

КОМУНИКАЦИИТЕ КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНА СЪПРИЧАСТНОСТ (PUBLIC ENGAGEMENT) В ПРОЦЕСА НА ПОЛИТИКИТЕ

Андрей Велчев

Резюме

Статията разглежда обществената съпричастност (*public engagement*) като необходима предпоставка за ефективно и ефикасно разработване и прилагане на публичните политики и предлага един от възможните подходи за постигането на тази предпоставка – основаното на (научни) доказателства разработване и прилагане на политиките (*evidence-based policy making*).

Анализирант се подходите и техниките за изграждане на обществен съпричастност, както и възможните й нива (типове), които могат да служат като показател за ефективността на комуникационната стратегия в процеса на политиките. Обоснова се тезата, че общата посока на еволюция в съвременното публично управление и свързаните с него комуникации е от „основано на мнения” към „основано на научни доказателства” управление и се разглеждат последиците и предизвикателствата от тази тенденция за комуникациите в процеса на политиките. Конкретно внимание е отделено на значението на обществената съпричастност, природата на доказателствата и ролята на комуникациите при стратегическите публично-частни партньорства.

THE PUBLIC ENGAGEMENT AS A KEY ELEMENT IN POLICY MAKING

Andrei Velchev

Abstract

The article offers a systematic view on the public engagement as a key element in policy making and focuses on a promising approach to policy communications – the evidence-based policy making. Comparing different methods and techniques for building public engagement, the author proposes a framework to evaluate communication strategies in policy making. Having in mind the general transition from opinion-based to evidence-based policy making, some lessons for communication strategies are outlined, including for communication strategies for public-private partnerships.

1. Дефиниране на обществената съпричастност

Преди всичко, следва да се изясни *какво точно представлява обществената съпричастност (public engagement)* и как се разграничава от други, вече широко прилагани съдържателни или процесуални понятия и концепции в съвременното публично управление и процеса на политиките. Приемаме работното определение, че обществената съпричастност е състояние на *активно участие на членовете на общностите - заинтересовани страни* (най-общо разглеждани като потребители на услуги) в процеса на разработване, прилагане и оценка на политиките.¹ Ефективната обществена съпричастност е необходима предпоставка за качествени решения и действия в процеса на политиките. Тя представлява *продукт на структурирана диалогична комуникация* между публичното управление, определени заинтересовани страни и по-широката общественост, което на свой ред обяснява ключовата роля на ефективните комуникации в процеса на политиките.

Необходимо е да се прави разлика между обществената съпричастност и текущите работни консултации със заинтересованите страни, които са всекидневна практика на повечето правителствени организации. Обществена съпричастност е по-специфична и е необходима, когато усъвършенстването на дадена политика или услуга зависи в съществена степен от по-задълбочени и подробни становища на ключовите й публики.

Съществуват множество комуникативни форми, водещи до съответни нива на обществена съпричастност – от широко разпространените практики на обмяна на информация и консултиране до някои по-нови техники, като съвместно формулиране на очакваните резултати от политиката и (макар и по-рядко) съвместно взимане на решения. Много от тези техники се използват и в други области, като рекламата и маркетинга, предоставянето на услуги и др. При изграждането на обществена съпричастност, обаче, специфичното е *високата степен на интегрираност на тези техники*. От гледна точка на представителите на публичното управление е важно добре да познават целия спектър от техники в тази област и да използват най-подходящите за всяка ситуация от тях. Когато се прилагат компетентно, програмите за формиране на обществена съпричастност осигуряват ценни, иновативни ориентири за подобряване на политиките и на резултатите от тях, а освен това създават сред обществеността убедеността за реално участие и принос при решаването на обществените проблеми. Ако обаче такива техники се прилагат непрофесионално или безотговорно, е напълно възможно да бъдат нанесени сериозни вреди, измерени в спад на доверието и утвърждаване на цинични нагласи и апатия.²

Типове (нива) на обществена съпричастност и техники за тяхното постигане. След необходимия предварителен процес на формулиране на целите, идентифициране на възможните публики и определяне на тяхната роля (относителна тежест) в съвкупната обществена съпричастност, е важно да се изясни какви техники могат да бъдат използване за постигането на тези цели. Тук може да бъде приложен един адаптиран вариант на популярната „Стълбца на гражданското участие“, разработена от Шери Арнстийн, представящ шест различни нива на обществена съпричастност към политиките, респективно, техниките, които са най-ефективни за всяко от нивата.

Йерархията (градацията) на типовете (нивата) на обществена съпричастност, някои от които са добре познати, се основава на *принципа на нарастващата въвлеченост и отговорност на обществеността и гражданите в процеса на взимане на решения*. По този начин имаме своеобразна възходяща скала, в основата на която е предоставянето на

¹ За обзор на определенията вж. Leach, B and Petts, J. (2000), Evaluating Methods for Public Participation: Literature Review, R & D Technical Report E135, Environment Agency, Bristol

² Chen, S (2002) Active Citizenship and Public Service Reform: A Civic Vision for Public Services, Social Market Foundation, London, p.p. 17-23

информация, а на върха – делегирането на властови правомощия. Същевременно трябва да се отчита, че повечето от практическите техники могат да бъдат прилагани на повече от едно ниво.

