



# УПРАВЛЕНИЕ НА ДИФЕРЕНЦИРАНАТА ИНТЕГРАЦИЯ ЧРЕЗ ПОДХОДА „SMART“

ПРОФ. ИНГРИД ШИКОВА

7 януари 2020 г.

**Д**иференцираната интеграция е една от важните теми в дискусиата за бъдещето на Европейския съюз. Основният въпрос, който си задаваме е дали и как прилагането на диференцирана интеграция може да допринесе за напредък в сътрудничеството и осъществяването на политиките в различните сфери, предотвратявайки затрудненията и застоя в интеграционния процес или резултатът би бил фрагментиран Европейски съюз с непредвидимо развитие на взаимоотношенията между държавите членки. Дискусиите, които се водят са все още за в

плоскостта „за“ и „против“, а би било по-продуктивно да се обсъжда управлението на диференцираната интеграция, при какви условия да се прилага, какви средства и методи биха я превърнали в инструмент за положително развитие на интеграционния процес.

Ако изходим от твърдението, че целта оправдава средствата, то прилагането на диференцирана интеграцията във всеки конкретен случай би следвало да има определени и обосновани цели. Поставянето на ясни цели при прилагането на диференцираната интеграция може да бъде



свързано с теорията за поставянето на цели (Goal Setting Theory), прилагана в управлението. Тя е общопризната като една от най-полезните теории за мотивация в индустриалната и организационна психология, управлението на човешките ресурси и организационното поведение. Едвин Лок разработва своята теория за поставяне на цели, за да обясни човешките действия в конкретни работни ситуации. Теорията твърди, че целите и намеренията стимулират човешкото поведение. В статията "Към теория на мотивацията и стимулите" ("Toward a Theory of Task Motivation and Incentives,") от 1968 г. той развива тезата, че правилно поставените цели водят до по-добра организационна ефективност. Проучването на Лок показва, че ясни, конкретни, макар и трудни цели водят до по-добро изпълнение отколкото от неясни, макар и лесни цели. За да е валидно това твърдение, обаче е необходимо целите да бъдат приети от тези, които ще ги изпълняват и да бъде осигурена постоянна обратна връзка за елиминиране на евентуални слабости при постигането им. През 1990 г. Лок и Латъм публикуват книгата "Теория за определяне на цели и изпълнение на задачи", в която доразвиват първоначалните идеи на Лок (Locke and Latham, 1990).

Въз основа на тази теория, Джордж Доран разработва основните принципи на

SMART целите. Според Доран смислените цели представляват рамката на желаните за постигане резултатите. Когато става въпрос за написването на ефективни цели, корпоративните служители, мениджърите и надзорниците просто трябва да мислят за съкращението SMART. В идеалния случай, всяка корпоративна цел, отдел и секция трябва да бъдат SMART (Doran, 1981). Така достигаме до метода SMART за определяне на цели: SMART - Specific, Measurable, Attainable, Realistic & Timely. Обичайно под SMART цели се разбира те да са специфични, измерими, постижими, реалистични и навременни. Но следва да се подчертае, че има различни интерпретации за това какво всъщност означават буквите в SMART. Например, Робърт Рубин (Rubin, 2002). поставя зад съкращението SMART стратегически, измерими, достижими, ориентирани към резултати, обвързани с времето цели (Strategic, Measurable, Attainable, Results oriented, Time bound). Заключение на Рубин е, че една от важните заслуги на метода SMART е, че чрез него се поставя фокус върху целите и се стимулира дискусията за тези цели. Той извежда и извода, че не всички SMART цели са

равнопоставени и с еднаква тежест.<sup>1</sup> Концепцията за SMARTER надгражда първоначалната идея за SMART цели, “E” и “R”, като отново се влагат различни характеристики в зависимост от определяните цели.<sup>2</sup>

Теорията за управление чрез цели (Management By Objectives), разработена от Питър Дракър се основава до голяма степен на теорията за поставяне на цели. Важен принцип в тази теория е, че поставянето на предизвикателни, но постижими цели насърчава мотивацията за тяхното постигане. Питър Дракър разработва пет стъпки за практическото прилагане на неговата теория (Drucker, 2007). Първата и основна стъпка е определяне на стратегическите цели на организацията, които произтичат от нейната мисия и визия. Без определяне на ясни стратегически цели не би било възможно да се премине към осъществяване на следващите стъпки. Втората стъпка е приемането на целите от тези, които ще ги изпълняват. Всъщност използвайки метода SMART, според Дракар, целите трябва да бъдат приемливи тоест да има съгласие по тях. Те трябва да бъдат ясно

