

ОРГАНИЗАЦИОНЕН ДИЗАЙН В УСЛОВИЯТА НА КРИЗА: ПОЛИТИЧЕСКИ ВЛИЯНИЯ ВЪРХУ ФОРМУЛИРАНЕТО НА МИСИЯТА И ПРАВОМОЩИЯТА НА НОВИТЕ ОРГАНИЗАЦИОННИ СТРУКТУРИ В СЕКТОРА ЗА СИГУРНОСТ

Евгени Иванов

Резюме

Статията е посветена на съотношението между мисия, функции, правомощия и политики в процеса на организационния дизайн и редизайн. Конкретният случай, подложен на анализ, е създаването на Министерството на вътрешната сигурност (МВС) на САЩ. Значимостта на политическите влияния може да бъде изяснена чрез съчетаването на подробния анализ на отражението на една или друга опция на дизайна на административните структури върху реализацията на правомощията им, отчитане влиянието на ситуацията, и по-конкретно – изясняване на природата на кризите при преодоляването на организационната съпротива в новите структури и междусекторните противоречия в резултат на неизбежното преразпределение на власт. Особено интересни са въпросите как организационният дизайн и редизайн се използват като специфичен метод за контрол върху администрацията, а също как законодателната и изпълнителната власт и различни заинтересовани групи за натиск водят преговори относно оформянето на новата структура, държейки в неведение обществеността.

Обосновава се възможността да се разшири изследователския интерес по посока на по-сложни взаимовръзки на различните секторни политики – например, как (особено в условията на криза, която създава нови възможности за нормативни и политически решения), организационните промени в сектора за сигурност могат да бъдат всъщност инспирирани от желанието на политиците да въздействат в желана посока на политиките и дейността на администрацията в други сектори..

ORGANIZATIONAL DESIGN IN TIME OF CRISIS: POLITICAL INFLUENCES ON SETTING MISSIONS AND LEGAL MANDATES OF NEW ORGANIZATIONAL ENTITIES IN HOMELAND SECURITY

Evgeni Ivanov

Abstract

The article considers the interdependence between missions, functions, legal mandates and policies in the process of organizational design. and management of the public service is widespread today. We focus on one interesting case - the largest government reorganization in a half-century in the United States, creation of the Department of Homeland Security (DHS). The significance of the political influences and bargains may be addressed by a combining the detailed analysis of the different design options process of the DHS with an assesment of the crisis condition on in loosening the constraints of organizational interests and the impact of senior politicians, following their own priorities.

An attempt is made to broaden the scope of the analysis, as policy changes and the following organizational design in the area of concern - in our case, homeland security - can be driven by the efforts of politicians trying to affect regulatory and administrative activities and corresponding organizational structures in a different domain.

Въведение

Един от „вечните“ въпроси пред теоретиките на администрацията и в по-общ смисъл – на публичното управление засяга контрола над администрацията в хода на интерпретирането и прилагането на законите. Независимо от значението на нормативните (правните) аргументи, тези дебати едва ли могат да бъдат продуктивни, ако не се разберат политическите мотиви и техники за контрол над административната власт в хода на реализацията на законово формулираните правомощия.

Сигурно е трудно обяснимо, че създаването на нови или съществената реорганизация на съществуващи административни структури в сектора за сигурност – какъвто е случаят с Министерството на вътрешната сигурност (МВС) на САЩ или Държавната агенция за национална сигурност в България – определено се подценява или не се разбира достатъчно като един от методите за контрол над администрацията.¹ Известни са различни обяснения защо политиките реорганизируют или създават нови административни структури: за да създадат впечатление, че се захващат с обществено значима политика,² за да удовлетворят определени групови интереси, които биха попаднали пряко в сферата на дейност на новата администрация,³ за да създадат механизми, с помощта на които да насочат дейността на администрацията в желана от тях посока,⁴ и (редица автори смятат, че това се случва може би най-рядко) за да се заемат наистина с решаването на основен, обществено значим проблем по открит и аргументиран начин.⁵ Много по-малко се знае, обаче, за възможните взаимодействия на тези потенциални мотиви, за отражението върху администрацията на сериозни кризи, като терористичните атаки от 11 септември или за аргументите, на основата на които политиките възлагат определени правомощия на конкретни административни структури.⁶

Тези празноти са видими с оглед редица неизяснени въпроси относно най-голямата реорганизация на изпълнителната власт в САЩ от половин век насам (както пише Доналд Кетл, „с началото на дейността на Министерството на вътрешната сигурност на 1 март 2003 г. на едно място бяха събрани 22 дотогава самостоятелни федерални администрации и повече от 170 000 служители – най-голямата реорганизация от създаването на Министерството на отбраната през 1947 г.”).⁷ Няма еднозначен отговор защо в крайна сметка е конструирано такова мега-министерство и се извършва реорганизация на

¹ Вж. напр. Hult, K. (1987) Agency Merger And Bureaucratic Redesign

² Вж. Arnold, R. D. (1990) The Logic Of Congressional Action; Kingdon, J. W. (1995) Agendas, Alternatives, And Public Policies.