Първо ниво: Предоставяне на информация. Изразява се в осигуряване на обективна информация на обществеността и на конкретни заинтересовани страни по релевантни аспекти на политиките. Потокът на информация е еднопосочен (от органите на управлението към обществото). Изискването е информацията да е добросъвестна, точна и и актуална и да представя адекватно намеренията на правителството. Тя трябва да бъде добре структурирана и удобна за ползване от съответната публика.

Типични техники за това ниво на обществена съпричастност са: блогове, директен маркетинг (обикновена и електронна поща), листовки, периодични бюлетени, медийни информационни и рекламни кампании, изложби и експозиции, публични прояви, уеб страници.

Второ ниво: Набиране на информация. Включва набиране на подробна информация относно нагласите, мненията и предпочитанията на обществеността и целевите публикации. Подпомага анализа и взимането на решения, като идентифицира и изяснява проблемите, към които проявяват най-съществен интерес определени сегменти на обществеността. Както при предходното първо ниво, потокът на информация е еднопосочен (от обществото към органите на управлението). Основното изискване е информацията да бъде набирана отговорно и да бъде представяна обективно и прозрачно, вкл. чрез защита на личните данни и спазване на нормите за конфиденциалност. Н развитите страни освен това съществуват и специални правила за провеждането на маркетингови и други проучвания с пазарна (комерсиална) насоченост.

Типични техники за това ниво на обществена съпричастност са: блогове, панели на граждани и фокус-групи на потребители, включено наблюдение, онлайн форуми, петиции и др.

Трето ниво: Консултации. Включва получаване на конкретна и подробна обратна връзка по представени намерения, алтернативни опции на политиките или проекти за решения. На обществеността или на конкретни заинтересовани страни се предлага да изразят позиция. Потокът на информация трябва да бъде двупосочен. В повечето страни съществуват специални нормативни актове, регулиращи провеждането на обществени конкултации, като например *Кодекса за по-добра регулация на практиките на консултация* във Великобритания. В допълнение, необходимо е да бъдат направени публично достояние както мненията на заинтересованите страни, така и официалната реакция на тези мнения. Решенията по политиките се влияят от изразените становища, поне отчасти, а участвалите заинтересовани страни трябва да бъдат информирани точно в какво отношение са били отчетени техните предложения.

Най-често прилагани техники за това ниво на обществена съпричастност са: официални писмени документи за консултациите, онлайн консултации (документирани по подходящ начин), поощряване на участието чрез трети страни (посредници), публични обсъждания, и др.

Четвърто ниво: въвличане (involvement). Изразява се във включване на представители на заинтересованите страни в аналитични дейности и в процеса на разработване на потенциални варианти на политиката (услугата). Създава възможност за дълбочинно навлизане в представите и очакванията на заинтересованите страни. Комуникацията трябва да бъде двупосочна, със съзнателен акцент върху изграждането на чувство за овластяване на участниците. При това ниво е важно да бъде ясно дефинирана ролята на участниците и да бъде отправена реалистична покана за участие в процедурите. Трябва също така изрично да е уточнено който взема окончателното решение, като се

определи доколко и спрямо кои аспекти на решението представителите на заинтересованите страни могат да упражняват влияние.

Най-често прилагани техники за това ниво на обществена съпричастност са: граждански «журита», форуми и събрания, консултативни органи (съвети, комисии и др.), инструменти за участие на общността, онлайн форуми, работни семинари и др.

Пето ниво: Партньорство. Характеризира се с пряко участие в процеса на взимане на решения, вкл. при разработването на алтернативи и при избора на предпочитано решение. Ключово значение има осигуряването на двупосочна комуникация. Всички участващи субекти трябва да имат ясно дефинирани роли и правомощия, обвързани със споделена цел (очакван резултат) на политиката.

Типичните техники за това ниво на обществена съпричастност са същите, както на предходното равнище: граждански «журита», форуми и събрания, консултативни органи (съвети, комисии и др.), инструменти за участие на общността, онлайн форуми, работни семинари и др.

Шесто ниво: Овластяване (делегиране на власт). Изработването на решенията, ресурсите и контрола на изпълнението се предоставят на заинтересована страна (заинтересовани страни). Включените представители имат висока (или пълна) степен на влияние върху окончателните решения за политиките. Необходимо е да бъдат осигурени ясни механизми за отчетност и двупосочна комуникация с органите, които делегират властовите правомощия.

Най-често прилагани техники за това ниво на обществена съпричастност са: допитвания (леферендуми), предоставяне на грантове, партиципативно бюджетиране, асоциации на потребителите на услуги с управленски или контролни функции.

