



Недоверие и качество на демократичните институции*

Екип на Център за либерални стратегии

Европа преживява криза на доверието в политиката - убедеността, че чрез колективни действия животът на всички може да се подобри. А политиката умира без идея за общото благо, без вяра от страна на хората, че управлението работи не само в свой собствен интерес. Още Аристотел е дал тази дефиниция за политическото и тя е все още валидна: ако дадено управление не обслужва общия интерес, то то е фундаментално сбъркано, порочно. Днес бихме казали корумпирано.

Два скорошни примера на срив на институционалното доверие могат да бъдат посочени. И в двата случая институциите в Европа – национални и наднационални - бяха подложени на огромен натиск. Реакциите издаваха паника, която има опасност да се превърне в сериозен колективен провал. Първият случай беше кризата в еврозоната с гръцкия дълг. По една или друга причина – до очевидното общоевропейско решение се стигна много трудно и направо болезнено. При втория случай - кризата с бежанците – истерията и паниката, които се раздухват, са още по-големи. Медиите са пълни с катастрофични сцени от библейски характер, говори се за „преселение на народите“, очакват се „гълпи и орди“, които ще променят начина ни на живот и „идентичността“ на Европа. Развива се и границата между терористи и бежанци („защо са само млади мъже без жени и деца?“), правят се „изчисления“, че вълната ще достигне сто милиона и пр. Всичко това е признак на паника и страх.

* Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от екипа на Центъра за либерални стратегии, и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.

Този страх може би е нормална обществена реакция в нова и непозната ситуация. Но проблемът е, че той издава и се храни от едно базово недоверие в политическите структури, с които разполагаме. А това недоверие е системно, структурно – не е продукт просто на сегашната ситуация. И то се отнася както до наднационалните институции на ЕС, така и до националните *политически* органи. И особено парламентите и политическите партии.

Недоверието

Ако се вгледаме в данните на европейско ниво, това, което прави впечатление е повсеместното ниско доверие в демократично избрани органи, които са гръбнакът на представителната демокрация – партии и парламенти. В това отношение Европа е обединена – северни държави, като Великобритания, имат сходни нива на доверие. Разликата, която се появява между България и останалите е по отношение на правната система: останалите държави в Европа като цяло демонстрират много по-високи нива на одобрение, отколкото при нас. Дори в сравнение с Румъния вече драматично изоставаме, което ясно показва неспособността ни да създадем авторитетни експертни, независими органи.

Таблица 1.

Доверие в национална правна система (Евробарометър 83, пролет 2015)

Страна	Доверие	Недоверие	Не знам
ЕС средно	52	43	5
България	20	71	9
Естония	60	26	14
Румъния	48	48	4
Полша	41	50	9
Чешка република	39	57	4
Словакия	26	68	6
Унгария	45	53	2
Гърция	55	44	1
Австрия	72	20	3
Германия	67	29	4
Великобритания	65	31	4

По отношение на партии и парламент, очевидно е, че страдаме от „общоевропейско“ заболяване. Тук България е точно около средните нива за континента, които са далеч под 50%.

Таблица 2.

Доверие в политически партии/Парламенти (Евробарометър 76, декември 2011 и Евробарометър 83, пролет 2015)

Страна		Доверие		Недоверие		Не знам	
		партии	парламент	партии	парламент	партии	парламент
ЕС средно	2011	14	27	81	66	5	7
	2015	16	31	78	62	6	7
България	2011	14	25	76	66	10	9
	2015	12	14	80	78	8	8
Естония	2011	20	40	75	57	5	3
	2015	15	33	70	51	15	16
Румъния	2011	8	9	86	83	6	8
	2015	13	18	84	77	3	5
Полша	2011	18	25	78	68	6	7
	2015	13	17	79	74	8	9
Чешка република	2011	9	11	88	87	3	2
	2015	10	13	86	83	4	4
Словакия	2011	16	25	81	71	3	4
	2015	13	28	80	65	7	7
Унгария	2011	15	28	80	66	5	6
	2015	19	31	77	65	4	4
Гърция	2011	5	12	94	86	1	2
	2015	9	25	90	73	5	2
Австрия	2011	30	46	64	47	6	7
	2015	26	44	67	49	7	7
Германия	2011	15	42	78	51	7	7
	2015	26	53	64	39	10	8
Великобритания	2011	11	24	86	70	3	6
	2015	19	38	76	56	5	6

Бърнард Веселс (Wessels 2011) предупреждава, че недоверието в политическите партии само по себе си не е проблем за демокрацията, защото негативизъм към опонента е част от демократичната игра.¹ Но едва ли можем да се успокоим от това уточнение, тъй като и недоверието в парламентите е също много ниско, а те са сърцевината на представителната демокрация.

