ГЛОБАЛНАТА НЕОПРЕДЕЛЕНОСТ И ПРЕСТРУКТУРИРАНЕТО НА НАЦИОНАЛНИТЕ СИСТЕМИ ЗА СИГУРНОСТ: ОПИТЪТ НА САЩ СЛЕД 11.09.2001 Г.

Евгени Иванов[1]

Резюме

Статията е посветена на едно от най-сериозните препятствия пред разработването и реализирането на адекватни политики за сигурност в съвременния свят - липсата или неяснотата на информацията, необходима за ефективното протичане на процеса на политиките - и неговото отражение върху процеса на организационния дизайн в сектора за сигурност. Целта е да се анализират и осмислят поуките от опита на реорганизацията на публичното управление и в частност, на сектора за сигурност в САЩ след терористичните атаки от 11 септември 2001 г. Организациите на съвременното публично управление, са изправени все по-често пред неоднозначни и неподдаващи се на традиционно прогнозиране проблеми (т.н. „дълбинна неопределеност") и се нуждаят от редизайн, необходим да ги „оборудва" с нов тип инструменти, адекватни на новото проблемно поле, в което действат.

Анализът е фокусиран върху принципите и акцентите в доклада на Националната комисия за държавната служба, станал широкоизвестен като „Докладът Волкър". Един от най-важните изводи, принципно валиден и за България, е, че организационният редизайн следва да бъде подчинен на няколко приоритетни ценностни и функционални принципи, сред които водещо е изискването администрации с близки или свързани мисии трябва да бъдат интегрирани в единни структури, като по този начин се постига едновременно икономия от мащаба и подобряване на отзивчивостта към политическите ръководители.

REORGANIZING NATIONAL SECURITY INSTITUTIONS IN CONDITION OF GLOBAL UNCERTAINTY: LESSONS FROM U.S. EXPERIENCE AFTER 09.11.2001

Evgeni Ivanov
Doctoral Student at the Department of Public Administration, SU

Abstract

The article considers challenges to government in condition of global uncertainty presenting several key problems for leaders's to design, choose, and justify successful policies. It can become difficult for organizations to provide decisionmakers the information they need. Indeed, in a world of novel and often interconnected problems, it becomes increasingly difficult for decisionmakers to specify a priori what information they would find most valuable.

Recognition that there is much wrong with the current organization and management of the public service is widespread today. We focus on one example - the creation of the National Commission on the Public Service (The Volcker Commission) which report concludes that the U.S. Federal government in the beginning of 21st century is neither organized nor staffed nor adequately prepared to meet the demands. The federal government today is a layered jumble of organizations with muddled public missions. A government that has not evolved to meet the demands of the early 21st century risks being overwhelmed by the even greater demands that lie ahead. Capacity and performance in government do not now equal public demands and expectations.

The most important lesson related to the goal of enhanced mission coherence and role clarification, is that agencies that share closely related missions should be administered by the same organizational entity. A few large departments in which those agencies are grouped together should enhance their employees' sense of purpose and loyalty, provide opportunities for advancement and job mobility, and encourage interagency cooperation.

[1] Евгени Иванов е задочен докторант по специалност „Публична администрация" в катедра „Публична администрация" на Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски".

1. Особеностите на съвременната социална динамика и предизвикателствата пред сектора за сигурност

Едно от най-сериозните препятствия пред разработването и реализирането на адекватни политики за сигурност в съвременния свят е липсата или неяснотата на информацията, необходима за ефективното протичане на процеса на политиките. Един от често анализираните примери в това отношение са бързо променящите се и често непредвидими заплахи от новия, глобален тероризъм. Тези предизвикателства имат пряко отношение към принципите и инструментариума на организацияния дизайн в публичния сектор, в частност в сектора за сигурност. Както е подчертано в Националната стратегия за сигурност на САЩ от септември 2002 г., „основните институции, отговорни за националната сигурност на Америка са проектирани в различна епоха и предназначени да отговорят на различни изисквания. Поради това всички тези институции трябва да бъдат трансформирани."[2]

Бившият министър на отбраната на САЩ Доналд Ръмсфелд въвежда в употреба популярната днес политическа менафора за „неизвестните неизвестни", визираща необходимостта институциите в сектора за сигурност да бъдат подготвени да посрещнат изпитания, за които са частично информирани или въобще не подозират: „Както знаем, съществуват *известни* познати неща: това са нещата, за които имаме информация и знания. Също така, знаем, че има известни *непознати* неща: това са нещата, за които знаем, че не разполагаме с информация и знания. Има обаче и *неизвестни* непознати неща: това са нещата, които не знаем, че не знаем." (к.м. – Е.И.)[3]