Прилагането и ефектите на очертаните подходи и техники при изграждане на обществена съпричастност могат да бъдат илюстрирани чрез следното

Изследване на случай: Създаване и прилагане на инструментариум за обществена съпричастност по проблемите на неформалното образование за възрастни

През 2009 г. британското Министерство на иновациите, университетите и компетентностите (Department for Innovation, Universities and Skills - DIUS) подготвя провеждане на широкообхватна обществена консултация, на основата на която да бъде разработена „Бяла книга за неформалното образование за възрастни през XXI век”.

Министерството смята за важно да се установи:

- какво обществеността и ключовите заинтересовани страни смятат, че трябва да се направи, за се подготви цялостна, добре координирана в мащабите на цялото правителство стратегия за неформално образование за възрастни;
- как да бъдат подкрепяни и финансирани в перспектива дейностите, свързани с неформалното образование;
- каква роля трябва играят новите технологии и медиите за стимулиране на търсенето на услуги в областта на неформалното образование.

За да подготвят убедителни аргументи относно бъдещите политики, министерството съвместно с граждански организации подготвя програма за обществени консултации, която да включва максимално широк кръг проблеми и заинтересовани страни.

За целта се провежда система от действия за изграждане на обществена съпричастност, в т.ч. изследвания с помощта на качествени методи за изясняване на „местния ландшафт” на неформалното образование, поредица семинари с

представители на заинтересуваните страни, свободна дискусия с участието на обществеността и два целеви консултативни инструмента: наръчник за дискусия, която да бъде проведена в заинтересувани общности, и гъвкав въпросник за консултиране с обществеността по кръг от приоритетни въпроси.

Резултатите надхвърлят и най-смелите очаквания. Наръчникът за дискусия се оказва особено полезен при набиране на становища от широк кръг групи и общностни организации, които при други обстоятелства едва ли биха се отзовали, а въпросникът за консултиране донася повече от 3 000 ценни становища. По този начин два нови инструмента за изграждане на обществена съпричастност спомагат не само за набиране на широк спектър от мнения и предложения, но и за консолидиране на позитивните обществени нагласи, свързани с усещането, че мнението на гражданите се цени и отчита при разработването на новите политики. Това на свой ред допринася за повишаване нивото на легитимност на консултацията като цяло, в рамките на която са набрани над 5 500 индивидуални и колективни становища.

2. Основаното на научни доказателства разработване и прилагане на политики – подход в комуникациите за изграждане на обществена съпричастност при публично-частни партньорства (ПЧП)

Общоприетото разбиране за основаното на (научни) доказателства публично управление (*evidence-based policy making*) приема, че това е „подход, който подпомага хората да вземат информирани решения относно политиките и управленските варианти, като излага най-убедителните налични доказателства за последиците от тези политики”³. Под „доказателства” се има предвид различен тип информация – такава, произведена от интегрирани системи за мониторинг и оценка, от академични изследвания, обобщен исторически опит или систематизация на „добри практики”. Във всички случаи обаче е ясно, че това е *доказателствена информация със статута на приложно научно знание*.

Този подход видимо контрастира на „основаното на мнения публично управление” (*opinion-based policy making*), което разчита предимно на селективното използване на аргументи или на необоснованите по научен път предпочитания на индивиди или групи, често формирани по силата на идеологически възгледи, предразсъдъци или манипулация.

Общата посока на еволюция в съвременното публично управление и свързаните с него комуникации е от „основано на мнения” към „основано на научни доказателства” управление. Тази обща посока би трябвало в пълна степен да доминира и процеса на проектиране, въвеждане, оценка и обсъждане на политиките. В същото време става дума единствено за *посока на развитие*, или иначе казано, за *степен на влияние* на научните доказателства върху управленските решения. Причината е главно в неизбежната политическа природа на процеса на взимане на публични управленски решения, следователно, в невъзможността използваните научни доказателства да бъдат единствен фактор за формиране на управленските решения в съответствие с идеални стандарти за качество.

Дори най-ентузиазираните привърженици на основаното на научни доказателства публично управление признават, че далеч не всички източници на информация са гарантирано надеждни с оглед формулирането на управленски решения.⁴ Значителен дял от провежданите проучвания и оценки на политиките страдат от съществени недостатъци – неясни цели, незадоволителен дизайн, методологически слабости, неадекватен статистически инструментариум, селективно използване на данните, изводи, недостатъчно

³ Davies, H., Nutley, S. and Smith, P. (Eds). What works? Evidence-based Policy and Practice in Public Services, UK, 2000, p. 3