Нещо повече, когато разгледаме някои от базовите нагласи на европейците, картината на криза на доверието се уплътнява. Все още повече от половината от европейците имат по-скоро положително отношение към действието на демокрацията в тяхната страна (52-53%). Има вариация между страните и за съжаление България е в долния край на спектъра с 27% - 30% удовлетвореност. По принцип този индикатор варира в зависимост от икономическата ситуация на дадена държава – Гърция е пример за това, както показва таблица 3. Но въпреки тези вариации, може да се каже че общото отношение на европейците към функционирането на демокрацията е по-скоро одобрително.

Таблица 3.

Отношение към демокрация/националната икономика (Евробарометър 76, декември 2011 и Евробарометър 83, пролет 2015)

Държава		Задоволителна/добра		Незадоволителна/лоша	
			национална		национална
		демокрация	икономика	демокрация	икономика
ЕС средно	2011	52	28	46	71
	2015	53	38	45	59
България	2011	27	15	71	94
	2015	30	9	67	88
Естония	2011	46	33	52	66
	2015	47	44	47	51
Румъния	2011	22	9	76	89
	2015	30	18	69	79
Полша	2011	59	34	37	63
	2015	55	38	39	56
Чешка република	2011	31	14	68	86
	2015	52	43	46	55
Словакия	2011	33	11	66	88
	2015	31	20	67	77
Унгария	2011	30	8	68	92
	2015	38	30	61	69
Гърция	2011	17	1	83	99
	2015	32	3	68	97
Германия	2011	68	78	31	20
	2015	71	86	28	11
Австрия	2011	73	62	27	37
	2015	69	56	31	43
Великобритания	2011	60	15	37	83
	2015	63	56	33	40

За Веселс ключов индикатор за легитимност и жизненост на демокрацията е нивото на задоволство от представителния характер на изборите: доколко избиратели смятат, че интересите им са представени в парламента. Според неговите данни, нивата на задоволство са между 28 (Чехия) и България – малко над 50% (за 2001). Те са сравними с нивата в Западна Европа: Германия - 35% и Великобритания - 48%.

Картината се влошава, обаче, ако въпросът се зададе „дали държавата се управлява в интерес на всички“ – класически Аристотелов въпрос. Тогава европейските отговори са силно изтеглени в негативната част на спектъра с единични изключения. (Тук трябва да добавим държавите от Скандинавия, непредставени в таблица 4.)ⁱⁱ

Таблица 4.

Общо казано, държавата се управлява в интерес на всички (2009 г.)

Държава	„Напълно съгласен“ + „Като цяло съгласен“	„Напълно несъгласен“ + „Като цяло несъгласен“	Не знам
България	16	83	2
Полша	40	45	4
Чешка република	70	28	2
Словакия	33	63	4
Германия	41	58	2
Великобритания	52	45	3

Доверието в една система не може да изчезне съвсем – в крайна сметка гражданите имат нужда от „авторитети“, на които да се доверят в един все по-сложен свят. Изненадващо е, че тези авторитети са все повече сред непартийните, недемократично избраните институции. По-горе стана дума за по-високите нива на доверие в правно-експертни органи (правна система). Докато България е девиантен случай по отношение на тях, тя следва европейските тенденции по отношение на медиите и особено на телевизиите. Регистрирани са, изненадващо, много високи нива на доверие по отношение на телевизиите например.

Таблица 5.

Доверие в правителството и в телевизията (Евробарометър 2011 и Евробарометър 2015 г.)