Въпреки изразеното разбиране, че съществуват „непознати непознати" неща, имащи съществено отношение към националната сигурност и пряко отговорните за нея организационни структури, тези институции продължават да „произвеждат" стратегии, политики и конкретни действия, „заразени" с опасно непознаване на рисковите фактори. Една от причините за този съвременен дефект на сектора да сигурност е остарелият дизайн на организациите в този сектор, обричащ ги на неефективност пред лицето на новите проблеми. За съжаление, както показва и българският опит през последните няколко години, организационният дизайн и редизайн в сектора за сигурност често почива на конюнктурни, търсещи краткосрочен политически ефект съображения, вместо на солидни научни аргументи.

Настоящата статия има за цел да обобщи основните поуки от подхода за реорганизация на сектора за сигурност на САЩ в периода след терористичните атаки от 11 септември 2001 г. Основната теза е, че е необходим нов тип организационен дизайн в сектора за сигурност, ако искаме разработваните и прилаганите в него политики да отговорят на основната характеристика на съвременния свят – всеобхватната нестабилност и непредвидимост на съответните процеси.

2. Организациите в сектора за сигурност и предизвикателствата на „дълбинната неопределеност"

Съвременната социална промяна, превърнала се в „трайно разрушаване на непрекъснатостта"[4], е движена от множество фактори, но тези, които имат пряко отношение към сигурността, са: глобализацията и обуславящите я бързи технологични промени, възникването на множество центрове на власт и ресурси, вкл. използвани за деструктивни цели, екологични проблеми, възникване и разпространение на нови

[2] The National Security Strategy of the United States of America, Washington, DC: The White House, September 2002, p. 29.
[3] Department of Defense news briefing, February 12, 2002
[4] Маринов, Ал. (2010). Глобализация. Курс лекции в магистърска програма «Публична администрация», Софийски Университет «Св. Кл. Охридски», Лекция II, с. 7

смъртоносни болести. Тази нова динамика оказва силно влияние върху мисленето на хората, техните нагласи и възможностите, измежду които могат да избират моделите на поведение. Не само отделните индивиди и техните общности, но и държавите са поставени в нова ситуация, в която традиционни ориентири, като личен опит и институционална памет престават да бъдат надеждна основа за взимане на правилни решения. Зачестяват случаите, в които експертни прогнози на авторитетни учени и научни центрове, са неясни и дори вътрешно противоречиви.

Тази особеност на предпоставките за взимане на управленски решения, обозначавана като *„дълбинна неопределеност"* (deep uncertainty) повдига нови въпроси пред капацитета на публичното управление да проектира, легимира, провежда и оценява адекватно политиките във всички обществени сектори.[5] В частност, администрациите, подпомагащи изборните политически представители, са изправени пред все по-големи затруднения при изпълнението на една от основните си мисии – да осигуряват надеждна информация за взимане на правилни решения. Нещо повече, изправени пред необходимостта да се действа своевременно спрямо нови и все по-сложно взаимосвързани проблеми, самите политически лидери често не са в състояние предварително да идентифицират и възложат подготовката на най-съществената информация, без която правилното решение би било невъзможно. Тъй като здравият разум и предходният опит вече не са достатъчни, организациите, предзназначени да прилагат определени политики, изпадат във все по-чести разминавания и противоречия с потенциалните си клиенти.

Неопределеността има и още една съществено негативно следствие: тя затруднява *отчетността на публичното управление*. Заинтересованите страни, които се противопоставят на дадено решение, често се възползват от неяснотата, за да наложат едни или други предвиждания за бъдещето, които благоприятстват една или друга предпочитана от тях политика. Тъй като подобни позиции най-често не подлежат на изрично опровергаване с помощта на наличната към момента информация, публичното управление изпитва все по-големи трудности при изграждането на съгласие относно едне или друга опция на политиките. Дори да бъде предприето определено действие, самите основи за неговото оценяване и за съответна отчетност на органите на властта стават твърде несигурни – ако рисковете са нови, а крайните резултати неясни, как може да се направи надежден извод дали са били предприети правилни действия? Ако дадена политика не постига целите си или налага съществени текущи корекции, как да се прецени, дали става дума за грешка, непредвидливост или просто неизбежна спънка пред реализирането на иначе адекватно решение?

