

КОХЕРЕНТНОСТ НА ПОЛИТИКИ

Албена Вуцова, Лиляна Павлова

Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме. Повишаването на качеството и изпълнението на научните изследвания и иновациите е основна задача на много правителства в европейски и глобален мащаб. Особено важно е да се подберат най-подходящите инструменти и политики за това. В статията са използвани теоретичен и концептуален анализ на направеното от страните членки при прилагане на кохерентността на политиките. Коментирана е ролята на секторните политики и тяхното взаимно допълване, за да се гарантира както тяхната съвместимост, така и търсеният синергиен ефект. Доколкото проблемът за кохерентност на политиките е от метаполитическо естество, т.е. политика към провежданите политики, е направен опит за операционализиране на дейностите в процеса по конструирането на политическия микс.

Keywords: innovation, policies, coherence of policies, sectorial policies

Въведение

Развитието на научноиновационна политика през последните десет години неизменно държи на фокус генералната общоевропейска цел, формулирана в Лисабонската стратегия (2000 г.), а именно – повече изследвания и иновации за повече работни места и икономически ръст.

Единната цел и стратегията за нейното постигане, обща за всички европейски страни, предполага и единна политика за нейното реализиране. Точки-опори в сближаването и синхронизацията в политиките на европейските страни станаха трите носещи стълба в конструкцията на общата политика: **комуникации, координация и коопериране**. Прилаганият мрежов подход в голяма степен гарантираше реализирането на поставените цели. И въпреки това бяха отчетени слабости и пропуски, които не позволиха да се постигне очакваният кумулативен и синергиен ефект. Слабости бяха отчетени както на общоевропейско, така и на национално ниво. Това наложи „нов старт на Лисабонската стратегия“ (Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy – COM (2005) 24.2.2.2005).

Комуникацията, координацията и кооперацията между участниците се схващат като съществени елементи на иновационния процес. Тази гледна точ-

ка съществено промени перспективата на иновационната политика през последните години – от отдаваща значение на инфраструктурите към отдаваща значение на подкрепата на взаимодействието между актьорите (фирми, организации, институции и т.н.). Нещо повече, очакваше се чрез мрежовия подход да се изгради рамката от условия (преди всичко законово-нормативна база, образователно ниво, иновационна култура и т.н.), която да **активира** взаимодействията между участниците в научноиновационните процеси (Ангелов & Павлова, 2005).

На този етап у нас, въпреки отчетените слабости, всяко министерство формира и прилага секторна политика в областта на иновациите. Все още липсва национален орган за координация на техните цели и действия. Това води до нарушаване на синхронизацията и липсата на синергизъм между секторните политики (Ангелов & Павлова, 2005).

Видимо тези общи слабости в европейски план провокираха вниманието и новата актуализация на проблемите чрез търсене и постигане на **кохерентност на политиките**, свързани с научните изследвания и иновациите. В случая смисълът на **кохерентност на политики** трябва да бъде разбран преди всичко като паралелен, междуинституционално и междуорганизационно синхронизиран процес за изграждане и прилагане на единна, обща политика спрямо научноиновационната проблематика (Picciotto, 2005).

Междувременно подборът и усъвършенстването на механизмите за реализирането на научноиновационната политика търпят съществени трансформации и развитие в този период. В последно време например ползването на сепаративни политики се замества от миксирането на политики, което създава условия за по-голяма допълняемост и таргетиране на задачите.

Как да разбираме понятието микс от политики?

Тази концепция разчита на идеята за комбинация от политически инструменти, които взаимодействат помежду си и по този начин се увеличава въздействието от реализираните научни изследвания и иновации, отколкото, ако те, като инструменти, са самостоятелно прилагани. Другата ключова идея е, че науката и иновациите се влияят не само от политиките на дадена сфера, но и от секторни политики – като например финансиране, директни и индиректни стимули, различни видове регулативни рамки и т.н.

Съвместните политики се определят като комбинация от политически инструменти, които си взаимодействат и влияят върху количеството и качеството на инвестициите за НИРД в публичния и частния сектор.

