средства не само стимулират активността на младежите, но и създават трайни навици и опит да работят по определени стандарти и правила. Тези резултати са **отчетени и като нематериални блага.** Като **основен резултат от действието на политиката за млади хора** е посочен „увеличеният брой активни младежки неправителствени органи-

зации, осъществили дейности, свързани с повишаването на гражданската активност и социалната ангажираност на младите хора.”¹²⁶ Също е посочен и нарастващ интерес от страна на младите хора по отношение на един от основните приоритети от Стратегията за национална младежка политика – **гражданско образование, ангажиране на младите хора в обществения живот на страната и приобщаване към основните демократични ценности.**

В този втори етап се вижда изцяло нов подход в начина, по който се формулира, изпълнява, анализира и оценява младежката политика. Формалното действие на първата Стратегия за национална младежка политика е от 2003 до 2007 г., реално оказва въздействие и върху Програмата за младежки дейности 2008-2010 г. Започва внасяне на „рационалност в обществените процеси“ чрез процес на формулиране на общовалидно и консенсусно решение. Формулира се генерална обща цел. Видима разлика има и в начина, по който се прави връзка между заложената цел и подцели, разработените програми и резултатите, които трябва да се постигнат. Започва и процес на анализ на тези резултати и рефлексия върху следващото програмиране. Може да се регистрира „европейското влияние“ както в темите, които влизат в направленията и подпрограмите, така и в начина на провеждане на самата политика.

В началото на втория етап **младите хора са изведени като приоритет** в правителствената политика. Начинът, по който е формулирана самата Стратегия, поставя под въпрос как те биват възприемани – като обект или субект, въпреки фокуса върху европейските младежки политики и желанието за възприемане на техните добри практики. Съгласно изнесените данни предвид се взимат документите на Европейската комисия (Бялата книга) и Съвета на Европа (Европейската харта за участието на младите хора в живота на общините и регионите), както и данни от направено изследване през 2001 г. **Стратегията обаче е представена пред заинтересованата**

¹²⁶ Пак там. Стр. 96

общност в завършен вид. Това оспорва принципите, заложили в двата посочени европейски документа за включването на младите хора в процесите на вземане на решение. Също поставя под въпрос същинското разбиране на тези принципи от страна на институцията. С приемането на Стратегията се създават условия „политиката да се приеме като целенасочена поредица от действия“, следвани от заинтересованите страни в конкретна област. Взимат се предвид добрите практики от европейските организации, но на този етап са предимно свързани с рамката, структурата и механизмите, но не се отчита промяна в същината на функциониране на държавната администрация. Принципиите на отворения модел на младежко развитие изглежда, че се следват по-скоро „защото така трябва“ в конкретния модел, а не защото биват разбирани и приети.

В новия подход могат да се открият и елементите на НПУ (посочен като подход и в Бялата книга на ЕК), свързани с преход от традиционните йерархизирани форми на организация към мрежови форми, изнасяне на акцента върху резултатите, ефективността и координацията (резултати и показатели за оценка в Стратегията), създаване на мрежово общество на съвременни адаптиращи се чрез учене организации и активни граждани чрез овластяване и партиципативни методи. Въвеждат се и системни измервания (характеристика и на НПМ), както и се правят опити за въвеждане на стандарти в младежките услуги. Заради изпълнението по програма *Младежта в действие* се създава самостоятелна младежка агенция. Работата на агенцията по анализирания данни се оценява като успешна и „заради близостта до младите“.

През този етап започва процес по изработване на самостоятелен закон, който да регулира младежката сфера. Подписва се и споразумение с НСОРБ, което освен че е в синхрон с Хартата на Съвета на Европа, но и разширява общността на политиките за младежта. Въпреки че младите хора се разглеждат като обект, пред тях все повече се отварят възможности за инициативност. Младите хора се насърчават да създават собствени организации, както и тяхно на-

ционално младежко представителство. Допълнително се осъзнава и запълва нуждата от развитие на капацитета на младежките организации за управление на проекти. Това спомага изпълнението на младежката политика чрез допълнителни участници и включвайки компонентите, посочени от Уилямсън – подобрен капацитет, увеличено покритие, оптимизирана координация (знае се какво правят заинтересованите страни), развити нови компетентности (и в двете страни), намалена цена (много по-ефикасно е да се работи със заинтересовани организации, особено на локално ниво).

С въвеждането за задължителното изискване съответната институция да изготвя годишен доклад за младежта се структурира формална завършеност на процеса по изпълнение. В тази завършеност се виждат поставени цели, взети са решения и са предвидени публични ресурси за изпълнението на тези решения, изготвя се отчет за постигнатите резултати, като се създават документална основа за анализ и оценка дали политиката постига своите цели и какво е съответствието. В Стратегията се въвежда и система от „показатели за оценка на изпълнение“: съответствие на целите на стратегията с потребностите и приоритетите на младите, ефикасност, ефективност, полезност, устойчивост и един косвен индикатор: присъствие на младежката тема в медийното пространство. В годишните доклади не се открива механизъм за проследяване на постигнатите резултати спрямо формулираните цели и заложените индикатори. Прави се несистематичен сравнителен анализ в отделните години на постигнатите резултати, като липсва цялостна оценка на периода спрямо основната стратегическа цел и формулираните подцели. В годишните доклади има систематизирана информация, предоставена от различни органи на изпълнителната власт, която се отнася до политики за младите хора в отделни сектори. Въпреки заявените политически намерения, не се откриват данни за наличен координационен механизъм. Механизъм, с който да може да се проследи влиянието, което посоката на стратегията оказва върху различните секторни политики, както и интеграцията на стратегическите цел,

подцели, дейности и резултати. Младежката политика и в този етап е по-скоро вертикална и „във властта“ на едно министерство, отколкото хоризонтална и с разпределено координационно влияние върху различните области, които пряко засягат живота, реализацията и социализацията на младите хора.

На този етап **държавата все още се възприема и като единствен участник във формулирането на дневния ред и политиките**. От една страна преходът от йерархични форми на организация към мрежови е постепенен и по-скоро външна (следване на европейски подход), отколкото вътрешна потребност, от друга страна, капацитетът на другите участници в общността на политиката тепърва се изгражда.

3.1.3 Трети етап. Анализ на резултатите и ефектите от изпълнението на Националната стратегия за младежта 2010-2020 г.

Втората разработена стратегия, приета от МС през 2010 г. и приета през 2012 г. от Народно събрание по предложение на МС чрез Министерството на образованието, младежта и науката, е със срок на действие 2010-2020 г. Новата стратегия надскача един управленски мандат и задава визия, която би следвало да осигури посока и при нови политически условия. Това също показва развитие в целеполагането при публичното управление в положителна посока. Стратегията конкретно **„налага прилагането на многосекторен подход в политиката за младежта“**¹²⁷ поради широкия обхват на проблемите, които засягат младите хора. Новата стратегия започва с „анализ на предизвикателствата пред младежката политика“ в тринадесет области, като систематизирано извежда конкретни точки, върху които трябва да се работи в следващия стратегически период. Структурата на новата стратегия включва разписана визия, която определя стремежа и посоката на действията на институцията към „подобряване качеството на живот на младите хора и на условията за успех на всеки млад човек чрез устойчиви механизми за

¹²⁷ Национална стратегия за младежта 2010 – 2020

инвестиране в младежта като значим социален капитал и за **моби-лизиране на потенциала на младите хора в развитието на България и Европейския съюз**". Стратегическите цели са в девет направления, като всяка стратегическа цел има разписани оперативни цели, съответните задачи и очаквани резултати, които се използват като индикатори в изработването на плана за изпълнение, отчета и годишния доклад. Новата стратегия включва и отделна глава „Изпълнение и мониторинг“, в която са описани принципи на изпълнение, ролята на различните страни за създаване на модерна институционална среда, важността на многосекторния подход и на какви нива трябва да бъде развиван, както и ролята на младите хора при формулирането, изпълнението и оценката на секторните политики и координацията между тях. Липсват текстове, които рамкират процес на мониторинг.

През 2010 г. МОМН извършва междинна оценка на програмата „Младежта в действие“ (2007-2013) по изискване на Европейската комисия и финална оценка на двете национални програми с цел да установи качеството на предоставяните услуги и степента на удовлетвореност на целевите групи. Във финалната оценка на Националната програма са извлечени силните и слабите страни, като основно е посочен **недостатъчния административен капацитет** (налични служители) на управляващия орган. Програмата на ЕК е отбелязана като „допълваща“ двете национални програми със силна роля в социалната интеграция на младите хора и силно влияние най-вече в малките населени места. Оценката представя и висока степен на удовлетвореност от Програмата МИКЦ.

В края на 2010 г. стартира разработването на „ново поколение“ национална програма за младежта, която е с времеви диапазон **5 години** и стъпва върху изводите и препоръките от извършена оценка на предходни национални програми. „Визията на програмата е да подобри качеството на живот и реализация на младите хора чрез създаване и прилагане на устойчиви механизми за инвестиране в младежта като значим социален капитал, който допринася

за пълноценното социално – икономическо развитие на България като страна членка на ЕС¹²⁸.

На 28 юли 2011 г. е приета *Национална програма за младежта (2011-2015)* с решение на МС като **инструмент за изпълнение на приоритетите на националната политика за младите хора** в страната, заложен в Националната стратегия за младежта (2010-2020). Програмата е разработена, за да се разшири достъпа до услуги в страната за млади хора и в синхрон с възможностите, предоставени от ЕС чрез хоризонталните програми „Младежта в действие“ и „Учене през целия живот“. В началото на 2011 г. е осъществена финална оценка на двете национални програми (Национална програма „Младежки информационно-консултантски центрове“ (2007-2010) и Програмата за младежки дейности (2008-2010), резултатите, от която също биват интегрирани в Национална програма за младежта (2011-2015), като се вземат под внимание и отчетените потребности на младите хора въз основа на изводите и препоръките. Визията на Програмата е *Подобряване качеството на живот и реализация на младите хора чрез създаване и прилагане на устойчиви механизми за инвестиране в младежта като значим социален капитал, който допринася за пълноценното социално-икономическо развитие на България като страна членка на Европейския съюз*. Програмата е в **„синхрон с приоритетите на европейската политика за младежта“**.

Визията в двете последователни програми за младежта за 2011-2015 г. и 2016-2020 г. съвпадат. При втория програмен период се посочва, че е разработен „въз основа на изводите и препоръките от изготвената оценка на предходната Национална програма за младежта (2011-2015) и резултатите от проведени проучвания и анализи на състоянието и потребностите на младите хора в страната“¹²⁹. Това следва да обоснове разликите (Таблица 9) в стратегическите цели, които програмата ще изпълнява.

¹²⁸ Годишен доклад за младежта за 2009-2010г., ЦДА, ф. 593, оп. 6, а.е. 37, стр. 55

¹²⁹ Национална програма за младежта (2016-2020) https://nism.bg/data/uploads/ckeditor/files/NPM_2016-2020.pdf

Таблица 9: Стратегически приоритети на НПМ през двата периода на действие

Стратегически цели на НПМ 2011 -2015	Стратегически цели на НМП 2016-2020
• Насърчаване на личностното развитие и икономическата активност на младите хора и подобряване на достъпа до информация и качествени услуги; • Повишаване на гражданската активност на младите хора; • Превенция на социалното изключване на млади хора в неравностойно положение; • Развитие на младежкото доброволчество; • Личностно и професионално развитие на младите хора в малките населени места и селските райони; • Развитие на межкултурния и международен диалог сред младите хора • Усъвършенстване на младежката работа	• Улесняване на достъпа до качествени услуги за специална подкрепа на пълноценното личностно и обществено развитие на младите хора в съответствие с потребностите и интересите им. • Насърчаване на здравословния начин на живот сред младите хора. • Развитие на доброволчеството сред младите хора като движеща сила за личностно развитие, мобилност, учене, конкурентоспособност, социално сближаване, солидарност между поколенията и формиране на гражданско самосъзнание. • Създаване на привлекателна среда за развитие на младите хора в малките населени места и селските райони. • Създаване на благоприятна, насърчаваща и подкрепяща среда за качествена професионална реализация на младите хора в България.

Националната програма за младежта (2011-2015 и 2016-2020) финансира проекти за младежки дейности (Таблица 10) на неправителствени организации по следните подпрограми:

Таблица 10: Направления в два програмни периода на НМП

Подпрограми 2011-2015	Подпрограми 2016 -2020
• Подпрограма 1. Развитие на мрежата от младежки информационно-консултантски центрове (МИКЦ); • Подпрограма 2. Национални младежки инициативи и кампании; • Подпрограма 3. Младежко доброволчество и участие в доброволчески инициативи; • Подпрограма 4. Развитие и признаване на младежката работа.	• Подпрограма 1: Развитие на мрежа от младежки информационно-консултантски центрове (МИКЦ); • Подпрограма 2: Национални младежки инициативи и кампании.

Преки целеви групи по програмата са младежи на възраст от 15 до 29 години, младежки работници и други специалисти, които са директно ангажирани с предоставянето на услуги или с други дейности в подкрепа на младежкото развитие, както и младежки неформални групи, младежки организации и други институции, които пряко или непряко подпомагат осъществяването на инициативи или дейности за младежко развитие. Като има ясно формулирани очаквани резултати (Таблица 11), които да служат като индикатори за реализиране на целите.

Таблица 11: **Очакваните резултати** от реализацията на програмата

НПМ (2011-2015)	НПМ (2016-2020)
• създаване на минимум 30 младежки информационно - консултантски центрове - съответно 300 000 млади хора получили информационни услуги и 20 000 млади хора получили специализирани консултантски услуги • 100 000 млади хора, участвали в минимум 20 инициативи в поне 20 направления • 2 000 млади хора, положили дългосрочен доброволен труд в различни организации или институции • създадена мрежа на младежките работници – 50 организации и 200 младежки работници участващи в мрежата	• 30 функциониращи младежки информационно - консултантски центрове - съответно 100 000 млади хора получили информационни услуги и 25 000 млади хора получили специализирани консултантски услуги • Въведени единни стандарти за услуги, предлагани от МИКЦ, и мониторинг • Кампании и инициативи, инициирани от млади хора в малки населени места и отдалечени райони – 10 • Разработени предложения за стандарти за младежко доброволчество - 10 • Утвърдени неформални подходи и методи в младежката работа - 15 нови подходи и методи • Проведени кампании и инициативи за популяризиране на младежкото доброволчество и брой млади хора, участвали в тях

При разработването на втория период на НПМ (2016-2020) се посочва, че са взети предвид изводите и препоръките от направена оценка на предходната програма, но видно не са интегрирани конкретни (не)постигнати резултати и ефекти и съответния прогрес по положени стратегически цели. Дейностите и задачите, които са били обект на предходни подпрограми, са интегрирани само в две. Възможна причина е желанието за обединяване на повече средства в една програма с цел по-голяма ефективност, но крайният резултат е по-скоро отпадане на голяма част от идентифицираните в Националната стратегия проблеми от дневния ред на програма

мите за младежта. Като пример може да се вземе развитието на младежката работа, която от отделена стратегическа дейност във втория период е част от Дейност 1.1.3 към Стратегическа цел 1 и Дейност 5.1.1 на Стратегическа цел 5. Това редуциране не е обяснено. От посочените очаквани резултати се вижда, че не е създадена активна мрежа на младежките работници с 200 активни участващи. Втори пример може да бъде развитието на мрежа от МИКЦове в различни точки на Р България. МИКЦ са разпознати като основен и важен инструмент за постигане на стратегическите цели и дори са отделени в самостоятелна подпрограма в двата периода. Във втория период Подпрограмата е отворена за проектни предложения през 2016 г. и дейностите покриват 2017 г. През следващите години подпрограмата спира, но няма анализ на постигнатите резултати и съответно обосновка за взетото решение. Направените промени много повече доближават изпълнението на политиката до „патриархалния модел на развитие“, до разбирането, че младите са обект на грижа, като подобряват положението им в различни направления. Посланието е много повече в линията „ние ви казваме как да бъдете/какви да бъдете“, а не навигиране на стремежите и потенциала на младите хора.

В годишния доклад (2010-2012) се посочва, че има разработена **система за вътрешен мониторинг** по новата програма с цел осъществяване на ефективно наблюдение върху изпълняваните дейности и постигането на заложените цели. Няма налични данни, доклади, отчети или други документи, които да удостоверяват как системата допринася чрез текущо наблюдение за постигането на целите.

Национална програма за изпълнение на младежки дейности (**НПМД**) е създадена през 2017 г. в изпълнение на политиките за младежта, посочени в самата програма, чиято основна цел е „подобряване на качеството на живот на младите хора и на условията за успех на всеки от тях чрез устойчиви механизми за инвестиране в младежта като значим социален капитал и за мобилизиране на потенциала им в развитието и просперитета на страната ни“. Също

се уточнява, че програмата е инструмент за „изграждане на социално отговорно поведение в съответствие с принципите на Закона за младежта, приоритетите на Националната стратегия (2010-2020) и европейската политика за младежта“. За целева група са посочени всички млади хора между 15 и 29 г. Цели се разширяването на знанията им и приобщаването им към ценностите на гражданското общество, наука, култура, изкуство, предприемачество, здравословен начин на живот, спорт и за предотвратяване на противобществените прояви на младите хора и рисковото им поведение. Гражданските организации са разпознати като възможни непреки участници в дейностите.

Акцент са проблемните теми за съвременното общество – рисково поведение и различни форми на зависимост. В реализираните дейности включването на спорта се приема като основен инструмент за превенция и насърчаване на здравословен и активен начин на живот сред младите хора. В основната цел на програмата фокусът е стеснен, като се уточнява, че програмата „е разработена в отговор на наблюдаваните негативни тенденции по отношение на различните форми на рисково поведение на голям брой млади хора при различни форми на влияние и/или на зависимости, както и на идентифицирани потребности за ангажиране на вниманието и интересите им и насочването им към важни социални процеси в обществото“. Няма препратки към изследвания, анализи, доклади, където могат да се разпознаят подобни тенденции, както и идентифицирани потребности.

Програмата е едногодишна, реализира се през 2017, 2018, 2019 и 2020 г. Като през 2017 г. има различна цел и очаквани резултати (Таблица 12), през следващите години целта е една и съща.

Таблица 12: Цели и очаквани резултати на НПИМД през годините на действие

НПИМД 2017	НПИМД 2018, 2019, 2020
Изграждане на социално отговорно поведение и превенция на различни зависимости и/или агресия, с което да се подобри качеството на живот и средата, в която живеят и общуват младите хора.	Създаване на условия за изграждане на социално отговорно поведение чрез насърчаване на здравословен начин на живот, превенция на агресия и различни форми на зависимости сред младите хора.
• Повишена информираност сред младите хора за разпознаване на видовете зависимости и рисково поведение, водещо до агресия, и изграждане на уменията за справяне с тях. Достигнати минимум 150 000 млади хора. • Увеличен брой на младите хора, придобили умения за разпознаване на рисковите фактори, водещи до агресия и различните зависимости и за справяне в рискова ситуация при натиск от обкръжаващата среда. Достигнати минимум 5000 млади хора • Увеличен брой на младите хора с придобити базови умения за практикуване на вид спорт и мотивация за водене на здравословен и физически активен начин на живот. Достигнати минимум 10 000 млади хора. • Повишено влияние на неформалното/интерактивното образование върху младежките общности. Разпространени минимум 50 анимирани и/или интерактивни образователни инструменти.	• Прозрачност при изпълнението на Програмата за всички целеви групи и заинтересовани страни • Положителна обществена нагласа за инициативите на ММС, осъществявани в подкрепа на младите хора • Организиран и проведен информационни кампании, насочени към изграждане на умения за разпознаване и превенция на видовете зависимости, както и за намаляване на агресията сред младите хора • Разработени и разпространени информационни материали сред целевата група • Организиран и проведен публични събития с участието на млади хора и ангажирани институции и организации на всички нива • Организиран и проведен обучения за различните възрастови подгрупи млади хора • Организиран и проведен инициативи за привличане и насочване на вниманието на младите хора и повишаване на тяхната чувствителност към различните видове зависимости и/или агресия • Организиран и проведен масови прояви със спортен характер с участието и насочени към целевата група за стимулиране и насърчаване към здравословен и физически активен начин на живот и/или превенция на рисковото поведение сред младите хора. • Организиран и проведен демонстрации и публични събития за представяне и популяризиране на различни възможности за практикуване на спорт в свободното време като алтернатива на рисковото поведение/агресията • Повишено внимание на неформалното/интерактивното образование върху младежките общности • Включване на възможно по-голям брой млади хора в дейности, които ще подпомогнат изграждането на навики за здравословен и физически активен начин на живот като модел за превенция на агресията и различни форми на зависимости, както и за изграждане на социално отговорно поведение

Чрез очакваните резултати могат да се формулират както количествени (брой проведени информационни кампании, изработени информационни материали, проведени обучения и пр.), така и качествени индикатори (повишена положителна нагласа, повишена чувствителност към различни зависимости, изграждане на социално отговорно поведение и пр.).

За програмите през 2017, 2018 и 2019 година са направени и публикувани документи със заглавие Анализ НПИМД. Документите съдържат „информация за изпълнение на проекти“ по програмата **чрез количествени индикатори**: брой подадени проектни предложения, брой достигнати млади хора, брой изработени видео клипове и анимирани банери и пр. **Няма направена връзка между стратегическите цели нито на програмата, нито на Стратегията и постигнатите резултати.**

Основното предимство и на двете програми е, че дават конкретни индикатори за изпълнението на основните стратегически и оперативни цели и задачи (като брой достигнати млади, брой обучения, брой семинари и т.н.). От друга страна **слеженето на тези индикатори не е обвързано с работещ механизъм, който да проследи връзката между постигнатите резултати и заложените цели и да измери постигнатите ефекти от проведената политика.** Изброените индикатори за постигнат резултат са предимно количествени, като не се тълкуват и не се проследява съответната добавена стойност и/или тенденция. Липсва и анализ и оценка на качествени резултати, чрез които да се потвърди постигнатата промяна - в нагласите, ориентациите, социализацията; създадената благоприятна, насърчаваща и подкрепяща среда; улеснения достъп до качествени услуги, които гарантират подкрепа при личностното развитие; увеличените умения за разпознаване на зависимости и справяне с рискови ситуации; развити граждански компетентности и пр.

Законът за младежта не разпознава ефективността и ефикасността като основни принципи на държавната политика за младежта. Но Законът за държавната администрация в чл. 2 изисква държавната администрация да осъществява своята дейност при спазване на съответните принципи, сред които са *ефективност*

и планиране и осъществяване на *дейността си по начин, който води до постигане на висок обществен резултат при възможно най-икономично използване на ресурсите.*

Законът за младежта в чл. 6 ал. 1 и ал. 2 определя приемането на *годишен план за изпълнение, както и годишен доклад.* Държавната администрация преди влизането му в сила има различен подход и изготвя двугодишен (2009-2010) и тригодишен доклад (2010-2012). Докладът за 2010-2012 г. разглежда всеки приоритет чрез конкретни индикатори, като индикаторите са пряко обвързани с посочените в Стратегията „очаквани резултати“. Всеки индикатор е представен с проследено състояние в тригодишен план, разработен анализ и съответните предприети мерки. Пример е индикатор „български младежи, участващи в международното младежко доброволчество“ (Таблица 13), като се разглежда активността на организациите, които подготвят и изпълняват проекти.

Таблица 13: Дейности по наличните програми от организации, развиващи доброволчеството

Програма „Младежта в действие“, дейност 2	Подадени проекти	Одобрени проекти	Доброволци	Стойност на финансирането
2010	62	49	128	573,212.70
2011	55	37	210	586,035.00
2012	47	42	212	660,844.50

За постигане на целите ресорната администрация (НЦЕМПИ) организира и обучения за повишаване на капацитета на неправителствени организации да управляват дейности, свързани с доброволчески проекти. Също продължава последваща работа с ангажиране на млади хора, които имат вече натрупан опит, да станат „мултиплейери“.

Докладите за 2009-2010 г. и 2010-2012 г. въвеждат нова практика, която да проследи състоянието на различните индикатори и резултатите от предприетите мерки в дългосрочен план. Създават и възможност за **проследяване на тенденции за промяна**, както и

как заложените стратегически цели се реализират или не, т.е. какви ефекти се или не се постигат. В този период „кривата“ на капацитет в държавната администрация се движи нагоре, което е следствие и на натрупване на компетентност сред служителите, работейки по националната и европейската програма за младежта от 2006 г.

С влизането на Закона в сила докладите стават едногодишни. През 2013 и 2014 г. е посочено, че „целта на доклада е да се **представи информация** за състоянието на младежта в страната и предприетите мерки от страна на отговорните институции в изпълнение на целите на държавната политика за младежта“. Докладите за 2015 и 2016 г. директно насочват към чл. 5 ал. 2 от Закона за младежта, която гласи, че „МС внася в Народно събрание годишния доклад по ал. 1, разработен от министъра на младежта и спорта, в срок до 30 април“. Следващата ал. 3 на чл. 5 обаче изисква да се изложат и „измененията в социално – икономическото положение на младежите от началото на действието на Националната стратегия за младежта“, както и да се отчете изпълнението на приоритетите и целите на Стратегията през съответната година. Това означава, че годишният доклад проследява състоянието за предходната година, но не отпада изискването да се направи анализ и да се установят и изложат евентуални изменения и тенденции в няколко последователни години. Също така трябва ясно да се установи, че тези изменения и тенденции са следствие на изпълнението на политиката.

Рамката на изпълнение на политиката не отхвърля други възможни, вторични резултати, предвид и спецификата на някои от поставените задачи. Но определя ясно основните задачи и очаквани резултати, които се ползват като индикатори. Произволно проследяване на една стратегическа цел (Повишаване на гражданската активност) и нейното изпълнение през поставените задачи и очаквани резултати се натъква на серия от особености (Приложение 2). Тези особености са свързани както с подхода при структуриране на докладите, така и с капацитета администрацията да направи ясна връзка между стратегическите цели, изпълнените задачи и постигнатите резултати. В първия доклад (2010-2012) се проследява:

- Първо, състоянието на изследвания индикатор (Участие на младите хора при решаване на младежките проблеми). Това проследяване измерва „членството им в различни младежки организации, включването им в кампании, инициативи и консултативни органи към местни, регионални и национални органи на управление“. Също част от направена картина на участието на младите хора в процеса на вземане на решение на местно и регионално ниво, възможността за диалог със съответната власт. Взема се под внимание и процента млади хора, които участват пряко в работата на местната власт, както и броя на млади хора, заети в младежки организации. Картината е допълнена от данни от проучване.
- Второ, Анализ на състоянието. Това обхваща ефективността и ефикасността на двете програми – НМП и Младежта в Действие спрямо целевата група. Обект на анализ за повишените компетентности, нагласи за участие, въздействие на политиката.
- Трето, предприети мерки. Насърчаването на *гражданската активност на младите хора на национално ниво* се вижда чрез национални програми и програмата „Младежта в действие“ на ЕК и създаването на възможности младите хора да реализират идеите си в своите общности.

В докладите от 2013, 2014, 2015 г. се запазва структурата, но се променя съдържанието. Към състоянието на изследвания индикатор (Участие на младите хора при решаване на младежките проблеми) се отбелязва процент млади хора, които членуват в различни организации. Данни от проучването вече не са допълващи, а основен източник на информация за Анализ на състоянието. В предприети мерки се отбелязва активността на младите хора и техните организации за разработването на проекти по програмите. Като важен инструмент за младежко участие е създаването на Обществения и Консултативния съвет към министъра. По отношение на осигуряването на достъп до информация и прозрачност е отчетено създаването на Националната информационна система за младежта (във Втория период също

се посочва създаване на системата). Към тази система има и регистър на младежките организации в страната. Допълнително се включват и резултати, свързани с дейности на други министерства, без да се описва как тези дейности отговарят на целта и задачите.