Разбира се, тези проблеми възникват не само пред институциите в сектора за сигурност. Например, системите за социална политика на развитите страни се сблъскват с все-сериозни отклонения на реалния ход на процесите в сравнение с предходни дългосрочни прогнози. Независимо от стремежа да се отчитат трайно действащи фактори, като увеличаваща се продължителност на живота, напредъка на медицината или влиянието на икономическата криза върху нагласите за по-ранно пенсиониране, прилаганата методология на екстраполация на наследени тенденции не е в състояние да улови навреме внезапни и мощни сътресения за системата. Аналогично, въпреки използването на модерни методи за оценка на политиките в областта на околната среда, в ключови области, като климатични промени или влошаване на биоразнообразието липсва

[5] За нуждите на настоящия анализ „дълбинната неопределеност" може да бъде дефинирана като ситуация, в която анализаторите не могат да установят (или отговорните за вземане на решение субекти не могат да постигнат съгласие): а) кои са подходящите модели, описващи взаимоотношенията между променливите в системата; б) какви вероятностни стойности описват неопределеността относно ключовите променливи или параметри в моделите; и/или в) как да бъде определена желателността на алтернативните резултати (вж. напр. Ben-Haim, 2001).

достатъчно определена информация, позволяваща да се съпоставят обосновано ползите и разхосите за различните опции. И тук дори най-авторитетната наука често се ограничава до извода, че „има основания за тревога".

И все пак, под най-тежък натиск са именно организациите в сектора за сигурност. Типичен пример е новият тип терористични заплахи, които затрудняват разработването и прилагането на адекватни контрамерки най-вече поради *непредвидимостта на техните източници*. Както посочват Бенджамин и Саймън, „организации като Ал Кайда си поставят за цел да нанесат максимални човешки и материални загуби на САЩ и техните съюзници, но в същото време липсват ясни ограничения за арсенала от средства, които те биха използвали за постигането на тази цел, което поставя отговорните институции пред необходимостта да планират контра-мерки в условия на дълбинна неопределеност.[6] Тъй като очакването да се набавят неопровержими доказателства за готвени атаки води до неприемливо повишаване на риска, организациите от сектора за сигурност са принудени да действат по силата на сигнали и индикации с неясна (и дори неустановима) надеждност. Цената за това може да бъде средна (например, приземяване на пътнически самолет заради подозрение за терористична заплаха) или много висока (предприемане на военни действия срещу режими, заподозрени в подкрепа на терористични организации). Опитите за систематизиране на всички възможни заплахи и за изчисляване на възможните преки и косвени последици от управленските решения се изправят пред такова широко и сложно поле на взаимовръзки, че най-честият резултат е „ветрило" от правдоподобни интепретации, пораждащи противоречиви насоки за политиките.

Най-често срещаният провал на политиките в сектора за сигурност пред лицето на тероризма и организираната престъпност през XXI век, *е от интелектуално, а не от финансово или материално-техническо естество*. Преди експертите са били уверени в способността си да разберат природата на заплахата и неизвестната величина в „уравнението на политиката" е била *кога* и *къде* ще нанесат удар терористите. Събитията през последното десетилетие обаче очертават нова ситуация – все по-трудно става да се отговори ясно и навреме на въпросите с какъв субект, защо и как ще възникне заплаха. Например, дълго след приключването на активните бойни действия в Ирак пред 2003 г. се оказва невъзможно да бъдат идентифицирани основните извършители на нападения над силите на антитеористичната коалиция и нас иракските граждани. Въпреки че този факт може да бъде интерпретиран като поредния конкретен провал на разузнавателните служби, по-правилно би било той да бъде изследван в контекста на новите предизвикателства, отправяни днес към традиционната философия и организация на разузнавателната дейност.[7] В същото време дори най-мощната и разполагаща с огромни ресурси държава, дори да има неотклонната подкрепа на обществото, не е в състояние да предприеме всички възможни действия да предотвратяване на всички вероятни заплахи.

Организациите, изграждащи съвременното публично управление, изправени все по-често пред нееднозначни и неподдаващи се на традиционно прогнозиране проблеми (т.е., функциониращи в условия на „дълбинна неопределеност"), се нуждаят от *редизайн, необходим да ги „оборудва" с нов тип инструменти, адекватни на новото проблемно поле*, в което действат. Разполагайки с такива нови инструменти, публичните организации биха могли да предложат на своите политически ръководители далеч по-надеждна основа за взимане на решения, отчитащи много по-широк спектър от „възможни бъдеща".