Страна		Доверие		Недоверие		Не знам	
		правителств о	телевизия	правителств о	телевизия	правителств о	телевизия
ЕС средно	2011	24	53	70	42	6	5
	2015	31		63		6	
България	2011	38	73	53	24	9	3
	2015	23		67		10	
Естония	2011	49	72	48	26	3	2
	2015	38		49		13	
Румъния	2011	10	61	84	36	6	3
	2015	27		69		4	
Полша	2011	28	57	65	37	7	6
	2015	20		71		9	
Чешка република	2011	15	71	83	27	2	2
	2015	28		66		6	
Словакия	2011	21	69	76	29	3	2
	2015	29		65		6	
Унгария	2011	26	52	68	45	6	3
	2015	34		62		4	
Гърция	2011	8	22	90	77	2	1
	2015	37		59		4	
Австрия	2011	46	72	47	26	7	2
	2015	42		52		6	
Германия	2011	32	59	62	35	6	6
	2015	50		43		7	
Великобритани я	2011	21	53	74	43	5	4
	2015	37		58		5	

Обясненията

Европейците като че ли свикнаха да живеят с тези ниски нива на доверие в политическото. Тези нива започнаха да се приемат за черта на живота в „късната модерност“. Различни обяснения са давани за корените на това недоверие. Професор Хартмут Роза беше през септември 2015 г. в София, за да представи книгата си „Ускорение“.ⁱⁱⁱ В нея той изследва социално-политическите последици от едно налагащо се усещане за „ускорение“ на живота на хората, за непрестанна надпревара с времето с цел постигане на все повече и повече. За да остане същият, за да се запази, модерният човек трябва да е все по-бърз и ефективен, да насища дните си с все повече и повече дейности. Изискванията към политиците са подобни – те трябва да гарантират един непрекъснат растеж и възход, който никога не е достатъчен. В този смисъл и базовото отношение към тях е перманентно разочарование и недоверие. И става така, че колкото българите, толкова и англичаните – да речем – са разочаровани от своя „политически елит“.

„Ускорението“ може би наистина е заложено в модерността със самата идея за конкуренция. Ако допуснем, че егоистичното желание да си по-добре от другите може да се превърне в основа за добре функциониращо общество (както Адам Смит е смятал), надпреварата, непрекъснатото желание да си по-известен, по-успешен, по-богат се превръщат в универсален идеал. Този идеал стига до собствените си парадокси: ставаме свидетели как бежанци и мигранти не искат да са просто в Европа, а държат да са в най-богатата ѝ част, като Германия, Швеция и Норвегия. От тази гледна точка, те са толкова модерни, колкото и гражданите на самата Европа.

Друг парадокс на тази нагласа за състезателност и конкуренция ни дават възприятията за собствените възможности на модерния човек. В САЩ, например, огромна част от населението смята, че има шанс да попадне сред най-богатите. 60% мислят, че ако работят здраво, ще се издигнат до тях. Като цяло, модерният човек надценява възможностите си за социална мобилност и шансовете си да се окаже по-способен и умен от останалите. Проучвания системно показват, че около една трета от интервюираните инженери (да речем) смятат, че са сред горните 5% в своята професия, 60% от хората смятат, че са по-добри от средния шофьор и т.н.^{iv}

Тук идваме до темата със съвременния популизъм, който обслужва това самонадценяване на модерния човек. Популистът е този, който разпалва подобни грешни

самооценки, който се носи на вълната на патологично обществено самочувствие и свързаните с него страхове. Посланието на популиста е: „вие ще се справите, вие ще постигнете американската, европейската и т.н. мечта, но за целта трябва да се разтоварите от ангажименти към изоставащите, към тези, които ви дърпат назад“. Те може да са мигранти, бежанци, национални и религиозни малцинства, полски водопроводчици, българи и румънци, роми, просто мързеливи и неамбициозни и т.н. Популистката политика – в този смисъл – е политика на самоограничаване на политическото и на изключване на групи хора от калкулацията на „общия интерес“.

Кас Муде дефинира популизма като идеология, която противопоставя хората на корумпирания елит. Но тази дефиниция е непълна, защото тя изпуска „свиването“ на обхвата на публичните институции само до интересите на „конкурентната“ и „състезателната“ част от модерните общества, свиване, което е конститутивно за модерните форми на популизъм. Така стават възможни феномени като „Чаената партия“ и Доналд Тръмп в САЩ, за които популизмът няма никакви еманципаторски амбиции. Политиката не цели да „включва“ нови групи, а напротив, да „изключва“ – имигрантите – или да свива обхвата си до най-продуктивната и конкурентна група (като отрича универсалната здравна застраховка, например).