В докладите от 2016, 2017, 2018, 2019 г. се променя структурата и съдържанието. Разглеждат се реализираните мерки и дейности и се прави анализ на състоянието в съответствие със стратегическите цели на НСМ. В реализирани мерки и дейности се включват инициативи на други институции - НАП, ДАЗД, ЦРЧР, МОСВ. Не се изяснява връзката между проведените дейности и постигането на стратегическите цели. В анализа на състоянието се използват като основни данните от направено проучване през съответната година. В анализа на състоянието се посочени резултати от национално представително проучване, които измерват нагласи по отношение на показатели, свързани с оптимизма/песимизма на младия човек и връзката с населеното място, интерес към политиката, ангажираността на младите хора в различни дейности, свързани с членство в политически партии, организации, участие в младежки съвети, клубове и др. Също е изследвано отношението на младите хора към членството ни в ЕС. Анализът на състоянието е по-скоро допълнителна информация към текущото състояние, отколкото да разглежда причините за това състояние, връзката с предприетите мерки и постигнатите резултати.

Направената извадка на случаен принцип е представителна за всички останали стратегически цели по отношение на подхода към представяне на състоянието на изследвания индикатор, анализ на състоянието и бъдещи интервенции за постигане на желани резултати (Приложение 2). След 2016 г. освен че се променя структурата, но и данните за двата индикатора се обобщават в едно. В проследеното развитие на структурата и съдържанието също може да се говори за промяна на капацитета на самата администрация и то не в положителна посока. От широк анализ, който включва проследяване на количествени и качествени индикатори в последователни години, пряко въздействие на съответните действащи програми и ангажирането на заинтересованите страни, както и интегриране на

данни от проучвания за съответните години и установяване на промяна до „тясно“ събиране на данни от различни институции и от годишни проучвания, без да се прави същинска връзка със стратегическите цели и съответните младежки програми и да се установява прогрес, промяна, въздействие на изпълнението на Стратегията.

В третия етап се въприема специфичен подход, обособявайки държавната младежка политика като специфичен сектор, създадена е нормативна база – Закон за младежта, който действа от 2012 г., който организира политическото пространство около конкретни дейности и въвежда нова професия. Законът за младежта определя начина на „формиране на политиката за младежта“, като определя реда на изработване и приемане на национална стратегия, както и изисква конкретни задължителни документи за планиране и отчитане на младежките политики.

Третият етап конкретизира ясно управленска рамка на стратегическо планиране, което включва, от една страна, целенасочено действие за решаване на специфични младежки проблеми в сферата на компетентност на ММС и, от друга страна, хоризонтално целеполагане на младежките проблеми в рамките на други сфери, които попадат в компетенциите на други институции: образование, заетост, здравеопазване, сигурност, култура и пр. Механизъм за такова хоризонтално целеполагане е Националният консултативен съвет за младежта (чл. 10 от ЗМ), заложените стратегически и оперативни цели, конкретни задачи и очаквани резултати също определят пътя на действие.

Третият етап на развитие на младежката политика се характеризира с подобряване на нормативната уредба, създаване на ясна рамка на действие и задаване на стратегически път и формулиране на желани резултати. През първите три години може да се отбележи проследяване на измененията в социално – икономическото положение на младежите в следствие от изпълнението на Националната стратегия, като се извеждат конкретни индикатори, на които се определя състоянието, прави се анализ на това състояние и се разписват мерки, които трябва да бъдат предприети за приближаване към желаните резултати. Но реално не се развива механизъм и конкретни

методи за отчитане и мониторинг, които да проследяват резултатите чрез натрупване. Годишните планове и отчети съдържат предимно количествени индикатори, които след първия тригодишен период се определят година за година, като се съпоставят зададените в началото с изпълнението в края на годината. Липсва цялостен план за мониторинг на държавната политика за младежта за измерване и отчитане на успеха на планираните въздействия и проследяване на състоянието на целевата група, както и оперативен механизъм, който да осигури необходимата количествена и качествена информация.

Практическата роля на Националния консултативен съвет не се реализира като механизъм за интергиране на стратегическите цели от Стратегията, задачите и очакваните резултати в другите секторни политики, оказване на въздействие и реално управление на посоката. В годишните доклади Националният консултативен съвет се споменава като брой проведени заседания, но не е извлечена конкретна информация, която да обясни ролята и дейността на Съвета. В анализирания документ не се открива информация за съдържателното участие на младите хора и техните организации в различните създадени консултативни или експертни органи и тяхната роля в процеса на формулиране на политиките. **Младите хора по-скоро продължават да бъдат разглеждани като обект, а не субект на процеса**, което след това усложнява и „оскъпява“ провеждането на самата политика. В годишните доклади дейността на Националния младежки форум не е отразена, въпреки че от 2014 г. организацията е определена със заповед като „председателстваща“ Националната работна група по структурирания диалог, а през 2013 г. също със заповед е определена за председател на Обществения съвет и позицията е в сила до средата на 2014 г. , след това е редовен член.

Двете национални младежки стратегии стъпват формално при създаването си и до известна степен успяват да интегрират принципите и добрите практики на европейски документи като Бялата книга и Европейската харта на Съвета на Европа. При последващите процеси на вземане на решение и изпълнение се оказва особено предизвикателство за националните власти да подхождат към проце-

са, демонстрирайки интегритет между формална заявка (разписани и приети документи) и реално изпълнение на политиките.

Действието на европейските политики и програми в сферата на младежта (Младеж, Младежта в действие, Еразъм+) и позоваването на европейските документи (по-скоро формално) успява да окаже допълнително влияние върху младежката среда и да „произведе“ конкретни и относително устойчиви резултати. Това са Варна – Европейска младежка столица, Национален младежки форум и Национална работна група по структурирания диалог, разгледани по-нататък като отделни случаи.

3.2 АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ДОКУМЕНТИ И ПРОГРАМИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКО НИВО ВЪРХУ РАЗВИТИЕТО НА МЛАДЕЖКАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ СЛЕД 1990 Г.

ДОКУМЕНТИ

3.2.1 Европейската харта за участието на младите хора в живота на общините и регионите

Със своя декларация от 29 юли 1999 г. Народно събрание препоръчва на органите на изпълнителната власт и на местно самоуправление да прилагат принципите на Европейската харта за участието на младите хора в живота на общините и регионите. До 2005 г. документът е приет в общините Габрово, Варна, София и Бургас. През 2006 г. хартата е приета и от Никопол (област Плевен), Антоново (област Кърджали), Омуртаг (област Търговище), Крумовград (област Кърджали) и Харманли (област Хасково). В резултат на това се създават условия за по-ефективно решаване на проблемите на младите хора в страната чрез привличането им в местното самоуправление. Държавната агенция за младежта и спорта подписва споразумение¹³⁰ с Националното сдружение на общините в Република България за обединяването на усилията при решаване на проблемите

¹³⁰ Годишен доклад за младежта 2006г. стр. 26

на младите хора в местните общности и поради необходимостта от диференциран подход при осъществяване на младежката политика. През 2007 година, „по предложение на Общинския младежки съвет, за разглеждане в Общински съвет Перник“¹³¹ е внесена Ревизираната европейска харта, официален документ на Съвета на Европа.

Хартата подчертава, че трябва да бъде разглеждана като „свкупност от принципи, добри практики и насоки за подобряването на участието на младите хора на местно и регионално равнище“. Хартата не е правен документ, но е приета чрез препоръка от Комитета на министрите на Съвета на Европа, което ангажира държавите членки. Хартата ясно посочва, че ефективното участие на младите хора е от основно значение за здраво и демократично общество. На тях не трябва да се гледа „като на жертви и уязвима група, която се нуждае от закрила, или като на обекти на намеса на възрастните, които приемат, че знаят кое е най-добро за младите хора“. **Хартата защитава идеята, че участието на младите хора в решенията и действията на местно и регионално равнище е в основата за изграждане на по-демократични, приобщаващи и проспериращи общества.** Като местните и регионални власти, които са най-близо до хората, са разпознати с най-важна роля за насърчаване на младежкото участие чрез информиране, чрез придобиване на знания за демокрация и гражданство и чрез предоставяне на условия за тяхното прилагане на практика. Хартата дава ясна рамка и роля на местните и регионалните власти: **„чрез насърчаване на младежкото участие се допринася за социалната интеграция, овладяват се предизвикателствата и трудностите на младостта, както и се създава среда, в която младите хора могат по-лесно да намерят свои връстници – съмишленици“.** Успешността на младежкото участие се вижда освен в развитието и реструктурирането на политическите и административните системи, но и в създаването на културна среда, в която младите хора са зачитани, а техните разнообразни нужди, обстоятелства и мечти се вземат под внимание.

¹³¹ Общински младежки съвет, Перник, <https://ksmp-pernik.com/history>

Хартата извежда три основни принципа:

1. Участието на младите хора в живота на общините и регионите трябва да бъде част от цялостна политика за гражданско участие в обществения живот;
2. Местните и регионални власти са убедени, че всички секторни политики трябва да включват младежко измерение;
3. Принципите и различните форми на участие, препоръчвани в настоящата харта, се отнасят до всички млади хора без дискриминация.

Ревизираната харта е структурирана в три части, посветени на секторните политики, инструментите за младежко участие и институционалното участие на младите хора в местните и регионални дела. В Част Първа Ревизираната харта прави преглед на различни области на политики като здравеопазване, градска среда, образование и др., и предлага редица конкретни мерки, които могат да предоставят необходимата подкрепа за ангажирането на младите хора в техните общности. В Част Втора се разглеждат идеи и инструменти, които могат да бъдат използвани от местните и регионални власти за насърчаване на участието на младите хора, като обучения, информационни услуги, информационни и комуникационни технологии, младежки организации и пр. Част Трета е съсредоточена върху институционалното участие, структурите и подкрепата, които са необходими за ангажирането на младите хора в процеси, в които те могат да определят своите нужди, да изпробват различни варианти, да приемат решения, които ги засягат, и да планират действия заедно с местните и регионални власти при равноправно участие. Последните могат да включват младежки съвети, младежки парламенти или форуми, които трябва да бъдат постоянни структури, съставени от избрани или назначени представители, да предоставят на младите хора пряка отговорност за проекти и за оказване на въздействие по отношение на конкретни политики.

През 2019 г. е направен „Граждански мониторинг и оценка на общинската младежка политика в 8 общини на дунавския реги-

он¹³², което обхваща общините – Плевен, Ловеч, Габрово, Велико Търново, Русе, Разград, Търговище и Силистра. В изработения доклад се вижда чрез проследени индикатори състоянието на общинската младежка политика. Чрез проследяване на част от индикаторите (Приложение 3) се вижда, че съгласно Закона за младежта почти всички от изследваните общини (без Разград) разработват и приемат общински план, като следват структурата на Националната стратегия за младежта (2010–2020).

От изследваните общини само една посочва наличието на общинска стратегия за младите хора, другите общини посочват, че нямат такава, защото това задължение не е нормативно вменено от закона. От осем общини само две посочват, че търсят фактологични доказателства за нуждите, интересите и желанията на младите хора, които да станат основа на формулиране на реалистичен общински план, съотнесен към местната младежка общност. В „общите констатации“ от доклада се посочва, че „младежният план най-често и в най-добрия случай е механичен сбор от предложения на различни организации и институции, направени по мейла. Той не е построен на реални нужди, няма собствени местни приоритети в рамките на годината (изброяват се само тези от Националната стратегия, без да се конкретизират) и специфични мерки“.

Включването на младите хора в процеса на вземане на решения или е частично, или го няма. Като в част от общините, където има такова включване, не се открива наличието на консултативен съвет за младежка политика (КСМП). В Закона за младежта (чл. 15, ал. 6) се посочва, че „при провеждане на общинската политика за младежта кметовете на общини могат да се подпомагат от общински консултативни съвети по въпросите за младежта, създадени с решение на общинския съвет“. От мониторираните общини в половината се открива възможност за подкрепа на младежки инициативи, като това

¹³² Доклад от граждански мониторинг и оценка на общински младежки политики, Сдружение Свободен младежки център, Видин, 2019, http://fyc-vidin.org/danubeyouth.net/sites/default/files/2020-02/Research_Report.pdf

може да става през програма за младежки дейности или директно финансиране на инициативи, които са включени в годишен календар. И в двата случая не се открива ясна и прозрачна процедура, която да предпоставя равнопоставеност на достъпа и обективни критерии. Също отчетлив дефицит при активирането на младите хора на местно ниво е липсата на подкрепа на неформалните младежки групи.

Създаването на формална организация изисква както капацитет в младите хора, така и професионална подкрепа (юридическа, счетоводна), която изисква допълнително ресурс, който в повечето случаи младите хора не притежават и не получават. В общинските планове не се открива и подкрепа за професионалното развитие на младежките работници. Поради спецификата на тази професия, регламентирана в Закона (Глава пета, чл. 32, 33 и 34), се изисква съответната подкрепа както на национално, така и на локално ниво за постигане на социални и политически цели. Основният парадокс, който се отчита, е, че общините считат за основен проблем отлива на млади хора, но същевременно младежката политика не влиза във фокуса на общините. Двадесет години след приемането на Декларацията от НС може да се каже, че има известен документален напредък (изготвят се общински планове), но в същината си Хартата все още не е интегрирана към локалните младежки политики.

3.2.2 Бялата книга: нов тласък за европейската младеж

На 21 ноември 2001 г. Комисията приема Бяла книга „Нов тласък за европейската младеж“. Тя предлага рамка на сътрудничество по въпросите на младежта, насочена към участие, информиране, доброволчески дейности и по-добро разбиране на младите хора. Европейският парламент приема това предложение в своята резолюция от 14 май 2002 г. Решението за публикуването на Бялата книга за политиката за младежта и конкретно решението за провеждането на предварителни широкомащабни консултации се основава на желанието за утвърждаване на нови форми на европейско управление. Тази Бяла книга е в съответствие с Бялата книга за управлението, изготвена от Комисията, и приета през месец юли 2001 г., като целта

е да се отвори процесът на взимане на решения в Европейския съюз към хората, които ще бъдат засегнати от тези решения.

След срещата на Съвета от 27 юни 2002 г.¹³³ и представителите на правителствата на държавите членки с Резолюция на Съвета се създава Отворен метод за координация, който обхваща приоритетите за участие, информиране, доброволчески дейности сред младите хора и по-добро разбиране на младежта. Този подход се взема предвид при изпълнението на програмата „Младежта в действие“.

В своя заключителен документ от 6 май 2003 г.¹³⁴ Съветът подчертава необходимостта да се поддържат и развиват съществуващите инструменти на Общността, насочени специално към младите хора. Приоритетите и целите на тези инструменти трябва да отговорят на Рамката за европейско сътрудничество по въпросите на младежта.

Пролетната среща на Европейския съвет, проведена на 22 и 23 март 2005 г., приема Европейския пакт за младежта като един от инструментите, допринасящи за постигането на лисабонските цели за икономически ръст и създаване на работни места. Пактът се фокусира върху три области: заетост, интеграция и социален напредък; образование, обучение и мобилност; хармония между трудовия и семейния живот.

Европейската комисия започва развитието на „истинско партньорство“ в следващите години, за да се разшири и задълбочи политическия дебат и да се задълбочи въздействието на съществуващите програми на ЕС. Предложенията, посочени в Бялата книга, са насочени към страните членки и регионите на Европа, които имат или ще развият капацитет, да приложат на практика различни мерки във връзка с младежта. Подчертава се, че активното гражданско общество се превръща в реалност, в която младите хора могат да видят резултатите от собствената си ангажираност. Новата рамка на европейско сътрудничество съдържа два основни аспекта:

¹³³ Official Journal of the European Communities, Information and Notices, Vol. 45, ОВ С 168, 13.7.2002 г., стр. 2

¹³⁴ РЕШЕНИЕ № 1719/2006/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 15 ноември 2006 г. за създаване на програма Младежта в действие за периода 2007-2013 г.

1) Прилагане на отворен метод на координация (ОМК) в младежкото поле

ОТВОРЕН МЕТОД НА КООРДИНАЦИЯ¹³⁵

Отвореният метод на координация (ОМК) в Европейския съюз може да се опише като форма на законодателство с незадължителен характер. Той е форма на междуправителствено изготвяне на политики, което не води до задължителни законодателни мерки на ЕС и не налага на държавите от ЕС да променят или допълват своето законодателство.

ОМК, който е създаден първоначално през деветдесетте години като част от политика за заетост и от Люксембургския процес, е определен за един от инструментите на Лисабонската стратегия (2000 г.) и основен за провеждането на новите модели на управление. Това е време на бърз напредък за икономическата интеграция на ЕС, но държавите от ЕС се въздържат да определят по-големи правомощия на европейските институции.

ОМК осигурява нова рамка за сътрудничество между държавите от ЕС и става възможно техните национални политики да бъдат насочени към определени общи цели. Съгласно този междуправителствен метод държавите от ЕС се оценяват една друга (партньорски натиск), а ролята на Комисията е ограничена до тази на наблюдател. Европейският парламент, Икономическия и социален съвет и Комитетът на регионите имат ограничено участие в процеса на ОМК, като то е предимно в изказването на мнение и мониториране.

ОМК се прилага в области като трудова заетост, социална защита, образование, **младеж** и професионално обучение. Основава се на: съвместно идентифициране и дефиниране на цели, които да бъдат постигнати (приети от Съвета); съвместно установени инструменти за измерване (статистика, показатели, насоки); сравнителен анализ, т.е. сравняване на ефективността на държавите от ЕС и обмен на най-добри практики (мониториран от Комисията).

Някои академични и политически коментатори (Hemerijck and Berghman) според Цейтлин¹³⁶ приветстват ОМК като нов начин на управление на ЕС, подходящ за справяне с общи европейски проблеми. Зачита се многообразието на национално законодателство, като се задължават държавите членки да работят заедно за постигане на общи цели и цели за изпълнение, без да се стремят да хомогенизират политическите режими и съответните институционални рамки. Други (Vandenbroucke; Ferrera) подчертават стремежа на ОМК като познавателен и нормативен инструмент за определяне и изграждане на консенсус около отличителен европейски социален модел и политическа парадигма, основан на общи цели и стойности.

¹³⁵ Речник към резюметата

¹³⁶ Zeitlin, J. A Decade of Innovation in EU Governance: The European Employment Strategy, the Open Method of Coordination and the Lisbon Strategy in PERSPECTIVES ON EMPLOYMENT AND SOCIAL POLICY COORDINATION IN THE EUROPEAN, 2007

Обхватът на действие, ползвайки ОМК, съдържа предложение към страните, членки на ЕС, да подобрят сътрудничеството си в четири приоритетни младежки области:

Участие	Прилагането на ОМК трябва да покаже на местните власти гъвкави и иновативни партиципативни механизми, както и да повлияе регионалните и националните младежки съвети да въведат нови подходи за достъп към младежи, които не са в организации. Комисията предлага и нова консултативна структура за младите хора на европейско ниво, което пряко рефлектира в бъдещия процес на Структуриран диалог.
Информация	Участието на младите хора зависи пряко от информацията, която получават. Изисква се координиран подход, значителни ресурси и включването на младите хора в измислянето и въвеждането на тези комуникационни инструменти.
Доброволческа дейност	Доброволческата служба е форма на социално участие, образователен опит и фактор в заетостта и интеграцията, като такава директно среща очакванията на младите хора и обществото. Чрез ОМК трябва да се направят общи усилия за укрепване на доброволчеството на локално, национално и европейско ниво.
По-голямо разбиране и познаване на младежта	Мрежуване между съществуващи структури и преглед на изследвания за младите, които се правят на ниво ЕС, както и на работата и инициативите на други международни организации като Съвета на Европа, ООН и пр.

ОМК на практика (в сферата на младежта) се развива в следните действия:

- Европейската комисия предлага общи цели за всеки приоритет. Съветът на министрите по младежта след това приема общи цели за приоритетите. Комисията и Съветът могат да излизат с **обща препоръка** към държавите членки;

- Държавите членки са отговорни за въвеждането на общите цели. Те докладват редовно какво са направили, за да ги въведат, и въз основа на тези доклади Комисията приготвя **доклади за напредъка**, които се представят на Съвета;
- Страните членки се съгласяват да дефинират конкретни национални мерки и да приложат механизми за контрол над въвеждането на общите цели;
- За да се вземат под внимание вижданията на младите хора, ОМК заявява, че страните членки **трябва да се допитват до младите хора** (като съблюдават своите национални практики), преди да изпращат докладите си в Комисията. Комисията трябва да се допита и до Европейския младежки форум.

ОМК е изключително практичен инструмент за стратегическо ръководство и координация на изпълнението, мониторинг и оценка на хоризонтални политики. Този метод би могъл да се приложи и на национално ниво за междуинституционално управление.

2) Диалог с младите хора

От съществено значение за ЕС е да стимулира редовен и съдържателен диалог с младите хора, за да поддържа тяхното активно гражданско съзнание и да се въвеждат приоритетите на Бялата книга. За да се въведат активно младите хора в дебат и диалог, които формират дадена политика, взаимоотношенията между властите и младите хора **„трябва да са основани върху поети задължения и от двете страни и да не са ограничени от ad hoc срещи“**. Ето защо ЕС набляга върху важността на един *структуриран* диалог с младите хора.

Структурираният диалог¹³⁷ с младите хора

Европейската комисия е отговорна да развива структурирания диалог с младите хора като същностна работеща взаимовръзка

¹³⁷ Структурираният диалог с младите хора е процес на европейско ниво с цел да промотира активното младежко участие в демократичния живот и да окуражи дебат по важни теми между младите и отговорните институции <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/structured-dialogue>

между властите и младите хора на всички равнища. Структурираният диалог означава, че правителствата и управленските тела, включително институциите на ЕС, влизат в дискусия с младите хора съобразно подготвена структура. Целта е да се получи същностен дебат по важни теми с резултати, полезни за създателите на политики. Структурираният диалог е пряк резултат на Бялата книга за младежта и логическо следствие на Европейския младежки пакт, като и двете осветляват важността на допитването до младите хора по въпроси, които ги засягат.

Идеята тръгва от факта, че дейното участие на младите хора е жизненоважно за демокрацията. Твърди се, че те трябва да осъзнават, че Европейският съюз има смисъл за тях и са ключовия "потребител" на трите "д" (**демократия, диалог и дебат**). Изслушване на младите хора и предлагането на форум за локални инициативи, насърчаване на държавите членки за по-ефективно сътрудничество, предлагане на конкретни идеи по съществуващи в момента европейски програми и вмъкване на "младежкия" фактор като приоритетен във всички области на политиката – това е подходът, предложен в Бялата книга.

Въз основа на Бялата книга Съветът на Европейския съюз създава през юни 2002 г. рамка за европейско сътрудничество в сферата на младежта. По-късно, през ноември 2005 г., рамката е обновена, като се взема предвид Европейския младежки пакт. Рамката се състои от три главни насоки:

- Активно гражданство на младите хора. Страните членки да постигнат съгласие около общите цели за всеки от четирите приоритета от Бялата книга. За да се постигнат тези цели, се прилага Отвореният метод на координация. Други средства да се поощрява дейното гражданско поведение на младите хора са програмата "Младежта в действие", Европейският младежки портал и Европейският ресурсен младежки център по младежка политика. Структурираният диалог цели въвличането на млади хора във формиращия политиката дебат по европейския дневния ред;

- Социална и трудова интеграция на младите хора. Европейският младежки пакт цели да подобри образованието и обучението, работоспособността и социалното включване на младите европейци, като подобри баланса между работа и семеен живот;
- Включване на младежкото измерение в други политики. Европейската комисия активно работи, за да бъде взимана младежта под внимание в някои политики, от които най-значими са антидискриминацията и здравеопазването.

Тази модернизация на европейските обществени действия в сферата на младежта се подкрепя от пет основни принципа: откритост, участие, отчетност, ефективност и последователност:

- **Откритост:** предоставяне на информация и активна комуникация с младите хора на съответните им родни езици, за да разберат процесите в Европа и политиката, която ги засяга;
- **Участие:** да се осигури допитването до младите хора (консултиране), както и въвличането им във вземането на решения, които ги засягат, и в живота на общностите им;
- **Отчетност:** развиване на нова и структурирана форма на сътрудничество между държавите членки и европейските институции с оглед намирането на начини за удовлетворяване очакванията на младите хора за подходящо ниво на отчетност за извършваната дейност;
- **Ефективност:** извличане на максимален ефект от предложенията на младите хора, така че да могат да реагират на предизвикателствата на обществото, да допринасят за успеха на различните засягащи ги политики и да изграждат Европа на бъдещето;
- **Последователност:** разработване на общ преглед за различните политики, засягащи младите хора, за различни нива, при които е полезна намеса. Решението за публикуване на Бялата книга за политиката към младежта и в

частност, решението за провеждане на пробни консултации преди това, е един от резултатите от този управленски подход.

В допълнение към тези три насоки Европейският съюз допринася и за подобряването на мобилността на младите хора и огласяването на тяхното неформално обучение.

Програмите

През 1995 г. Комитетът за младежта и децата е определен от Правителствения комитет за европейска интеграция за национален координатор по програма „Младежта за Европа“. Програмата е специално насочена към младежки обмен извън институционалната рамка на формалното обучение с цел да допълни европейското измерение на образованието, дотогава представено само от програмите „Леонардо“ и „Сократ“. Програмата цели да подпомогне младите хора да развият умения за межкултурно разбирателство, чувство за солидарност, да се противопоставят на расизма и ксенофобията, да разработват собствени инициативи, като крайна цел е **формиране и на европейска идентичност**.

Общоевропейска инициатива е и Европейската доброволческа служба, която съществува от средата на 90-те години на миналия век. Преди това различни организации предлагат на младите хора в Европа възможности за доброволен труд. Целите на програмата до голяма степен съвпадат с програмата „Младежта за Европа“: поощряване на мобилността, солидарността и активното гражданско участие.

3.2.3 Програма „МЛАДЕЖ“

В Бялата книга „Преподаване и учене – към учещите се общества“ от 1995 г. ЕК посочва, че необходимостта от учещи общества означава придобиването на нови знания и осигуряване на мотивация за учене при всяка възможност. Съобщението на Европейската комисия „Напред към Европа на знанието“ от 12.11.1997 г. към

Съвета, Европейския парламент, Икономическия и социален съвет и Комитета на регионите определя насоките за бъдещи действия на Общността в областта на образованието, обучението и младежта за периода 2000-2006 г. с цел изграждане на Европа на знанието. Двата документа подсказват насоката, в която ЕС върви по отношение на политиките за младите хора. Програма „Младеж“ е възприета като нова форма на партньорство. Решението¹³⁸ на Европейския парламент и Съвета установява общностна рамка, която да допринесе за развитието на международната доброволческа служба. Държавите членки са насърчени да разработят необходимите законодателни и административни документи, така че максимално да улеснят процеса. Участието на младите в доброволческа служба се вижда и като възможност за неформално учене, което води към допълнително знание. Това знание определя посоката на бъдещото им развитие, разширява хоризонтите им, техните социални умения, активно гражданство и балансирана интеграция в обществото от икономическа, социална и културна гледна точка. Тази дейност укрепва и разбирането на европейското гражданство. Посочва се, че политиките на сътрудничество в младежката сфера допринасят за неформалното учене и ученето през целия живот и тези политики трябва да продължат. В Решението се подчертава и важността бъдещата младежка програма да прави връзка със сферата на формалното образование (и професионално обучение).