⁴ Ibid., p. 22

аргументирани от наличните данни.⁵ Като цяло, обаче, няма сериозно оспорване на тезата, че процесът на навлизане и използване на обективни доказателства в публичното управление се развива постъпателно, главно в резултат на засилващите се обществени очаквания към политиките и администраторите да подобрят качеството на взиманите решения, които засягат големи групи от населението. Именно нискокачествените политически (управленски) решения са основната причина за спада на доверие към политиката и институциите, регистриран в почти всички развити страни през последните две десетилетия. За разлика от предходни епохи, днес гражданите са все по-малко склонни да приемат засягащите ги решения на „юнашко доверие“. От управленците, разполагащи с публичните ресурси, се очаква настойчиво не само да разясняват какви политически опции са избрали и защо са ги предпочели, но и какви вероятни резултати от тяхното прилагане очакват. Посочената особеност е особено релевантна към съвременните политики в областта на публично-частните партньорства (ПЧП) поради тяхната сложност и нисока цена. Според стратегическия документ на британското правителство „Професионално вземане на решения“ всяко едно решение, отговарящо на съвременните високи стандарти трябва да бъде основано на доказателства (да използва най-добрите релевантни данни от всички значими източници), да бъде обединяващо и да стимулира заинтересованите страни към включване, като е справедливо и отчита интересите на всички.⁶

2.1 Природа на доказателствата за управленски решения относно стратегически ПЧП

Както посочва А. Файард, „убеждаващата сила на доказателствата в процеса на публичното управление се корени в характера на задаваните въпроси, а не в използването на определен изследователски метод или техника на аргументация“.⁷

Ако наистина субектът на публичното управление се стреми да предложи дневен ред, основан на научни доказателства, в т.ч. включващ определени стратегически ПЧП, необходимо предварително условие е постигането на разбирателство *какво ще разбираме под „научно доказателство“* и какви са рамките на контекста, в който биват задавани различни типове въпроси относно политиките. В частност, съвременната практика на ПЧП извежда на преден план дискусиите относно ролята на изследванията и оценките, сравнена с тази на другите източници на информация. В допълнение, специално внимание се отделя на сравнителните предимства и недостатъци на различните методологически подходи на оценка.⁸ От гледна точка на политическите комуникации в процеса на стратегическите ПЧП голямо значение има и правилното разбиране за плурализма на източниците на доказателства, който не бива да бъде свеждан до антагонистично съперничество между изключващи се теоретични и практически парадигми. Според А. Файард, „допълващите се обяснения на сложни явления, постигнати чрез разнообразни ветоди и техники, придават много по-голяма сила на убеждаващата комуникация“.⁹

Могат да бъдат очертани *четири източника на научни доказателства*, които най-често се използват в политическите комуникации при стратегическите ПЧП.

Систематични прегледи

⁵ Davies, P T. (2003) Systematic Reviews: How Are They Different From What We Already Do? UK, p.p. 23-26

⁶ Nutley, S., Davies, H. and Walter I. (2002) Evidence Based Policy and Practice: Cross Sector Lessons From the UK, UK, p. 43

⁷ Fayard, A. (1999). "Overview of the Scope and Limitations of Public-Private Partnerships", paper presented at Seminar on Public-Private Partnerships in Transport Infrastructure Funding, European Conference of Ministers of Transport, Paris, 12 January, p. 7

⁸ Davies, P T. (2003) Systematic Reviews: How Are They Different From What We Already Do? UK, p.p. 44-46

⁹ Fayard, A., Op. cit., p. 9

Самата идея за основано на научни доказателства публично управление стъпва на предпоставката, че за да може да оказва позитивно въздействие върху процеса на вземане на решения, доказателственият материал трябва да бъде продукт на *систематично* набиране, критична оценка и строг анализ чрез прилагане на ясно формулирани критерии. Систематичните прегледи и метаанализи на прилаганите политики се ползват със съществено по-високо доверие сред привържениците на основаното на научни доказателства публично управление, тъй като са в състояние да преодолеят недостатъците на изолираните, несистемни проучвания (вж. Cooper and Hedges, 1994; Davies, 2003). Подобни отделни изследвания могат да предоставят небалансирана и непредставителна картина на истинското положение относно дадената политика или ПЧП, тъй като почти винаги страдат от съществени ограничения с оглед ситуационните параметри на извадката, момента на наблюдение и влиянията на по-широката социална среда. За разлика от тях, систематичните прегледи и изследвания използват изрично формулирани критерии за качество и строго спазват заложените стандарти за набиране и анализ на информацията, „за да могат да обяснят устойчивостта на сходствата и различията, установени в други, изолирани изследвания”.¹⁰ Систематичните прегледи могат да предложат валидни обобщения и, което е по-важно, да прецизират ограниченията на тези обобщения поради естеството на наличните данни.

Отделни изследвания и оценки

Независимо от очертаните слабости на изолираните (несистемни) проучвания и оценки, те остават най-широко използваният източник на аргументи в полза на правителствените решения, в т.ч. в сферата на ПЧП. За съжаление, тяхната стойност допълнително се принизява от обстоятелството, че голяма част от тези проучвания, възложени по конкретен повод, не отчитат наличните данни и изводи от други, сродни изследователски проекти. Основният риск при използването на доказателства от подобни проучвания и оценки в политическите комуникации при стратегически ПЧП е формулирането на необосновани и дори недопустими обобщения относно „преносимостта” на специфичните изводи към други извадки и социални общности. Това на свой ред носи опасността дадено ПЧП, „работило” добре в определени условия, да се окаже неефективно и дори напълно провалено в други условия. Политически комуникации, основани на подобни некачествени аргументи, неизбежно се връщат като бумеранг върху осъществилите ги лица и институции с последващ неизбежен спад на доверие и легитимност на провежданите политики.