[6] Benjamin, D., and S. Simon (2002) The Age of Sacred Terror, Random House, p. 16

[7] Aldrich, R. (2005) Whitehall and the Iraq War: the UK's Four Intelligence Enquiries. Irish Studies In International Affairs, Vol. 16 p. 79-80

3. Реорганизацията на сектора за сигурност в САЩ след 11.09.2001: ценностни предпоставки и организационна диагностика

Посочените по-горе предизвикателства пред интелектуалния и организационния капацитет на сектора за сигурност пред лицето на динамиката на XXI век намират разнообразни отговори в различните държави, административни традиции и политически култури. Един пример, който непременно трябва да бъде проучен и разбран (това в никакъв случай не означава копиран и буквално приложен) е реорганизацията на сектора за сигурност в САЩ след терористичните атаки от 11.09.2001 г. Тази мащабна промяна представлява източник на поуки преди всичко с *три свои фундаментални предпоставки:*

- разглеждане на реорганизацията в сектора като част и следствие от по-мащабния редизайн в публичното управление като цяло;
- прецизна и критична организационна диагностика на публичното управление, в т.ч. на сектора за сигурност;
- извеждане на основополагащ ценностен принцип за проектиране и провеждане на организационните промени.[8]

Научно-експертна основа за организационния редизайн в американското федерално публично управление в началото на първото десетилетие на XXI век става докладът на специално съставената Национална комисия за държавната служба, озаглавен „Неотложната задача пред Америка: ревитализиране на федералното управление през XXI век". Изготвен през 2002 г. и оповестен в началото на 2003 г., този документ става широкоизвестен като „Докладът Волкър" (на името на председателя на комисията, бившият председател на Управителния съвет на Федералния Резерв на САЩ Пол Волкър).[9] Съставена от представители на двете основни партии, както и от независими експерти и изследователи, комисията съсредоточава вниманието си върху необходимостта от сериозни промени в структурата и начина на функциониране на изпълнителната власт, въпреки че редица от нейните предложения засягат пряко законодателната и съдебната власт.[10]

Първият съществен извод в „Доклада Волкър", който става основа за всички по-нататъшни препоръки, засяга констатирането и обяснението на *съществената разминаване между актуалното състояние на структурите на американското публично управление и реалностите на съвременния свят*. Както пише самият Пол Волкър в предговора към доклада, „Измина половин столетие от последната цялостна реорганизация на нашето федерално управление. Тези промени свършиха добра работа на нацията, тъй като дадоха възможност за адаптация към реалностите на света от средата на XX век – свят, преобразен от Втората световна война и предполагащ нови отговорности на правителството на САЩ у дома и на международната арена. Но това бе свят, в който телевизията бе любопитна новост, междуконтиненталните пътувания бяха бавни и скъпи, а копирните машини, персоналните компютри и интернет все още не съществуваха и дори надхвърляха най-смелото въображение на онова време."[11]

Реалностите на обществото и управлението от средата на миналото столетие се различават поразително от днешните реалности. Промените са дълбоки и всеобхватни, в редица отношения по-дълбоки, отколкото си ги представят хората. Ето защо, макар и

[8] Относно значението на ценностните принципи и разграничението между тях и ценностите вж. Танев, Т., Стратегическо управление в публичната сфера, С., 2009

[9] Urgent Business for America: Revitalizing the Federal Government for the 21st Century, Report of the National Commission on the Public Service, Washington, DC: Brookings Institution, January 2003.

[10] Още в процеса на проучвателната си дейност комисията „Волкър" взима пряко участие в проектирането и обсъждането на едно от най-големите организационни нововъведения в американското публично управление през последните 50 години – учредяването на Министерството на вътрената сигурност (Department of Homeland Security).

[11] Ibid., p. 3

резюмирано, докладът „Волкър" очертава поне най-съществените измерения на новите реалности, с които се сблъсква публичното управление:

Средната продължителност на живота нараства и ще продължава да нараства, а заедно с това напредва застаряването на обществото. Засилва се търсенето на скъпи социални услуги, особено медицински и услуги за хората в пенсионна възраст. Наближава времето, когато обществото ще трябва да зададе и обсъди трудния въпрос докъде могат да се простират грижите на държавата за членовете на обществото, защото единственият източник за тяхното количествено и качествено подобряване е увеличаването данъците.

Обществото се движи бързо към все по-голяма расово, етническо, религиозно и всякаква друго многообразие. В обозримо бъдеще нито една раса или етнос няма да има мнозинство в американската нация.