На 2 юли 1998 г. ЕП приема Резолюция относно промотирането на доброволческите организации и фондации в Европа¹³⁹, в която се уточнява ролята на доброволческия сектор в подкрепата на потенциала на младите хора, особено на тези със затруднения.

Програма „Младеж“ е **наследник** на програма „Младежта за Европа“ и Европейската доброволческа служба и възприема интегриран подход към цялостната проблематика. Съсредоточава се основ-

¹³⁸ Решение на Европейския парламент, Decision No 1031/2000/EC of 13.04.2000

¹³⁹ OJ C 226 20.07.1998 p.66

но върху знанията, които младите хора придобиват, както и сътрудничеството между страните в полето на младежките политики. Тази програма допринася за промотирането на „Европа на знанието“, като развива **европейска среда за партньорство** в сферата на младежта, стъпвайки на неформалното и информалното учене. Окуражава ученето през целия живот и развитието на знания, умения и компетентности, които насърчават активното гражданство и заетостта.

Подкрепата за младите хора да трупат знания, умения и компетентности, които могат да са основата на бъдещото им развитие и да осигурят равни възможности, за да упражняват отговорно гражданство и да станат значима част от обществото, изисква от Програмата да си постави следните цели:

- Да насърчава активното ангажиране на младото поколение в изграждането на Европа чрез тяхното участие в международни обмени, както и да се развива разбирането на културното разнообразие в Европа и фундаменталните ѝ ценности;
- Да се укрепи усещането за солидарност чрез засилено участие на младите в международна общностна (доброволческа) служба;
- Да се насърчават младежки инициативи, дейности и креативност, така че младите да имат активна роля в обществото, като в същото време се стимулира разпознаването на значимостта на информалното учене в европейски контекст;
- Установяване на партньорството в младежката сфера чрез обмен на добри практики, обучения на младежки работници и младежки лидери и развитие на иновативни действия на общностно ниво.

Програмата обхваща следните дейности:

Обмени Младежта за Европа	Европейската доброволческа служба	Групови инициативи и бъдещ капитал	Съвместни действия с образователните програми (Сократ) и професионалното обучение (Леонардо да Винчи)	Подкрепящи дейности
---------------------------------	---	---	---	------------------------

Към дейностите са описани съответните мерки, които трябва да бъдат предприети, като се препоръчва, където е необходимо, да се комбинират с цел постигане на по-добър резултат. Достъпът на програмата е ограничен за млади хора между 15 до 25 г., както и за тези, ангажирани с младежка работа без възрастови ограничения. Мониторингът и оценката на програмата се извършва от Комисията в партньорство с държавите членки. Държавите членки трябва да изпращат докладите си по отношение на приложението и значението на Програма до 31 декември 2004 г. и до 30 юни 2007 г.

Комисията всяка година предлага приоритети, които стъпват на насоките, създадени чрез ОМК. Програма „Младеж“ е създадена, за да насърчи младите хора да допринасят за европейската интеграция, да развиват межкултурното разбиране, да заздравят фундаментални ценности в общността като правата на човека, да развива чувството на солидарност, предприемачество, инициативност и креативност, да стимулира разпознаването на неформалното учене и мрежуването.

Програма „Младеж“ през 2000 г. е отворена за България като кандидат – член на Европейския съюз. При встъпването в длъжност на новото ръководство в ДАМС през 2001 г. председателят възлага изготвянето на доклад¹⁴⁰ за състоянието на Агенцията. Докладът

¹⁴⁰ Доклад от председателя на ДАМС до министър – председателя, относно състоянието и проблемите на агенцията, ЦДА, ф. 593, оп. 4, а.е. 9

констатира проблеми с финансирани проекти и дейности от националния бюджет, както и от средствата по образователната програма на ЕС „Младеж“, средства от ЮНЕСКО и от Световната банка.

В началото на 2002 г.¹⁴¹ президентът Георги Първанов (2002-2012) изпраща до участниците в **официалното откриване** на програма „Младеж“ в България приветствено слово. Две години след стартирането на програмата управляващият орган прави повторно (предполагаемо) откриване. На 28 юни 2002 г. ръководството на ДАМС участва в среща на програмния комитет за програма „Младеж“ в Брюксел. България като кандидат-член е поканена да изрази своето мнение и да изготви анализ за „реализирането на програмите Сократ, Леонардо и Младеж“. Въпреки административните предизвикателства програма „Младеж“ се оказва единствен източник на финансиране в младежката сфера през 2004 г., както установява годишният доклад за същата година. През 2005 г. поради реструктурирането на Министерството на младежта и спорта в ДАМС и забавянето на подписването на договора с ЕК се отбелязва намаляване на подкрепените проекти към Програма „Младеж“.

Като основен резултат от действието на политиката за млади хора е посочен „увеличеният брой активни младежки неправителствени организации, осъществили дейности, свързани с повишаването на гражданската активност и социалната ангажираност на младите хора.“¹⁴² Също е посочен и нарастващ интерес от страна на младите хора по отношение на един от основните приоритети за 2005 г. от Стратегията за национална младежка политика – **гражданско образование, ангажиране на младите хора в обществения живот на страната и приобщаване към основните демократични ценности.**

3.2.4 Програма „МЛАДЕЖТА В ДЕЙСТВИЕ“ (2007-2013)

Инициативи в младежката сфера в периода 2007-2013 се реализират и чрез европейската средносрочна програма „Младежта

¹⁴¹ Архив Борис Вардев, Съветник в ДАМС (2002г.)

¹⁴² Пак там. Стр. 96

в действие”, създадена с Решение¹⁴³ на Европейския парламент и Съвета от месец ноември 2006 г. В решението се потвърждава, че **насърчаването на активното гражданство на младите допринася за утвърждаването на принципите на ЕС**: свобода, демокрация, зачитането на правата на човека и основните свободи, равенството между мъжете и жените и отхвърляне на дискриминацията. Основна цел на програмата е да „развива сътрудничеството в Европейския съюз по въпросите за младежта”. Общи цели на програмата:

- да насърчава активното гражданство на младите хора като цяло и в частност тяхното европейско гражданство;
- да развива солидарността и да насърчава толерантността сред младите хора, особено, за да усилва социалната кохезия в ЕС;
- да поощрява взаимното разбирателство между младите хора в различни държави;
- да допринася за развитието на качеството на системите за подпомагане на младежките дейности и възможностите на гражданските обществени организации в младежката сфера;
- да насърчава европейското сътрудничество в младежката сфера.

Общите цели на програмата допълват целите, следвани в други области на Общността, по-специално в областта на обучението през целия живот, професионалното образование, неинституционализираното учене и ученето от житейската практика, както и в други области като култура, спорт и заетост. Всяка обща цел има разписани специфични цели. Програмата се осъществява в пет направления:

1. **Младежта за Европа** – подкрепа на обмен на млади хора с цел повишаване на тяхната мобилност; подкрепа на младежки инициативи, проекти и дейности, отнасящи се до участие в демократичния живот с цел развиване на демократичното поведение и взаимното разбирателство;

¹⁴³ Decision No 1719/2006/EC of 24.11.2006

2. **Европейска доброволческа служба** - участие в различни доброволчески дейности както в ЕС, таки и извън, чрез трансгранична мобилност;
3. **Младежта в света:** подкрепа на инициативи, които засилват взаимното разбирателство на млади хора, чувството за солидарност и толерантност, както и развитието на сътрудничество по въпросите на младежта и гражданското общество;
4. **Системи за подкрепа на младежта:** подкрепа за активните на европейско равнище органи, ангажирани с въпросите на младежта. По-специално това е работата на младежките неправителствени организации, работата им в мрежа; консултации за хора, които разработват проекти; гарантиране на качество посредством обмен; обучение и работа в мрежи на работещите активно в областта на младежката проблематика и младежките организации; насърчаване на нововъведенията и качеството; осигуряване на информация за младите хора; развитие на структури и дейности, необходими за изпълнението на целите на програмата, и насърчаване на партньорство с местните и регионалните власти;
5. **Подкрепа за европейско сътрудничество по въпросите на младежта:** организиране на структуриран диалог между различните участници в сферата, свързана с въпросите на младежта, по-специално самите млади хора, работещите активно в областта на младежката проблематика и младежките организации и лицата, които са отговорни за формулирането на политика; подкрепа за младежки семинари по социални, културни и политически въпроси, от които се интересуват младите хора; принос към развитието на сътрудничество в областта на младежките политики; улесняване на развитието от мрежи, необходими за по-доброто разбиране на младите хора.

Във връзка с доброто управление и своевременното измерване на реалните резултати от изпълнението на програмата и проектните дейности:

- Комисията осигурява **редовен мониторинг на програмата за изпълнението на нейните цели**. Този мониторинг включва доклади и специфични дейности. Консултациите на Комисията по отношение на този мониторинг включват млади хора;
- Комисията осигурява редовно, независимо външно оценяване на програмата;
- Страните участнички представят в Комисията доклад за изпълнението на програмата до 30 юни 2010 г. и доклад за въздействието на програмата до 30 юни 2015 г.;
- Комисията представя на Европейския парламент, на Съвета, на Европейския икономически и социален комитет и на Комитета на регионите: а) междинен доклад за оценка на получените резултати и за количествените и качествените аспекти на изпълнението на програмата до 31 март 2011 г.; б) съобщение за продължаване на програмата до 31 декември 2011 г.; в) доклад за последваща оценка до 31 март 2016 г.

През 2007 г. българското правителство създава с Постановление № 99 ново структурно звено – Национален център „Европейски младежки програми и инициативи“, което изпълнява функциите на Национална агенция за програмата „Младежта в действие 2007-2013 г.“.

Програма „Младежта в действие 2007-2013 г.“ на ЕК „допълва“ двете национални програми, като най-вече подкрепя пълноценното участие на младите хора в демократичния живот и качествено оползотворяване на свободното време. Като може да се види устойчивото и възходящо ангажиране (Таблица 14) на заинтересованите страни с целите и дейностите по изпълнението на Програмата.

Таблица 14: Подадени и одобрени проектни предложения до междинната оценка на Програмата

	Подадени	Одобрени	Увеличение спрямо предходна година на подадени проекти	Увеличение спрямо предходна година на одобрени проекти
2007	204	105	-	-
2008	308	157	104	52
2009	394	175	86	18
2010	438	187	44	12

През 2010 г. МОМН извършва междинна оценка на програмата „Младежта в действие“ (2007-2013) и финална оценка на двете национални програми с цел да установи „качеството на предоставяните услуги и степента на удовлетвореност на целевите групи“. Също така се проследява и степента на постигане на заложените цели и очакваните резултати. Пример е състоянието по приоритет „Развитие на младежкото доброволчество“, който се проследява чрез увеличаване на броя на доброволците в България и участвали български младежи в международно младежко доброволчество. Програма „Младежта в действие“ (2007-2013) е посочена като инструмент за подкрепа на Приоритета. От одобрените 81 проекти за две години (Таблица 15), входяща мобилност е на 181 младежи от ЕС и други държави, броя на изходящата мобилност е 14 младежи от България.

Таблица 15: Подадени и одобрени проекти по Дейност 2 за две последователни години

Програма Младежта в действие, Дейност 2	Подадени проекти	Одобрени проекти	Проекти с участието на млади доброволци от България
2009	49	32	1
2010	62	49	8

Посочени са редица предизвикателства при използването на възможностите на програмата и Дейност 2 като: липса на опит за разработване на проекти, недостатъчна информираност за ползите от доброволчеството, липса на законодателство и/или ясни правила и пр. Предприети са и мерки – отбелязване на Деня на доброволеца (5 декември), срещи – обучения, публикуване на добри практики, регионални и информационни срещи и пр. В задачите на НЦЕМПИ са включени и обучения на млади хора да разработват проекти и тяхното активно включване в Програмата.¹⁴⁴ След което се отчита ръст на подадените проекти с 26 % спрямо предходната година.

В Доклада се посочват данните от междинната оценка на програмата „Младежта в действие“ от началото на 2010 г., като се очертават следните изводи: програмата е оказала въздействие върху професионалното ориентиране и реализация, активното гражданско участие, доброволчеството, също така са развити партньорства между организации от България и организации в други страни, допустими партньори. През проектите на програмата младите хора са получили възможност да:

- **придобият нови знания и умения;**
- **предоставени са възможности за изява, в това число и публична;**

¹⁴⁴ Годишен доклад за младежта за 2009-2010г., ЦДА, ф. 593, оп. 6, а.е. 37, стр. 119

- **възможности за участие в процес на вземане на решение;**
- **възможност за себепознаване и утвърждаване.**

През програмата е представен нов документ за сертифициране на знания, умения и компетентности, натрупани през неформално и самостоятелно учене - Youthpass.

В Доклада се посочва, че, за да се повиши капацитета на организациите, е реализирано обучение за новите организации, които са акредитирани по Европейска доброволческа служба.¹⁴⁵ По отношение на популяризирането на програмата и дейностите са предприети редица информационни мерки – срещи, обучения, кампании, работа с участници в програмата като „мултиплейери“ и др. Наблюдава се увеличение на броя млади хора, които са реализирали изходяща и входяща мобилност с цел доброволчество (Таблица 16).

Таблица 16: Подадени и одобрени проекти по Дейност 2 след предприетите мерки

Програма Младежта в действие, Дейност 2	Подадени проекти	Одобрени проекти	Доброволци	Стойност на финансирането в евро
2010	62	49	128	573,212.70
2011	55	37	210	586,035.00
2012	47	42	212	660,844.50
2013	87	54	338	985,698

2011 година е проведена IV-та Национална младежка среща на тема „Младежкото доброволчество“ от Младежко сдружение за мир и развитие на Балканите с подкрепата на МОМН и община Варна. Участват 150 младежи от страната, както и представители на Европейския младежки форум. Участниците заявяват нуждата от разработване на Европейска харта на доброволеца.

¹⁴⁵ За да реализират проекти по Дейност 2, Европейска доброволческа служба, организациите трябва да притежават акредитация, която се предоставя от управляващия орган на програмата.

В последната година (2013) по програма „Младежта в действие“ са подадени 536 проекта в три процедури (Таблица 17), като финансирани са 259 на обща стойност 3 525 595 евро. Участие са взели 7 448 младежи.

Таблица 17: Подадени и одобрени проекти през последната година на действие на Програмата

Дейност	Подадени проекти	Одобрени проекти	Стойност на финансирането
Младежки обмен	107	56	950 517 евро
Младежки инициативи	188	84	346 270 евро
Проекти демократично гражданство	21	12	256 986 евро
Дейност 2	87	54	985 698 евро
Дейност 3.1.	77	25	465 920 евро
Дейност 4.3.	24	13	252 211 евро
Дейност 5.1. Среци на млади хора и отговорните за младежка политика	32	15	258 923 евро

В годишния доклад от 2013 г. се заявява, че „участието на младите хора в демократичния живот и участието им в процеса на вземане на решения по проблеми и въпроси, важни за тяхното бъдеще, се измерва с членството им в различни младежки организации, включването им в капмании, инициативи и консултативни органи към местни, регионални и национални органи на управление“¹⁴⁶. Докладът използва данни от проведено проучване за целта на агенция ЕСТАТ, където се посочва, че 8,6 % от младите хора членуват в политически партии, 11,6% - в различни неправителствени организации, 17,9 % - в младежки организации и 3 % в

¹⁴⁶ Доклад за младежта, 2013г. стр. 111

синдикални. Измерена е „колеблива“ позиция относно капацитета на неправителствените организации, както и „липса на достатъчно самочувствие и увереност в дееспособността на организираното гражданско действие в името на защита на определени принципи“.

През 2014 г. приключва изпълнението на Програма „Младежта в действие“ за периода 2007-2013 г. Усвоените средства са в размер на 16 913 818 евро за 1 272 проекта (Таблица 18).

Таблица 18: Брой подкрепени проекти по различните подпрограми на програма „Младежта в действие“ за периода 2007-2013 г.

Подпрограма	Брой проекти
Младежки обмени	338
Младежки инициативи и кампании	417
Демократично гражданство	48
Сътрудничество с партньорски страни	96
Обучение на младежки работници и работа в мрежа	61
Срещи между младите и отговорните за младежка политика	38
Общо за периода	1272

Двете програми („Младеж“ и „Младежта в действие“) имат своето значение в развитието на младежката политика, младежките организации и младежкия активизъм. Капацитетът на държавната администрация и евентуалните бенефициери обаче оказват значение върху начина, по който двете програми успяват да постигнат целите си в България.

3.3 ИЗСЛЕДВАНЕ НА СЛУЧАЯ

Конкретни значими резултати от действието на европейските програми, както и на националните програми, повлияни от европейските документи, е титуловането на Община Варна като Евро-

пейска младежка столица през 2017 г., създаването на национално представителство на младежки организации – Национален младежки форум, както и създаването на Националната работна група по структурирания диалог.

3.3.1 Варна – Европейска младежка столица

На 29 юли 1999 г. Народното събрание препоръчва на органите на изпълнителната власт и на местно самоуправление да прилагат принципите на Европейската харта за участието на младите хора в живота на общините и регионите. До 2005 г. документът е приет в общините Габрово, **Варна**, София и Бургас.

По изпълнението на поетите ангажименти през 2004 г. Община Варна организира **Първо национално младежко изложение**, което цели да популяризира дейността на неправителствените организации и институции, работещи за осмисляне на свободното време на младите хора. През 2005 г. Община Варна структурира отделна дирекция „Младежки дейности и спорт“, което е и „първият опит за децентрализация в полето на младежките политики, както и добра практика, споделена с други общини“¹⁴⁷. Дирекцията има и отделен бюджет (Таблица 19) за младежки дейности. През годините дирекцията преминава през различно преструктуриране. От 2005 до 2012 г. е Дирекция „Младежки дейности и спорт“, от 2013 до 2015 г. е Дирекция „Образование, младежки дейности и спорт“ и от 2016 г. е Дирекция „Образование и младежки дейности“.

¹⁴⁷ Varna – European Youth Capital 2017, Bidbook, p. 5

Таблица 19: Бюджет на община Варна за Младежки дейности

Година	Общ бюджет на програмата в лв.	Младежки форум за партньорство с местната власт	Национално младежко изложение "Младите тук и сега" и дебат
2005	165 000	60 000	7000, второ издание
2006	508 000	149 000	10 000, без дебат
2007	564 000	333 000	15 000, без дебат
2008	695 000	336 000	20 000
2009	360 000	180 000	30 000
2010	500 000	113 000	30 000
2011	470 000	280 000	70 000, заедно с младежкия фестивал
2012	470 000	250 000	20 000
2013	420 000	90 000	20 000
2014	400 000	122 000	20 000
2015	900 000	221 000	20 000
2016	880 000	300 000	20 000
2017	2 024 000 от които 914 000 за Сдр."Варна – ЕМС"	Програмата е структурирана съобразно направленията, заложи в програмата Варна – ЕМС	20 000
2018	876 360 от които 80 000 за Сдр."Варна – ЕМС"	Няма раздел Младежки форум	20 000
2019	Няма информация	Няма информация	Няма информация

Източник: архив на Дирекция „Образование и младежки дейности“, Община Варна

През 2005 г. Община Варна стартира и нов модел на **Младежки форум за партньорство с местната власт** (МФПМВ), както и Консултативен младежки съвет. МФПМВ включва осем равнопоставени общности на различни младежки организации и НПО, в това число ученически и студентски съвети и представители на общинска администрация. Подписано е споразумение за партньорство с изпълнителната власт в лицето на кмета на Община Варна. От 2005 до 2016 г. има програма "Младежки дейности", като в нея има отделен раздел МФПМВ (Таблица 20), който включва и финансирането на проектите на НПО. Структурата на програмата обхваща:

Приоритет - Стимулиране на младите хора към инициатива, творчество и предприемачество.

Основна цел: Създаване на условия за личностно развитие на младите хора и участието им в живота на общината.

Подцели:

- Насърчаване на младежката инициатива;
- Младежко участие в обществения живот;
- Осмисляне на свободното време на младите хора;
- Участие във формирането и реализирането на общинската младежка политика;
- Увеличаване обхвата на младите хора в младежки прояви.

Таблица 20: Направления в програма „Младежки дейности“ към Община Варна

	Раздели на програма „Младежки дейности“
	ИНФОРМАЦИОННА ДЕЙНОСТ
1.	Информационни материали
	МЛАДЕЖКИ ФОРУМ ЗА ПАРТНЬОРСТВО С МЕСТНАТА ВЛАСТ
2.	Младежки инициативи - тренинги, обучения, концерти, прегледи и др.
3.	Годишна отчетна среща на Форума

4.	Инициативи с академичната младеж (концерти, студентско любителско творчество)
5.	Национално младежко изложение
6.	Дейности за деца и младежи в неравностойно положение и от различни етнически групи
7.	Други дейности възникнали през годината
	ДОБРОВОЛЧЕСКА ДЕЙНОСТ
8.	Доброволчески кампании, инициативи и обучения
9.	Международен ден на доброволца
	ИНИЦИАТИВА ЗА ДУХОВНОСТ И КУЛТУРА
10.	"Пътят към храма" - прояви за приобщаване към българските православни ценности
11.	Рождественски хоров фестивал
12.	Конкурс „Народната памет разказва“
13.	Прояви за отбелязване на големи християнски празници-концерти, дебати, дискусии, конкурси и състезания.
14.	Състезание „Какво? Къде? Кога?“
	СЪСТЕЗАНИЯ, ФЕСТИВАЛИ И ДРУГИ МЛАДЕЖКИ ИНИЦИАТИВИ
15.	Младежки фестивал на уличните изкуства /танци, театър, музика, спорт, визуални изкуства, занаяти/
16.	Инициативи, свързани с книгите и четенето/национален конкурс за разказ, дискусии, работилници – литературни творчески техники и други/
17.	Други младежки инициативи, възникнали през годината
	Субсидии
18.	Проекти на неправителствени организации
19.	Доброволчески стажове
20.	Младежки инициативи на НПО, членове на МФПМВ
21.	Младежки инициативи на Студентските съвети
22.	Организиране на младежки фестивал „Фън сити“

Източник: Дирекция „Образование и младежки дейности“, община Варна

С цел стимулиране на сътрудничеството между местните власти и младежта през 2006 г. и в линия на препоръките от Хартата на Съвета на Европа ДАМС организира и провежда Национална кампания „Младите хора и местната власт“. Тя се осъществява в рамките на Програмата за младежки дейности 2006-2007 г. Нейната цел е повишаване активността на младите хора **чрез различни форми на гражданско участие в обществения живот и местната власт**. В рамките на кампанията се организират 10 кръгли маси „Младите хора и местната власт“ в различни региони на страната в периода октомври - декември 2006 г. Като заключителна част от кампанията в периода 01-02.12.2006 г. в гр. Варна се провежда и Национална младежка конференция **„Младите и местната власт“**, организирана съвместно с Община Варна. В нея взимат участие около 300 представители на местната власт, организации и институции, работещи с младежта, представители на висши училища, ученически съвети и медии. В рамките на форума са проведени три дискуссионни направления: „Местната младежка политика – проблеми и перспективи“, „Специфични измерения на младежката политика в образователните институции“ и „Неправителственият сектор – партньор и коректив на местната власт“. Въз основа на изнесените доклади, представените мнения и предложения е прието *Открито писмо на участниците в конференцията до различни нива на държавната и местната власт с цел подобряване на политиката за младежта*.

В общинската „Стратегия за развитие“ за 2006 г. са предвидени 286 300 лв. за осигуряването на младежки дейности (изразходвани са 273 910,25 лв.). За същата година по програма „Младежки дейности“ на Общината са финансирани 46 проекта на обща стойност 106 459, 70 лв. Проектите са обхванали общо 16 500 млади хора. От бюджета на програма „Младежки дейности“ са финансирани и 7 проекта за „Превенция на противообществени прояви на пълнолетни и непълнолетни“ на стойност 7 191 лв. с общ обхват 3000 души.

Дейност „Младежко развитие – 2007“ финансира проекти в три основни направления: „Младите хора и местната власт“, „Неформално обучение на младежки лидери“ и „Доброволчески инициативи в обществена полза“. В периода 28-29 ноември 2007 г. се провежда Първа национална среща „Младежко развитие 2007“, на която са отчетени резултатите от дейността през годината и са представени добри практики относно финансираните проекти. На срещата са отчетени и резултатите от работата по Споразумението между ДАМС и НСРОБ за сътрудничество в областта на младежките дейности и спорта. Форумът **приема Обръщение към местните власти в подкрепа на приемането на Ревизираната европейска харта за участието на младите хора в живота на общините и регионите** и децентрализацията на младежката политика. Сътрудничеството между младите и местните власти се определя като успешно. Като пример за добра практика е посочен и изградения Младежки форум за партньорство с местната власт. Форумът функционира като неформално, доброволно обединение на младежки, неправителствени организации, институции и физически лица, работещи по младежки проблеми, въз основа на споразумение, подписано с кмета на Община Варна. Представителният орган на форума е Консултативният младежки съвет (КМС), който включва представители на всички организации, членуващи във форума при спазване на изискванията за равнопоставеност и обхват. Председателството на КМС се осъществява от кмета на Община Варна. Дейността на КМС се основава на принципите на Ревизираната харта като потвърждение на желанието на младите за двустранен диалог и ефективно партньорство с местната власт. При управлението обаче не е спазен принципа на Съвета на Европа за „съвместно управление“ (co - management).

През 2008 г. Община Варна, Дирекция „Младежки дейности и спорт“ издава книга с научна стойност - „Европейски политики за младежта“, с обобщена информация и обзор на различни документи, програми и организации, които оказват влияние за появата на

„младежкото поле“¹⁴⁸. Книгата съдържа подробна информация за обновената рамка на европейското сътрудничество в сферата на младежта, защо и как страните решават да използват „отворения метод на координация“, приемането на Европейския пакт за младежта и развитието на структуриран диалог с младите хора. Това демонстрира разбирането, че „взаимоотношенията между властите и младите хора трябва да са основани върху поети задължения и от двете страни“¹⁴⁹, както и че ролята на младите в процеса трябва да се промени. В книгата може да се проследи, че има **разбиране и предпочитане за нов модел на младежкото развитие и участие, както и капацитета** към съответния момент на дирекцията, отговорна за младежките политики на местно ниво.

От 2008 г. Община Варна съвместно с Младежко сдружение за мир и развитие на Балканите започват да организират „национален дебат“ по различни теми (Таблица 21), които свързват младите хора и вземащите решения в диалог.

Таблица 21: Проведени национални младежки срещи в партньорство между НПО и Община Варна

2008	Национална младежка среща: „Структурния* диалог и младите хора в България“.
2009	Национален дебат „Лицето на младите хора в обществото“
2010	Национален дебат „Младежка заетост“
2011	Национална младежка среща „Младежко доброволчество“
2012	Национална младежка среща „Младежко предприемачество“
2013	Национална младежка среща „Неформално образование“
2014	Не се провежда

¹⁴⁸ Община Варна, дирекция „Младежки дейности и спорт“, „Европейски политики за младежта“, Варна, 2008, стр.3

¹⁴⁹ Пак там, стр. 8

2015	Национална младежка среща „Младежки работник и младежката работа“
2016	Национална младежка среща „Дигитални и трансверсални умения“
2017	Национална младежка среща „Младежки пространства“

Източник: Архив на Дирекция „Образование и младежки дейности“, Община Варна

През 2008 г. Община Варна е и сред кандидатите за Европейска младежка столица за 2010 г. Какво всъщност означава това за една община? Един от основните елементи на ефективната, модерна и европейска младежка политика е „споделянето на добри практики“. Различни начини има това да се осъществява. Един от тях е представяне на добри модели, които съответстват на определени стандарти. Такъв модел е инициативата Европейска младежка столица.