Пилотни проучвания и изследвания на случаи (case studies)

Пилотните проучвания и изследванията на случаи са друг често използван източник на доказателства относно публичните политики и решенията, взимани от политически органи. Често срещано твърдение е, че самата природа на съвременното публично управление силно ограничава възможността за своевременно възлагане, провеждане и използване на доказателства от систематични изследвания, така че предстоящото стартиране на политика, програма или, в частност, ПЧП, може да бъде обосновано изключително върху данните от пилотни проучвания и изследвания на отделни (непредставителни) случаи. Съвсем основателно в един от документите на администрацията на британското правителство се посочва, че „въвеждането на нови политики и механизми за предоставяне на публични услуги трябва по възможност да бъде предшествано от внимателно анализирани пилотни проучвания”.¹¹ Няма съмнение, че данните и доказателствата от пилотни проучвания играят важна роля в политическите комуникации при стратегически ПЧП, тъй като най-често конкретните проекти нямат точен аналог и набирането на систематична информация е силно затруднено.

¹⁰ Cooper, H. and L. Hedges (1994). The Handbook of Research Synthesis, Russell Sage Foundation, p. 4

¹¹ Cabinet Office, Professional Policy making for the Twenty-First Century, UK, 2003, p. 22

Към тази логика следва да се отнасяме с известни резерви, когато тя изразява желанието да се използва всякаква вече налична информация, независимо от нейното научно качество или надеждността на съответния източник. По правило, освен с необходимостта от политическа навременност, подобни схващания са подкрепени с „аргументите“ за икономия на средства. Независимо че в някои случаи този подход остава единствената разумна опция, като цяло свръхупованието на пилотни проучвания е ограничен и рискован подход на осигуряване на солидни доказателства за взимането на решения и съответните политически комуникации. Най-често, както показва и българската практика, по този начин важни решения се взимат на базата на селективно поднесена (обикновено в полза на проекта за ПЧП) и „освободена“ от строг критичен анализ информация, което в края на краищата води до съществено увреждане на публичния интерес.

Експертни оценки

Един от широко използваните източници за обосноваване на правителствените политики и решения са мненията на експерти, привлечени с различен статут – специално създадени работни групи, лични съвещания по политиките, и, естествено, водеща роля има експертизата на постоянната (професионална) администрация. Дори външните, следователно относително независими от органа на властта експерти, обаче, са недостатъчен а понякога и незадоволително надежден източник на доказателства за взиманите управленски решения. Основната причина, поради която този източник следва да бъде ползван предпазливо, е селективността на разполагаемата научна информация и експертиза. Използването на този източник на доказателства налага внимателна проверка на актуалността и информационната осигуреност на предлаганите съвети, както и ясно формулирани критерии за техния подбор.

2.2 Начини на използване на научните доказателства при вземането на управленски решения относно стратегически ПЧП

Практиката на съвременното публично управление, вкл. в сферата на подготовката и реализацията на стратегически ПЧП, очертава следните основни типове (начини) на използване на научните доказателства при вземането на управленски решения.¹²

„*Инструментално приложение*“. Това са случаите, когато научните изследвания пряко „захранват“ взимането на политически решения и други потребности на управленската практика. Този начин на приложение на научните доказателства обаче е доста рядко срещан, тъй като обикновено се изисква „превод“ на научните аргументи на езика на текущата политическа практика.

„*Концептуално приложение*“. Дори ако непосредственото прилагане на научните данни от политиките или администраторите е затруднено, изследванията и оценките на политиките могат значително да обогатят тяхното разбиране за средата и факторите, които имат влияние върху дадената политика. Научните доказателства могат да предложат нови начини на осмисляне на проблемите и на тяхната приоритетност, както и да осигурят по-убедителни аргументи относно силните и слаби страни на различните варианти на решение. След това, при благоприятна ситуация, това концептуално натрупване може да прерасне в непосредствена („инструментална“) реализация. Този тип прилагане на научните доказателства е много полезен при политическите комуникации в сферата на стратегическите ПЧП, тъй като последните по правило изискват съществена иновация на конвенционалния начин на възприемане на проблемите и на възможните решения.

„*Мобилизация на подкрепа*“. Това е може би най-пряко свързвания с политическите комуникации начин на използване на научните доказателства, тъй като данните от изследванията и оценките имат статута на инструменти за убеждаване. Резултатите от едно

¹² Nutley, S., Davies, H. and Walter I. (2002) Evidence Based Policy and Practice: Cross Sector Lessons From the UK, UK, p. 31-35

изследване на ПЧП (или дори само популяризирането на факта, че такова научно изследване се провежда) могат да бъдат използвани като политически аргумент и да легитимират определено решение относно ПЧП. Разбира се, реално съществува и рискът това приложение да има за цел манипулация и увреждане на публичния интерес.