Като **основни инструменти** на тези политики се определят всички програми организации, правила и регулации, активно включени в публичния и частния сектор, чието насочено или ненасочено действие влияе върху НИРД.

Влиянието на един политически инструмент е модифицирано посредством паралелното съществуване и въздействие и на други политически инструмен-

ти. Като цяло, влиянието на тези инструменти върху научната и развойната дейност е директно или индиректно, но е факт, че всички политически инструменти от различни политически сфери индиректно въздействат върху научноизследователската и развойната дейност (НИРД).

Елементи на политическия микс

При дизайна на политическия микс е необходимо да се осъществи ясно разграничение между научноизследователска политика с изразен ефект върху НИРД и политика извън сферата на научната политика, с повече непряк ефект.

Като научни политики се разглеждат:

- **общата и секторната политика**, насочени към НИРД, заедно с преки и непреки инструменти за тях (преките са например грантове, непреките са индиректни стимули – като различни данъчни или други облекчения);
- **политика за човешки ресурси** – специално насочена към НИРД;
- **специфични финанси** към НИРД;
- **други политики**, които специфично са обвързани или включват връзки между научни и иновационни домейни, например програми за съвместни научни изследвания, политика за съхранение на интелектуалните права и т.н.

Като ненаучни политики се определят политики, въздействащи върху човешките ресурси за НИРД – например образователна или социална политика; **други политики**, въздействащи индиректно върху финансирането на НИРД – например фискална и макроикономическа политика; **секторни** политики въздействащи върху иновациите с индиректен ефект върху НИРД, и т.н. (Петкова, 2004).

Таксономията на един такъв модел включва **4 домейна** – научен, иновативен финансов и човешки капитал.

А. Научен домейн, в който са включени:

1. Научна политика и общи политики, насочени към публичния и частния сектор.

Публичният сектор, от своя страна, се диференцира на:

- Предоставено институционално финансиране за научни проекти
- Отпуснати грантове на конкурентна база
- Поддръжка за научна инфраструктура
- Селективна подкрепа на центрове за компетентност
- Структурна реформа на институциите.

Частният сектор е диференциран на:

- Блоково финансиране на фирми
- Грантове на конкурентна база
- Заеми на конкурсна база
- Обществени поръчки за НИРД.

Общите политики включват в себе си и секторни политики с принадлежащите им схеми. Част от тях са разгледани по-долу.

– Селективни подкрепящи схеми на съществуващия високотехнологичен сектор.

– Селективни подкрепящи схеми за нововъзникващи високотехнологични сектори.

– Селективни подкрепящи схеми за традиционни икономически сектори.

2. Иновационна политика, която отчита свързани политики, реализирани на базата на различни инструменти. Като например:

– колаборативни научни програми;

– технологични платформи;

– клъстерни политики и развитие на регионални клъстери;

– подкрепа за научни паркове и други съвместни инициативи;

– подкрепа на взаимодействието университет – индустрия;

– подкрепа на спин-оф (spin-off) фирми;

– политика в подкрепа на интелектуалните продукти, които подпомагат реализирането на наложителни реформи в нормативната уредба относно интелектуалните права.

3. Специфична финансова политика:

– създаване на рисков капитал за насочени мерки в НИРД;

– заеми и гаранционни схеми за научни инвестиции;

– специфични мерки по отношение на данъци и такси за инвестиции в науката;

– инкрементни такси.

4. Специфична политика за човешките ресурси

5. Специфична образователна политика в подкрепа на НИРД, които предполагат:

– подкрепа на докторанти и постдокторанти;

– подкрепа на завършили докторанти в началото на научната им кариера.

6. Специфична социална политика в подкрепа на НИРД например:

– субсидии (финансова подкрепа) за наемане на научен персонал;

– схеми за мобилност на учени.

Б. Финансов домейн

1. Финансова и фискална политика

2. Насочена политика, отчитаща определена специфичност, свързана с НИРД, която може да включва дейности като:

– рисков капитал за иновативни компании и фирми;

– заеми и гаранционни схеми, поддържащи адекватно иновативно поведение;

– въвеждане на такси за поддържане на технологична дифузия и иновации;

– благоприятни такси за избрани компании.