В Европа този вид популизъм има много и разнообразни форми. При кризата с бежанците ставаме свидетели на едно от най-грозните му лица. Но почвата за настоящата паника е подготвена отпреди. Европейците живеят в непрекъснат страх, че стават неконкурентно способни спрямо Китай, БРИК и т.н., или че се товарят с „непосилни“ разходи за изоставащи като тези от Балканите или Полша. Ето най-пресните примери само от тази година:

- Успехът на Камерън във Великобритания на вълната на тежък евроскептицизъм, базиран на страх, че ЕС „дърпа“ британците назад като ги товари с бюрокрация и социални проблеми;
- Дебатът за дълговете на „мързеливите“ гърци, които дърпат всички назад и без които ЕС „ще е по-добре“. Подобни аргументи за малко не срутиха еврозоната с непредвидими последици за всички;

Аргументите на Сириза в Гърция, че публичният дълг на страната трябва да бъде опростен, защото друг носи вина за него – банки, ЕС, корумпиран елит и пр. Към тях трябва да се добавят и призивите Гърция да излезе от ЕС, за да се справи сама по-добре с кризата.

Общото зад всичко това е популистката мантра, че хора и държави, оставени сами на себе си и разтоварени от ангажименти към „неконкурентни“ и „изоставащи“ партньори, ще се справят „по-добре“. Тази мантра подбива доверието в институциите, които са призвани да пазят общите интереси. Тя ефективно възпрепятства, забавя, а може и да направи невъзможни политически решения, които са жизнено важни за всички. В крайна сметка, съвременният популизъм обезсилва и отслабва държавността и управляемостта. Прави ги неподготвени, мудни и неадекватни във време на криза, защото поставя под съмнение всяко решение, изискващо общи усилия и участие на всички.

Поуките, които би трябвало да извлечем от тази криза, са наистина фундаментални и дългосрочни. Аристотел все пак е прав – не може да има политика и управление в частен интерес, пък било това и интересът на най-конкурентните и напористите. А и да не забравяме и фактите – все пак само 1% от населението ще попаднат сред най-богатите 1%, въпреки че половината от хората могат да си мислят, че имат добър шанс да се присъединят към тях. На английски „мечта“ и „сън“ са една и съща дума – това придава особен смисъл на словосъчетанието „американска мечта“. С други думи, добре би било Европа да се събуди от популистките си сънища.

Популизъмът

В политическата наука диагнозата на сериозно дистанциране на управлението от управляваните е налагането на идеологията на „популизма“ – идеология, която разделя „елит“ от „народ“ и представя елитът като корумпиран и егоистичен. Тържеството на тази идеология у нас е сигнал, че идеалът за „чиста и свята република“ не е постигнат или поне не се възприема като постигнат. България може и да е „съединена“ териториално (в границите на исторически възможното), но вътрешно се налага едно много сериозно разделение и противопоставяне между народ и неговите представители, неговите институции. А доколкото тези представители и институции са колективният разум на нацията, инструментът, чрез който тя се самоуправлява,

става разбираемо защо българите са песимисти и обезверени. Няма вяра в собствения потенциал за самоуправление.

Как сме стигнали дотук? Как е станало така, че една модерна нация, заредена с енергия и оптимизъм, се е превърнала в хленчеща и оплакваща се група от индивиди, които все пак принадлежат към далеч по-привилегированата част от човечеството? Откъде идва това усещане за безнадеждност, че нищо не може да се направи, когато историята ни показва, че все пак доста вече е било сторено?