разпознаваеми на всички нива и всеки трябва да знае какви са неговите отговорности. Комуникацията има важно място в тази втора стъпка. Третата стъпка е стимулиране на участието в определянето на конкретните цели на всеки член на организацията. Това работи най-добре, когато целите на организацията се обсъждат и споделят на всички нива. Този подход увеличава участието и ангажираността към изпълнението на целите. Четвъртата стъпка е свързана със създаване на система за мониторинг на напредъка, която да констатира появяващи се отклонения при постигането на целите. Петата стъпка е насочена към оценяване и надграждане на постиженията.

Ще се опитаме да приспособим разгледаните по-горе теории и метода SMART към управлението на европейската и по-конкретно на диференцираната интеграция. На първо място, следва да има ясни и конкретни цели при осъществяване на диференцирана интеграция в определена сфера. Те трябва да бъдат мотивиращи за постигането на резултати. Много важна е комуникацията и спечелването на общественото мнение за тяхното

---

<sup>1</sup> Например, „R“ в SMART е интерпретиран като Relevant, Result-based, Realistic, Reasonable. (Релевантен, базиран на резултата, реалистичен и разумен)

- S – specific, significant, stretching
- M – measurable, meaningful, motivational, manageable

- A – attainable, achievable, acceptable, ambitious, action-oriented, agreed upon
- R – realistic, relevant, reasonable, rewarding, result-oriented
- T – timely, time bound, tangible, trackable

<sup>2</sup> Буквите “E” и “R” се свързват с ethical, engaging и revisable, rewarding.

осъществяване. Ето как може да изглежда метода SMART, приложен към целите на диференцираната интеграция:

### SMART цели на диференцираната интеграция

<b>S</b>	<b>Strategic</b>	<b>стратегически</b>	Свързани с общата политическа цел на интеграцията, предполагат внимателен анализ за идентифициране на политики, които биха били по-ефективни на европейско, отколкото на национално равнище
<b>M</b>	<b>Manageable</b>	<b>управляеми</b>	Избор на модел, който да осигурява подходящо управление на процеса на постигане на целите
<b>A</b>	<b>Acceptable</b>	<b>приемливи</b>	Спечелване на подкрепата на гражданите за постигане на целите
<b>R</b>	<b>Reasonable</b>	<b>разумни</b>	Правилно дозиране и прилагане на диференцираната интеграция, когато наистина ще допринесе за напредъка в процеса на интеграция, внимателно проучване на потенциалните отрицателни ефекти, на ползите и разходите
<b>T</b>	<b>Transparent</b>	<b>прозрачни</b>	Осигуряване на яснота, прозрачност и легитимност при вземането на решения

Тази рамка за SMART интеграция може да бъде доразвита в рамката SMARTER интеграция, като бъдат добавени още две характеристики:

<b>E</b>	<b>Ethical</b>	<b>етични</b>	Поставяне на цели, които не водят до пренебрегване на основните ценности и принципи на ЕС и до ерозия на съществуващото законодателство на европейско равнище.
<b>R</b>	<b>Resourced</b>	<b>обезпечени с ресурси</b>	Цели, които съчетават прагматична диференциация с активна солидарност, като осигуряват високо ниво на "пропускливост" и достатъчно ресурси за подготовка на страните, които желаят, но не могат да се присъединят.

Прилагането на теориите за управление чрез поставяне на цели и на подхода SMART може да помогне за „интелигентното“ прилагане на диференцираната интеграция, осигурявайки нейното положително въздействие върху интеграционния процес. Това би позволило да бъде въведена нова терминология, обновена концепция и нов наратив. Ако тя наистина се прилага по подходящия начин, в съответствие с предварително определени цели и изисквания, ако допринася за положителното развитие на интеграционния проект, ако чрез нея се преодоляват пречки и се решават проблеми, ако постига положителни резултати, защо да не я наречем „смайт“ (интелигентна) интеграция?