Упражняване на влияние върху широката общественост. Научните изследвания и оценки могат да послужат като средство за влияние в далеч по-широки обществени слоеве, отвъд границите на пряко обвързаните с дадено ПЧП институции и заинтересовани общности. След като са оповестени, научните доказателства придобиват „собствен живот”. Те могат да бъдат синтезирани и интерпретирани по различни поводи, могат да бъдат вкарани в обществена употреба чрез най-различни канали за комуникация и посредством разнообразни социални мрежи. Основният ефект от функционирането им в обществото е постъпателна, макар и трудна за прогнозиране промяна на социалните нагласи и ценности, която на свой ред неминуемо се превръща във фактор на политическите решения. Макар и това да не е непосредствена цел на повечето научни изследвания, научните доказателства допринасят за натрупването на знания в обществото и за неговото образование в редица нови направления, а това рано или късно поражда изменения в съзнанието и поведението на големи групи от хора.

2.3 Сложната природа на отношението „научни доказателства - управленски решения – комуникации при политиките”

Както е известно, процесът на взимане на управленски решения е политически (в двойния смисъл на понятието). Публичните политики, в т.ч. стратегическите ПЧП се планират и реализират посредством прилагане на властнически правомощия. Дори в съвременните условия, поне в повечето страни по света, именно възможността на държавата да упражнява принуда е в основата на публичното управление, макар и поверена в ръцете на подлежащи на демократична отчетност политици. От гледна точка на политиките спечелването и запазването на властта е необходимо условие за постигането на поетите политически ангажименти.

Понякога в обществото, а оттук – и в политическите комуникации, се усеща видимо напрежение и дори противопоставяне между властта и знанието при оформянето на решенията за политиките. Същото напрежение възниква и на фазата на реализация на политиките между административната власт и концентрираната в администрацията експертиза. Отдаването на предпочитание на властта и формалните правомощия пред знанието и експертизата в публичните дела създава впечатление за цинизъм, докато обратният дисбаланс говори по-скоро за наивност.

Всъщност, реализацията на публичните политики и на свързаните с тях комуникации не само допуска, но и изисква взаимно допълване, а не противопоставяне на властта и знанието. Тази взаимна позитивна зависимост личи най-ясно, ако на публичните политики (в т.ч. на ПЧП) се гледа като на един непрекъснат континуум, на единно поле на комуникации. Политиките знаят твърде добре (и понякога злоупотребяват с това), а учените са склонни да подценяват обстоятелството, че публичната политика се основава на езика. Независимо дали е в писмена или устна форма, аргументацията заема централно място във всички фази на процеса на политиките.

От тези позиции, научните доказателства, споделени чрез комуникации в процеса на политиките, представляват съществена част от „въоръжението” на хората и общностите, въввлечени в процеса на стратегическите ПЧП. Въпреки че подобна метафора може да изглежда твърде войнствена, трябва да се има предвид, че с „оръжията” трябва да се борава внимателно, те трябва да бъдат поверявани единствено на подготвен персонал, осъзнаващ техните възможности и ограничения. Тези „оръжия” не трябва да бъдат разпространявани безразборно, нито да се разхищават, и трябва да бъдат прилагани с

пълното съзнание за рисковете за всички в техния „обсег“. Знанието, както и всеки друг вид власт, не изключва само по себе си риска от злоупотреба.

Освен това, именно наличният опит в сферата на ПЧП показва, че лобистките структури и различните групи за натиск са един от мощните фактори, съперничаещи си със знанието при оформянето на проектите за политики и тяхната реализация. Медиите, тинк-танковете и различните лидери на общественото мнение са други субекти с реално влияние в този процес. Понякога привържениците на основаното на научни доказателства публично управление са склонни да подценяват фактическите възможности и ефекти, упражнявани от тези фактори. Разбира се, и посочените субекти често използват научни доказателства, за да подкрепят конкретни политики, програми и проекти. Но при тях, за сметка на целенасочената селективност, липсват предпоставките и фактическите измерения на систематичността, която бе обоснована като важна предпоставка за ефективни политически комуникации в полза на обществено необходими управленски решения.