Процесът стартира с Декларация от Ротердам през 2004 г., инициатива на Националния младежки съвет на Дания и Община Ротердам. През 2007 г. Съветът на членовете на Европейския младежки форум¹⁵⁰ приема Резолюция относно годишна Европейска младежка столица, като подчертава „необходимостта от засилено внимание към европейската младежка политика на местно ниво и директен контакт между европейските институции и местните институции, отговорни за вземането на решения“, „вниманието върху младежкото участие както на локално, така и на национално ниво“ и „засилването на европейското гражданство, което допълва локалната, националната или друга принадлежност“¹⁵¹. Това формално дава основания през 2008 г. да се отвори процедура с ясни критерии. Процесът се описва и като „възможност титулованият град за

¹⁵⁰ Европейският младежки форум е платформа на младежки организации в Европа. Представлява 104 младежки организации, национални младежки съвети и международни

¹⁵¹ https://www.youthforum.org/sites/default/files/publication-pdfs/0942-07_YouthCapital-ENG.pdf

период от една година да представи различни програми, показващи как градът е свързан с младите си хора. Също е възможност да покаже как младите хора са свързани с културата, политическия, социалния и икономическия живот на града и неговото развитие.”¹⁵²

Европейска младежка столица (ЕМС) е титла, която се предоставя от Европейския младежки форум за период от една година и чиято цел е засилване на връзката на провежданите младежки политики на локално с тези на европейско ниво. Основна цел на титлата е развитието на среда, в която младите хора могат да участват в процеса на вземане на решения, да проявят потенциала си и да установят трайна ангажираност. Титлата сама по себе си заявява, че избраният град е с **много прогресивни младежки политики**, които създават условия на жителите му за активно участие в живота на града. Областите на дейности, на които всеки град стъпва, за да получи титлата, и върху които след това трябва да отбележи напредък, са следните:

- Насърчаване на младежкото участие;
- Овластяване на младите хора;
- Укрепване на младежките организации;
- Подкрепа на многообразието и включването;
- Увеличаване на възможностите;
- Развитие на местната икономика;
- Развитие на младежки пространства;
- Засилване на европейската идентичност.

Титлата има позитивно въздействие върху разпознаването на основни европейски ценности в ЕМС градовете. Ценности, които са в основата на изпълнението на дейностите, са: солидарност, толерантност и демокрация.

Разпределението на ресурсите става чрез отворени процедури, като има и отделни, които са насочени към организации на европейско ниво, които провеждат дейностите си в съответната Столица. Също така се насърчават партньорства на европейско ниво, кои-

¹⁵² http://www.movit.si/fileadmin/movit/0ZAVOD/Publikacije/Tematske/2013_European_Youth_Capital.pdf

то да се реализират като част от календара на ЕМС. Така отворените процедури и изпълнението на съответните европейски проекти засилва връзката между локалната и европейската политика.

От Ротердам до Варна

От стартирането на инициативата титлата развива популярност сред градовете и броя на кандидатурите се увеличава от 6 през 2011 г. до над 20 през 2019 г., като общия брой на заявили желание да станат „пример“ е над 150. Някои от градовете кандидатстват повече от веднъж, преди да бъдат избрани. Ангажираността на общините и младите хора в самия процес показва добавена стойност в посока на развитие на компетентностите за участие на младите хора в процеса на вземане на решения и установяване на трайни отношения с местната власт. Общностите стават по-отворени и включващи, а общините развиват капацитет за работа с целевата група и техните организации.

Няколко основни акцента могат да се посочат при идентифицирането на привнесени добри европейски практики на местно ниво:

- ✓ Във всички градове, удостоени с титлата, се насърчава създаването на отделни ръководни организации, които включват кметовете, представители на различни общински звена, които са ангажирани с младежките въпроси, младежки организации, младежи и висши училища. „Работните отношения между общините и младите хора бяха променени чрез отварянето на общините към младите хора и се въведе по-доброто разбиране на младите хора как работят процесите на управление в техните общини.“¹⁵³

Във Варна е създадена неправителствена организация в обществена полза - Сдружение „Варна – ЕМС 2017“, която се председателства от кмета. Членовете са младежки организации, които съвместно с общинското представителство взимат решения по планирането,

¹⁵³ Pasic, L. Ten years of boosting vibrant Youthful Cities, European Youth Forum publication, 2018, p. 12

управлението, изпълнението и приключването на различните процеси и програми. Организацията продължава да съществува в същата форма и следва първоначалните си цели и след 2017 г.

- ✓ „Participatory budgeting“ (PB) се посочва като един от най-иновативните механизми на младежко участие. Участието в бюджетирането (PB) е процес на демократично обсъждане и вземане на решения, в който обикновените хора решават как да разпределят част от общински или публичен бюджет. Участието в бюджети позволява на гражданите да идентифицират, обсъждат и дават приоритет на проектите за публични разходи и им дава правомощия да вземат реални решения за това как се изразходват средствата. EMC трансформира механизма и го фокусира единствено върху младите хора.

Сдружение „Варна – EMC 2017“ всяка година от създаването участва в изготвянето на бюджета, касаещ Столицата, и управлява независимо съответната част в полза на младите хора в града. Механизмът се определя като приоритетен сред Мрежата на Европейските младежки столици.

- ✓ Всяка столица подготвя своята кандидатура около определена тема, която е ориентир за всички проекти и дейности.

Година	Град	Тема	Резюме
2017	Варна	Социални иновации	Установяване на устойчива промяна чрез социални иновации в общността и чрез активното включване на младото поколение на Варна и Европа.

Столиците използват възможността и времето и ангажират представители на европейските институции с дейности на локално ниво. През 2018 г. във Варна (EMC2017) „младежният“ комисар, Тибор Наврашич, също провежда „Гражданския диалог“ с 350 младежи от цялата страна.

Увеличаването на бюджета (Таблица 22) на Община Варна за дейности, свързани с кандидатурата и титлата на Варна за Европей-

ска младежка столица, може да се проследи през годините. Титлата е връчена през 2014 г. Титулованата столица има две години за активна подготовка и една година за оценка.

Таблица 22: Разпределение по години на средствата в полза на титлата Варна – Европейска младежка столица 2017

2013	2014	2015	2016	2017	2018
49 806	50 000	50 000	144 405	914 000	80 000

Източник: Дирекция „Образование и младежки дейности“, община Варна

Съгласно изискванията Сдружение Варна – Европейска младежка столица 2017 възлага на Център за социални изследвания към ИУ – Варна да обобщи данните¹⁵⁴ от финалните отчети по реализираните проекти. В изготвения отчет се виждат както количествени резултати, така и настъпилите качествени промени. Титуловането на *Варна – Европейска младежка столица* изглежда като последователен резултат на дългите години целенасочена работа на местната власт и локалната младежка общост.

Интересно е да се отбележи, че в продължение на почти 10 години Младежко сдружение за мир и развитие на Балканите, ситуирано в град Пловдив, провежда съвместно с Община Варна проект от национално значение за гласа на младите хора – национален младежки дебат. Същата инициатива се открива в годишните доклади на ДАМС през 2008 г. като среда, в която се развива идеята за създаване на **национално младежко представителство**. Опитът от страна на ДАМС през 2009 г. да създаде такава структура с подход отгоре - надолу е неуспешен. Констатира се, че и предходни опити от страна на правителството за създаване на такива структури

¹⁵⁴ Постигнати индикатори чрез реализираните проекти, дейности и инициативи по програма, Сдружение Варна-Европейска младежка столица, 2018

са неуспешни. Това, което държавата не проверява, дали годините систематична работа от страна на местната власт, както и действащите национални и европейски програми не са създали достатъчно капацитет сред самата младежката общност. Такъв капацитет може да произведе представителство, създадено от самата общност и да бъде устойчиво. Това в съответните години може да е своеобразна проверка на изграденото доверие между двете страни и до известна степен доказателство за наличен капацитет и плавен преход към преминаване към отворения модел на младежкото развитие.

3.3.2 Национален младежки форум

На научно-техническата конференция през 1996 г. в обръщението на председателя на Комитета на младежта и децата при МС се посочва като един от принципите на „политиката на обществото и държавата към младежта“ насърчаването на самоорганизацията на младите хора и подпомагане на техния стремеж за самообединяване и принадлежност към формирания на неправителствения сектор. Посочва се, че създаването на национален младежки съвет ще осигури „естествения партньор в работата с младежта“.

В Годишния доклад за младежта за 2005 г. в Глава Шеста „Гражданска активност и толерантност“ се извежда като необходимо действие създаване на национално представителство на младите хора. Посочва се Европейският младежки форум като пример и партньор на Европейския съюз, Съвета на Европа и ООН.¹⁵⁵

Докладът определя и спешни мерки за постигане на ефективност в областта на младежката политика, някои от тях са свързани с:

- Изготвяне на Закон за младежта;
- Разработване на система от програми на национално и регионално ниво за подпомагане на младежки дейности;
- Изграждане на национална информационна система за младежки организации и формирания;

¹⁵⁵ Годишен доклад за младежта 2005, ЦДА, ф. 593, оп. 6, а.е. 33, стр. 44

- Изграждане на система за стимулиране на младежката активност и повишаване на гражданското образование;
- **Стимулиране на създаване на национално представителство в Европейския младежки форум;**
- Оптимизиране на възможностите за финансиране на младежките организации от Структурните фондове.

В годишния доклад има информация за провеждането на Национален форум „БГ Младеж“, който събира на едно място институции и представители на младежки организации (през 2006 г. – 250 представители) и целта е обсъждането на подобряване на „механизмите за провеждане на младежка политика на национално и местно ниво, както и въпросът за представителството на младежките организации в страната“. Посочва се, че „развитието на младежките организации в страната породи необходимостта от сформирането на национално представителство в Европейския младежки форум, което да отстоява позициите на сектора. Констатира се и, че **„досега през последните шестнадесет години у нас всичките опити за създаване на Национален младежки съвет (НМС) са неуспешни. Такива структури са създавани два пъти, но без да изпълняват мисията си и нямаха ясен статут, а дейността им бе политизирана“**.“¹⁵⁶

В книгата на Община Варна „Европейски политики за младежта“ също се открива коментар по отношение на липсата на национално младежко представителство. Отбелязва се, че „до момента нашата страна все още няма представителство в Европейския младежки форум, поради липса на Национален младежки съвет. Въпреки опитите за създаването на такъв ЕМФ няма свой официален представител и член в България. През 2005 г. след работна среща в България ЕМФ публикува доклад за развитието на младежките дейности в България. В него са посочени основните проблеми и препоръки към българския младежки неправителствен сектор и

¹⁵⁶ Годишен доклад за младежта за 2006г., ЦДА, ф. 593, оп. 6, а.е. 34, стр. 25

българското правителство по отношение на работата с младите хора в България.”¹⁵⁷

През 2009 г. ДАМС вижда създаването на Младежки консултативен орган (МКО) като основен партньор при формулирането и изпълнението на политики за младежта. В тази връзка стартира национална кампания за създаването му, като с публични средства се покриват организирането на регионални срещи за избор на представители в МКО. Посочва се като „пример за открит диалог и желание за общи усилия в решаването на проблемите и предизвикателствата в младежката сфера”. МКО е младежка платформа без ясно организирана структура, но с визия за развитие на младежка мрежа в България. През юни 2009 г. е проведена среща на МКО в Добринище. На срещата присъстват само младежки представители. Като резултат от срещата се решава да се предприеме нов подход за създаване на национално младежко представителство. Възприема се подход отдолу – нагоре, предложението е за „мрежови дни” с отворена покана до заинтересованите младежки организации, както и участие на представители на Европейския младежки форум за модератори и наблюдатели.

На 11 - 14 март 2010 г. се провеждат Мрежови дни. Направена е отворена покана през Националната информационна мрежа за младежта на Министерството на образованието, младежта и науката към младежки организации, които искат да станат учредители на бъдещата платформа. Процесът се фасилитира от Европейския младежки форум. От страна на Управителния съвет на ЕМФ присъства Ксения Константинову (зам. председател на ЕМФ, излъчена от ЕНП, младежка секция). Присъстват и представители и на различни национални младежки съвети като национален младежки съвет на Литва (Гуода Ломанайте) и на Словакия (Питър Ленко), които да представят техните структури, инструменти, дейности, начини на финансиране и пр.

¹⁵⁷ Община Варна, дирекция „Младежки политики и спорт”, „Европейските младежки политики”, Варна, 2008, стр. 10

На мрежовите дни присъстват представители на неправителствени младежки организации и организации, работещи в полза на младите хора, както и младежки структури на политически партии (ГЕРБ, БСП, ДПС, НДСВ), които изработват структурата, приоритетите, областите на действие и ценностите на НМФ. Изработват се и мисията, визията, структура и ценности на организацията:

- Ценности на НМФ: Свобода, равенство, толерантност, солидарност.
- Мисия на организацията: Мисията на НМФ е да представлява интересите на младите хора и техните нужди, извеждайки на преден план значението и важността на младежките организации, тяхното развитие и участие в социалните и обществено-политически процеси и да осигурява ефективен структурен диалог чрез сътрудничество със съответните заинтересовани страни и институции, вземащи решения в младежката политика.
- Структура на организацията:

Върховен орган на НМФ е Общото събрание	Състои се от всички членове на НМФ, като членовете участват в Общото събрание чрез своя председател или свой упълномощен представител, който е физическо лице на възраст между 18 и 35 години.
Управителен орган на НМФ е Управителният съвет	Състои се от тринадесет физически лица: председател на УС; двама заместник-председатели на УС; десет членове на УС.
Контролен орган на НМФ е Контролната комисия	Състои се от пет физически лица
Административен орган на НМФ	Главният секретар

Взето е решение мандатът на Управителния съвет и Контролната комисия да е за срок от една година. През 2016 г. този срок се променя на две години, като основание се представя развития капацитет на организацията за управление.

На 13.11.2010 г. в х. Здравец (област Пловдив) е учреден Национален младежки форум от доброволно присъстващите организации. Учредителното събрание приема устава на организацията, който регламентира членството в НМФ като „доброволно“ (чл.10, глава VIII), видове членство и съответните дефиниции, процедури, права, задължения, както и органите на управление, процедури по избор, други органи, мандат и имущество. Избира се и първият председател на организацията, Веселин Илиев (МСМРБ). По време на учредяването като наблюдател присъства Хамлет Оханнян, член на Управителния съвет на Европейския младежки форум.

Национален младежки форум приема на следващото си общо събрание (28.04.2011 г., Стара Загора) своите стратегически приоритети: образование, здраве и физическа активност, младежка заетост, демографска политика, социално включване и борба с бедността, гражданска активност и устойчиво развитие. Определя начини за постигане на целите и изпълнение на задачите, „водейки се от принципите на активната комуникация, прозрачност, креативност, толерантност и включване“: сътрудничество с институциите; развитие на местната младежка политика; партньорство с други младежки организации; развитие на вътрешните структури на организацията; осъществяване на международно сътрудничество; най-вече реализиране на членство в Европейския младежки форум; информация и комуникация; регистриране на изпълнението и оценката чрез съответната документация, която описва реализираните дейности и постигнатите резултати.

През 2013 г. организацията приема своя Етичен кодекс, като посочва водещите принципи на работа, стъпвайки на уставните си

ценности. НМФ потвърждава и стремежа си към единство с етичните правила на Европейския младежки форум, Европейския съюз и Съвета на Европа.

Уставът на организацията определя НМФ като самостоятелно юридическо лице (чл. 1, ал.2), което извършва дейност в обществена полза, и е с основни цели:

- Да включва в дневния ред на обществото младите хора и техните инициативи;
- Да бъде основен фактор в изграждането на информирана и образована младеж, мотивирана да бъде значим фактор в гражданското общество и активна част в процесите на вземане на решения в страната;
- Да изгражда положително лице на младите хора и младежките организации в България;
- Да представлява и защитава интересите на младите хора;
- Да бъде инициатор и участник в структурния диалог за младежта с всяка представителна власт;
- Да обединява, представлява и защитава интересите на своите членове пред български и чуждестранни органи и организации;
- Да подпомага осъществяването на междусекторна младежка политика;
- Да участва в разработването на стратегии, анализи и програми за развитието на младежките политики;
- Да дава становища и участва в изготвянето на нормативни актове за младежки дейности и младежките политики в България;
- Да подпомага държавните институции при изграждане и промяна в нормативната уредба, касаеща младежките дейности в страната;
- Да насърчава предоставянето на услуги за интеграция на уязвими младежки групи от обществото, в т.ч. безработни лица, студенти и ученици, етнически малцинства, хора с увреждания и др.;

- Да участва в разработването и прилагането на добри практики сред своите членове, както и на други приложими в младежкия сектор стандарти на младежки дейности;
- Да се противопоставя на незаконни и неправилни действия или бездействия от страна на юридически и физически лица, държавни и общински органи и институции, засягащи дейността в областта на младежта и младежките политики;
- Да създава и поддържа лоялни партньорски отношения между физическите и юридическите лица, осъществяващи дейност в областта на младежта, младежките дейности, доброволчеството и неправителствения сектор; не допуска неравнопоставеност между своите членове и останалите участници в младежкия сектор;
- Да насърчава развитието и прилагането на съвременни и високи технологии в сферата на младежките дейности;
- Да подпомага развитието на качествено и приложимо в практиката образование;
- Да изнамира, уеднаквява, предлага и прилага съвременни методи за опазване на околната среда;
- Да насърчава комуникацията, контактите и съвместните проекти в младежкия сектор, както и подпомагане на повишаването на квалификацията на лидерите и специалистите от младежките организации;
- Да подпомага взаимодействието между младите хора в България и страните от ЕС и света;
- Да създава условия за организиране, финансиране и осъществяване на конкретни образователни, екологични, изследователски и помощни програми и инициативи за улесняване и насърчаване на младежкия обмен.

Общото събрание гласува „политически документи“ и декларации по предложение на Управителния съвет или на минимум 3 пълноправни членове, с които представят на младежката

общност „одобрено официално мнение“ на организацията. Това служи за референция при публични участия, официални предложения или други форми на представителство на организацията. Създава и обективно и прозрачно участие в съставянето на „политическия дневен ред“. Политическите документи за разлика от декларациите са значителни по обем и съдържат въведение, контекст, дефиниции, целеви групи, ползи и предизвикателства и конкретни препоръки по съответната тема. От създаването си до края на изследвания период НМФ приема следните документи (Таблица 23), с които официализира позициите си по редица въпроси, свързани с младежа.

Таблица 23: Официални документи на НМФ, приети от общо събрание

Година	Тема
2013	Позиция относно младежкото участие, овластяване и представителство
2014	Позиция относно структурния диалог
2014	Позиция относно доброволчеството
2014	Позиция относно неформалното образование. Стандарти и валидиране
2014	Позиция относно неформалното образование. Ползи и предизвикателства
2015	Декларация относно развитието на Доброволчеството в България и нуждата от приемане на Закон за доброволчеството
2015	Политически документ относно насърчаването на младежките организации и младите хора в процесите на формулиране на политики и вземане на решения съвместно с институциите на местно, регионално и национално ниво
2015	Позиция относно разпознаване на образователните компетенции, натрупани чрез неформално, информално учене и/или чрез доброволчеството от българските университети.

2015	Позиция относно младежката работа и младежкия работник
2015	Позиция относно въвеждане на сексуалното образование в основните и средните общообразователни училища в Република България
2015	Позиция относно гражданското образование като инструмент за повишаване на гражданската активност на младите хора в страната
2016	Позиция относно младежката работа и младежкия работник, обновена
2017	Позиция относно младежката заетост в България и препоръки за нейното повишаване
2017	Декларация относно стандартизирането на неформалното учене и нуждата от създаване на системата за валидиране на придобитите знания, умения и компетенции.
2017	Позиция относно състоянието на младежите от уязвими групи и младежите, които не работят, не учат и не се обучават (NEETs)
2017	Позиция относно ролята и приноса на младите хора и младежките организации в изпълнението на глобалните цели за устойчиво развитие
2018	Позиция относно доброволчеството, обновена
2019	Декларация „Диалог на ЕС по въпросите за младежта“
2019	Позиция относно „Включване на младите хора в изборния процес“

Източник: Национален младежки форум¹⁵⁸

През 2013 г. Национален младежки форум става кандидат-член на Европейския младежки форум. След двугодишен период на наблюдение и проверка на изпълнението на критериите за членство ЕМФ гласува НМФ като свой пълноправен член на територията на Република България. Само един национален младежки съвет може

¹⁵⁸ Национален младежки форум, Нашите ресурси, официални становища и политически документи

да бъде пълноправен член на ЕМФ от съответната държава. Политическите цели от 2005 г. изглеждат изпълнени, защото България има своето национално младежко представителство в ЕМФ. Въпросът, който стои неизяснен, е дали държавата е разпознала официално НМФ като пълноправен и основен партньор.

През 2011 г. става член на Националната работна група по Структурирания диалог в България. През 2014 г. оглавява НРГ по предложение на Министерството на младежта и спорта и следвайки общоприетата практика на европейския процес за структуриран диалог с младите хора. Като добра практика се възприема „отстъпването“ на воденето на процеса на националния младежки съвет от страна на ресорната институция. Моделът, който се следва, е Комитетът за управление, където Европейската комисия е „отстъпила“ водещото място на Европейския младежки форум. Този европейски модел също е добра практика, но и той, както „съвместното управление“ на Съвета на Европа остава в полето на европейските политики за младежта. Все още няма национален механизъм, който да се председателства или да е в съвместно управление от/с младежко представителство. През 2013 г. за кратко НМФ председателства формално Обществения съвет, през 2014 г. това е преустановено.

3.3.3 Диалог по въпросите на младежта в ЕС

Стадият на Новото публично управление (НПУ) се отличава с мрежови и партиципативни характеристики, а ключовите ценности са взаимно допълване, кооперативност и доверие. Конструират се нови взаимовръзки на администрацията с преки заинтересовани страни от съответната публична политика. Акцентът е върху резултатите, постигнати чрез качествено участие, което стъпва на уникални и взаимодопълващи се ресурси за постигане на желано въздействие. Моделът на НПУ въвежда и съществени нови моменти - полета на активно овластено участие, където в траен диалог се

включват равнопоставени субекти – публични и частни. Запазват се механизмите на представителната демокрация и процедурите за отчитане на удовлетвореност, но са повлияни от възможностите за пряко участие. Важен индикатор за навлизане в стадия на НПУ е „разширяващото се прилагане на подхода на ко-продуциране на политики, чрез който се осигуряват ключови допълнителни ресурси (енергия, идеи и информация) и нараства цялостната легитимност на публичното управление“¹⁵⁹.

В националната и европейската младежка политика такъв пример е процесът по Структурирания диалог (превеждан и като структурен) и произтичащите от него механизми за ко-продуциране (съвместно управление) на публични младежки политики на национално и европейско ниво.

Процесът е следствие на приемането на Бялата книга „Нов тласък за европейската младеж“ на Европейската комисия от ноември 2001 г. и на прилагането на Отворения метод на координация и интегрирането на въпросите на младежта в други политики. Резолуцията на Съвета от 27 ноември 2009 г. относно обновената рамка за европейско сътрудничество по въпросите за младежта (2010-2018 г.) отчита ролята на младите хора, което **„означава не само да се инвестира в младежта, като се заделят повече средства за развиване на области на политиката, които засягат младите хора в ежедневието им и допринасят за благоденствието им, но също да се мобилизират младите хора, като се насърчава самостоятелността им и се разгръща потенциалът им да помагат за устойчивото развитие на обществото и за европейските ценности и цели.** Това изисква също така по-тясно сътрудничество между политиките за младежта и други съответни политики, по-специално образование, трудова заетост, социално приобщава-

¹⁵⁹ Skelcher, C. and J. Torfing, Improving Democratic Governance through Institutional Design: Civic Participation and Democratic Ownership in Europe.-Regulation and Governance, 4(1) 2010. P 75 - 77)

не и здравеопазване.”¹⁶⁰. Съветът подчертава, че един от водещите принципи на европейското сътрудничество в областта на младежта следва да е „разглеждането на всеки млад човек като **ресурс за обществото** и утвърждаването на правото на младите хора да участват в разработването на политики, които ги засягат, посредством водене на постоянен **структуриран диалог** с младите хора и младежките организации”. Определят се и съответните работни методи, които включват:

- Работни цикли – поредица от 3 годишни цикли, които включват текущата тройка и следващата тройка председателства;
- Приоритети - които са с принос в областите на действие, определени в Резолюцията. Приоритетите трябва да дават възможност за сътрудничество между всички държави-членки или за по-тясно сътрудничество между по-ограничен брой държави членки в по-тясно сътрудничество в съответствие с националните приоритети;
- Инструменти за изпълнение: инструменти, които имат принос към разработването на политика на основата на обективни фактори; инструменти за взаимно учене; доклади за напредък; инструменти за разпространение на резултатите; инструменти за наблюдение на процеса; инструменти за консултации и структуриран диалог с младите хора и младежките организации; инструменти за диверсифицирано финансиране на процеса.

Структурираният диалог с младите хора и младежките организации служи като форум за непрекъснато съвместно обмисляне на приоритетите, изпълнението и следващите стъпки в европейското сътрудничество по въпросите на младежта. В Приложение III на Резолюцията са разработени допълнителни изисквания по прилагането на Структурирания диалог с младите хора на европейско и национално равнище:

¹⁶⁰ ОJ C 311, 19.12.2009, р.2

- Структурираният диалог следва да се основава на работни цикли от 18 месеца с обща тема (Таблица 24), съответстваща на общите приоритети за европейското сътрудничество. Всяко председателство може за периода на функциите си да избере и конкретна приоритетна тема, свързана с общата;
- Структурираният диалог следва да включва консултации с младите хора и младежките организации на всички равнища в държавите членки. Това е валидно и по време на конференции в ЕС по въпросите на младежта, организирани от страните на председателството, и по време на Европейската седмица на младежта;
- Комисията се приканва да свиква Европейски управителен комитет за всеки 18-месечен период, който да е съставен от представители от трите страни на председателството сред министрите по въпросите на младежта, националните младежки съвети и националните агенции към програмата „Младежта в действие“ (в последствие Еразъм+), както и от представители на Европейската комисия и Европейския младежки форум. При целесъобразност могат да бъдат консултирани научни изследователи по въпросите на младежта, младежки работници и обучители. Европейският управителен комитет е отговорен за общата координация на Структурирания диалог. Управителният комитет създава помощна структура от обучаващи и подпомагащи процеса координатори, които могат да предоставят методологична подкрепа и да осигурят приемственост в организирането на Структурирания диалог на равнището на ЕС;
- Държавите членки се приканват да подкрепят създаването на национални работни групи. Тези работни групи могат, при целесъобразност, да използват съществуващи структури и да бъдат съставени от представители на министерствата по въпросите на младежта, националните младежки съвети, местните и регионалните младежки съвети, младежки организации, лицата, ангажирани в областта на социално-обучителната работа с

младежта, различни млади хора и научните изследователи по въпросите на младежта. Държавите членки **се насърчават при възможност да предоставят водеща роля на националните младежки съвети** в тези работни групи. На националните работни групи може да бъде възложена задачата да гарантират процеса на участие в държавите-членки;

- Комисията и държавите-членки се приканват в сътрудничество с всички участващи страни непрекъснато да следят структурирания диалог и да събират и разпространяват добри практики.