3. Макроикономическа политика, насочена към:

- устойчив растеж;
- мерки, гарантиращи ниски лихви;
- мерки, гарантиращи ценова стабилност;
- човешки капитал.

С. Домейн човешки капитал

1. Образователна политика

2. Други политики, необвързани с конкретна дейност за НИРД:

- подкрепа за научни дейности при учащи се;
- действия да се направи за студента по-атрактивна научната дейност;
- схеми за обучение в предприемачество;
- подкрепа за обучение през целия живот.

3. Социална политика, която предполага поддържане на гъвкав (динамичен) пазар на труда.

Д. Иновативен домейн, който покрива:

1. Иновативна политика:

- схеми за технологична дифузия;
- търсене и интерес към стимулиращи схеми;
- схеми, подкрепящи информационната активност и търсене на партньори;
- схеми, подкрепящи различни мрежи;
- схеми, поддържащи иновативно управление;
- поддържане на услуги за МСП.

2. Секторни политики за иновации, които предполагат:

- секторни схеми за съществуващ високотехнологичен сектор;
- схеми, поддържащи нови високо технологични сектори;
- схеми, поддържащи традиционни сектори.

3. Други политики:

Индустриална политика, търговска политика, политика в защита на консуматорите, здравна политика, екологична политика, регионална политика, конкурентоспособност.

След като се разграничат различните политики и техните компоненти, е необходимо да се изясни и кои фактори влияят върху съответното съдържание на политиката и тогава може да се **създаде нов или да се редирайнва старият модел на съществуващия политически микс**. Така една от първите стъпки по значимост в случая е да се определи **основното предизвикателство** за националната иновационна система (НИС) и да се прецени как то ще се развива във времето. Това, разбира се, трябва да се съпроводи с преглед на състоянието на другите, паралелни политики, които също е необходимо да бъдат мобилизирани, за да посрещнат това или тези предизвикателства. Този

процес трябва да протича в паралел с оценката на факта дали тези политики са подходящи да се адаптират към общата държавна политика и естеството на предизвикателствата. Заедно с това е препоръчително да се оценят и прилежащите към тези политики инструменти от научния и другите домейни, които са насочени за изпълнение на общите цели. Някои текущи потребности, взаимодействието между различните инструменти и др. също трябва да се оценят, за да може да се добие пълна яснота за това, кои политики и инструменти ще се прилагат и как ще се комбинират.

В най-общ план към **изискванията да се разработят съвместими, кохерентни политики** трябва да се отнесат следните задачи.

1. Да се очертаят предизвикателствата, които трябва да се посрещнат; кое е основното предизвикателство на националната иновационна система и какъв ефект е оказало върху нея.

2. Да се вземат предвид основните цели и приоритети на научната политика в страната и как те са се променили в последните години.

3. Да се установи каква е нишата между цели и предизвикателства и има ли такава.

4. Преглед и анализ на инструментите, които се прилагат за имплементиране на политиката за НИРД, както и кои инструменти от политиките извън сферата на науката са релевантни на научните дейности и водят до увеличаване на инвестициите.

5. Как се развиват във времето инструментите.

6. Да се очертаят конкретно участниците в процеса, към които е насочена дадена политика, и с какви инструменти ще се интервенира.

7. Какви инструменти влияят най-силно върху нивото на инвестиции.

8. Какъв е видът на взаимодействия на инструментите – позитивен или не, върху нивото на разходи за наука и иновации.

9. Позволява ли управлението на научната и иновационната дейност различни форми на координация между научната политика и други политики и какъв е отзвукът върху нивото на инвестиции.