#### **Четири стъпки към смайт интеграция**

Първо, следва ясно да бъде определена общата политическа цел на Европейския съюз – ако бъде потвърдена целта за изграждане на „все по-тесен Съюз“, както е записано в чл. 1 ал.2 от Договора за Европейския съюз<sup>3</sup>, то тогава не бива да се допуска „opting out“ от тази цел и от политиките, които водят до нейното осъществяване. В това отношение Брекзит е много показателен пример. Систематичното неучастие в основни политики на Европейския съюз доведоха на практика до пълното отчуждаване на Обединеното кралство от интеграционния проект и неговото напускане. Още повече, че според чл. 4 ал.3 от Договора за ЕС „по силата на лоялното сътрудничество,

<sup>3</sup> Консолидирани договори - Договор за ЕС, стр. 16, Служба за публикации на ЕС, 2010

Съюзът и държавите-членки при пълно взаимно зачитане си съдействат при изпълнението на задачите, произтичащи от Договорите.“<sup>4</sup>

Второ, въз основа на общата политическа цел на Европейския съюз е необходимо да се определят конкретните политики и законодателство, които следва да се отнасят за всички държави членки и за които не е приемливо да има отказ от участие. За тях може да се налага само временна диференциация за държавите, които не са достатъчно подготвени, като им се окаже съдействие за преодоляване на трудностите. За този „фундамент“ от политики и съответстващото им законодателство не би следвало да се предоставя възможност за неучастие на държави, които могат, но не искат да участват. Например, Швеция няма клауза за неучастие в еврозоната, каквато имат Обединеното кралство и Дания, но се въздържа от членство в еврозоната. Това изискване за участие в основните политики на ЕС, които да водят към все по-тесен Съюз, всъщност ще определи бъдещето на Европейския съюз.

При евентуално преразглеждане на Договора за Европейския съюз и на Договора

за функциониране на Европейския съюз не се изключва възможността дори да се стигне до два вида членство – пълно членство и асоциирано или частично членство. Това би се наложило в три основни случая – наличие на страни, които отказват задълбочена интеграция, на страни, които не са подготвени за по-задълбочена интеграция, но биха се включили в нея на по-късен етап и на страни, които не са или трудно са допускани от формираното се ядро. Разбира се, аргументите на всяка от групите са различни, но преди всичко са свързани с определени национални интереси. Подобна възможност е предвидена в резолюция на Европейския парламент за диференцираната интеграция.<sup>5</sup> В тази резолюция се посочва, че членството в ЕС изисква пълно спазване на европейското законодателство във всички области на политиките, а на държавите, които не се ангажират с това изискване да се предложи друга форма на партньорство, свързана обаче с придържане към основните ценности на Съюза и върховенството на закона.

Трето, следващата стъпка е внимателното определяне на сферите, в които е допустимо диференциране.

---

<sup>4</sup> Пак там, стр.18

<sup>5</sup> Differentiated integration European Parliament Resolution of 17 January 2019 on Differentiated Integration (2018/2093(INI))

Диференцираната интеграция следва да бъде „второто най-добро решение“ и да се прилага само, когато ще допринесе за преодоляване на пречки, ще бъде полезна за целия интеграционен проект и няма да доведе до прогресиращо фрагментиране на Европейския съюз.

Четвърто, превръщането на диференцираната интеграция в смарт интеграция предполага ясно дефинирани цели и внимателното проучване на потенциалните отрицателни ефекти върху страните, които остават извън нея. Когато прагматизмът налага нейното прилагане, то крайната цел на смарт интеграцията следва да бъде включването на все повече държави и достигането до пълно участие на всички държави - членки. Постигането на тази крайна цел зависи както от успешното ѝ осъществяване, така и от осигуряване на „пропускливост“ от страна на тези, които вече участват в нея. Към това може да се прибави и изборът на подходящ институционален модел за нейното осъществяване, така че да не бъде засегнат общия интерес на Европейския съюз, както и осигуряването на прозрачност при вземането на решения. Би следвало този тип интеграция да се приема само като необходима стъпка с цел по-ефективно вземане на решения и по-бърз напредък на съответния интеграционен проект.

През последните десетилетия европейската интеграция не само се задълбочи и разшири значително, но и стана все по-силно и трайно диференцирана. Но независимо дали я наричаме гъвкава, диференцирана или смарт интеграция, тя трябва да се прилага предпазливо, интелигентно и целенасочено – за да виждаме в бъдещия Европейския съюз доброто лице на двуликкия Янус.