Факторите за насаждането на това неверие са и глобални – както стана ясно по-горе, и местни. България е интересна с това, че местните фактори усилват неимоверно влиянието на по-общите, които са видни и в най-развитите демокрации. Вземете възхода на кандидатурата на Доналд Тръмп за президент на САЩ, например. Тя е симптом за голяма бездна между „народ“ и „елит“, бездна, която само титанични юнаци от калибъра на Берлускони могат да преодолеят. Тръмп е всъщност един американски Берлускони. Общото между тях – както и между българските им еквиваленти е, че всички те твърдят, че останалият елит е корумпиран, че само те могат някак да представляват реалните интереси на народа. Нуждата от подобни герои се обуславя от следните фактори:

- *Представителната демокрация има вградени олигархични тенденции (глобален фактор)*

Древните гърци са знаели, че изборите за представители водят или до аристокрацията, или до олигархия (и двете са управления на елита). Това е така, защото хората избират най-доброто като качества, а обикновено тези качества се откриват сред най-богатите и най-образованите, сред елита на обществото. В този смисъл, изборите по естествен начин изкопават ров между „народ“ и „елит“. В Конгреса на САЩ, например, няма (или са изключително малко) немилionери. Това не е поради правна забрана за тяхно учатие в надпреварата, а е ефект на избирателната (мажоритарна) система, плюс правилата за финансиране на кампании. За да избегнат подобен ефект, древните гърци са разчитали на назначения чрез жребий (лотария), при който *всеки* има еднакъв шанс да попадне във властта.

- *Контра-демократията (глобален фактор)*

Френският теоретик Розанвалон въвежда един странен термин – контра-демокрация – с който описва инструментите на съвременната демокрация да се справи или поне да смекчи олигархичните си тенденции. Контра-демократичните институции са такива, които помагат на гражданите да държат под контрол своите представители. Това са и съдилищата, и гражданските мониторингови организации, и свободните медии, и независимите регулаторни агенции и органи. Всички те имат за задача да следят „представители“, да дадат възможност на гражданите да реагират при отклонение и патологии в олигархична посока.

Проблемът е, че органите на контрадемократията са колкото решение, толкова и проблем, сами по себе си. Защото те също могат да бъдат „захванати“ от елита, от образованата, богатата част на обществото. И наистина, и у нас, и в чужбина сме свидетели на критики към съдебните органи (че са защитници на привилигираната част на обществото), или към гражданските организации – че обслужват не „народни“, а олигархични или чужди интереси. В този смисъл, Розанвалоновата „контра-демокрация“ е пример за „решение“ на един проблем, което е в състояние да го задълбочи още повече.

В България имаме допълнителна слабост на контрадемократията, както стана дума, в невъзможността да се създадат авторитетни независими органи – съдебна система, регулатори и т.н. В този смисъл у нас контрадемократичната институционална рамка също страда от сериозна липса на доверие.

- *Българската ситуация (местни фактори)*

У нас изпробвахме достатъчно с варианта „Доналд Тръмп“ – политик с извънредни качества, който по уникален начин може да управлява народа. Саксбургготски беше израз на надеждата, че един потомствен аристократ и бивш български цар не може да се подаде на дребнави олигархични изкушения за управление в лична изгода. Борисов бе въплъщение на надеждата в народния талант, човекът от народа, който добре познава хората и говори техния език. По-добен формат „харизматици“ пък дойдоха на вълната на вярата в непогрешимостта на „патриота“, отдаден на служба на хората. Здравословното в сегашната ситуация е, че повечето от хората са разочаровани от подобни аргументи и не биха се подали масово на тях. Тревожното обаче е, че няма друга позитивна платформа, която да привлича гласове. В резултат имаме силно раздробен парламент пълен основно с провалени „харизматици“ – кой по-

убедителен, който съвсем пропаднал. Разбираемо е подобен парламент да не ражда ентузиазъм, а по-скоро насмешка и резигнация.

Всъщност, има две институции – и двете извън парламента, които все още се ползват с по-високо доверие. На първо място това е ЕС (макар че за седем години одобрението му спадна от над 70% до около 50%) и телевизиите, както стана дума. България е странно общество, в което около 70% заявяват доверие в телевизиите – това е единственият показател, по който се доближаваме до скандинавски държави като Финландия, например. И ЕС и телевизиите изпълняват сходни функции – те осъществяват „мониторинг“ на българския елит и са (единствените) в състояние да го санкционират при констатирани нарушения. В този смисъл, България демонстрира елементи от описаната от Джон Кийн „мониторингова демокрация“, която стъпва на идеята, че гражданите постоянно следят какво прави елита.