В следствие на този процес през 2010 г. Министерството на образованието, младежта и науката създава Национална работна група по Структурирания диалог, която включва в състава си представители на различни министерства и агенция, които имат отношение към младежките въпроси, младежки организации (национални и локални) и други неправителствени организации. При създаването на работната група председателстващ е Министерството на образованието, младежта и науката. **През 2014 г. Министерството на младежта и спорта предлага Национален младежки форум да оглави Националната работна група по примера на Европейския комитет по управление, както и мнозинството национални работни групи в другите държави.** Актът се възприема като доближаване до модела на европейските политики и разпознаване на Национален младежки форум като националния младежки съвет на Р България. **До края на изследвания период това е единственият пример за доближаване до „съвместно управление“, където „водеща“ роля е дадена на младежката страна.**

Ресурсите по изпълнение на процеса в различните държави се осигуряват чрез проектно предложение по програма Еразъм+, отправено от Националната работна група към Изпълнителната агенция за образование, аудиовизия и култура. Предложението се изготвя в рамките на НРГ, като ръководител по изпълнението и отчитането е Национален младежки форум.

Националната работна група е механизъм за:

- „ко-продуциране“ на политики в сферата на младежта по теми, които пряко засягат живота на младите хора, както и са с прякото участие на целевата група на различни нива. Процесът обхваща етапи на изработване на въпросници, провеждане на проучване и обобщаване на резултатите и изработване на препоръки. През първите две „тройки председателства“ процесът е интензивен и всяко председателство преминава през всичките етапи. В последствие процесът е променен и в рамките на една „тройка“ се разпределят отделните етапи. Процесът извлича данни на национално ниво, което се обобщава и се превръща в препоръки на европейско ниво. Реално, данните могат да служат и за дискусия и формулиране на нови мерки за по-ефективно и ефективно формулиране и приложение на политиките за младежта и на национално ниво;
- Координация и интегриране на въпросите за младежта в други политики. В състава на НРГ участват представители на други министерства и агенции и това може да е още един своеобразен координационен механизъм.

Таблица 24: Работени теми от създаването на процеса до края на изследвания период и постигнатите резултати.

	Тема	Резултати
1 януари 2010 – 30 юни 2011	Младежка заетост	Препоръки за конкретни мерки за подобряване на младежката заетост Резолюция относно Структурирания диалог с младите хора относно младежката заетост, 19 май 2011 г. Заклучения на Съвета за насърчаване на младежката заетост за постигане на цели „Европа 2020“ , 17 юни 2011 Програма „Гаранция за младежта“

1 юли 2011 – 31 декември 2012	Младежкото участие в демократичния живот	Препоръки
1 януари 2013 - 30 юни 2014	Социалното включване на младите хора	Препоръки
1 юли 2014 - 31 декември 2015	Овластяване на младите хора за политическо участие в демократичния живот на Европа	Препоръки
1 януари 2016 - 30 юни 2017	Позволяване на всички млади хора да се включат в разнообразна, свързана и приобщаваща Европа	Препоръки
1 юли 2017 - 31 декември 2018	Младежта в Европа: Какво следва?	Европейски младежки цели Интегрирани в приетата Европейска младежка стратегия (2019-2027)

След първия цикъл на процеса Европейският младежки форум, председателстващ Европейския комитет по управление на Структурирания диалог, излиза с позиция¹⁶¹ по отношение на подобряване на процеса, като:

- подчертава важността ЕКУ да остане „младежки и председателстван от ЕМФ“;
- се вземе под внимание обратната връзка от националните работни групи, които срещат трудности с прекалено кратките срокове за провеждане на консултации и обобщаване на резултатите;
- се работи за пълноценно представителство в националните работни групи, като се взема предвид, че легитимността и

¹⁶¹ Позиция относно Структурирания диалог, приета от Съвета на членовете на Европейски младежки форум на 19 – 22 април 2012

значимостта на процеса стъпва на осигуряването на пространство младите хора и вземащите решения да работят и дискутират заедно. Благодарение на това и водещата роля на националните младежки съвети, последните изграждат конкретни отношения с министрите, отговорни за политиките за младежта;

- оптимизиране на методите, чрез които се търси конкретен резултат по време на европейските младежки конференции, използвайки целия потенциал на този инструмент;
- се създадат възможности международните младежки организации да участват в процеса на национално (чрез НРГ) и на европейско ниво;
- се върви в посока на по-добър и ефективен интегритет на приоритетите, зададени от Резолюцията на Съвета от 2009 г. и приоритетите, върху които всяка държава се фокусира;
- се разпознае Структурирания диалог като „общ политически дневен ред“ за държавите членки, институциите на ЕС и младежките организации;
- се предвиди специална програма на европейско ниво, която да обезпечи процеса на национално и съответно на европейско ниво;
- се подобри ангажимента на националните власти към цялостния процес и след приключване на тяхното председателство;
- се подобри комуникацията и видимостта на процеса;
- следващите теми на трио-председателствата да се съгласуват и приемат с участието на младите хора.

Настъпилите промени в процеса свидетелстват за влиянието, от една страна, на младежкия глас и за отношението, от друга страна, на ресорната институция на европейско ниво. По-голямата част от препоръките са приети и приложени – водещата роля на ЕМФ, промяната на управлението на процеса в Тройката, водещата роля на НМС на национално ниво, конкретен източник на финансиране,

изработването на темите с участието на младите. Европейската комисия, за да постигне това, организира извънредна конференция, посветена на Структурирания диалог, в периода 26 - 27 ноември 2013 г. На конференцията присъстват повече от 150 представители на младежки министерства, национални младежки съвети, международни младежки организации, Европейския младежки форум и Европейската комисия. Целта е да се разгледат възможни мерки за подобряване на изпълнението и видимостта на процеса, участието на младите хора, както и последващите действия по приложение на резултатите. Конференцията приключва с конкретни препоръки¹⁶², които определят новите параметри на процеса:

- отделните фази на процеса (определяне на тема, както и подтеми за консултациите, провеждане на консултациите, изработване на препоръки) се разпределя по отделните председателства в рамките на Тройката;
- Определят се по-ясни и конкретни ангажменти и принципи на Националните работни групи;
- Обща визуална идентичност;
- Младежките информационни мрежи (EYCA, ERIYCA, Eurodesk и др.) са разпознати като „подкрепящи структури“ и са част от Европейските младежки конфереции като наблюдатели;
- Ангажиране на други европейски структури, които имат отношение към политиките за младежта;
- Последващите дейности трябва да са ясни, като, от една страна, съответното **председателство докладва кои препоръки са били взети под внимание с резолюция на Съвета**, а, от друга страна, **ЕК трябва да докладва кои заключения са се превърнали в съответната европейска политика**;
- ЕК трябва да проследява националните планове за изпълнение, водени от НРГ, и да ги докладва по време на Европейска-

¹⁶² Съвместни препоръки, 2013, Европейска комисия, Европейски младежки форум

та младежка конференция, Европейската младежка седмица и на срещите на генералните директори;

- Процесът трябва да се фокусира върху един приоритет по време на цялата Тройка, като се отдели от отделните приоритети на различните председателства;
- Държавите членки също трябва да осигурят устойчива подкрепа (финансова, услуги, хора) за НРГ, като разпознават водещата роля на националните младежки съвети;
- Еразъм+ трябва да подготви специфична подпрограма, като избегне състезание между бенефициерите и се съобрази със сроковете на отделните цикли.

Съвместните европейски препоръки от 2013 г. са резултат от ефективно приложение на модела на НПУ, което се отличава с мрежови и партиципативни характеристики и ключови ценности като взаимно допълване, кооперативност и доверие. В този процес могат да се видят и „полетата на активно овластено участие“, където в траен диалог се включват равнопоставени – публични (институции) и частни (младежки организации) субекти. Разширяващо се прилага подходът на ко-продуциране на политики, чрез които се осигуряват основни допълнителни ресурси (енергия, идеи и информация) и нараства цялостната легитимност на публичното управление. **Процесът е и ролеви модел на приложение на модела на НПУ, който служи за референция на национално ниво.**

Включването на представители на младежки организации в процес, който обхваща въпросите за младежта от локално до европейско ниво, поставя въпроса за изградения капацитет на различните заинтересовани страни. Младежкото участие и така нареченото „младежко овластяване“ изисква съответни компетентности за различните нива – локално, национално, европейско. В началото на третия етап се вижда силно въздействие в тази посока на двете политики – национална и европейска, през действащите програми

на национално ниво. Нарастващото желание за младежко участие и развитието на капацитет на младежките организации за работа с проекти са едни от резултатите. Развитието на младежкото национално представителство е доказателство за добра координираност между националните и европейските политики за младежта, както и положителното влияние на вторите в предходния етап. Доказателство за влиянието на европейските политики е и оглавяването на НРГ от Национален младежки форум.

ГЛАВА IV: ДИСКУСИЯ ПО ИЗСЛЕДВАНЕТО. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ.

В съвременния динамичен свят все по-често се заформят дискусии около възможността да се изгради дългосрочна (повече от 10 години) стратегия в сферата на младежта и тя да има „*смисъл и реализация*“. От друга страна разписаните краткосрочни стратегии (4-5 годишни) в различни европейски държави **не успяват да променят или да удържат желаната посока**. Доста противоречиви са и резултатите при прилагане на краткосрочна стратегия, особено когато стратегическите цели обхващат промяна на ценностна ориентация. Младежка политика и стратегия и в сферата на младежта, както определя Танев по отношение на стратегиите изобщо, е свързано „*с със самооценка на смисъла на съществуването*“¹⁶³ и посоката на движение на общността. Инвестицията в младите хора е въплъщение на инвестиция в общите ценности на светогледа, които ще определят социалното поведение както на отделните индивиди, така и на самата общност. Разработването на стратегическата визия, която казва, че през следващите тридесет години искаме да имаме млади хора, ориентирани към **демократията, правата на човека и върховенството на закона, които въплъщават в себе си като граждани активистката култура и са субекти на действие (а не само обекти на грижа)**, е напълно възможна. Поставянето под въпрос на тази визия и/или нейната промяна на всеки пет или десет години ще постави под въпрос и постигането на устойчиви резултати. А когато говорим за промяна на нагласи и ориентации, **времето, устойчивостта и стабилността са ключов фактор**. Такива действия напомнят движението на голям кораб, който маневрира трудно и бавно, и е добре всяка промяна на посоката да се захожда отдалеч и с идея, че скоро няма да последва нова и рязка промяна.

¹⁶³ Танев, Т. Стратегическо управление на публичната сфера, Военно издателство ЕООД, София, 2008

Мирът, човешкото достойнство, свободата, демокрацията, равенството, върховенството на закона и правата на човека са основни ценности както на Съвета на Европа, така и на България и като част от Европейския съюз. И когато казваме, че младите хора са „нашето бъдеще“, това не означава, че младите хора трябва да „изчакат да им дойде времето“. Това означава, че проектирането на нашето бъдеще започва с възпитанието на определени ценности, нагласи и ориентации в младите хора днес. В този смисъл „младите хора са не само бъдещето, но и настоящето и те имат роля в изграждането на една по-добра реалност за всички“¹⁶⁴, те са и „важни участници в процеса на изграждане на култура на мира“. Добрата грижа днес за нагласите, ориентациите и ценностите на младите хора е „стабилен мост към бъдеще“, което най-малкото ще е предвидимо. Чрез такъв мост поколения ще могат трайно да се свързват.

С резултатите от целия анализ до тук може да се твърди, че с началото на демократичния преход в България една дългосрочна стратегия по отношение утвърждаването на посочените ценности би трасирала устойчивост на посоката за демократичен преход и ролята на младите, би спомогнало разработването на средносрочните стратегии и по-ефективното постигане на стратегическите цели и би установило по-балансирана връзка с младежките стратегии на другите организации, чиито член става България след 1990 г. Въпреки липсата на такава дългосрочна (гранд) стратегия може да се твърди, че с прилагането на съществуващите стратегии се постига до известна степен развитие, дефинирано и чрез направена оценка в експертния доклад от 2020 г. на данни от проведени интервюта като „раздвижване и качествено нова ситуация в сферата на младежта“¹⁶⁵. Чрез проследяването и анализа на процеса на политиките за младежта в трите етапа, обособени в тази книга, се виждат както количествени резултати, така и до известна степен качествени изменения.

¹⁶⁴ Чанта на мира, наръчник, Дружество за ООН, София, 2015

¹⁶⁵ Танева, А. и Л. Еленкова, Младежката политика в България. Предизвикателства и перспективи. Фондация Фридрих Еберт, София, 2020

От началото на изследвания период до 1995 г. няма определен държавен орган с ясно разписани отговорности по координацията на въпросите, които се отнасят само до младите хора, и за координацията по развитието на националната младежка политика. В кратък период между 1995 г. и 1997 г. КСМД става КМД, когато се провежда социологическо изследване и национална конференция на тема „Българската младеж в условията на преход“. След 1997 г. КМД става КМФВС и приоритетни изглеждат предимно политиките за спорт. В този етап няма разписана стратегия, вероятно поради динамиката и в голяма степен хаотичността на процесите „строителите на демократична България“ не успяват да отделят ролята на младите хора в процесите, както и значението на стабилно и дългосрочно инвестиране в техните демократични нагласи и ценности. Допълнително към тази слабост, може да се добави, че видно все още не е изграден капацитет за управление в координация, което рефлектира пряко в подхода - не се възлага задачата за координация с другите области.

С постановления на МС се урежда нормативното обезпечаване на „процеси и явления“ и се решават проблеми. Ключови думи са „спомагане“, „изграждане“, „подпомагане“, „организиране“, „създаване“. Предоставените бързвъзмезни средства за младежки проекти са съгласно наредба, откроява се пасивна роля от страна на бенефициерите. Допуска се одобряване на проект без финансов ангажимент от страна на институцията. Това може да се тълкува, че на този етап институцията възприема, че младежки инициативи трябва да търсят не толкова финансова подкрепа с публични средства, а одобрение за действие. Институцията поставя себе си по-скоро в роля на „правораздаваща“ и „наказваща“ при установени неточности. Също така институцията извършва и самостоятелни проекти на младежки дейности. В този първи етап прави впечатление, че младежите се разглеждат много повече като обект и публика на младежките политики, разглеждат се по-скоро като проблем, за който трябва да се намери (външно) решение. Прилага се патриархалния модел на младежко развитие.

В края на първия етап се приема декларация от XXXVIII НС, с която се насърчават общините да работят с младите хора, следвайки

принципите на Европейската харта за участието на младите хора в живота на общините и регионите. Декларацията основно застъпва, че „ефективното участие на младите хора е от основно значение за здраво и демократично общество“. Фокусът за работа с млади хора е насочен към общините и областната управа, които „имат предимството да са най-близо до гражданите“ и така в пряк диалог и с отчитане на реални нужди могат да се правят политики, които са „истински демократични, уместни и ефективни“. Хартата подчертава и че младите хора имат право да се изказват по въпроси, които пряко се отнасят до собственото им развитие и живот. Като „за тази цел, обаче, на младите хора не бива да се гледа като на жертви и уязвима група, която се нуждае от закрила, или като на обекти на намеса на възрастните, които приемат, че знаят кое е най-доброто за младите хора“. С приемането на Декларацията се поставя началото на преход от патриархален към отворен модел, от една страна, заради принципите на самата Харта, от друга страна, се следва подходът „отдолу нагоре“, който е свързан повече с промяна чрез овластяване¹⁶⁶ на самите заинтересовани лица.

От гледна точка на етапите на цикъла на политиките трудно могат да се обособят такива с ясни граници. Няма ясно формулиран дневен ред (няма ясно идентифицирани основни проблеми, които се решават), липсва стратегия, около която дори формално да могат да се сплотят заинтересованите участници. Партньорството със съответните общности е асиметрично и небаласирано, което поставя под въпрос и каква е размяната и постигнатите съвместни резултати. В този етап не се изготвя годишен доклад, няма данни да се прави експертна оценка или замерване на общественото удовлетворение от постигнатите резултати в следствие на изразходваните публични средства. Казано с други думи, постигнатите резултати трудно могат да се отнесат към формулирана политика и съответно трудно може

¹⁶⁶ Овластяването на младите хора в контекста на Хартата се възприема като създаване на условия за развитие на съответните знания, умения и компетентост за качествено участие на различни нива в обществения живот и в процесите на вземане на решение.

да се направи оценка. В този първи етап може да се идентифицират известни промени, свързани със структурата на държавния орган, с възможността за предоставяне на средства и активизиране на заинтересованите общности в младежки дейности, както и с приемането на Хартата, която въвежда нов подход. Но трудно тези промени могат да се определят като развитие, като „напредък“ или по речника на Мериам-Уебстър „да се предизвика (нещо) да расте или да стане по-голямо или по-напреднало“, „да се създаде (нещо) за определен период от време“. Такова измерване и установяване изисква отправна точка на състояние, спрямо която се съпоставя. Наличната информация, която се появява по средата на етапа, е структурирана от отговорната институция, но през следващите години няма данни да се използва. Действията на отделните правителства създават представата повече за паралелни линии, отколкото за последователни действия, които целят резултати с натрупване.

Вторият етап се характеризира с големи и основни промени. От 2000 г. органът, който отговаря за политиката за младежта, става държавна агенция, в периода от 2003 до 2006 г. е министерство. С встъпването в длъжност на новото правителство през 2001 г. се извършват последователни действия, които могат да се определят освен като промяна, но и като развитие. Прави се анализ на състоянието и капацитета на организацията, която трябва да обезпечи процеса на политиките, и се предприемат съответните промени. В този етап се поставя въпроса за връзката между капацитета на институцията и качеството по изработването и провеждането на политиките. Приема се стратегия и програма само за младежки дейности, въвежда се задължението да се изготвя годишен доклад. С изготвянето на годишен доклад в следствие на изпълнението на политиката формално се затваря един цикъл на политиката. В новата стратегия се прави и връзка с публикувани документи на европейско ниво, както и с приети добри практики като метода за координация. Подчертава се факта, че политиката използва данни и анализи и че се развива, „базирана на знанието“. Рамката формално включва и процес на наблюдение, оценка и контрол по осъщест-

вяване на политиката. На този етап се откроява и разбирането, че младежката политика изисква „координация на всички ведомства с отношение към младите хора“.

Разработването на механизъм за координация изисква съответен институционален капацитет. До края на етапа не се регистрира действащ национален координационен механизъм. През 2010 г. се структурира Националната работна група по Структурирания диалог (НРГ), която е такъв механизъм, но с конкретна задача по конкретен европейски процес.

В изработените приоритети от Програма за управление на ДАМС се открива желанието за съобразяване „с реалните нужди на младите хора“, „повишаване ролята на гражданското участие“, „повишаване на младежкото участие“, както и за първи път се посочва, че детето трябва да се превърне в субект на права. Също така ролята на гражданските организации е разпозната, като това не са само младежките организации, но и всички неправителствени организации, които работят по младежката тема. В този етап **младите хора са изведени и като „приоритет в правителствената политика“**, като се подчертава, че те са и „основата, върху която ще се развива европейското бъдеще на страната“. Тези нововъведения са отчетливо повлияни от европейски и международни политики за младите хора на организации като Европейския съюз, Съвета на Европа и Организациите на обединените нации, както и от желанието на страната да бъде част от Европейския съюз.

Във втория етап започва действието на програма „Младежта в действие“ на ЕК, която се управлява от национална агенция и насърчава модела на отворено младежко развитие. За програма „Младеж“ на ЕК наличната информация отчита сериозни проблеми при изпълнението ѝ и постигането на съответните резултати на национално ниво. Затова и не може да се каже, че има пълноценно въздействие върху младежката сфера в България, въпреки наличието ѝ. Програма „Младежта в действие“ предоставя грантове за малки локални младежки проекти с облекчени административни процедури, съответни на капацитета на бенефициерите. Бенефициерите

са освен младежки организации, но и неформални младежки групи. В конструирането на програмата се вижда разбирането, че младежката аудитория се характеризира с голяма вътрешна динамика и възрастова разслоеност. Диференцираният подход и отчетените резултати отговарят на реалните потребности и ограничения на различните младежки суб-групи. Предоставя се и финансова подкрепа за обществени дискусии, инициирани от и за млади хора. В този втори етап държавната администрация идентифицира недостатъчен капацитет сред заинтересованите страни и провежда обучения за повишаването му. Променя се и подходът при администриране на проектната дейност, като се допускат „отстраняване на неточности“, дава се обратна връзка на кандидатстващите организации, така че да доразвият идеята и да внесат предложението отново. **Институцията изглежда да е с „по-приветливо“ отношение и да е по-отворена за взаимодействие със заинтересованите страни.** В този смисъл младите хора започват да се насърчават да бъдат „творци на собствената си съдба“ и двигатели на обществена промяна. Утвърждава се и идеята, че така нареченото „овластяване“ (empowering) и участие на млади хора преминава през развитие на компетентности за творчество, изпълнение и постигане на резултати.

Видимо е, че присъединяването на България към Съвета на Европа и на Европейския съюз в този етап оказва съществена и съдържателна роля. Конкретно въздействие се открива в подпрограми в националната програма за младежта, които са определени като „младите в действие“, „неформално образование“, „анализ и добри практики“. Също така институционалните инициативи за създаване за законова уредба, изграждане на национална информационна система, провеждане на проучване при изработването на годишния доклад, създаване на национално представителство, което да стане част от ЕМФ, както и създаването на национална стратегия, е свидетелство за силното влияние на европейските практики. През националната програма и, следвайки Европейската харта, на този етап се създават поредица от общински младежки съвети. Важно е да се отбележи, че този първи успешен опит за създаване на стратегия и

изпълнението ѝ играе до известна степен консолидираща роля при новия начин на целеполагане, който има и междусекторен характер.

Декларираната обаче по-горе позиция за ролята на младите хора не се потвърждава от процеса по изработване на стратегическия документ и съпътстващата я програма, което създава сериозни предпоставки за затруднение при изпълнението на стратегията и управлението на съпътстващите процеси. Стратегията е изработена и представена в завършен вид. На практика младите хора продължават да бъдат разглеждани като „ползватели“, „получатели“. По отношение на националното младежко представителство също по-скоро се открива партиархален подход. Въпреки че отчетливо се установява, че предишните опити са били неуспешни, на този етап държавата отново ползва подход „отгоре надолу“. Едва в края на този етап е натрупан достатъчно капацитет в младежката среда, което се установява и със създаването на национален младежки съвет (Национален младежки форум) по инициатива на организации и с подкрепата на Европейския младежки форум.

Началото на третия етап може да се определи с процес на стабилизиране, установяване и качествено изменение. Отговорната институция е министерство, започва изработването на национална стратегия с десетгодишен хоризонт и закон за младежта. Многосекторният подход се приема като осъзната практика при целеполагането, изпълнението и отчитането на политиките за младежта. Преди приемането на закона е установен различен подход за дългосрочно проследяване на постигнатите резултати като се използват единни индикатори. Създадена е и междуведомствена работна група, която да е ангажирана с работата по „годишния доклад“. Установена е пряка връзка с процесите по изработване, провеждане и отчитане на политиките за младежта на европейско ниво. В първите години на третия етап продължава да се работи и за повишаване на капацитета на организациите като заинтересовани страни за участие в процеса.

Чрез Закона за младежта се въвеждат двете установени линии на приложение: хоризонтално и вертикално приложение. Хоризонталното приложение се обезпечава, както вече е казано, чрез създаването на два консултативни органа – Национален консултативен

съвет за младежта (НКСМ) и Обществен съвет по въпросите за младежта. Първият съгласно Закона има основни функции в процеса на политиката, както и обезпечават необходимата координационна дейност. НКСМ участва във всеки от етапите на изготвяне и провеждане на младежките политики, като дава становища по проекти на нормативни актове и стратегически документи; предлага мерки за постигане целите на държавната политика за младежта; обсъжда и други въпроси. През първите години от създаването си има регистрирани повече от една за календарна година срещи. В последните пет години има информация за провеждане на една годишна среща, като публично достъпен е протоколът само от текущата година. Други протоколи от проведените заседания не са достъпни нито на официалния сайт на министерството, нито на националната информационна система. Това влиза в противоречие с принципите на приетия Закон за младежта и Закона за държавната администрация.

Във вертикален план законодателството и рамките са изградени така от централните власти, че да оформят възможността за приложение и на регионално, и на локално ниво. Фундаменталните въпроси дали центърът трябва да разпише и насоки за приложение, да осигури финансиране, както и как да се запази балансът между централизираната посока и местната автономия, обаче остават нерешени. Дейността, особено когато се въвежда и едногодишното отчитане, изглежда се възприема предимно като задължение за изготвяне на планове на регионално и местно ниво и предоставяне на количествени справки по осъществени дейности. Не се измерва промяна, развитие и добавена стойност от провеждането на политиката на трите нива.

Разработването на стратегията и в този етап стъпва на „анализ на предизвикателствата пред младежката политика“ в различните области, като по-скоро този анализ е установяване на текущото състояние, но не са използвани резултати от предишни подходи на интервенция, научени уроци, развит капацитет в различните заинтересовани страни, сравнителни анализи, годишни доклади. Интересно е да се установи, че Националната стратегия за младежта (2010-2020) се възприема като първия такъв стратегически документ от ресор-

ната институция. Отчита се, че това е единствената стратегия, приета от НС, което подсказва, че стратегията се възприема повече като политически, не толкова като управленски инструмент. Напълно достатъчно е приемането на една стратегия само от изпълнителната власт. Въвеждането на още една власт като отговорна в процеса вероятно се възприема като подобряване на стабилността, обективността и отчетността, но не дава основания постигнатите резултати в предходния етап да не бъдат регистрирани и да не се направи връзка както с разработената стратегия, така и с общите европейски документи, залегнали в основата на разработването и на двете.

Факт е, че двете стратегия стъпват на едни и същи европейски документи, чрез които залагат основни цели и (европейска) посока, с което се създава възможност да се проследят в дългосрочен план тенденции за развитие на европейската идентичност, младежкото участие, активизъм на различни нива, демократичните ориентации и пр. Това в рамките на изследвания период не е направено от страна на отговорната институция. Двете стратегии стоят в младежкото политическо пространство много повече като два напълно отделни един от друг управленски инструменти, а не като последователни. Може да се направи извода, че изреждането на посочените европейски документи в голяма степен има декларативен и идеологически характер.

В началото на този етап се прави междинна оценка на програмата „Младежта в действие“ на ЕК, както и финална оценка на двете национални програми „с цел да се установи качеството на предоставяните услуги“. Във финалната оценка се посочва, че програмата е инструмент за постигане на стратегически цели. За първи път се отбелязва и „недостатъчен административен капацитет“, но това се възприема само като „недостатъчен брой налични служители“.

Експлицитно е посочено, че е направен и синхрон с приоритетите на европейската политика. Европейските практики оказват влияние и върху разработването на „ново поколение“ програми, което удължава срока (на пет години) и утвърждава връзката програма – стратегия. Този синхрон с европейската политика се вижда

и при разширяването на целевата група на политиките за младежта. Преки целеви групи освен младите хора стават и „младежки работници и други специалисти, които директно са ангажирани с предоставянето на услуги или други дейности в подкрепа на младежкото развитие, както и младежки неформални групи, младежки организации и други институции, които пряко или непряко подпомагат осъществяването на инициативи или дейности за младежко развитие“. Подкрепата на „неформални групи“ е силно застъпено при програма „Младежта в действие“ и е свързано с активизирането на млади хора, особено в малките населени места, които нямат капацитет да се организират във формална младежка организация, но искат да допринасят в полза на обществото и своите връстници.

Формално политиките обхващат етапите на цикъла на политиките от формулиране на дневния ред до оценка. В периода 2010-2012 г. може да се твърди, че в държавната администрация, свързана с политиките за младежта, има натрупан капацитет. Това позволява и в първите години на третия етап да се прави оценка на резултатите, чрез която да се проследи развитие.