Новите технологии променят коренно начина, по който хората произвеждат, потребяват, получават и предават информация, общуват помежду си, полагат грижи за себе си и за другите. Още тогава, през 2002 г., далеч преди глобалната финансова криза, комисията „Волкър" предупреждава: „Ще трябва да намерим подходи и инструменти, за да запазим нашите финансови пазари едновременно свободни, ефективни и честни."[12]

Всички изброени, както и редица други съществени елементи на новата реалност пораждат *качествено нови предизвикателства пред националната сигурност на страната*. Нещо повече, глобализацията, нарастващите проблеми и потребности на развиващите се страни и наличието на оръжия за масово унищожение в ръцете на рискови държави и организации водят към необходимостта от *предефиниране на базисните параметри на националната сигурност и международните отношения*.

Може би най-важната резултативна величина на промяната, която изтъква комисията „Волкър", е, че „днес американците очакват от публичното управление повече, отколкото преди, но не непременно като количество, а като отзивчивост и диалогичност. Обратното също е вярно – доброто управление ще изисква от американския народ повече, отколкото преди. За да функционира оптимално това двупосочно отношение, американските граждани трябва да имат доверие на своето правителство и да го уважават, а това ще бъде възможно, само ако качеството на публичното управление се подобри чувствително".[13]

На основата на огромен масив от данни, информация и знания, както и след изслушване на стотици политици, висши държавни служители, експерти и общественици, комисията формулира три групи изводи относно незадоволителното, неотговарящо на съвременните реалности състояние на американското публично управление в началото на XXI в., засягащи:

Организационната структура на публичното управление на федерално ниво. В много случаи липсва осъзната насоченост на политиките и яснота на мисията на структурите, което подкопава ефективността и общественото доверие.

Публичното лидерство. Голяма част от най-компетентните административни ръководители и магистрати се пенсионират или напускат твърде рано държавната служба. Все по-малко от най-талантливите членове на обществото изявяват желание да започнат трудовия си път в системата на публичното управление или приемат предложение за кариера в политиката, администрацията или съдебната система.

Функционирането и резултатите на публичното управление. Федералната изпълнителна власт постига значително по-ниски резултати, отколкото се очаква от нея и отколкото би могла да постигне. Трудностите пред постигането дори на рутинни резултати обезкуражава държавните служители и влошава етическата среда.

[12] Ibid., p. 12
[13] Ibid., p. 13

Поради това комисията „Волкър" приема, че основните усилия при реформирането на федералното публично управление в САЩ трябва да бъдат насочени към избистряне на стратегическата насоченост на политиките в отделните сектори, постигане на оперативна гъвкавост и въвеждане на ясни и достатъчно високи стандарти за изпълнение. Това според доклада на комисията предполага „решителни промени в организационната структура и практиките в сферата на управлението на човешките ресурси, насочени към ... прецизиране и консолидиране на отговорността при взимането на решения по политиките, съчетано с много по-мащабно делегиране на оперативни функции на административните ръководители на висше и средно ниво".[14] Предвид задачата пред настоящата статия вниманието ще бъде съсредоточено върху организационните проблеми и възможните насоки да организационен дизайн и редизайн в публичното управление, без да се подцевяват останалите аспекти на анализа и препоръките в доклада „Волкър".

Независимо от огромната разлика в държавното устройство и мащаба на Съединените щати и България, и на българския изследовател или практик на администрацията звучи до болка позната следната констатация: „Новопостъпващите на държавна служба се оказват „загубени" насред огромен и хаотичен архипелаг от агенции и звена, създавани и развивали без ясна структурна логика, чиято главна задача като че ли е да затрудняват и обърквт разработването и прилагането на интелигентни политики. Организацията и функционирането на федералната изпълнителна власт представляват смес от остарели, демодирани и износени елементи. Едни и същи или сродни отговорности са разпокъсани между различни управленски звена, независими едно от друго и разпръснати в най-разнообразни административни единици."[15]

Това състояние на организационната структура на публичното управление има все по-сериозни последици в новите, отличаващи се с висока динамика и технологична сложност обществени процеси – преди всичко, това са нарастващи затруднения при координирането на разработването и прилагането на политиките. Наблюдава се сериозно забавяне на прилагането дори на относително прости, ясно локализирани политики. „Твърде много субекти участват при взимането на решения, неоправдано висок е делът на задължителните централизирани процедури на съгласуване, контролът се упражнява от прекалено много центрове на власт с различни и дори противоречиви приоритети."[16] Лидерските отговорности пропадат в неподозирани пукнатини между неопитни политически назначени ръководители и лишени от политическа подкрепа кариерни администратори. Трудно е да се формулира и още по-трудно да се реализира ясна линия на отчетност. Налага се изводът, че системата се е променяла не на основата на внимателен анализ и целесъобрано планиране, а чрез механично, некоординирано разрастване, чрез произволни политически решения и пренебрегване на научните аргументи.