Какво липсва?

Картината дотук показва, че институциите на съвременната демокрация сами по себе си не решават проблема с разлома между „елит“ и „народ“, а могат дори да го задълбочат. Има и илюзорни „решения“ – като Тръмп, например – които са по-скоро симптом на болестта. При по-успешните демокрации, обаче, има нещо *отвъд институциите*, което ги спасява от олигархизация. Това е нещо много крехко и същевременно достатъчно устойчиво, за да се превърне във фундамент на една истинска *res publica* – обществено дело. Този допълнителен, екстра- фактор е банален. Той се нарича мислещ и активен гражданин, който създава критична и бързо реагираща публична среда. Ако този гражданин отсъства, и представителните, и мониторинговите, и контра-демократичните институции се изпразват от съдържание и заживяват свой, собствен живот.

От 1878 г. насам нашата основна стратегия е била да внасяме институции от развития свят и с тези институции да опитаме да „издърпаме“ едно като цяло инертно и зле-образовано общество в модерността. Тази стратегия е работила, но днес вече виждаме нейните граници. За да функционират по-добре институциите, е необходим активен, отговорен гражданин, който да оказва нужния натиск върху тях, който да изисква определен етос и да го демонстрира в собственото си поведение.

Т.е. – разликата между България и скандинавските държави не е в това, че техните институции са по-различни или по-модерни. Разликата е по-скоро в гражданите, в публичната среда на двете общества. Институциите не заменят гражданина – те просто са инструмент, който му спестява усилия, но не отменя неговите отговорности.

Затова, когато БНБ и КФН – да речем – са се провалили като регулатори в банковия сектор, когато НС се е провалило като висш орган в контрола над подобни регулатори, в крайна сметка отговорни са гражданите. Те не са показали на обитателите на въпросните институции, че такова поведение е неприемливо. Гражданите имат хиляди начини да го сторят – не само като направят една разходка пред парламента с подходящи плакати и вувузели. Но ако реакция няма, ако институционалните провали потъват в обществено блато на мълчание, няма какво да спаси демокрацията от олигархизация.

Заключение

Изводите, които следват от този анализ, е че проблемът с недоверието в институциите е по-дълбок, отколкото обикновено се мисли. Не става дума просто за институционален дизайн и корупция, разбираани в класическия смисъл на думата.

По отношение на независими органи – като правната система – наистина България се отличава от останалите и може да смятаме, че решението е в реформа на институциите, смяна на състава на определени органи и т.н. Фактът че Румъния демонстрира вече доста високи нива на доверие в съдебната система е индикатор за потенциалния успех на подобни реформи.

По отношение на доверието в демократичните институции промени в изборно законодателство, партийно финансиране и пр. – макар и необходими в определени ситуации – не може да се очаква, че ще дадат желания резултат. Тук проблемът е по-дълбок, съдържателен, а не процедурен.

Казано на най-абстрактно ниво, Европа трябва да направи избор на своите „авторитети“ като по този начин избере себе си – каква тя иска да бъде. Популистката мантра – народът е добър, но елитът е калпав – е всъщност дълбоко лъжовна в една развита демокрация, каквато е европейската. Истината е по-неутешителна: народът се проектира в своите лидери. Това, че образът не му харесва, не означава непременно, че представителят е лош: представяваният

също може – а и обикновено носи вина. Да, корупцията изкривява образа, замътва го и допълнително го загрозява. Но от това не следва, че първообразът е бил красавец.

ⁱ Bernhard Wessels (2011), “Performance and Deficits of Present-day Representation”, in Sonia Alonso, John Keane and Wolfgang Merkel (eds.), *The Future of Representative Democracy*, Cambridge UP.

ⁱⁱ <http://www.pewglobal.org/files/2009/11/Pew-Global-Attitudes-2009-Pulse-of-Europe-Report-Nov-2-1030am-NOT-EMBARGOED.pdf>

ⁱⁱⁱ Издателство „Критика и хуманизъм“, София, 2015 г.

^{iv} <http://www.scientificamerican.com/article/economic-inequality-it-s-far-worse-than-you-think/>