Конструиране на съвместните (кохезионни) политики

Много често, когато казваме, че научноинновационният проблем е сложен, комплексен и хетерогенен по своята същност проблем, звучи декларативно, особено за неспециалисти. Решението на такъв проблем обикновено предполага участници от различни, институционално обособени сфери – като наука, индустрия, финанси, правителство. От една страна, това са професионално и културално различни сфери, подвластни на различен управленски, институционален и политически стил на управление. От друга страна, при всеки иновационен процес може да бъде включен или да отпадне участник от изброените сфери, т.е. всеки такъв процес е специфичен и уникален. Тези

трудности в силна степен са повлияли и факта, че в литературата няма общоприета дефиниция за иновационни системи от различно ниво от гледна точка на състава на елементите и субсистемите например.

Нагледен пример за комплексността и сложността на възможния набор от свързани с науката и иновациите политики е изложеният по-горе модел чрез четирите домейна.

С цел операционализация, за да се изпълни задачата за създаване на действаща кохезионна политика, е възможно да изградим един по-опростен модел за самия **процес по конструирането на политическия микс**. Така, чрез по-прости операции, използвани в конструкта като точки-опори, е направен опит да се осигурят най-базовите предпоставки, гарантиращи крайния резултат, а именно – съгласуваната, свързана, кохерентна политика.

С други думи, необходимите усилия за създаване на адекватен политически микс трябва да бъдат насочени в три посоки:

- **свързаност (съгласуваност) на политики;**
- **координация и**
- **зони за интервенция.**

Първо – свързаност (съгласуваност) на политики – за да се реализира на практика намерението за разработването на свързани, съгласувани политики в областта на науката и иновациите, главната задача на политическия орган, отговорен за това, е чрез максимално комплексен подход да заложи в подбора на политики и механизми на онези, които ще осигурят обединяване на усилията за работа в: **общи приоритети; сътрудничество, координация; и съвместни действия.**

Този ориентир обаче трябва да бъде насочен и към вече уточнените актьори в бъдещите процеси, т.е. **сферите, институциите, участниците**, които трябва да бъдат включени в решението на даден научно-политически проблем, задача.

Процесът на конструиране на кохезионни политики не е просто сборът от необходимия брой политики, представени по-горе в четирите домейна. При всеки отделен случай включването на политики от различните домейни ще бъде различно и ще зависи: от характера на научноиновационния проблем; от състоянието на националната иновационна система; от националните приоритети за развитието на икономиката, науката, иновациите, т.е. фундаментът за избора на посоките обичайно ще следва от: а) индикаторите за икономическата и социалната среда; б) индикаторите за състоянието на НИРД; в) наукометрични и библиометричните данни; г) данни за иновационния потенциал на икономиката и т.н.

В тази връзка например при отчетен нисък ръст на трансфера на научни знания от академичната общност към индустрията кои политики, от кои домейни ще бъдат достатъчни, за да се оптимизира този процес? Дали само политики, свързани с Финансовия домейн, или ще бъде необходимо и

включването на политики от домейн „Човешки капитал“ в частта „Образователна политика“ и ще се наложи обучение в предприемачество на академичния персонал (какъвто е случаят със спин-оф фирмите у нас)? Или пък, ако проблемът или задачата пред разработвания политически микс е стимулиране на развитието на определен високотехнологичен сектор, дали ще е достатъчна конкретната секторна политика от Иновативния домейн? Ако този сектор е част от националните научно-технологични приоритети, тогава кои от другите домейни ще бъдат необходимо присъщи за изграждането на добре балансиран микс от взаимно допълващи се, непротиворечащи си и синергийно ефективни политики?

При изграждане на този триполюсен модел на съвместни политики е необходимо да се предвиди и изграждане на позитивни взаимовръзки, за да се избегнат негативните ефекти. Необходимо е също така да се изясни и как да се балансира системата по отношение на ориентацията на съвкупността от политики и техните силни и слаби страни.

Не на последно място трябва да се наблюдават и коригират процесите на внедряване, оценка и ефектът от обособяване на съвместните политики. Не е достатъчно да се оценяват само инструментите. На същата процедура трябва да се подложи и самият процес на съвместяване на политики. Трябва да се анализират и условията за ефективно въвеждане на съвместни политики, както и приложимите инструменти на стратегическа интелигентност, които са необходими за това.