Това, разбира се, на първо място поражда сериозно политическо предизвикателство. Твърде малко са политиците, както в Америка, така и навсякъде по света, които, дори да разбират необходимостта от реформа на публичното управление, са готови да изразходват необходимия политически капитал и да поемат съответните рискове. Затова е обяснимо, че реорганизацията на ключовите сектори на управлението, какъвто е секторът за сигурност, е толкова сложна задача, изискваща прецидни и търпеливи политически преговори, обикновено става възможна едва, когато възникне криза или катастрофа, засягащи цялата нация.

Отчитайки естествените политически, културни и други различия, трябва да се отчете, че повечето системи на публично управление в света, се намират в състояние на

[14] Ibid., p. 7
[15] Ibid., p. 7
[16] Ibid., p. 8

известен *организационен хаос*. Този извод, до който комисията „Волкър" достига по отношение на американското федерално правителство, несъмнено е валиден и за България, и за редица други страни. Днешната организация на публичното управление е наследена от миналото, вътрешната му логика е разпокъсана и изостава от събитията. Поради това много често постигането на очевидно полезни и важни резултати изисква огромни усилия за координиране действията на отделните структури и дори за превъзмогване на съпротивата от страна на партньорски организации в системата на самото публично управление.

При това положение не е изненадващо, че ефектът от усилията дори на най-подготвените и мотивирани администратори е редуциран от дефектите на организационната среда. Или, както се посочва в доклада „Волкър", „промените в системите за управление на човешките ресурси ще имат ограничено въздействие, ако не са съпроводени от съществено трансформиране на организационните структури на изпълнителната власт".[17] Именно поради това първото от 14-те предложения на комисията е посветено на преодоляването на организационните проблеми в американското публично управление.

Това виждане се основава на иначе безспорната, но нереализирана в практиката на управлението предпоставка, че всяка администрация в системата на правителството трябва да има ясно дефинирана мисия, а структурите и процесите в организацията трябва да произтичат от и да осигуряват реализирането на съответстващите на мисията отговорности. С редки изключения, организациите с взаимосвързани мисии и правомощия трябва да бъдат консолидирани в по-общи организационни схеми, като по този начин се дава възможност и се стимулира конструктивното взаимодействие между тях, вместо да се развихря безсмислено съперничество.

На тази основа комисията препоръчва „федералното правителство да бъде реорганизирано в ограничен брой министерства с ясно дефинирани окрупнени мисии".[18] *Във всяко от тези министерства следва да бъдат консолидирани всички агенции и други административни структури, имащи пряко отношение към реализирането на съответните окрупнени мисии*. Новата организационна структура трябва да отговаря на изискването за оптимален баланс между: повишена отзивчивост към избраните политически ръководители и техните политически екипи, ефективен контрол от страна на законодателната власт и достатъчна оперативна самостоятелност на административните ръководители с оглед намиране на най-добрите опции за реализиране на мисията.

Целта на този организационен редизайн е да се постигне по-висока кохерентност на мисиите и изясняване на ролите на всяка структура. Администрации, имащи близки или свързани мисии, трябва да бъдат включени в управленската схема на една по-широка, обща организационна среда. Тази консолидация ще стимулира чувството за смисъл и лоялността у държавните служители, ще предлага по-адекватни възможности да кариарно развитие и мобилност и ще поощрява кооперативността между отделните агенции в рамките на по-голямата организационна структура. Комисията „Волкър", както и редица други изследователи и експерти смятат, че подобен организационен подход би имал съществени преимущества пред днешната разпокъсана автономизация и фрагментаризирането на функциите.