През следващите години се установява промяна, която по-скоро може да се определи като регрес. Новият програмен цикъл (2016-2020) стъпва „на изводите и препоръките от изготвената оценка на предходната Национална програма за младежта (2011-2015) и резултатите от проведени проучвания и анализи на състоянието и потребностите на младите хора в страната“. Липсва информация за установените постигнати резултати и ефекти в следствие на изпълнението на програмата от предходния период. Наличната информация, когато няма ясно разписано основание, до известна степен може да обясни промяната в структурирането на НМП в двата периода, както и редуцирането или окрупняването на подпрограмите. Отпадането в следствие на подкрепата на едната подпрограма (Подпрограма 1: Развитие на мрежа от младежки информационно-консултантски центрове), както и подкрепата на „неформалните младежки групи“ също не е ясно обосновано. В периода 2017-2020 г. се изпълнява и едногодишна програма – НПМД. Програмата финансира младежки

организации и спортни клубове, които имат сериозен административен капацитет и могат да управляват „големи“ проекти. Разписаната визия на стратегията в този период определя стремежа и посоката на действията на институцията към „подобряване качеството на живот на младите хора и на условията за успех на всеки млад човек чрез устойчиви механизми за инвестиране в младежта като значим социален капитал и за **мобилизиране на потенциала на младите хора в развитието на България и Европейския съюз**“. Не се изяснява как окрупняването на финансираните инициативи успяват да подобрят качеството на живот, изобщо дали се достига до целевата група. Публично достъпни са налични анализи за тази програма за 2017, 2018 и 2019 г. Анализите съдържат „информация за изпълнение на проекти“ по програмата чрез количествени индикатори, но не и тълкуване на постигнатите резултати и съответните изводи и препоръки. Може да се заключи, че това влиза освен в противоречие със стратегическата визия, но и с принципите на Закона за младежта – целенасоченост, системност и последователност на политиката. Задачата да се установи, че постигнатите резултати са следствие на проведената политика, в края на този етап и изследвания период изглежда по-скоро неизпълнена. В направен експертен доклад¹⁶⁷ в края на 2020 г. след анализ на резултати от направени фокус групи се установява, че „по-скоро е наличен кумулативен резултат от дейности по повод младежта, който се осмисля като младежка политика постфактум“. Младежкият активизъм е по-скоро резултат от собствен интерес и инициативност, което означава, че младите хора биха участвали и при наличието на програми, насочени към младежта, и при тяхната липса.

Цялостната оценка на младежката политика в България в разглеждания период може да се определи като „развитие“, като „напредък“, като процес, който „предизвиква нещо да напредне“. Това, което е важно да се уточни, че съгласно събраните до този момент данни и направени изводи, повече се разчита на въздействието и

¹⁶⁷ Танева, А. и Л. Еленкова Младежката политика. Предизвикателства и перспективи. Фондация Фридрих Еберт. София. 2020

влиянието на програми и документи, които са външни за националната система. Като през последните години на изследвания период се отчита по-скоро инерция от задвижени процеси в предходните години, не толкова целенасочено движение.

Следвайки необходимите изисквания на Денщад¹⁶⁸ за ефективна, модерна и европейски ориентирана (каквато е определена и в двата стратегически документа) национална младежка политика, цялостно може да се потвърди, че има качествено ново раздвижване в младежката среда. Във всички изисквания в отделните етапи може да се отбележи промяна (Приложение 4):

- Държавната политика за младежта стига до етап с конкретна институционална и нормативна рамка – разписани отговорности, формулирани координационни механизми, ясно дефинирана целева група, конкретна и прозрачна стратегия, отговорната институция е министерство. Това, в което не се отчита напредък, е функционалността на координационните механизми. Причините за което, могат да бъдат обект на допълнително изследване.
- Изследване на реалните нужди на младите хора и прилагането на мерки съобразно наличната информация е формална практика, която навлиза като част от процеса на изработване на политиките през втория етап. Пространство за развитие има както по отношение на връзката с основния стратегически документ, така и със съпоставяне на данни от предходни проучвания, за да се отрази тенденция, напредък, регрес.
- По отношение на виждането за младежкото развитие държавната политика стои в полето на патриархалния модел повече, отколкото на отворения модел. Младите хора и техните нужди се извеждат като приоритет, приемат се формално европейски документи и до известна степен водят до ограничени практики, но проблемно ориентираният подход запазва

¹⁶⁸ Denstad, F. Youth policy manual. How to develop a national youth strategy? Strasbourg, 2009, p. 14 - 20

доминиращата си роля. Това е възможна причина и обяснение защо в периода на действие на програма „Младежта в действие“ (до 2015 г.) има диференциране на младежката група, подкрепят се неформални младежки групи, насърчава се инициативност на локално ниво спрямо съответния капацитет, насърчават се младите хора да създават своите организации, както и свое национално представителство. След приключване на програмата обаче този подход не намира отражение в националните програми, които „се връщат“ към подходи от Първия етап. В края на изследвания период младите хора се виждат много повече като обект на грижа, „уязвима група“, „маргинализирана общност“, която предимно трябва да се справя със зависимости. Спират да се подкрепят неформални младежки групи, които са носители на „жизненост“ и бъдеще по отношение на гражданската активност на младите хора извън формалните организации.

- Разбирането, че младежката политика има хоризонтален характер и изисква различен междусекторен подход с добра координация най-ясно се вижда и отразява нормативно в третия етап. Работата на Националния консултативен съвет за младежта, с оглед на неговите функции, изисква провеждане на срещи поне два пъти годишно – при изготвяне и приемане на план за изпълнение, годишен отчет и годишен доклад. Няма официални публични протоколи от заседанията, така че да се проследи дейността на този координационен механизъм по същество.

От друга страна годишните доклади създават впечатление по-скоро за механично сумиране на работата на държавни институции, имащи отношение към приоритетите на Стратегията, отколкото за отразяване на резултатите на целенасочена политика с ясни цели и конкретни задачи. Този проблем също може да е обект на самостоятелно изследване и да обхване и капацитета на отговорната институция за провеждане и координация на политики за младежта, както и за изготвяне на доклади съотнесено към заложените стратегически цели и тяхното постигане.

- По отношение на „младежкия бюджет“ също може да се проследи развитие в подхода. В първия етап няма ясно обособен бюджет, който е обвързан с изпълнението на конкретни стратегически цели и съответните задачи. Предоставят се средства на „крупни“ проекти. В някои случаи институцията излиза и с решение за положителна оценка на проекти, но без да предоставя подкрепа. Във втория етап започва промяна и преструктуриране на подхода. Със стартирането на програма „Младежта в действие“ започва и подобряването на административната достъпност на програмите за младите хора, както и диференцирането на различни младежки групи. Неформалните младежки групи са с равни възможности с младежки организации и организации, работещи с млади хора по отношение на достъп до средства спрямо капацитета. Програмата действа до края на 2013 г., което оказва влияние и върху първия период на НМП от третия етап. В крайната оценка на програма „Младежта в действие“ се потвърждава промяна в активността и ангажираността на младите, повишаване на капацитета за участие, както и увеличаване на покритието. В този смисъл изразходването на (европейските) средства максимално доближават визията и на двете национални стратегии за „създаване на благоприятни условия за съхранение, развитие и инвестиране в младежта като социален капитал“, както и „подобряване на качеството на живот на младите и на условията за успех на всеки млад човек чрез устойчиви механизми за инвестиране в младежта като значим социален капитал“. Това, което остава неизяснено като въпрос дори и в третия етап, е установеното трикаскадно вертикално приложение дали трябва да бъде съпътствано с конкретен бюджет.
- Стремешът на България да стане част от Европейския съюз, както и членството ѝ в Съвета на Европа се отразява ясно в двете стратегии. В първата стратегия в обосновката се казва, че „състоянието на младите хора в страната и мястото им в обществото са едни от важните приоритети на правител-

ството и обуславят необходимостта от създаването на дългосрочна политика по отношение на младежта в контекста на присъединяване на Република България към Европейския съюз". Основната стратегическа цел определя младите като „социален капитал на България и Обединена Европа“, има и конкретна дейност, свързана с европейското сътрудничество и младежката политика. Основна задача е укрепване и развитие на „капацитета на действащите в България европейски младежки програми“. Втората стратегия е създадена в друг контекст, но продължава линията, че младите хора са част от национална и европейска общност. Грижата за младите хора се възприема като осигуряване на „европейското развитие на България“, инвестирането в младите като социален капитал, както и мобилизирането им в полза на развитието на България и Европейския съюз.

Може да се обобщи, че в сферата на младежката политика в разглеждания период е настъпила качествена промяна, която да се определи като развитие, напредък. Има действащ закон, приети две стратегии с ясни формулирани цели, подцели и задачи. Очакваните резултати могат да се използват като индикатори при изготвяне на годишните доклади (във втори и трети етап) и при съставяне на плана за изпълнение (трети етап). От друга страна обаче основните проблеми, които остават нерешени, се свързват не толкова с наличието на институционална и нормативна рамка, колкото с капацитет за осъществяване на връзки между цели и резултати от различните заинтересовани страни, както и организиране на координационен процес. Трудно се установява категорична връзка между наличните резултати на терен и проведената национална политика. Важна задача на отговорната институция, за да провежда една ефективна и ефикасна политика, е да потвърди, че изразходваните публични средства обслужват формулираните стратегически цели както на национално, така и на европейско ниво (особено след присъединяването на България към ЕС). За да обслужат стратегическа визия, която иска „подобряването качеството на живот на младите хора и

на условията за успех на всеки млад човек”, реализираните политики трябва да могат да потвърдят връзки между цели и резултати от „създаване на подходящи условия за пълноценно оползотворяване на свободното време на всеки млад човек (дори това означава младият човек да има такова)” до гарантиране на участието на младите хора в процеса на вземане на решения по въпроси, които пряко ги касаят, чрез развитие на съответните компетентности.

В следствие на така направената дискусия се оформят конкретните изводи и препоръки:

4.1 ИЗВОДИ ЗА РАЗВИТИЕТО НА МЛАДЕЖКАТА ПОЛИТИКА

- В първия етап политиката в сферата на младежта е свързана с подкрепата на проекти, ориентирани към информирането на млади хора, социална насоченост, както и развитие на международно сътрудничество, но тази подкрепа не е аргументирана предварително с ясни и дългосрочно приети приоритети и цели, идентифицирани проблеми, които се решават, очаквани резултати, конкретни индикатори за измерване на постигнатите индикатори, както и ясни критерии за избор на решение. **Не е формулирана ясна и официално приета политика, която да обясни защо държавата предприема конкретни действия и подкрепя определена група.** В първия период няма и изградена система за научноизследователска работа, която да обслужва държавата и обществото с информация за младежта и нейното развитие. Няма регистрации на реално съществуващите младежки групи, тяхното състояние и как реализираните проекти и дейности са регистрирали промяна (резултат). В този етап трудно могат да се измерят постигнати ефекти, защото няма ясно формулирани цели, чрез които да могат да се измерят тези ефекти;
- През първия етап по-скоро се използват традиционните оценки за законосъобразност и икономичност, не се използват методи за оценка на ефективността, ефикасността и качество-

то на публичните услуги. Няма направена връзка между предоставени средства и постигнати цели. Има завишено изискване за административен и организационен капацитет на бъдещите бенефициенти, като няма ясно очертана предварителна картина за наличието на такъв капацитет. Това създава условия за фрагментираност и силно стесняване на кръга от „партньорите“, участващи в политическата мрежа при изпълнението на политиките за младите хора в страната. Това повече ограничава вместо да подкрепя изпълнението на политиката;

- За измерима промяна и развитие на младежката политика в България през втория етап може да се говори с приемането на първата Стратегия, като се реферира към основни и важни документи на Европейския съюз и Съвета на Европа. Ориентирането на България към членство в Съюза оказва основно влияние за търсене на съгласуване на политиките в различни сфери, така и в сферата на младежта. Това рефлектира при пренасянето на работещи европейски практики в процеса на политиките. Приоритетните области на Бялата книга „навлизат“ и в двете национални „младежки“ стратегии, като се набляга на развитието на „информационната политика“ към младите, участието на младите хора на различни нива и техните компетентности, развитие на доброволчеството. Липсва баланс на национална – европейска перспектива на развитие, поради факта, че няма ясно формулирани национални цели и приоритети към какви национални ценности искаме да социализираме младите хора;
- Въпреки че Европейската харта за участието на младите хора в живота на общините и регионите е изрично посочена и в двата документа и приета от редица общини, принципите ѝ по-скоро не намират приложение при изпълнението на политиките за младежта от органите на изпълнителната власт на национално и местно ниво. Хартата ясно посочва, че ефективното участие на младите хора е от **„основно значение за здравето и демократично общество“** и че интересът на

младите хора е пряко обвързан с това как политиката отразява тяхната младежка реалност. Реферирането към Хартата е по-скоро декларативно, отколкото да е част от изпълнението на политиките за младежта. Това се потвърждава и от липсата на „споделеното управление“ (ко - продуциране) на локално ниво при общински младежки съвети, където са създадени, и при национални механизми за участие;

- В периода на действие на първата Стратегия за национална младежка политика (2003-2007), която оказва въздействие и върху Програмата за младежки дейности 2008-2010 г., започва внасяне на „рационалност в обществените процеси“ чрез процес на формулиране на общовалидно и консесусно решение. Съществен е въпросът как това решение за този дневен ред е взет, как е разработена първата стратегия. **Стратегията е представена пред заинтересованата общност в завършен вид.** С приемането на Стратегията се създават условия „политиката да се приеме като целенасочена поредица от действия, следвани от заинтересованите страни в конкретна област“. С въвеждането за задължителното изискване съответната институция да изготвя годишен доклад за младежта се структурира известна завършеност на процес, в който са поставени цели, взети са решения, предвидени публични ресурси за изпълнението на тези решения, изготвя се доклад за постигнатите резултати. Няма единна форма, както и не се вижда систематичност при анализа и оценката на постигнатите резултати в последователните години на действие на Стратегията. Това поставя под въпрос капацитета за управление на съответния инструментариум, който създава условия за съпоставяне, измерване, извеждане на заключения. Защо това е така, може да е обект на допълнително изследване;
- В първата стратегия се въвежда система от „показатели за оценка на изпълнение“: съответствие на целите на стратегията с потребностите и приоритетите на младите, ефикасност, ефективност, полезност, устойчивост и един косвен индикатор

тор: присъствие на младежката тема в медийното пространство. В годишните доклади обаче не се открива **механизъм на проследяване на постигнатите резултати спрямо формулираните цели и заложените индикатори**. Прави се несистематичен сравнителен анализ в отделните години на постигнатите резултати, като липсва цялостна оценка на периода спрямо основната стратегическа цел и формулираните подцели. Наличието на обем от данни обаче дава основание по-скоро да се постави под въпрос капацитетът на организацията да се направи експертна оценка на политиките и да се установи категорично връзката между резултати, формулирани цели и осъществени дейности;

- В годишните доклади има систематизирана информация, предоставена от различни органи на изпълнителната власт, която се отнася до политики за младите хора в отделни сектори. В докладите **няма данни за наличен координационен механизъм, чрез който да може да се проследи влиянието, което посоката на първата стратегия оказва върху различните секторни политики, както и интеграцията на стратегическите цел и подцели**. Младежката политика и в този етап е по-скоро **вертикална и „във властта“ на едно министерство**, отколкото хоризонтална и с разпределено координационно влияние върху различните области, които пряко засягат живота, реализацията и социализацията на младите хора. Какви са механизмите за развитие на капацитета за управление на координационни механизми от страна на отговорната институция може да е самостоятелен обект за бъдещо изследване;
- Във втория етап могат да се открият елементите на НПУ (посочен като подход и в Бялата книга на ЕК), свързани с преход от традиционните йерархизирани форми на организация към мрежови форми, изнасяне на акцента върху резултатите, ефективността и координацията (резултати и показатели за оценка в Стратегията), създаване на мрежово общество на съвременни адаптиращи се чрез учене организации и актив-

ни граждани чрез овластяване и партиципативни методи. Въвеждат се и системни измервания (характеристика и на НПМ), както и се правят опити за въвеждане на стандарти в младежките услуги. **През този период започва и формирането на общност на политиките** насърчаване на младите хора да създават собствени организации, развитие на капацитета на организациите за управление на проекти, свързани с изпълнението на проекти по национални и европейски програми за младежта и включването им в диалог с местната и националната власт. Вижда се промяна от партриархален модел на развитие към отворен модел като следствие на стремежа на България да стане част от европейската общност и да се приобщи към политиките ѝ за младежта;

- И във втория етап **държавата продължава да се възприема като единствен участник във формулирането на дневния ред и политиките**. От една страна, преходът от йерархични форми на организация към мрежови започва, но е по-скоро външен модел, отколкото вътрешноорганизационна потребност, от друга страна, капацитетът на другите участници в общността на политиката тепърва се изгражда. Отговорната институция започва развитието на капацитет сред другите заинтересовани участници, но само по отношение на умението им да управляват проекти като част от процеса по изпълнение на политиките. Няма регистрирани подобни дейности по отношение на процеса на вземане на решение. Въпреки че декларативно присъства разбирането, че младите хора трябва да са част от процеса на вземане на решение. Как става това практически и каква е добавената стойност за всички страни сякаш не се разбира;
- В третия етап се възприема нов специфичен подход, обособявайки държавната младежка политика като специфичен сектор, създадена е нормативна база през 2012 г. - Закон за младежта. Законът организира политическото пространство около конкретни дейности и въвежда нова професия. Законът за

младежта определя начина на „формиране на политиката за младежта“, като определя реда на изработване и приемане на национална стратегия, както и изисква конкретни задължителни документи за планиране и отчитане на младежките политики, създава рамки около отделните роли в сферата;

- Третият етап на младежката политика в България се характеризира с подобряване на нормативната уредба, създаване на ясна рамка на действие и задаване на по-дългосрочен стратегически път и формулиране на желани резултати. През първите три години може да се отбележи проследяване на измененията в социално – икономическото положение на младежите в следствие от изпълнението на Националната стратегия, като се извеждат конкретни индикатори, на които се определя състоянието, прави се анализ на това състояние и се разписват мерки, които трябва да бъдат предприети за приближаване към желаните резултати. Но реално не се развива механизъм и конкретни методи за отчитане и мониторинг, които да разглеждат през следващите години резултатите и чрез натрупване. Годишните планове и отчети съдържат предимно количествени индикатори, които след първия тригодишен период се определят година за година, като се съпоставят зададените параметри в началото на годината с изпълнението в края. Липсва цялостен план на държавната политика за младежта за измерване и отчитане на успеха на планираните въздействия и проследяване на състоянието на целевата група, както и оперативен механизъм, който да осигури необходимата количествена и качествена информация. Начинът, по който се изготвят годишните доклади, не създава условия за категорични заключения, дали политиката постига своите цели и има ли връзка между наличните резултати и извършените действия. Наличието на обем от данни продължава да дава основания да се тълкува повече като липса на институционален капацитет за мониторинг, анализ и оценка;

- Третият етап конкретизира ясно логическата рамка на стратегическо планиране, което включва, от една страна, целенасочено действие за решаване на специфични младежки проблеми в сферата на компетентност на отговорната институция и, от друга страна, хоризонтално целеполагане на младежките проблеми в рамките на други сфери, които попадат в компетенциите на други институции: образование, заетост, здравеопазване, сигурност, култура и пр. **Механизъм за такова хоризонтално целеполагане е Националният консултативен съвет за младежта** (чл. 10 от ЗМ), заложените стратегически и оперативни цели, конкретни задачи и очаквани резултати също определят пътя на действие. Практическата роля на Националния консултативен съвет не се реализира като механизъм за интергиране на стратегическите цели от Стратегията, задачите и очакваните резултати в другите секторни политики, оказване на въздействие и реално постигане на заложените цели. В годишните доклади Националният консултативен съвет се споменава като брой проведени заседания, но не е извлечена конкретна информация, която да представи конкретни резултати и ефекти. Това състояние също дава основание да продължава да се поставя под въпрос уменията за управление на координационни механизми и защо и как (не)се развива този институционален капацитет;
- В анализирания документ не се открива информация за съдържателното участие на младите хора и техните организации в различните създадени консултативни или експертни органи и тяхната роля в процеса на формулиране на политиките. **Младите хора по-скоро продължават да бъдат разглеждани като обект, а не субект на процеса**, като публика и като проблем. Разглеждането на младите хора като обект обаче не осигурява категорично и доказано въздействие на младежката политика върху младите хора, което да осигурява трайна положителна промяна върху живота им в следствие на изпълнението ѝ. В съществуващите механизми за участие в процес на

вземане на решение не се откриват добри практики на „споделяно управление“. Единственият механизъм, начело с младежка организация, е Националната работна група по Структурирания диалог, като се следва общоприетият европейски модел. Този механизъм обаче е отнесен изцяло към изпълнението на европейската политика за младежта в частта включване на младите европейци в процеса на вземане на решение;

- Двете национални младежки стратегии стъпват формално при създаването си и до известна степен успяват да интегрират принципите и добрите практики на европейски документи като Бялата книга и Европейската харта на Съвета на Европа. При последващите процеси на вземане на решение и изпълнение се оказва особено предизвикателство за националните власти да подхождат към процеса, демонстрирайки интегритет между формална заявка (разписани и приети документи) и реално изпълнение на политиките. Действието на програма „Младежта в действие“ в периода 2007-2013 г. въвежда до известна степен преход от модел на патриархално развитие към модел на отворено развитие на младите хора, осигурява диференциация на подхода и обезпечава участието и активизацията на различните суб-групи в зависимост от капацитета им. В периода на действие на програмата „неформалните младежки групи“ и младежките организации са активен субект на европейската политика за младежта, която се прилага и на национално ниво. Извън периода на действие на програмата не се установява устойчивост на този подход;
- Действието основно на европейските политики и програми в сферата на младежта (Младеж, Младежта в действие, Еразъм+) и позоваването на европейските документи успява да окаже известно устойчиво влияние върху младежката среда в изследвания период и да „произведе“ конкретни и значими за средата резултати: Варна – Европейска младежка столица, Национален младежки форум и Национална работна група по Структурирания диалог.

4.2 ПРЕПОРЪКИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ПРОЦЕСА НА ПОЛИТИКАТА ЗА МЛАДЕЖТА

Значимостта на младите хора за постигане на националните цели за развитие и растеж се извежда като приоритет през 2003 г., 2010 г. и 2018 г., като през 2003 г. и 2010 г. са приети национални младежки стратегии, а през 2012 г. е приет Закон за младежта. Законът за младежта дава устойчива нормативна рамка, като изисква и значителен брой задължителни документи за планиране и отчитане на политиките за младежта. Процесът изисква значителен капацитет в държавната администрация за създаване, координиране, съгласуване, вземане на решение, прилагане и отчитане, както и съществен ресурс, който да обезпечи процеса.

През 2012 г. Народното събрание гласува по предложение на Министерски съвет и съгласно новоприетия Закон за младежта Национална стратегия за младежта (2010-2020), която определя младите хора като най-важната национална кауза, за да осигурим **европейското развитие** на България. Държавата си поставя и като основна задача да **води „открит и откровен диалог с младите хора“**, за да ги подкрепи в развитието им като компетентни и предприемчиви и да ги насочи към активен обществен живот. Определя младежката политика като **„многосекторна“** и изисква нов подход за координирано партньорство с други сектори. Многосекторният подход, заложен в Стратегията, следва да се развива на национално, регионално, областно и общинско ниво и чрез конструктивен диалог с младите хора при формулирането, изпълнението и оценката на младежката политика.

И в двете стратегии като основополагащи линии на развитие на младежката политика на Р България се открояват два значими документа:

- Бяла книга „Нов тласък за европейската младеж (COM(2001) 681), в която са идентифицирани четири приоритетни за младежките политики области – **участие, информация, доброволчество и по-добро разбиране и познаване на проблемите на младите хора**;

- Европейската харта за участието на младите хора в живота на общините и регионите, приета от Конгреса на местните и регионалните власти на Съвета на Европа (ревизирана през 2003 г.) и подкрепена с Декларация от 29 юли 1999 г. на Народното събрание на Р България, **която защитава идеята, че участието на младите хора в решенията и действията на местно и регионално равнище е в основата за изграждане на по-демократични, приобщаващи и проспериращи общества.** Народното събрание препоръчва на органите на изпълнителната власт и на местното самоуправление да прилагат принципите ѝ.

В Стратегията от 2010 г., допълнително освен релевантните национални документи, се посочват като референтни Европейският пакт за младежта за подобряване на възможностите за развитие на знанията, мобилността, заетостта и социалното включване на младите европейски граждани, както и редица други актуални европейски документи.

С приемането на Закон за младежта (чл. 6, ал. 1) се въвежда задължението всяка година да се приема план в изпълнение на Стратегията, като се „разработва въз основа на събрана и обобщена информация за дейности и инициативи в сферата на младежта от съответните централни и териториални органи на изпълнителната власт“. Законът за младежта въвежда и изискването в изпълнение на Националната стратегия за младежта МС да приема национални програми за младежта по предложение на министъра на младежта и спорта, както и предоставя контрола върху изпълнението на програмите на министъра на младежта и спорта.