Второ – координация – в предварителен план е необходимо да се предвиди какъв вид координиращи мерки и действия се предполага да бъдат взети, за да се реализира съответното политическо решение. Кои сфери имат интерес, кои ще бъдат отговорните държавни институции, какви координиращи механизми ще бъдат най-адекватни, кой ще изпълнява ролята на главен координатор и т.н.

За да се постигне съвместимост между различните участници, трябва да се държи сметка и да се вземат предвид методите, по които се постига координация между различните политически обхвати и различните власти, ангажирани с тях.

Интересно е да се установи също дали съществува потенциал за координация от долу нагоре чрез интегрирани политически програми. В този контекст се отчита какви са участниците, ангажирани в процеса на миксиране на политиките, и какви са плюсовете и минусите на включването на различните участници в този процес. Има случаи, при които необходимото ниво от координиращи съгласувани действия е твърде високо и се изискват сериозни усилия за интеграция в хоризонтален и вертикален план, което налага създаването на самостоятелен орган за тази цел. Например наборът от стратегически и целеви дейности, предприети в областта на НИРД, трябва да се съотнесе към

специфичните предизвикателства на националната иновационна система. Необходимо е разработването на SWOT анализ и на негова база да се предложат взаимно допълващи се инструменти. Не е възможно едно решение или само един инструмент да е подходящ за всички решения.

В тази връзка е необходимо да се очертаят какви са главните **предизвикателства** пред иновационната система, като например:

1. Нисък дял на инвестиране в НИРД и необходимост от повишаване на разходите за НИРД в частния и публичния сектор.

2. Осигуряване на адекватен човешки ресурс за НИРД и иновации.

3. Усвояване на нови технологии и технологични възможности и запазване на позиция или реакция при повишаване на технологичното равнище.

4. Необходимост от реструктуриране и укрепване или доизграждане на иновационната система, на рамковите условия за нейното функциониране и т.н.

5. Подобряване на връзките между участниците в наука, технологии и иновации (Петкова, 2004).

За преодоляването на подобни предизвикателства обикновено са необходими поредица от насочени действия и дейности, които да бъдат координирани и направлявани от обособен политически орган.

Трето – зони на интервенция – в кои зони и с какви средства ще се интервенира, е първият въпрос, на който трябва да се търси отговор и който в определена степен получава отговор или произтича от националните стратегически цели и приоритети, предизвикателства и проблеми.

За да се интервенират определени зони, е необходимо да са създадени предпоставки чрез различни инструменти и стратегически подходи.

Особено важен инструмент са преките инвестиции в НИРД, но те не могат да бъдат единственият инструмент за интервениране.

Необходимо е да има набор от преки и непреки инструменти, които да се допълват и чрез тях да се създаде естествена, благоприятна среда за развитие на науката и иновациите.

Ако се насочи внимание към развитието на определени сектори като възможна зона за интервениране, то от особено значение е да се разглежда влиянието – пряко или непряко, на индустриалните изследвания, както и тяхното въздействие върху различни видове политики поради широко разпространеното схващане, че фирмите се влияят по-скоро от съществуващите рамкови условия, пазарите, качествените човешки ресурси, отколкото от провежданата научна политика.

Адекватната оценка на ползваните инструменти, зоните на интервенция и импакта върху тях също е елемент от позициониране на зоните за интервенция.

В тази връзка е необходимо да се анализират няколко елемента.

– Атрактивни ли са рамковите условия за чужди инвестиции, ако не са, е необходимо да се интервенира средата посредством ненаучните политики.

– Има ли допълнителни стимули за чуждите компании, ако не, да се включат нови директни или индиректни схеми.

– Има ли добри университети и научни организации, които да бъдат добри партньори на бизнеса?

– Влияят ли върху това партньорство съществуващите регулации за интелектуална собственост например или общокултурни феномени и как?