Днешната организационна реалност обаче предлага достатъчно много доказателства за дублиране, припокриване и незапълнени полета при изпълнението на редица ключови функции на публичното управление, което води до сериозни вреди за националния интерес. Ето само някои примери от американското федерално правителство,

[17] Ibid., p. 18
[18] Ibid., p. 22

извлечени от доклада на сенатор Фред Томпсън, Председател на Комисията по въпросите на публичното управление при Сената на САЩ:

Първо. В много случаи дублирането води до *неефективно използване на ограничени ресурси*. Към 2001 г. 12 администрации отговарят за приложението на повече от 35 закона в областта на безопасността на храните. Фрагментираната отговорност при действащата нормативна уредба поражда редица незапълнени полета, несъответствия, пропуски в контрола и води до неприемливо ниски гаранции за опазването на публичното здраве.[19]

Второ. Фрагментаризирането на функциите и отговорностите *възпрепятства постигането на целите на важни политики*. Например, като се отчита, че реализирането на 541 федерални програми за опазване чистотата на въздуха и водата и за управление на отпадъците, е разпръснато между 29 агенции и други администрации, ясно е, че ефективното реализиране на целите на екологичната политика е поставено под въпрос.

Трето. Някои ключови политики се реализират в условията на пределно, дори абсурдно раздробяване на мисиите. Например:

- 7 администрации прилагат 40 различни програми в сферата на професионалното обучение;
- 8 федерални агенции администрират 50 различни програми за подпомагане на бездомните;
- 9 агенции прилагат 27 програми за превенция на бременност в ранна възраст;
- 90 програми за деца от 1 до 3 години за разпръснати между 11 федерални администрации, и т.н.[20]

Подобни примери на фрагментаризиране, дублиране, припокриване и непокрити полета, с още по-опасни последици – пряко застрашаване на националната сигурност и безопасността на гражданите, се установяват и в сектора за сигурност и реализираните от него политики.

Още през 1999 г. в доклад до президента, посветен на националния капацитет да се противодейства на заплахите от тероризма, вкл. използващи оръжия за масово унищожение, се отбелязва, че отговорността за противодействие на тероризма е разпръсната между 123 федерални агенции и служби.[21] В самото навечерие на терористичните атаки срещу САЩ същият факт е отбелязан и в годишния доклад до Конгреса, посветен на противодействието на тероризма.[22]

Комисията „Харт-Рудмън", разработила комплекс от препоръки да усъвършенстване на американската национална сигурност почти година преди терористичните атаки от 11.09.2001 г., локализира една съществена част от слабостите именно в съществуващите „пролуки и празни места" в мисиите и съответните институционални отговорности: „Излишеството и припокриването на функции между организациите , както и твърде размитите граници на правомощия, отговорност и отчетност, пораждат редица опасни „пролуки и празни места". Това блокира или отклонява изпълнението на важни задачи, или поражда „миграция" на функции и власт към редица организации, несъответстващи на техните традиционни същностни компетентности".[23]

---

[19] Senate Governmental Affairs Committee, Subcommittee on Oversight of Government Management, Restructuring and the District of Columbia (S. Hrg. 107-210, October 10, 2001 and S. Hrg. 106-366, August 4, 1999

[20] Senator Fred Thompson, Chairman, Committee on Governmental Affairs, United States Senate, "Government at the Brink: Urgent Federal Management Problems Facing the Bush Administration," June 1, 2001.

[21] Senate Governmental Affairs Committee, compiled from First Annual Report to the President and the Congress of the Advisory Panel to Assess Domestic Response Capabilities for Terrorism Involving Weapons of Mass Destruction, Assessing the Threat, Appendix 1, December 15, 1999

[22] Office of Management and Budget, Annual Report to Congress on Combating Terrorism, August 2001.

[23] Report of the U.S. Commission on National Security/21st Century, February 2001, p. 16

За подобряване на нивото на вътрешната сигурност комисията „Харт-Рудмън" препоръчва мащабна реорганизация на Министерството на отбраната, Държавния департамент и редица други администрации. В доклада се подчертава, че „е налице наложителна необходимост да се реформира Министерството на отбраната, за да бъдат посрещнати предизвикателствата на новата среда на сигурност, характерна за XXI век" и се формулира предупреждението, че „установените организационни дефицити съществено ограничават капацитета на разузнавателната общност да регистрира и анализира възвикващите заплахи за националната сигурност".[24] Препоръките на комисията така и не предизвикват адекватна реакция до терористичните атаки на 11.09.2001 г.