Във връзка с изложените факти, както и направените изводи се представят следните препоръки, които могат да подобрят процеса на провежданите политики и да създадат по-добри условия за развитие на потенциала на всеки млад човек, като се установи по-ясна и категорична връзка между стратегическите цели и постигането на резултатите и се внесе яснота за смисъла на участие от заинтересованите страни:

- Необходимо е измерване на капацитета на отговорната институция да направи експертна оценка на политиките и да установи категорично връзката между резултати, формулирани

цели и осъществени дейности. От изложените резултати е видно, че има постигнат съществен напредък по отношение на институционалната и нормативната рамка за провеждане на политики за младежта. Формално са налични всички предпоставки, за да се провежда една ефективна, модерна и европейски ориентирана младежка политика. Вторият елемент на ефективната младежка политика е свързан с капацитета и компетентността на професионалната инфраструктура, която е на разположение в подкрепа на целите и стремежите на самата политика. Подходите, които се използват при изготвянето на годишните доклади, систематичната липса на анализи на постигнатите резултати от изпълнение на националните програми за младежки дейности, дават основания да се погледне по-обстойно съществуващия административен капацитет. В същата линия е и провеждането на експертна оценка на политиките или поне възлагането на такава;

- Измерване на капацитета на отговорната институция да се постигат резултати при хоризонталната политика чрез дейности и мерки в координация. Видно е, че през третия етап освен че има разбирането за младежката политика като хоризонтална, но и са създадени различни механизми, които да обезпечат това разбиране. До края на изследвания период обаче създадените механизми не успяват да се изпълнят с конкретно съдържание, което да е следствие на организационен ритъм. Освен изработването на конкретна рамка трябва да се изработи съгласие за целите и резултатите, които ще се постигат в тази рамка, със съответното натрупване, следвайки изпълнението на стратегията. В конкретния случай има нужда от демаркиране на различите позиции, роли и поглед, който имат различните участници, въпреки че могат да покриват до известна степен една и съща сфера. В този смисъл отговорната институция за младежка политика трябва да напусне ролята си просто на „изчислителна машина“, която сумира събраните данни. Координацията освен че трябва да гаранти-

ра, че няма да се стига до конфликт или да се изразходва два пъти публичен ресурс за една и съща дейност, то трябва да синхронизира, допълва и увеличава (запазва) добавената стойност на политиките в полза на младите хора в страната;

- Развитие на практика на периодични целенасочени изследвания, пряко свързани с резултатите и ефектите, които се постигат от изпълнението на политиките за младежта. Стабилната и подходяща изследователска база създава предпоставка за формулиране на политика, която стъпва на надеждни източници. Наличните проведени изследвания осигуряват обобщени данни, които показват текущото състояние, върху което могат да се очертаят основни проблеми за решаване. Това, което трябва да се осигури, е ясната връзка между областите, темите и проблемите, които са обект на годишните изследвания и съответните стратегически цели, дейности и резултати. Годишните изследвания трябва да отчитат и промяната в нагласите и състоянието на показателите след проведените политики и да осигуряват допълнителни данни и основания за действия в една или друга посока. Също трябва да се осигури разбирането, че данните са допълващи, но с различна цел в зависимост от етапа на политиката по отношение на изпълнението на съответната стратегия;
- Разработване на система за наблюдение с проследими и измерими индикатори по приоритети и цели, извършване на оценки на изпълнението и анализ. На първо място трябва да се идентифицират процесите при разработване на политиките за младежта и съществуващата до момента оперативната институционална координация (планиране, мониторинг и отчитане на мерките и програмите). На второ място трябва да се установят причините за пропуските и затрудненията в процеса на разработване на политиките за младежта, събиране и обработване на информация, свързана с мерките и политиките, насочени към младите хора, както и идентифициране на етапите, в които най-често се допускат грешки и/

- или съществуват предпоставки за допускане на такива. След това да се изработи ясна методика за планиране, мониторинг и отчитане изпълнението на младежките политики, както и да се осигури увереност, че всички лица, които са ангажирани, са компетентни за работа с тази методика. Системи за мониторинг и оценка трябва да събира и обработва на едно място данни, които идват от различни източници (напр. национални младежки програми, НСИ, секторни политики през координативен механизъм, данни от областна и общинска управа);
- Развитие на капацитета на младежкото представителство за включване в процеса на вземане на решение на местно, регионално, национално и европейско ниво. Балансиране на предоставянето на публичен ресурс, съобразено с вътрешногруповите особености на младежката аудитория, което да насърчи участието на широк кръг младежки общности и организации. Разпознаването на „неформалните младежки групи“ устойчиво и от националните политики ще предостави възможност за естествено израстване на капацитета на младия човек за участие. Това на свой ред ще създаде предпоставки за движение отдолу нагоре по стълбицата на младежкото участие. Този подход обаче изисква разпознаване и следване на отворения модел на младежко развитие. Също изисква развитие на разбирането, че младежкото участие е пряко свързано с натрупване на знания и умения в зависимост от нивата на участие и трябва да се създаде среда за учене и практикуване;
 - Създаване на ръководство за прилагането и отчитането на документите на младежката политика с оглед подобряване на процесите по планиране, мониторинг и отчитане, включително и взаимодействието между институциите и между институциите и заинтересованите страни. Част от възможността младите хора да участват в процеса на вземане на решение е да разбират как този процес е структуриран и функционира. Най-добрият начин, който да отговаря и на критериите за от-

крита и достъпна държавна администрация, всички страни да могат максимално да използват потенциала и капацитета за участие и заедно да повишат нивото на добавената стойност за общността, е да има единно и достъпно ръководство. Това ще спомогне и разбирането, че и самото участие изисква съответния капацитет и компетентности;

- Изграждане на интегрирана система за осигуряване на информация и прозрачност по изпълнение на държавната политика за младежта и нейните ефекти. Органите на държавната власт трябва да извършват консултации и с представители на частния сектор и представители на гражданското общество, като трябва да планират и изпълняват дейността по начин, който да води до висок обществен резултат. Ангажираността на представители на гражданското общество и частния сектор в дейности, които черпят допълнително ресурс и време, изисква обезпечаването на процеса най-малкото с предвидимост, достъпност, ефективност, обективност. Една система, в която може да се проследи процеса в неговата максимална пълнота, продължителност и резултатност, ще спомогне значително за ангажирането на заинтересовани страни и повишаване на тяхната мотивация за участие;
- Синхронизирането на националните програми с европейските по примера на синхронизирането на основните документи. Съвременният млад човек в ЕС е „пресечна точка“ на две принадлежности – национална (вертикална) и европейска (хоризонтална). Формалното интегриране на европейски документи и стратегически цели е първа важна стъпка, но не е достатъчна. Синхронизиране и непрекъснато осмисляне и възпроизвеждане както на националните, така и на европейските ценности, ще спомогне да се преодоляват конфликти на идентичността (аз какъв съм – българин или европеец). Също така ще се спомогне преодоляване на конфликти, свързани с противопоставянето на двете принадлежности (ако аз съм европеец, това оспорва ли, че съм българин);

- Създаване на дългосрочна стратегия, която да изобрази разбирането, че инвестирането в изграждането на стабилни ориентации и нагласи в младите хора е дългосрочен и постоянно повтаряем акт. Също така една дългосрочна стратегия за младежта е ясен изразител на ориентацията на самата държава към съответните ценности, които ще възпроизвежда и върху които ще изгражда своето бъдеще. Това ще създаде и по-устойчива връзка и между самите поколения, които независимо към какви групи принадлежат (етнически, полови, икономически зависими и пр.), ще имат обща посока на фундаментално разбиране за начин на живот, който трябва да се утвърждава.

В заключение може да се потвърди, че процесът по формулиране и изпълнение на младежката политика в България претърпява значително развитие под прякото влияние на развитието на европейската младежка политика по същото време както на ниво Европейски съюз, така и на ниво Съвет на Европа. И в двете приети стратегии е посочено кои европейски документи и програми директно „захранват“ младежката сфера в България освен с работни понятия, но и с конкретни области на действие като - участие, информация, доброволчество и по-добро разбиране и познаване на проблемите на младите хора. Също, че младежката политика се разпознава като „**многосекторна**“ и изисква нов подход за координирано партньорство с други сектори. През втория етап започва и **преход** от йерархични форми на организация към мрежови и започва формиране на общност на политиките. Също така под устойчивото влияние на европейските програми започва преход от патриархален към отворен модел на развитие на младите хора. В третия етап с приемането **на закон за младежта** нормативната рамка, процесите, сроковете и ролите са стабилизирани.

От нормативна гледна точка всичко, което е необходимо, е налично. Видно обаче е, че до края за изследвания период цялостен план и механизъм за мониторинг и оценка на държавната политика за младежта, за измерване и отчитане на резултатите и ефектите в следствие на изпълнението ѝ, както и проследяване на състоянието на целевата

група и постигане на увереността, че проведената политика постига целите си, не е развит. Липсва и оперативен механизъм, който да осигури необходимата количествена и качествена информация в дългосрочен план и по достъпен начин за различните заинтересовани страни. Това отваря полета за подобряване както на части от нормативната база, така и на капацитета на публичната администрация.

От стратегическа (теоретична) гледна точка, извършването на анализ на предизвикателствата в началото на развитие на стратегия е фалс-тарт. Основната стратегическа цел на едно демократично общество е превръщането на младежта от субект в обект, а не само подобряване на положението ѝ в десетки направления. По-скоро това са добре работени стратегически планове с конкретни мерки за действие.

Също може да се обобщи, че разбирането за ролята на една стратегия и след това управлението на процеси чрез нея е в процес на развитие. Стратегиите се възприемат повече като политически (приемане и от НС), отколкото като управленски документ. Възприемат се повече като политически (краен) резултат, а не като ядро на управление. Начинът, по който се построява (или не) административната командна верига на изпълнение, мониторинг и оценка, ясно говори за това.

Но най-важното, което бих посочила, е, че се откроява нужда от балансиран подход при съчетаването на националната и европейската принадлежност на младите хора в страната, така че тези две идентичности да не влизат в противоречие, а взаимно да се допълват и да отворят повече възможности. Усвояването на европейски ценности трябва да е добре балансирано с национални такива, така че да укрепва свързаността, но и многообразието в Европа.

БИБЛИОГРАФИЯ

Използвана литература

1. Брайкова, Т. Публичните политики: подходи и методология на изследването и анализа. София: УИ „Св. Климент Охридски“ 2003
2. Владимиров, И. По някои проблеми на същността и квалификацията на свободното време, Сп. Социологически проблеми, кн. 1, 1980
3. Митев, Петър – Емил, Сборник „Българската младеж в условия на преход“, Комитет за младежта и децата при МС, София, 1996
4. Митев, Петър – Емил, Новите млади: социологически ракурси в „Новите млади. Българската младеж и европейската перспектива“, София, 2005
5. Стефанова, М. Публичният интерес в управлението на местно ниво, София, 2019
6. Танев, Т., Анализ на публичните политики. Военно издателство ЕООД, София, 2008
7. Танев, Т., Стратегическо управление на публичната сфера, София, 2008
8. Танев, Т. Политическата култура. УИ: Св. Климент Охридски, София, 2012
9. 14. Танева, Албена. Към разбиране на понятието политическо. Сборник Приноси към теорията и практиката на публичната администрация. УИ „Св. Климент Охридски“, 2017
10. 15. Танева, А., За ролята на ситуацията, социалната среда и последователите в изграждането на лидерски профили, с. 84-89 в: Илиева, С., сб. „Лидерство и организационно развитие“, УИ „Св. Кл. Охридски“, 2016
11. 16. Танева, А. и Л. Еленкова, Младежката политика в България. Предизвикателства и перспективи. Фондация Фридрих Еберт, София, 2020
16. Томова, Т., Изработване на политики, програми, проекти. София, Българско училище за политика, 2008
12. Платон, Държавата, София, 1975
13. Чанта на мира, наричник, Дружество за ООН, София, 2015
14. Arnett, J, Emerging Adulthood: The Winding Road from Late Teens through the Twenties, Oxford: Oxford University Press, 2004
15. Banton, M. Racial Minorities, Fontana, London, 1972
16. Bell, D. and D. Blanchflower, Young people and the Great Recession, Oxford Review of Economic Policy Vol. 27, N 2
17. Bynner, J, Rethinking the Youth Phase of the Life-course: The case for Emerging Adulthood?, Journal of Youth Studies Vol. 8 No 4 pp. 367-384, 2005
18. Cutler, D. and R. Frost, Taking the initiative: promoting young people's involvement in public decision making in the UK, Carnegie Young People Initiative, London, 2001
19. Denstad, F. Youth policy manual. How to develop a national youth strategy? Council of Europe publishing, Strasbourg, 2009
20. Evans, K. Shaping futures: learning for competence and citizenship, Routledge, London, 1998

21. Gjeka, B. Volunteerism perception and realities in the Albanian youth sector, UN Volunteers/UNDP study, Tirana, 2009
22. John, R. Kelly, Leisure, 4th ed., Sagamore-Venture, 2012
23. Hall T. and H. Williamson, Citizenship and community, Youth work press, Leicester, 1999
24. Hill M., G. Bramley. Analazyng Social Policy, Wiley-Blackwell, 1991
25. Hoskins, B., Williamson H. and Boetzel P., Charting the landscape of European youth voluntary activities, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2006
26. Hyman, P. One out of ten: from Downing Street vision to classroom reality, Vintage, London, 2008
27. Istance, D. and H. Williamson, Young people not in education, training or employment in Mid Glamorgan (Status 0), Mid Glamorgan Training and Enterprise Council, Treforest
28. Krzaklewska, E. and H. Williamson, Youth Policy in Ukraine: conclusions of the Council of Europe international review team, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2013
29. Levitas, R., The Inclusive society? Social exclusion and the New Labour, second edition, London: Palgrave, 2005
30. Lindblom, C. E. The Intelligence of Democracy. Decision Making through Mutual Adjustment. New York: Free Press. 1965
31. Metcalfe, L. "International Policy Co-ordination and Public Management Reform." International Review of Administrative Sciences 60: 271–290, 1994
32. Moore, M. Creating public value: Strategic management in government. Cambridge MA, Harvard University Press, 1995
33. Moore, K., Cushman, G., and D. Simmons, D. Behavioral conceptualization of tourism and leisure. Annals of Tourism Research, Vol. 22, Issue 1, 1995
34. Muller, P. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique, Revue française de science politique, 2000
35. Peters, B. Guy, The challenge of policy coordination, Policy Design and Practice, University of Pittsburgh, 2018, Online publication
36. Peters, B. Guy, Managing horizontal government, University of Pittsburgh, 1998
37. Petkovic, S. and Williamson H. Youth Policy in Greece: Council of Europe international review, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2015
38. Potocnic D. and Wiliamson H., Youth Policy in Serbia: conclusions of the Council of Europe international review team, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2015
39. Polany K., The Great transformation, Beacon press, 2 ed. Edition, 2001
40. Rutter, M. and D. Smith (eds), Psychosocial Disorders in Young People: Time Trends and Their Causes, Chichester: Wiley, 1995
41. Scharpf, F. W. Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. Journal of Theoretical Politics 6: 27–53, 1994
42. Skelcher, C. and J. Torfing, Improving Democratic Governance through Institutional Design: Civic Participation and Democratic Ownership in Europe. -Regulation and Governance, 4(1) 2010

43. Stebbins, R. A. Serious leisure. Society, 2001
44. Williamson, H. Struggling beyond youth, Youth in Society N 98, January, 1985
45. Williamson, H. Supporting Young People in Europe: Principles, Policy and Practice Council of Europe Publishing, Strasbourg, vol. 1, 2002
46. Williamson, Supporting young people in Europe: Principles, Policy and Practice, Council of Europe Publishing, vol. 2, Strasbourg, 2008
47. Williamson, Supporting young people in Europe: Principles, Policy and Practice, Council of Europe Publishing, vol. 3, Strasbourg, 2017
48. Willis, P. Jones, S., Canaan, J and G. Hurd, Common Culture: Symbolic work at play in the everyday cultures of young people, Open University Press, Milton Keynes, 1990
49. Zeitlin, J. A Decade of Innovation in EU Governance: The European Employment Strategy, the Open Method of Coordination and the Lisbon Strategy in PERSPECTIVES ON EMPLOYMENT AND SOCIAL POLICY COORDINATION IN THE EUROPEAN, 2007

Използвани актове и документи

1. Годишни доклади за младежта за 2002 и 2003 г., ЦДА, ф. 593, оп. 6 а.е. 31
2. Годишен доклад за младежта за 2004г., ЦДА, ф. 593, оп. 6, а.е. 32
3. Годишен доклад за младежта за 2005г, ЦДА, ф. 593, оп. 6, а.е. 33
4. Годишен доклад за младежта за 2006г., ЦДА, ф. 593, оп. 6, а.е. 34
5. Годишен доклад за младежта за 2008г., ЦДА, ф. 593, оп. 6, а.е. 36
6. Годишен доклад за младежта за 2009-2010г., ЦДА, ф. 593, оп. 6, а.е. 37
7. Доклад от председателя на ДАМС до министър – председателя, относно състоянието и проблемите на агенцията, ЦДА, ф. 593, оп. 4, а.е. 9
8. Държавен вестник, бр. 75, стр. 2, ЦДА, ф.593, оп. 6, а.е. 1
9. Държавен вестник, бр. 103, стр. 104, ЦДА, ф. 593, оп. 6 а.е. 1
10. Заповед N 248/06.08.1997г, КМФВС към МС, ЦДА, ф. 593, оп. 4, а.е. 1
11. Заповед и програма „Младежки дейности“, ЦДА, ф. 593, оп. 4, а.е. 21
12. Отчет за постигнатите резултати от програмата за младежки дейности 2006 – 2007г., ЦДА, ф. 593, оп. 6, а.е. 29
13. Отчет от Татяна Костадинова – зам. председател на ДАМС до Министерски съвет, относно среща на програмния комитет за програма „Младеж“, порведена в Брюксел, ЦДА, ф. 593, оп. 4, а.е. 13
14. Постановление 195 на МС от 6.08.2009 г. за закриване на ДАМС и за приемане на Устройствен правилник на Министерството на физическото възпитание и спорта, ЦДА, ф. 593, оп. 6, а.е. 1, стр. 10
15. Правила за финансиране на младежки проекти за 2000г. по програмите за младежки дейности на ДАМС, ЦДА, ф. 593, оп. 4, а.е. 14
16. Правилник за Устройството, задачите и дейността на Консулсативния съвет към Комитета за младежта, физическото възпитание и спорта, КМФВС към МС, 1997, ЦДА, ф. 593, оп. 4, а.е. 1

17. Програма „Младежки дейности“ на ДАМС – 2000г. /актуализация на Програма „Младежки дейности“ на КФМС за 2000 г./, ЦДА, ф. 593, оп. 4, а.е. 14
18. Проект за младежка дейност „Младежки център за консултация и информация“ с приложения, Русе, ЦДА, ф. 593, оп. 5, а.е. 10
19. Проект за младежка дейност „Система за актуална младежка информация, консултация и превенция“ с приложения, Видин, ЦДА, ф. 593, оп. 5, а.е. 11
20. Проект за младежка дейност „НАТО на прага на Новия век“ с приложения, София, ЦДА, ф. 593, оп. 5, а.е. 26
21. Проект за младежка дейност „Новите предизвикателства в обединена Европа и мястото на младите хора в тах.“ С приложения, София, ЦДА, ф. 593, оп.5, а.е.2
22. Проект за младежка дейност „Балкански младежки фестивал“ с приложения, Габрово, ЦДА, ф. 593, оп. 5, а.е. 61
23. Протокол 1 от Заседание на КС към КМФВС, стр. 1, ЦДА, ф. 593, оп. 4, а.е. 2
24. Протокол 1/12.03.1998г. на Експертна комисия към отдел „Национални програми за младежта“, ЦДА, ф. 593, оп. 4, а.е. 4
25. Протокол 7/27 юли 1998 на Експертна комисия към отдел „Национални програми за младежта“ към КМФВС, ЦДА, ф. 593, оп. 4, а.е. 4
26. Справка „Европейски съюз и младежта“ от Министерство на младежта и спорта, ЦДА, ф. 593, оп. 6, а.е. 29

Използвани електронни източници

1. Държавен вестник, бр. 12 от 9.II <https://www.cielanet.net/svobodna-zona-darjaven-vestnik/document/-549694464/issue/779>
2. Доклад за младежта, 2013г. стр. 111 http://mpes.government.bg/Documents/Documents/Reports/godishen_doklad_Mladeji_2013.pdf
3. Доклад от граждански мониторинг и оценка на общински младежки политики, Сдружение Свободен младежки център, Видин, 2019, http://fyc-vi-din.org/danubeyouth.net/sites/default/files/2020-02/Research_Report.pdf
4. Национален младежки форум, Нашите ресурси, официални становища и политически документи https://nmf.bg/resources/?fbclid=IwAR3LHpyCExD3YRqoYAvKzdX4Rtfso-u2yB3iJYTPmJMr_hN8tzcVgX82RE
5. Община Варна, дирекция „Младежки политики и спорт“, „Европейските младежки политики“, стр. 10 <http://www.varnanamladite.com/images/pubs/images/385/Bqla%20kniga%20last.pdf>
6. Общински младежки съвет, Перник, <https://ksmp-pernik.com/history>
7. Постигнати индикатори чрез реализираните проекти, дейности и инициативи по програма, Сдружение Варна-Европейска младежка столица, 2018 <https://varna2017.bg/bg/protocols>
8. Ревизирана европейска харта за участието на младите хора в живота на общините и регионите <https://rm.coe.int/168071b503>
9. Резолюция на ЕП относно Съобщението на Комисията за промотиране ролята на доброволческите организации и фондации в Европа <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1998:226:FULL&from=EN>

10. Решение 1719/2006/ EC <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D1719&from=EN>
11. Съместно управление в младежкия сектор на Съвета на Европа https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008f60f&fbclid=IwAR1HKpqoFq1-1wM-J0BQp_MO_gYDQcvOtp0MqvqU0pODahIoyMW2o16s4VUE
12. Съобщение на Европейската комисия към Съвета, Европейски я парламент, Икономическия и социалния съвет и Комитета на регионите <http://aei.pitt.edu/5546/1/5546.pdf>
13. Стратегия за национална младежка политика за периода 2003 – 2007г. [http://4youth.fyc-vidin.org/towns.4-youth.net/doc/strategy_youth_to2007%20\(2\).pdf](http://4youth.fyc-vidin.org/towns.4-youth.net/doc/strategy_youth_to2007%20(2).pdf)
14. Национална стратегия за младежта, стр.6 http://mpes.government.bg/Documents/Documents/Strategii/strategy_youth_2010-2020.pdf
15. Петнадесетте приоритетни младежки полета <https://www.un.org/development/desa/youth/world-programme-of-action-for-youth.html>
16. Речник към резюмета https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/open_method_coordination.html?locale=bg
17. РЕШЕНИЕ № 1719/2006/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 15 ноември 2006 г. за създаване на програма Младежта в действие за периода 2007-2013 г.
18. Varna – European Youth Capital 2017, Bidbook, p. 5 https://varna2017.bg/uploads/ed5cd4a8ea127d52beb0504dae326bb3d6be5c8c_en.pdf
19. Община Варна, дирекция „Младежки дейности и спорт“, „Европейски политики за младежта“, стр.3 <http://www.varnanamladite.com/images/pubs/images/385/Bqla%20kniga%20last.pdf>
20. Commission of the European Communities (2006), Implementing the Community Lisbon Programme: Proposal for a Recommendation of the European Parliament and of the Council on the Establishment of the European Qualifications Framework for Lifelong Learning, Brussels, 5 September 2006.
21. European Commission (2001), A new impetus for European youth: White Paper, Brussels: European Commission
22. European Steering Committee on Youth (CDEJ) (2003), Select Committee of Experts on the establishment of guidelines for the formulation and implementation of youth policies, Strasbourg: Council of Europe Youth Directorate
23. European Commission, The contribution of youth work to address the challenges young people are facing, in particular the transition from education to employment, Brussels, p. 25 https://ec.europa.eu/assets/eac/youth/library/reports/contribution-youth-work_en.pdf
24. Expert Group on Youth Policy Indicators (2003), Final Report, Strasbourg: Council of Europe Youth Directorate
25. Holtom D., Williamson H. and Watkins J. (2016), Key issues in developing and implementing youth policy strategic documents, European Youth Forum, Brussels

26. Official Journal of the European Union. Information and Notices. C 292, vol. 48, 2005 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2005:292:FULL&from=EN>
27. Official Journal of the European Union. Information and Notices. C 119, vol. 45, 2002 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2002:119:FULL&from=LT>
28. Official Journal of the European Union. Information and Notices. C 292/03, 2005 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:292:0005:0006:EN:PDF>
29. Official Journal of the European Union. Information and Notices. C 311/01, 2009 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009G1219\(01\)&qid=1587540012654&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009G1219(01)&qid=1587540012654&from=EN)
30. Official Journal of the European Communities. Information and notices. C 226, Vol. 41, 1998
31. Official Journal of the European Communities, Information and Notices, Vol. 45, 2002 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=OJ-%3AC%3A2002%3A168%3ATOC>
32. Official Journal of the EU, Resolution of the Council of the European Union and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on a framework for European cooperation in the youth field: The European Union Youth Strategy 2019-2027 (2018/C 456/01) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2018:456:FULL&from=EN>
33. Official Journal of the European Union. Information and notice. C 311 Volume 52 2009
34. Pasic, L. Ten years of boosting vibrant Youthful Cities , European Youth Forum publication, 2018 https://www.youthforum.org/sites/default/files/publication-pdfs/EYC_ten_years_report.pdf , 12
35. Peter Lauritzen, Director of Youth at the Council of Europe; his 'checklist' on the essentials of youth policy – including legislation – can be found in the Youth Policy Indicators report (Final Report – Experts on Youth Policy Indicators, Council of Europe Youth Directorate 2003)
36. Position paper on Structured dialogue, COMEM, European Youth Forum, 2012 https://www.youthforum.org/sites/default/files/publication-pdfs/Position%20Paper%20on%20Structured%20Dialogue_1.pdf
37. Review of Structured dialogue. Conference for all main actors in the process, Brussels, 2013 <https://www.youthforum.org/sites/default/files/2017-11/Joint-Recommendations.pdf>
38. Resolution on an annual European Youth Capital, European Youth Forum, COMEM, Brussels, 2007, https://www.youthforum.org/sites/default/files/publication-pdfs/0942-07_Youth_Capital-ENG.pdf
39. Turk, A. and M. Kurz, European Youth Capital and its link to the EU Youth Policy, Institute MOVIT, Slovenia, 2013 http://www.movit.si/fileadmin/movit/OZAVOD/Publikacije/Tematske/2013_European_Youth_Capital.pdf
40. Walther, A. and B. Stauber (eds), Misleading Trajectories, EGRIS report, Op-laden:Leske and Budrich, 2002 - https://cordis.europa.eu/docs/projects/files/SOE/SOE2983063/70601461-6_en.pdf

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1.

ДЕЙНОСТИ И РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА СТРАТЕГИЯТА ЗА НАЦИОНАЛНА МЛАДЕЖКА ПОЛИТИКА ЗА ПЕРИОДА 2003 – 2007г.

	2002/2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Повишена роля на младите в гражданското общество в контекста на процесите на присъединяване</i>	Национална конференция „Българската младеж и европейската перспектива“ – участват 250 представители на изпълнителната и законодателната власт и младежки организации от столицата и страната	11-13 ноември 2004 г., в съответствие с правителствените приоритети за младежка политика, Министерството на младежта и спорта организира и провежда международна конференция “Европейска, национална и местна младежка политика – силата на партньорството”. 11 страни – участват 70 представители	Национален форум „Българска младеж 2005“ – участват 146 представители от 67 НПО Съветът на Европа, в партньорство с Европейския младежки форум и Европейската комисия, поставя началото на младежка кампания за разнообразие, човешки права и участие – “Всички различни – всички равни”. ДАМС става координатор	Национален форум „Българска младеж 2006“ – участват представители на 250 организации И през 2006 г. ДАМС продължава реализацията на кампанията „Всички различни – всички равни”. В съответствие с целите и механизмите за провеждане на Европейската младежка кампания за разнообразие, човешки права и участие “Всички различни – всички равни”, на 19 януари 2006 г. в България е учреден Национален комитет на кампанията / НКК/.	III Национален форум „Българска младеж“ – участват 150 представители на НПО, Изготвя се декларация . В рамките на българското председателство на Централно-европейската инициатива Държавната агенция за младежта и спорта стана домакин на Седмия младежки форум на ЦЕИ под надслов „Развитие и изпълнение на младежката политика на европейско, регионално, национално и местно ниво”.	На 7ми декември ДАМС организира IV Национален форум „БГ Младеж” под надслов „За развитие на младите хора в България”. Събитието събра над 200 представители на младежки организации и осигури възможност за директен диалог между представителите на публичните власти и гражданския сектор по предстоящите въпроси пред младежката политика.