Днес, в унисон с европейските директиви, важен елемент от зоните на интервенция са и човешките ресурси. Политиката към тях е от особено значение. Нужно е ново поколение, които да притежава нови умения и да отговаря на потребностите на индустрията. За да се реши това предизвикателство, основен дял има системата на висшето образование и съществуващата работна сила, която непрекъснато трябва да се квалифицира. Добър пример за внимание към сектор висше образование е Ирландия, която инвестира достатъчно много, за да създаде ресурс, подходящ за изграждане на общество, базирано на знанието.

От различните домейни на таксонометричния модел този на човешките ресурси например е свързан най-малко с две политики – научната и образователната, които имат съществено влияние и отношение към иновационната политика.

За да се изгради динамична икономика, е необходимо да се знае какви нови технологични възможности ще възникнат, как и в какви темпове ще се развива технологично светът. Провежданата политика може да подкрепи тези тенденции, като развива **стратегическа интелигентност** и улеснява процеса на разпространение на знания и умения. Може да се даде подкрепа също на много старт ап компании, като последните се свържат с вече работещи фирми в области, където може да се очаква развитие или технологичен пробив. Например ИКТ, науките за живота, биотехнологиите и други са подкрепени от различни мерки, принадлежащи към съвместни политики – като например тематични програми, специализирани инкубатори, схеми за ранно научно развитие, регионални клъстери и т.н.

Сериозно предизвикателство при изграждането на националната иновационна система са например промените в публичния сектор. В тази връзка от особено значение са позитивните промени на рамкови условия за инвестиции в науката и иновациите в частния сектор. Националната иновационна система трудно може да бъде балансирана при много голям или много малък публичен сектор за НИРД. Това възпрепятства нормалното развитие и действието на даден инструмент за усилване на единия или другия елемент на системата. Много страни се сблъскват с този проблем, защото и двата елемента са слабо развити и се нуждаят от укрепване. В случая наличието на старт ап фирми в иновативната система допринася за укрепване на нововъзникващите технологии и респективно формирания.

Друго предизвикателство, пред което са изправени страните, е изграждането на адекватни взаимодействия между участниците в научно-технологичната и иновационната система. Една от основните задачи е изграждането на ефективни връзки между публичните и частните субекти. Специфичен набор от свързани предизвикателства може да се търси при:

- подобряването на нивото и обхвата на взаимнообвързаността между публичните и частните научни организации, като се промотира връзката наука – индустрия и се разширява процесът на разпространение на знания;
- повишаване на дела за публични инвестиции;
- подобряване на интернационализацията на науката и/или нивото на европейско участие.

Принципно погледнато, достатъчно задълбочени действия на съвместните политики създават най-благоприятни условия за включване на различни политически домейни в общата картина, както и да увеличат многократно влиянието на останалите политически домейни.

Проблеми на координацията за изграждането на кохерентна политика

Ефективността от съвместните научни политики зависи до голяма степен от управлението на научноиновативната система. Политиката може да се въведе, след като има изградени координационни механизми, които са подпомагачи и взаимно увеличават влиянието си. Идеята за съвместните политики всъщност е вградена и предположена в разработваните национални стратегии, които трябва да интегрират научната и иновационната стратегия и да отчитат влиянието на други релевантни политики (Picciotto, 2005).

Реализацията на такъв тип политически действия се нуждае от силна политическа воля, сътрудничество и междуинституционална координация. Сложността на проблематиката, броят на участниците с различен институционален профил, липсата на опит за коопериране и др. предполагат създаване на официално координиращо тяло – например Национален съвет, който наред с формалните механизми на координация трябва да държи на прицел общата, национална стратегическа цел за развитието на страната и т.н. (Вуцова, 2008).

Възможна е например координация от типа **мини микс**, когато политиките създават пакет от инструменти, които да бъдат кохерентни като цяло, насочени към различни аспекти на науката и иновациите и с хоризонтална координация на географски принцип.