Значението на ефективните комуникации за успеха на основаното на научни доказателства публично управление (в т.ч. на проектите за стратегически ПЧП) се засилва и от факта, че носещите отговорност за управленските решения имат необходимост от точна информация не само относно ползите, разходите и рисковете при конкретни политики, но – в не по-малка степен – и относно степента на тяхната приемливост за ключовите заинтересовани страни. Политиците използват активно такава информация, тъй като основното предизвикателство не е да се вземе някакво безпристрастно експертно решение, а да се изгради съгласие между всички основни засегнати интереси в обществото.¹³ Много голямо заблуждение, насочващо комуникациите в напълно погрешна посока, е твърдението, че основаното на научни доказателства публично управление има за цел да сведе процеса на политиките до специализирана експертиза. Едно от най-важните условия за нормално функциониране на демократичното общество е непрестанното усилие да се изгладят разногласията, а не да се наложи единомислие и единодействие. Поради тази причина научните доказателства, разпространявани чрез политическите комуникации при стратегическите ПЧП, трябва да отговарят на две трудно съчетаеми изисквания - да бъдат достатъчно широкообхватни, за да дават възможност за пределно разнообразен (поощряващ съгласието) спектър от опции на решенията, и в същото време да бъдат достатъчно конкретни, за да позволят задълбочена проверка на всяка от опциите.

Разбира се, когато се анализират въпросите на практическата реализация на комуникациите при стратегически ПЧП, трябва да се отчита рутинната прагматика на политическия живот – законодателни рамки и срокове, парламентарни процедури, капацитетът на институциите, както и постоянно възникващите непредвидени обстоятелства. Както ще стане дума в следващия раздел, тези фактори не бива да бъдат третираны като „противници“ на основаното на научни доказателства публично управление.

Както вече бе изяснено, комуникациите при основаното на научни доказателства публично управление, в частност при реализацията на ПЧП, е стратегическа, а не оперативна дейност. Тяхна важна функция е да служат като „първа линия на отбрана“ при възникването на непредвидени събития, тъй като този тип дейности регистрират и предават към заинтересованите страни известните данни и „белите полета“ за дадената област на политиките.

От друга страна, всяка политика (всяко ПЧП) се проектират и прилагат в контекст на ограничени (и като цяло намаляващи) ресурси. Това означава, че взимането на

¹³ Ackerman, B. and Fishkin, J. (2004) *Deliberation Day*, Yale University press, Yale, p. 46

политически и управленски решения не е продукт просто на констатации от типа „какво работи“, а изисква точен отговор на въпроса за цената на политиката и за точната пропорция на вероятните желани и нежелани резултати от нея. Тук се появява необходимостта политическите комуникации да боравят свободно с понятия, като цена-пола, цена-ефективност, цена-приложимост на различните опции на политиката (ПЧП).

Накрая, една от основните цели на основаното на научни доказателства публично управление и на свързаните с него политически комуникации е да интегрират в процеса на политиките натрупаните опит, експертиза и способност за преценка на всички заинтересовани страни, като ги превърнат в достъпен ресурс за по-нататъшни систематични изследвания и оценки.

3. Роля на комуникациите за по-пълно прилагане на научните доказателства в политическата и управленската практика

Както стана ясно от предходния раздел, научните доказателства за политиките (ПЧП), предоставяни чрез системата от комуникации в процеса на политиките, включват три основни компонента:

- „твърди данни“ от изследвания и оценки на политиката;
- аналитична аргументация, която разполага „твърдите данни“ в по-общия социален и политически контекст;
- данни и доказателства относно реакциите и позициите на заинтересованите страни.

Както посочват Нътли, Дейвис и Уолтър,¹⁴ практическото използване на научните доказателства в политиката и управлението зависи на първо място от определени особености на самите научни доказателства, а именно – по-голяма вероятност да им бъде обърнато внимание е налице, когато:

- изследванията и оценките са актуални (своевременни), доказателствата са ясни и значими, а методологията поражда относително слаби възражения;
- резултатите подкрепят доминиращата управленска „идеология“, удобни са и не пораждат съмнения у политиците;
- лицата, отговорни за приемането на управленски решения, са убедени в стойността на научните данни като противотежест на прокарваните специфични интереси, и действат по силата на това убеждение;
- резултатите от проучванията и оценките имат авторитетни публични застъпници;
- лицата и органите, ползващи научните доказателства, са участвали при набирането на информацията;
- резултатите са видимо лесни за практическо прилагане;
- прилагането на научните препоръки не води до напълно необратими последици

Опитът от разработването и прилагането на различни политики и ПЧП показва, че е налице общ стремеж за превръщане на научните доказателства не просто в полезен, а с висока степен на приложимост елемент на публичното управление през последните две десетилетия. Именно ниската степен на прилагане се очертава като основен проблем, с който се опитват да се справят както политиците и администраторите, така и представителите на академичната общност. В същото време не бива да се подценяват (макар и по-редки) случаите на „свръхупотреба“ на научни данни (обикновено след

¹⁴ Nutley, S., Davies, H. and Walter I. (2002) Evidence Based Policy and Practice: Cross Sector Lessons From the UK, UK, p. 76

тенденциозен подбор), както и злоупотребата с такива (когато изводите относно ефективността на прилаганите политики са нееднозначни).¹⁵

Общото заключение е, че дори в напредналите страни текущото състояние на изследванията и оценките не могат да осигурят необходимата научна подкрепа на всички основни области на политиките. Остават значителни празноти и неясноти в базите данни и доказателства, а в текущата управленска практика все още преобладават малките, несистемни, изолирани едно от друго ad hoc проучвания, често несъпоставими като подход и спорни от гледна точка на прилаганата методология. Ясно е, че такъв тип научни доказателства не могат да създадат достатъчно солидна база за съответните комуникации. Освен това, преобладаващата част от изследванията се инициират от възложителите (политици и управленци), а твърде малка част произтичат от собствената логика на научните търсения.