По-късно съвместната комисия на Конгреса и Сената, разследваща пропуските в разузнавателните дейности, довели до осъществяването на атаките, отделя специално внимание на слабостите в организацията на американските разузнавателни агенции, на припокриването и непокритите полета в техните отговорности, както и на проблемите при обмена на информация вътре и между агенциите. Един от основните изводи на комисията гласи, че провалите в комуникацията и координацията в и между разузнавателните агенции е увредила съществено способността им да установят и предотвратят опасността от терористичната мрежа Ал Кайда.[25]

Прави впечатление, че въпреки авторитетните източници и добре обоснованите препоръки, дебатите относно вътрешната сигурност не довеждат до необходимата своевременна реорганизация в сектора за сигурност на САЩ. Този процес се задвижва с необходимата енергия едва след възникването на кризисната ситуация. Именно поради тази причина, и като отбелязва отрицателното отражение на опитите за изолирани, частични промени, комисията „Волкър" настойчиво предлага да се извърши цялостна, системна реорганизация, въпреки по-високата цена на необходимите усилия, времеви и материални ресурси. основният аргумент е, че само по този път може да се постигне необходимата качествена промяна в сектора за сигурност, съответстваща на изискванията на новите реалности на XXI в.

Заключение

Анализът на американския опит в реорганизацията на публичното управление, в частност – на сектора за сигурност, след терористичните атаки от 11.09.2001 г. очертава някои изводи, които са принципно валидни и за България.

Една от най-важните поуки е, че като контрапунткт на частичните, разпокъсани и поради това неефективни промени, се налага необходимостта *този организационен редизайн да бъде подчинен на няколко приоритетни ценностни и функционални принципи.*

На първо място, *програми, които са предназначени да постигнат близки или допълващи се резултати (ефекти), трябва да бъдат администрирани от една и съща агенция, освен ако не са налице убедителни аргументи за необходимостта от конкуренция.*

Второ, както е подчертано в препоръките на комисията „Волкър", *администрации с близки или свързани мисии трябва да бъдат интегрирани в единни министерства*, като по този начин се постига едновременно икономия от мащаба и подобряване на отзивчивостта към политическите ръководители.

Трето, новите министерства и включените в тях агенции трябва да бъдат организирани по начин, който *да минимизира нивата между висшето ръководство и оперативните звена*.

[24] Ibid., p. 26
[25] Transcript of final hearing of Joint Congressional Committee, October 8, 2002, p. 74

Четвърто, агенциите и другите административни звена трябва да имат *максимална автономност с оглед конструиране на такива вътрешни организационни структури и процедури на действие, които най-точно съответстват на тяхната мисия*.

Ясно е, че подобен подход към организационния редизайн на сектора за сигурност изисква много време и усилия (в доклада „Волкър" се посочна, че подобна реорганизация на американското федерално правителство би отнело вероятно около 10 години. Но мащабът и сложността на проблемите, както и последиците от неспособността те да бъдат решени, оправдава напълно вложените усилия и ресурси.

ЛИТЕРАТУРА

Маринов, Ал. (2010). Глобализация. Курс лекции в магистърска програма «Публична администрация», Софийски Университет «Св. Кл. Охридски», Лекция II

Танев, Т. (2009) Стратегическо управление в публичната сфера, С., Военно издателство

Aldrich, R. (2005) Whitehall and the Iraq War: the UK's Four Intelligence Enquiries. Irish Studies In International Affairs, Vol. 16

Ben-Haim, Y. (2001) Information-Gap Decision Theory: Decisions Under Severe Uncertainty, Academic Press,

Benjamin, D., and S. Simon (2002) The Age of Sacred Terror, Random House

Department of Defense news briefing, February 12, 2002

Senate Governmental Affairs Committee, compiled from First Annual Report to the President and the Congress of the Advisory Panel to Assess Domestic Response Capabilities for Terrorism Involving Weapons of Mass Destruction, Assessing the Threat, Appendix 1, December 15, 1999

Office of Management and Budget, Annual Report to Congress on Combating Terrorism, August 2001.

Report of the U.S. Commission on National Security/21st Century, February 2001

Senate Governmental Affairs Committee, Subcommittee on Oversight of Government Management, Restructuring and the District of Columbia (S. Hrg. 107-210, October 10, 2001 and S. Hrg. 106-366, August 4, 1999

Senator Fred Thompson, Chairman, Committee on Governmental Affairs, United States Senate, "Government at the Brink: Urgent Federal Management Problems Facing the Bush Administration," June 1, 2001

The National Security Strategy of the United States of America, Washington, DC: The White House, September 2002

Transcript of final hearing of Joint Congressional Committee, October 8, 2002

Urgent Business for America: Revitalizing the Federal Government for the 21st Century, Report of the National Commission on the Public Service, Washington, DC: Brookings Institution, January 2003.