Мини микс координацията е набор от мерки, които ползват различни типове инструменти на политика, за да постигнат специфични цели на научната политика или да подпомагат специфични целеви групи – например нови технологично базирани фирми. Тези инструменти могат да бъдат ненаучно

ориентирани – например разработването на регулативни мерки, фискални политики, иновационно ориентирани мерки. Опитът от този вид координация е твърде оскъден и все още не може да се направи дефинитивна оценка на ефективността му, който в повечето случаи обаче се счита за дългосрочен, отколкото за краткосрочен. Основен елемент на тази координация е съвместната работа на субекти от различни политически домейни с оглед създаване на съвместна програма, която използва различни източници на финансиране (СОМ, 2005).

Какво е важно да се отчете при този вид координация?

1. Оценката на потребностите на ползвателите през погледа на експерти или участници в процеса.
2. Включването на различни типове участници, което е особено важно за клъстерната политика и при наличие на тематично ориентирани програми.
3. Систематичен преглед на целевите групи и приложимите мини микс механизми, за да се оцени какво още да бъде включено, каква да бъде посоката на въздействие и какви нови дейности да бъдат прибавени.
4. Оценка и мониторинг на тази политика като база за по-нататъшно развитие (Вуцова, 2008).

Много страни отчитат предизвикателствата да работят с вариативно (многофункционално) управлявана ситуация на регионално и национално ниво. При някои от тях има едновременно различно представителство на различните нива на политики. Това налага добра координация с цел да се избегнат дублиращите се дейности, което пък, от своя страна, рефлектира върху липса на критична маса от научен и иновативен потенциал и пилеене на ресурси.

Участниците при реализирането на научната политика са представители на научното общество и бизнеса, но може да има и представители на различни социални групи, ползватели от политически формирания или различни медиаторни и междинни звена. Има и различни звена, които могат да влияят на съвместните политики. Силно дискутируем е въпросът „за“ и „против“ включването на вариативни участници в процеса на формиране на политика.

Широкото асоцииране на участници в процеса, когато се оформя стратегическата цел на дадена политика, гарантира отчитането на достатъчно много интереси и евентуално достигане на консенсус по дадена тематика. Но това всъщност може и да възпрепятства приоритизацията на дадени проблеми и да ограничи всякаква структурна реформа, като се застъпи тезата да се поддържа „status quo“. Участието на представители от високи йерархични нива може да гарантира добра координация и кохерентност, но може и да създаде условия за липса на координация на по-ниско ниво, като се прилага подходът от горе надолу. Ако приоритетите са вече наложени, тогава участниците мо-

гат само да подобрят климата за координация и да се наблюдава релевантна приоритизация за дадена научна програма. Това спомага за адаптиране на инструментите към целевите групи, въпреки че в определени случаи това може да доведе до конфликт на интереси. От гледна точка на бизнеса е важно да се идентифицират и подпомогнат неизползвани възможности за възникване на нови научни резултати.

Регулярен преглед на програмите и мерките от различни наблюдаващи комитети е често прилаган подход за тази цел. Различните участници често се включват в процеса на стратегическата интелигентност, като изработват секторни анализи, технико-икономически проучвания върху ефекта от въвеждане на нови технологии, технологичен форсайт и др. Някои от новоизградените научни инфраструктури следват подхода на публично частно партньорство, който активно включва индустрията като партньор и съчредител. Ако има регулярна комуникация между всички участници и съобразяване с мерките, предвидени в научната политика, което осигурява информираност на участниците относно действията на другите политики особено там, където може да има конфликт вследствие разширяване на научноиновативните действия, може да се очаква добър краен ефект. Присъединяването на ключови участници в ненаучните домейни е основно за да се подкрепи асимилирането и разпространението на нови технологии и методологии (Вуцова, 2008).

В много отношения включването на различни министерства за решаване на проблема с кохерентността на политиките е непосилна задача. Това е не само поради известна конкуренция между министерствата, занимаващи се с НИРД, но и поради трудността да се мотивират останалите ведомства, занимаващи се с тази дейност, да бъдат включени в процеса.