				Страната ни е една от първите държави – членки на Съвета на Европа, в която е основан национален комитет. В учредителната среща се включиха над 80 представители на младежки неправителствени организации от цялата страната, представители на държавни институции, на местни органи за самоуправление, както и представители на средствата за масова информация.	Конференцията събира представители от страните членки на ЦЕИ, гости от държави членки на ЕС, както и представители на младежки организации в страната. Учасниците във форума приемат декларация, в която приканват правителствените ръководители на страните членки на ЦЕИ да улеснят разработването на местни и регионални стратегии като част от бъдещето изпълнение на Европейския пакт за младежта, да изведат на преден план младежките проблеми в програмите за национални реформи и ключовите политики, които да влияят върху качеството на живот на младите хора.	Форумът прие рамката на проекта за Национална стратегия за младежта, предложена от ДАМС и реши да се стартира Национална консултация за изработването на стратегическия документ.
--	--	--	--	---	--	--

Прилагане на европейски модели на работа с младите хора при разработване на програмите за младежки дейности		Подготовка на За-кон за младежта Разработване на система от програми на национално и регионално ниво за подпомагане на младежки дейности Изграждане на национална информационна система за младежките организации и формирования Изграждане на система за стимулиране на младежката активност и повишаване на гражданското образование Стимулиране на създаването на младежко национално представителство в Европейския младежки форум Оптимизиране на възможностите за финансиране на младежките организации и инициативи от структурните фондове	Допуска финансиране за всички юридически лица с нестопанска цел, които изпълняват дейности в полза на младите хора . Новите правила налагат „европейски модел“ за управление на процедурите за кандидатстване, оценяване и договаряне на отделните проекти. Процедурата за стартиране на процеса на набиране на предложения задължително се публикува в интернет и в два национални ежедневника. Потози начин се създават условия за широк достъп до информация и равни условия за всички кандидати.	Въз основа на принципите на Ревизираната харта Държавната агенция за младежта и спорта разработва и реализира дейност „Младежко развитие 2007“ с активната подкрепа на българските общини. Основната цел на дейност „Младежко развитие“ е консолидирането на младежката общност в страната. Дейността е израз на правителствената политика за изграждане и укрепване капацитета на младежките организации и подпомага разрешаването на конкретните проблеми на младите хора на местно и регионално ниво.	През 2008 г. ДАМС беше партньор на Община Варна и Младежко сдружение за мир и развитие на Балканите в провеждането на Национален дебат „Структурния диалог и младите хора в България“. Форумът бе организиран след предложение на Директората „Образование и Култура“ на Европейската комисия и цели да очертае проблемите в прилагането на структуриран диалог и междусекторна младежка политика в България. Повече от 200 представители на неправителствен и организации, общини и медии взеха участие в дискусиите.
---	--	---	---	---	--

					Проектите акцентират върху сътрудничеството и подобряването на условията за взаимодействие с общинската или областната администрация. През 2007 г. по дейност „Младежко развитие“ са финансирани общо 12 проекта на младежки организации	След проведения дебат участниците внесоха декларация до Президента на Република България, председателя на Народното събрание, Министър-председателя, Председателя на ДАМС и други институции, в която се акцентира върху необходимите действия на държавата по отношение ускоряването на институционалните действия и законодателни процедури за приемане на проектозакона за развитие на младежта; създаване на 52 консултативен орган за сътрудничество между младежкия неправителствен сектор и Държавната агенция за младежта и спорта и участието на агенцията като медиатор между общините и младежките организации за по-ефективна местна младежка политика.
Законово регламентиране на статута на младежкия доброволец и младежкия работник				Държавната агенция за младежта и спорта започва изготвянето на проект на Закон за развитие на младежта.	Проект на Закон за развитие на младежта, в който се доброволчеството, статута на доброволеца, дейностите и пр.	Изготвеният проект на Закон, не е внесен в НС за гласуване
Увеличаване на броя на доброволците в гражданските и младежките организации			ЕДС 70 участници			

Участие на младите хора в местното самоуправление за решаване на младежките проблеми	Годишна среща на „Младежки общински парламент“ – участват 60 представители на младежки парламенти, общински съвети от над 50 общини	Годишна среща на „Младежки общински парламент“ – участват 80 представители от 65 български общини. Запознаване на младите със Стратегията и Програмата.	До 2005 г. Ревизираната харта за участието на младите хора в живота на общините и регионите е приета в общините Габрово, Варна, Силистра, Тутракан, Момчилград, София, Бургас, Смолян и др	С цел стимулиране на сътрудничеството между местните власти и младежта през 2006 г. ДАМС организира и провежда Национална кампания „Младите хора и местната власт“ . Тя се осъществи в рамките на Програмата за младежки дейности 2006-2007. Нейната цел е повишаване активността на младите хора чрез различни форми на гражданско участие в обществен живот и местната власт. Реализирани са и 10 кръгли маси под наслов „Младите хора и местната власт“	Проведен анализ на възможностите на общините за предоставяне на адекватни и модерни услуги за сводното време на младите хора. В тази връзка се стартира Национална програма „Младежки информационно-консултантски центрове“ (МИКЦ) 2007-2010. Основната цел на програмата е да създаде условия за оптимално използване на партньорските взаимоотношения между държавата, неправителствени организации и общините за предоставяне на модерни и адекватни услуги за свободното време на младите хора	Проведени срещи с над 90% от общините в страната за прилагане на принципите на Хартата. Все още е ниска активността на общините по отношение отделянето на средства за младежки дейности. Добър пример са общините Варна (620 000 лв.), Пловдив (100 000 лв.), Хасково (50 000 лв.), Силистра (22 000 лв.), Харманли (6000 лв.), Димитровград (3000 лв.). Община Варна остава водеща и по отношение обхват на дейностите си, брой включени младежи в дейности на общината (над 20 000), брой реализирани дейности и кампании, брой активни младежки организации (над 100).
--	--	--	--	--	---	--

				През 2006 г. Ревизираната харта е приета от следните общини в страната – Никопол (област Плевен), Антоново (област Търговище), Омуртаг (област Търговище), община Крумовград (област Кърджали), община Ардино (област Кърджали), община Харманли (област Хасково), община Калояново (област Пловдив), община Лъки (област Пловдив), община Първомай (област Пловдив) и община Съединение (област Пловдив)	През 2007 г. Ревизираната европейска харта за участието на младите хора в живота на общините и регионите е приета в община Кърджали, община Ситово, (област Силистра) община Алфатар (област Силистра), община Дулово (област Силистра), община Главиница (област Силистра), община Исперих (област Разград), община Лозница (област Разград), община Самуил (област Разград), община Завет (област Разград), Плевен, община Долна Митрополия (област Плевен), община Белене (област Плевен), община Златоград (област Смолян) и др.	Община Варна е добър пример относно влиянието на местната власт върху развитието на местното младежко движение. Ежемесечните срещи на кмета на града с младите хора и дискутирането на конкретни проблеми имат изключителна ефективност и показват начините на сътрудничество между гражданите и институциите на местно ниво. За пет пореден път Варна беше организирано Национално младежко изложение, което представя работата на целия активен младежки неправителствен сектор на България. Варна беше и сред кандидатите за Европейска младежка столица за 2010 г
--	--	--	--	---	---	--

Повишаване на информираността на младите относно		Интернет страница на дирекция Младеж Youthdep.bg		МИКЦ	МИКЦ	МИКЦ
възможностите за осмисляне на свободното време		Брошура на Програмата замладежки дейности Обучения за писане на проекти				
Укрепване и развитие на капацитета и популяризирана Европейските младежки програми, чиито координатор е ММС		Консултации от експертите на Дирекция „Младеж“ по програмите				
Повишаване активността и участието на младите хора в международни младежки и образователни програми		Достъп до програмата чрез консултации			Достъпност на програмата Младежта в действие	Достъпност на програмата Младежта в действие
Увеличаване на броя на кандидатстващите организации с проекти по програма „Младеж“	210 проекта – 750 000 евро одобрени и финансирани по програма Младеж	Дирекция „Младеж“ провежда обучителни семинари за писане на проекти в 16 града, участие взимат 700 младежи.			Експертите на дирекция „Младеж“ са ангажирани да дават консултации и оказват съдействие на желаещите да подадат проект	Намаляване на административната тежест при подаване и отчитане на проектите. Развитие на капацитета на НПО за управление на проекти.

Нарастване на относителния дял на одобрените по програма „Младеж“ проекти на младежи в неравностойно социално положение		Подадени/одобре ни проекти По Дейност 1 (Младежки обмени) – 216/54 Дейност 2 (ЕДС) - 75 / 45 Дейност 3(Мл. инициативи) – 155 /34 Дейност 5 (Допълващи дейности) – 4/2	Подадени/одобре ни Пректи 230 / 120	Подадени / одобрени проекти 218 / 198		Програма Младежта в действие 158 проекта
Увеличаване на броя на разкритите Евродеск точки	21 информационни точки са изградени в страната	1 Национално бюро и 51 информационни Евродеск регионални бюра (сертифицирани)	1 Национално бюро и 37 информационни Евродеск регионални бюра (сертифицирани)	1 Национално бюро и 47 информационни Евродеск регионални бюра (сертифицирани)		
Стартиране на ежегодни програми за младежки дейности	Налични	Налични	Налични	Налични	Налични	Налични
Създаване на младежки клубове, зони и пространства в страната			Подпрограма „Младите в действие“, с тема „Зона Младеж“	Подпрограма „Младите в действие“, с тема „Зона Младеж“	Подпрограма „Младите в действие“, с тема „Зона Младеж“	Подпрограма „Младите в действие“, с тема „Зона Младеж“

Повишаване на качеството на предлаганите младежки дейности и услуги				Пилотната национална инициатива "Младежка мрежа", която цели да осигури пакет от стандартизирани информационни и консултантски услуги за младежите . Пакетът от услуги се предоставя през МИКЦ и Евродеск точките	Текущ контрол и мониторинг на проектите, които са получили финансиране по Програмата за младежки дейности. Извършват се проверки във всеки един етап от реализацията.	
Повишено ниво по отношение на информираност и придобити умения и знания за здравословен начин на живот	Програма	Програма	Програма	Програма	Програма	Програми

Повишаване на активната гражданска позиция и включване на младите хора в дейности по превенция на зависимости – наркомания, алкохолизъм, тютюнопушене, както и СПИН и други болести, предавани по полов път.	ММС организира отбиха на учениците през ваканциите на 2002г. По програмата „Спортът в свободното време – средство за борба срещу негативите процеси в обществото“ са обхванати 59 % от учениците в страната	Програма „Спортна ваканция“ на ММС, в периода 2001-2004 са финансирани 732 проекта с общо 967 000 участници За 2004 – 292 000 участници или 30 – 45 % от общия брой ученици в страната	Програма „Спортна ваканция“ на ММС – за 2005 – финансирани 279 проекта с общо 280 000 ученици от 83 общини 40 – 45 % от общия брой ученици	Програма „Ваканция и спорт“ на ДАМС 133 проекта през 2006 Реализирани 933 програми за петгодишния период, участвали 1/3 от общия брой ученици Във връзка с негативните констатации в Годишния доклад за младежта за 2005, относно мащаба на разпространение на зависимостите сред младежите, по инициатива на ГД „Политика за младежта“ на 26 юни 2006 година стартира първата национална кампания по Програмата за младежки дейности – Националната младежка кампания за борба със зависимостите „Обичай себе си да те обичат и другите“.	Програма „Ваканция и спорт“ на ДАМС Реализирани са 259 проекта, обхванати 75 хиляди ученици	Програма „Спорт за децата в свободното време“ „Научи се да плуваш“ „Децата и футбола“ „Научи се да караш ски“ Обхванати над 150 000 Програми за деца с увреждания
--	--	--	--	--	---	--

Повишаване на активността и успешната реализация на младите хора на пазара на труда и оптималното използване на възможностите за повишаване на квалификацията, посредством формално и неформално образование		ММС е координатор на програма на МАФ „Стартиране на малък бизнес“ - 12 проекта	Проектът “Обучение в предприемачество” стартира в рамките на Бюджет 2005 година	През 2006 г. стартира проект „Създаване на предприемачески умения и възпитание в предприемачество“. Той е продължение на проект „Обучение в предприемачество“ и е насочен към реализация на разработения Пакетот мерки за създаване на предприемачески умения и възпитание в предприемачество сред учениците от средните професионални училища. В рамките на проекта е подкрепена дейността на един център по предприемачество („Учебна компания“) към средно професионално училище, осигуряващ достъп на ученици от други професионални гимназии чрез т.нар. „ден на отворените врати“.		
--	--	---	---	--	--	--

Приложение 2.

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ „ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКАТА АКТИВНОСТ“.

Повишаване на гражданската активност	
Стратегическа цел	Осигуряване на възможности за пълноценно участие на младите хора в гражданския живот и за приобщаването им към основните демократични ценности и стандарти.
Оперативна цел:	Насърчаване на самоорганизирането на младите хора
Задача 1	Наръчване и подпомагане на развитието на младежките организации от държавата, общините, бизнеса и обществото
Задача 2	Усъвършенстване на нормативната уредба за младежките организации
Задача 3	Признаване на приноса на инициативите на неорганизираните млади хора
Задача 4	Популяризиране и мултиплициране на добри практики на младежка гражданска активност
Задача 5	Създаване на условия за подкрепа и реализиране на младежки кампании и младежки инициативи
Оперативна цел	Наръчване на гражданското образование и обучение
Задача 1	Популяризиране и обучение по защита на правата на човека, особено по въпросите на правата на детето, дискриминация, равнопоставеност на половете, трудовите права на младите хора
Задача 2	Обучение на младежки лидери
Оперативна цел	Осигуряване на ефективно представителство на интересите на младите хора във формирането, изпълнението и оценката на секторните политики на национално, регионално, областно и общинско ниво
Задача 1	Мобилизиране на участието на младите в управлението на местно, областно и национално ниво и в гражданския контрол върху дейността на общинските и държавните органи, включително и чрез кампании за връщане на доверието на младите хора в администрацията
Задача 2	Насърчаване на създаването и развитието на младежко представителство чрез: Установяване на гаранции за демократично устройство, представителност и публичност Подпомагане на младежкото представителство от държавата и общините Осигуряване на представителство на младите хора на национално, регионално, областно и общинско ниво във вземането, изпълнението и оценката на решения, касаещи младите хора.

Задача 3	Стимулиране на участието на младите хора и техните организации в опазването, подобряването и управлението на природното богатство
Задача 4	Организиране на кампании и инициативи по актуални теми и в изпълнение на политиките на ЕС, Съвета на Европа и ООН по отношение на младите хора
Очаквани резултати	Увеличаване на избирателната активност на младите хора в национални, местни и европейски избори Активизиране на участието на младите хора при решаване на младежките проблеми

ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАНИЕ НА СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 6 ПОВИШАВАНЕ НА ГРАЖДАНСКАТА АКТИВНОСТ В ГОДИШНИТЕ ДОКЛАДИ ОТ НАЧАЛОТО НА ДЕЙСТВИЕ НА НСМ 2010-2020

	2010-2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Участие на младите хора при решаване на младежките проблеми								
Състояние на изследвания индикатор	√	√	√	√				
Анализ на състоянието	√	√	√	√	√	√	√	√
Предприети мерки	√	√	√	√	√	√	√	√
Увеличаване на избирателната активност на младите хора в национални, местни и европейски избори								
Състояние на изследвания индикатор	√	√	√	√				
Анализ на състоянието	√		√	√		√	√	√
Предприети мерки	√							

Приложение 3.

СЪСТОЯНИЕ НА ОБЩИНСКАТА МЛАДЕЖКА ПОЛИТИКАТА СЪГЛАСНО ФОРМУЛИРАНИ ИНДИКАТОРИ В ГРАЖДАНСКИ МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА ОСЕМ ОБЩИНИ В ДУНАВСКИЯ РЕГИОН.

	Плевен	Ловеч	Габрово	Велико Търново	Русе	Разград	Търговище	Силистра
Стратегия	Да	Не	Не	Не	Не	Не	Не	Не
Общински план	Да	Да	Да	Да	Да	Не	Да	Да
Механизъм за контрол и мониторинг на изпълне- нието	Не	Не	Не	Не	Не	Не	Не	Не
Провеждат се проучва- ния	Не	Не	Не	Да	Да	Не	Частични	Не
Коорди- национен механизъм	Не	Не	Не	Не	Не	Не	Не	Не
КСМП	Не	Не	Да	Не	Не	Не	Не	Да
Включване на млади- те хора в процеса	Не	Частично	Ограни- чено	Частично	Частично	Не	Частично	Частично
Инфор- мационни услуги за младите хора	Не	До известна степен	Не	Да	Да	Не	Да	Не
Програма за младеж- ки дей- ности	Не	Да	Да	Да	Няма инфор- мация	Не	Не	Не
Подкрепа на нефор- мални младежки групи	Не	Не	Не	Не	Не	Не	Не	Не
Бюджет за младежки дейности	Да (10 000 лв.)	Да (12 000 лв.)	Малки инициа- тиви	Текущи инициа- тиви	Да	Не	Не	Не
Подкрепа за младеж- ки работ- ници	Не	Не	Не	Не	Частична	Не	Частична	Не

Приложение 4.

ИЗИСКВАНИЯ НА ДЕНЩАД ЗА ЕФЕКТИВНА, МОДЕРНА И ЕВРОПЕЙСКИ ОРИЕНТИРАНА НАЦИОНАЛНА МЛАДЕЖКА ПОЛИТИКА

	Изискване	Характеристика	Първи етап	Втори етап	Трети етап
1	Ясно определен държавен орган за младежта	Държавният орган трябва да е с ясно разписани отговорности по координацията на въпросите, които се отнасят до младите хора, и за координацията по развитието на националната младежка политика. Обичайно това е министерство. Също така при разписана стратегия е възложена задачата на същото това министерство да координира изпълнението ѝ. Развитието на стратегията включва изчерпателни консултации с младите хора и гражданските организации.	Няма ясно разписани отговорности по координацията Комитет Няма стратегия	Няма ясно разписани отговорности по координацията Държавна агенция/ министерство Има стратегия с пет годишен срок	Има ясно разписани отговорности Министерство Има стратегия с десет годишен срок
2	Ясно дефинирана целева група	Концепцията за млад човек е повече социален конструкт, отколкото биологически определена възраст, което означава, че в зависимост от епохата, социално-икономическото развитие на обществото, както и източникът на информация може да има разлики.	Няма	Стратегията определя рамка от 16 до 35 години.	Законът за младежта фиксира рамка от 15 до 29 години

3	Конкретна и прозрачна стратегия	Националната политика с високо качество не се измерва само с отделените средства в бюджета за младежки организации и млади. Най-добрата политика е оная, която следва ясна стратегия, по най-добрия начин анализира и адресира реалните нужди на младите хора, успява да развие конкретни и специфични цели и прилага мерки, които в най-добрия вариант, постигат целите, които са заложи. Ясните специфични цели и мерки, свързани с качествени индикатори, са от особено значение за добрата стратегия. Развитието на конкретна стратегия с различните й елементи е важно, за да се изгради и пълноценна система за оценка и мониторинг. Прозрачността в стратегията означава ясна и неоспорима връзка между целите и специфичните цели, от една страна, и конкретните действия, от друга. Достъпът до документи е публичен. Отговорностите и механизмите са ясни	Няма стратегия	Има стратегия с пет годишен срок Не е налична на официалните страници на ресорното министерство Няма изградена пълноценна система за оценка и мониторинг Има налични годишни доклади	Има стратегия с десет годишен срок На НИСМ има налична стратегия, планове за изпълнението й, годишни отчети и доклади Няма изградена пълноценна система за оценка и мониторинг
---	---------------------------------	---	----------------	---	--

4	Политика, базирана на знанието	Младежката политика трябва да е базирана на нуждите на младите хора, но реални нужди, които са документирани чрез изследване. Политика, базирана на знанието, се състои от два елемента: научно знание и практично (експериментално) знание. Двата елемента са еднакво важни. Така се постига знание кои мерки са приложими и кои не, както и кога и как да бъдат приложени, както и измерване на въздействието на политиката. Поддържането на постоянен контакт с релевантна изследователска общност и подкрепа за провеждане на изследвания е задължение на държавните институции, отговорни за политиките за младежта.	През 1995 г. е реализирано национално представително проучване Прави се сравнителен анализ с данни от 1987 и 1995 г. Това проучване не се отразява в текущи или последващи дейности и политики на отговорната институция	Въвежда се практика за провеждане на проучвания сред младите хора като част от процеса Данните се отразяват във формулирането на приоритети и програми Прави се Анализ и на капацитета на отговорната институция за провеждане на политики	Всяка година се провежда проучване, което измерва състоянието. Няма доказателства ще резултатите от проучването се отразяват като актуализация в стратегията, програмите и други инициативи
---	---------------------------------------	--	---	---	---

5	Разглежда-нето на мла-дите хора като ресурс, а не като проблем	Младежките политики имат различни перспек-тиви, отразяващи вижда-нето на правителството за ролята на младите хора в обществото като ресурс или като проблем. Тази дихотомия отразява разли-ките във философията на младежката политика. Традиционно, проблемно ориентираният подход е доминиращ при полити-ките за младежта. Младите хора са разглеждани като група, изложена на риск, или уязвима и нуждаеща се от защитата. Такива политики са насочени към специфични сегменти от младежката група с много ограничена координация между отделните сектори. Перспективата, че младите хора са ресурс, отвежда към идеята, че те са цен-ни граждани с права и капацитет и трябва да се осигурят условия за актив-но гражданство, както и да се намери начин да бъдат овластени да реализират пълния си потенциал. Насърчава се критичното мислене и независимостта. Такива политики таргети-рат всички млади хора и целят развитието на ин-тегриран междусекторен правителствен подход. Правителството осигурява „пакет от възможности“ за младите хора.	Младите хора и поточно техни организации се разглеждат предимно като проблем, като „получатели“, като „бенефи-циенти“. Предоставените средства са „крупни“ и се очакват резул-тати в бързи темпове, което не съответства на разнообраз-ните младежки субгрупи.	Младите хора се насърчават към инициативност в тяхната общност и създаване на организации. Чрез програма „Младежта в действие“ сред-ства се предоста-вят и на „нефор-мални младежки групи“. Силно диферен-циране на мла-дежката група.	До края на действието на програма Мла-дежта в действие се насърчава инициативност на локално, регионално и национално ниво. Подкрепят се и неформални младежки групи. Във втората по-ловина на този етап подкрепата за неформални младежки групи отпада. Предос-тавя се подкре-па предимно на организации със сериозен капа-цитет и възмож-ност за управле-ние на „крупни“ проекти.
---	---	--	--	---	---

6	Промотиране на младежкото участие	На основата на аргумента, че младите хора са ресурс, трябва да се търси постоянно начин как да бъдат включени в развитието и изпълнението на младежката политика. Проекцията на тези характеристики в конкретни дейности открява разбирането, че младежките граждански организации трябва да бъдат съществена част от всеки модел на младежко участие или механизъм, да бъдат разпознавани и да се ползват с подкрепа от страна на правителството. Най-вече младежките организации трябва да бъдат чувани, когато се обсъждат теми, свързани с младите хора. Националният младежки съвет трябва да има предимство като партньор на правителството при развитието на младежката политика. Включването на младежките граждански организации в развитието на младежките политики и тяхното изпълнение е значим европейски стандарт.	Няма национален младежки съвет Няма местни младежки съвети Няма други изградени механизми за младежко участие	Провеждат се обучения за повишаване на капацитет за участие В края на този етап се учредява Национален младежки форум Европейската харта се приема в редица общини като София, Варна, Бургас, Габрово, Перник, Харманли, Омуртаг и др.	Национален младежки форум става председател на НРГ Има НКС и ОС към ММС Общински младежки съвет към община има във Варна, Шумен, Перник, Габрово, Козлодуй, Ямбол. Тези съвети имат предимно консултативна функция. Няма пример за „споделено управление“ по примера на Съвета на Европа.
---	-----------------------------------	---	--	---	--

7	Междусекторен интегриран подход към младежката политика	Правителствата имат широк набор от отговорности, които трябва да адресират в една национална младежка политика. Във всяка европейска страна образованието, здравето и заетостта се определят като значимите сектори по отношение на политиките за младежта. Младежката политика трябва да включва съгласувана и интегрирана стратегия за това как правителството вижда различните сектори във връзка помежду си. Тези сектори са различни, но функционират във взаимодействие и изграждат ясен хоризонтален механизъм на координация за решаване на младежки проблеми и създаване на възможности.	Няма разработен механизъм	Няма разработен механизъм на национално ниво В стратегията се посочва, че политиката изисква такъв подход.	Стратегията е разработена върху разбирането, че младежката политика изисква интегриран междусекторен подход. Събират се отчети от различни ведомства и се обобщават.
---	--	--	----------------------------------	--	--

8	Междудомствено сътрудничество	Младежката политика се различава от други политики по това, че засяга различни сфери на дейността на министерствата. Затова е и важно да се намери начин да се включат различните министерства при разработването на стратегията. Предизвикателство за този процес се оказва „собствеността“ на лидерството и резултатите след това.	Посочва се взаимодействието с Министерството на образованието и науката	Стратегията е изработена от Междудомствен експертен съвет.	Национален консултативен съвет за младежта. Няма редовни заседания. Протоколите не са публични. Национална работна група по Структурирания диалог. Заседанията са мин. един път в годината. Протоколите не са публични.
---	-------------------------------	--	---	--	--

9	Отделен бюджет	Националната младежка политика трябва да има отделен бюджет с оглед реализирането на предвидените мерки и дейности. Може да се наложи и добра координация с други ведомства, когато мерките и дейностите са общи. Ако правителството разпознава ролята на младежките организации, бюджетът често предвижда инвестиции в младежки инициативи и подкрепа за стабилността (административен капацитет) на неправителствения сектор. Практики в други европейски държави показват наличието на административни грантове, които спомагат организациите да имат секретариат и други дейности, които не са проектно ориентирани.	Няма ясно определен отделен бюджет за младежка политика, който да е публичен и който да подкрепя дейности по изпълнение на формулирани цели и задачи. Няма програма за младежки дейности. Действат европейски програми като „Младеж“, „Европейска доброволческа служба“	Има програми на национално ниво за младежки дейности. Действат и европейски програми като „Младеж“ и „Младежта в действие“	Има програми на национално ниво за младежки дейности с пет годишен и с едногодишен срок на действие. Действат и европейски програми като „Младежта в действие“ и „Еразъм“ +
---	----------------	--	---	---	--

10	Установени връзки между локално, регионално и национално ниво	Националната младежка политика трябва да очертае действия и мерки на национално ниво. В същото време националната младежка политика не може да се осъществи без активното включване на местните власти. Търси се координация, партньорство и съвместно управление. Като резултат на действията на национално ниво местните власти трябва да са високо мотивирани да адресират младежки проблеми и да развиват локални младежки планове	Няма ясно установени и устойчиви връзки за вертикално приложение	Сключва се споразумение с НСОРБ	Законът за младежта структурира процеса по вертикално приложение, както и прилежащата документация.
----	---	--	--	---------------------------------	---

11	По подобие на европейските и международните практики	Младите хора се възприемат в контекста на различните общности, към които те принадлежат	Няма такава информация	В Стратегията се посочва, че „състоянието на младите хора в страната и мястото им в обществото са едни от важните приоритети на правителството и обуславят необходимостта от създаването на дългосрочна политика по отношение на младежта в контекста на присъединяване на Република България към Европейския съюз“. Основната стратегическа цел е „създаване на устойчиви механизми за съхранение, развитие и инвестиране в младежта като социален капитал на България и Обединена Европа“.	В Стратегията се посочва, че „грижата за младите е най-важната национална кауза, за да осигурим Европейското развитие на България“. Визията
----	--	---	------------------------	--	---

Лилия Еленкова е доктор по политически науки и преподавател в катедра Публична администрация, Философски факултет, СУ „Св. Климент Охридски“. Разработва и преподава дисциплина „Младежко участие и младежки програми“. Активната изследователска и съветническа дейност на д-р Еленкова се свързва с процесите по формулиране, изпълнение, мониториране и оценка на политиката за младите хора. Съществен фокус е участието на младите хора в процесите на вземане на решение, както и създаването на среда на взаимодействие, чрез която младите да се превърнат от обект в субект на младежката политика.

Тази книга ще помогне на всеки, който иска да разбере повече за младежката политика и какво точно представлява тя, да оразличи младежката политика от други секторни политики като образование, здраве, заетост, култура, спорт и пр. Също обяснява защо младежката политика е в полето на „хоризонталните политики“ и какво е необходимо за развитието, прилагането, наблюдението и оценката на такива политики, както и защо е жизненонеобходимо за самата политика един координационен механизъм да работи.

Книгата очертава и двете основни полета на младежката политика – свободното време на младите хора и полето на координация с другите политики, които въздействат върху живота на младия човек. Това създава предпоставка за по-добро разбиране и участие в процеса на политиките както сред държавните институции, младежките работници и други професионалисти, така и сред самите млади хора и техните организации.