Един възможен отговор на тези проблеми са активизиралите се през последните години усилия комуникации при публичните политики (има конкретни примери и в сферата на ПЧП) да бъдат подкрепени чрез разработване и внедряване на т.нар. Интегрирани стратегии за мониторинг и оценка (Integrated monitoring and evaluation strategy - IMES). Тази задача изисква създаване на някои предпоставки, като:

- определяне на приемливия баланс между новите (първични) изследвания и вторичния анализ на вече осъществени изследвания;
- изясняване на подходите за идентифициране на белите полета в текущото налично знание и приоритизиране на попълването на тези празноти;
- отговор на въпроса как да се балансира изискването за методологическа строгост с необходимостта от своевременно покрепа на процеса на взимане на политически и управленски решения;
- идентифициране на подходящи организационни механизми, които да бъдат използвани за бързо развиване на дефицитния научно-приложен потенциал;
- въвеждане на предпазни процедури срещу натиска за предоставяне на „желана“ информация, т.е. срещу политическия натиск, но без това да затрудни принципно партньорството между политици, администратори, учени и заинтересовани от ПЧП страни;
- как учените да бъдат привлечени в разпространението и разясняването на научните доказателства за политиките, с оглед осигуряване на по-бързо и пълно използване на научните данни.

Водещо внимание се обръща на обстоятелството, че всички заинтересовани от дадена политика (ПЧП) страни трябва да бъдат привлечени към проектирането и изграждането на посочените Интегрирани стратегии за мониторинг и оценка, а в самите стратегии трябва да бъдат предвидени механизми за последващо изграждане на организационен капацитет у съответните заинтересовани страни с цел тяхното пълноценно участие в процеса.

Особено значима е ролята на комуникациите при решаването на *проблема за недостатъчната „разбираемост“ на научните доказателства*. Ако научните данни и изводи не бъдат направени достъпни за всички участници в общностите на политиките, потенциалният ефект от тях ще бъде силно редуциран с оглед подготовката на оптимални управленски решения. Практиката показва, че особено при сложни политики, каквито са повечето стратегически ПЧП, значителна част от данните от проучвания и оценки остават недостатъчно разбрани и осмислени от ключовите участници. По-различни причини вниманието често се насочва към потенциалните слаби или спорни страни на доказателствата (т.нар. „шум в социалното изследване“), вместо към посланията и

¹⁵ Walshe, K. and Rundall, T. (2001), *Evidence-base management: from theory to practice in health care*. In: The Milbank Quarterly Sep 79(3), 2001, pp.431-434

потенциалната полезност на тези данни за политиките и практиката. Голяма значение има използването на такъв език на политическите комуникации, който да е достъпен и полезен за заинтересованите страни, без, разбира се, да изопачава или банализира научните изводи.

БИБЛИОГРАФИЯ

Маринов, Ал. (2011) Капацитет за политики. (Учебно пособие по дисциплината „Диагностика и оптимизиране на административен капацитет”, Магистърска програма „Публична администрация” към специалност Публична администрация на Софийски университет „Св. Кл. Охридски”)

Танев, Т. (2008), Анализ на публични политики, София, Военно издателство

Томова, Т. (2003) Публичните политики. С., Изд. на СУ „Св. Кл. Охридски”

Ackerman, B. and Fishkin, J. (2004) Deliberation Day, Yale University press, Yale

Cabinet Office, Professional Policy making for the Twenty-First Century, UK, 2003

Chen, S (2002) Active Citizenship and Public Service Reform: A Civic Vision for Public Services, Social Market Foundation, London

Cooper, H. and L. Hedges (1994). The Handbook of Research Synthesis, Russell Sage Foundation

Davies, P T. (2003), *Systematic Reviews: How Are They Different From What We Already Do?* UK.

Fayard, A. (1999). "Overview of the Scope and Limitations of Public-Private Partnerships", paper presented at Seminar on Public-Private Partnerships in Transport Infrastructure Funding, European Conference of Ministers of Transport, Paris, 12 January

Leach, B and Petts, J. (2000), Evaluating Methods for

Public Participation: Literature Review, R & D Technical Report E135, Environment Agency, Bristol

Nutley, S., Davies, H. and Tilley, N. (2000), *Getting research into practice*. In: Public Money and Management Oct/Dec 20(4),

Walshe, K. and Rundall, T. (2001), *Evidence-base management: from theory to practice in health care*. In: The Milbank Quarterly Sep 79(3), 2001, pp.429-57.