Какви **мерки са необходими**, за да се преодолеят тези трудности? Преди всичко:

- подкрепа на най-високо политическо ниво за координацията между всички анжгажирани в процеса;
- включването на представители на министерства, незанимаващи се с НИРД, в работните групи за определяне на научни приоритети;
- приемане на ясна стратегия, като се вземат предвид всички релевантни фази на процесите за наука и иновации;
- фокус върху развитието на конкретни инициативи, включващи съвместни усилия на много ведомства, които могат да бъдат реализирани краткосрочно;
- осигуряване на непрекъсната прозрачност на процеса на обвързване на научни задачи с ненаучни домейни.

Понякога правилата и регулаторната рамка на ненаучните домейни може да имат съществен ефект върху НИРД в специфични технологични области и върху механизмите на научната политика за подкрепата им. Може да се даде пример от фармацевтичната промишленост, където производството

на лекарства и техният ефект върху развитието на биотехнологиите е очевиден. Съществува обаче и потенциален конфликт между политическите цели и регулаторната рамка на политиките, несвързани с наука. Това е предизвикателство, при което научното общество продължава своите изследвания, но трябва да се съобрази с много обществени, етични и политически съображения. Необходимо е да се гарантира, че съществуващите механизми ще бъдат взети предвид от всички заинтересовани страни, когато се преформулират рамковите условия. Необходими са много консултации, за да се формулира политическата платформа за дадена научна инициатива. Препоръчително е да се организират дълготрайни връзки между научната общност, потребителите и организациите, създаващи регулаторната рамки посредством конкурентно финансиране, което успява да консолидира консорциуми от различни типове участници в процеса.

ЛИТЕРАТУРА

- Ангелов, Г. & Павлова, Л. (2005). *Иновационна политика: стратегии и подходи, серия: Научна и иновационна политика*. ЦНИН, БАН.
- Петкова, Р. (2004). Показатели за измерване на научно-технологичната и иновационна дейност в страните членки на Европейския съюз (с. 303 –327). В: *Иновациите – политика и практика*. София: Фондация ПИК.
- Vutsova, A., (2008). *Rationales for European research Area, Conference papers*. Lisbon.
- Picciotto, R. (2005). *The Evaluation of Policy Coherence for Development*. London: King's College. SAGE Publication, DOI: 10.1177/1356389005058479, Vol 11(3), 311 – 330.
- World Competiveness*. Yearbook, IMD, 2009.
- Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy*. COM (2005) 24.2.2.2005.

REFERENCES

- Angelov, G. & Pavlova, L. (2005). *Inovatsionna politika: strategii i podhodi, seriya: Nauchna i inovatsionna politika*. TSNIN, BAN.
- Petkova, R. (2004). Pokazатели za izmervane na nauchno-tehnologichnata i inovatsionna deynost v stranite – chlenki na Evropeyskiya sayuz (s. 303 – 327). V: *Inovatsiite – politika i praktika*. S.:Fondatsiya PIK.
- Vutsova, A., (2008). *Rationales for European research Area, Conference papers*. Lisbon.
- Picciotto, R. (2005). *The Evaluation of Policy Coherence for Development*. London: King's College. SAGE Publication, DOI: 10.1177/1356389005058479, Vol 11(3), 311 – 330.

World Competiveness. Yearbook, IMD, 2009.

Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy.
COM (2005) 24.2.2.2005.

COHERENCE OF POLICIES

Abstract. Improving the quality and implementation of research and innovation is a key task for many governments in Europe and globally. It is essential to select the most right tools and policies accordingly. The paper uses theoretical and conceptual analysis made by Member States in implementing coherence of policies. The role of sectoral policies and their complementarity to ensure both compatibility and synergies sought are discussed. As far as the issue of policy coherence is of metapolitical nature i.e. policies to the policies, it has been attempted to operationalize the activities in the process of constructing the policy mix.

✉ **Dr. Albena Vutsova, Assoc. Prof.**

University of Sofia
125, Tsarigradsko shosse Blvd.
1113 Sofia, Bulgaria
E-mail: avutsova@yahoo.com

✉ **Dr. Liliana Pavlova, Assoc. Prof.**

15 A, Mladost 1
1774 Sofia, Bulgaria
E mail: pavloval@abv.bg