³ Вж. Мое, T. M. & S. A. Wilson (1994) Presidents and the Politics of Structure, Law & Contemporary Problems 1, 7-11; Weingast, B. (1981) Regulation, Reregulation, and Deregulation: The Political Foundations of Agency Clientele Relationships, Law & Contemporary Problems 147, 151.

⁴ McCubbins, M., R. Noll & B. Weingast (1987) Administrative Procedures as Instruments of Political Control, Journal of Law, Economics and Organization p.p. 243-254.

⁵ Zegart, A. (1999) Flawed By Design: The Evolution of The CIA, JCS, AND NSC p.p. 140-148 (анализ на реорганизацията на Съвета на началник-щабовете по силата на т.нар. реформа „Голдуотър-Никълс”).

⁶ Вж. напр. Lewis D. E. (2003), Presidents And The Politics of Agency Design: Political Insulation In The US Government Bureaucracy, 1946-1997; Wilson J. Q. (1989) Bureaucracy (анализи на неяснотата относно мотивите на президента да предпочете конкретни опции на проектите за реорганизации в администрацията).

⁷ Kettl D., Overview, in The Department of Homeland Security's First Year: A Report Card, Donald F. Kettl ed., (2004).

значителен брой структури, които имат твърде опосредствано или дори никакво отношение към вътрешната сигурност. Не са представени убедителни оценки дали политиките, създали нова администрация под пресата на кризата, в крайна сметка са постигнали завената цел – да се увеличи капацитетът на правителството за ефективна реализация на комплекса от свързани със сигурността функции. Повече от десетилетие след създаването си, дизайнът и дейността на МВС продължава да поражда противоречия, но все още нито политиките, нито изследователите са предложили задълбочени отговор на тези въпроси.⁸ Неяснотата се пренася и в незадоволителните отговори на широките публични критики към МВС след урагана „Катрина” и с оглед на редица други потенциални и реални заплахи за националната сигурност, с които – поне с оглед на формалните си правомощия и първоначалния замисъл на дизайна – би трябвало да се занимава МВС.⁹

Новото мега-министерство обединява твърде различни административни структури, като се започне от митниците, през ветеринарно-медицинската служба и се стигне до (преди) самостоятелната Федерална агенция за управление при извънредни ситуации (FEMA). МВС получава правомощия в широк периметър – от това да регулира сигурността в транспорта до контрол върху твърде далечни (от тясното разбиране за вътрешна сигурност) сфери на политики, като опазването на морските екосистеми. С течение на времето съставът му набъбва до почти четвърт милион федерални служители.¹⁰

Дори при по-ограничени реорганизации от тази при създаването на МВС, структурните промени водят след себе си нормативни последици и имат отражение върху процеса на политиките. По правило те се превръщат в повод за противоречия сред законодателите, в изпълнителната власт и нейната администрация, както и сред различните заинтересовани страни в обществото.¹¹ Значението на организационните промени в администрацията е изяснено в множество политологически и социологически проучвания,¹² а редица изследователи на администрацията отделят внимание на статута и дискреционните правомощия на отделните организационни структури.¹³

Проблематиката на съотношението между мисия, функции, правомощия и политики при създаването на сложни структури от рода на МВС може да бъде изяснена чрез съчетаването на подробния анализ на отражението на една или друга опция на дизайна на административните структури върху реализацията на правомощията им с изясняването на влиянието на ситуацията, и по-конкретно на кризите при преодоляването на организационната съпротива в новите структури и междусекторните противоречия в резултат на неизбежното преразпределение на власт. Особено интересни са въпросите как организационният дизайн и редизайн се използват като специфичен метод за контрол върху администрацията, а също как законодателната и

⁸ Вж. Kettl D. (2004) *System Under Stress: Homeland Security And American Politics*

⁹ Относно критиките към МВС по повод реакцията при урагана „Катрина”, вж. напр. Brinkley, D. (2006) *The Great Deluge*, p.p. 227-278.

¹⁰ Kettl, Overview, p. 12

¹¹ Вж. Polenberg R. (1966) *Reorganizing Roosevelt's Government: The Controversy Over Executive Reorganization 1936-1939*; Szanton P. (1981), *Federal Reorganization: What Have We Learned?*

¹² Вж. Kreps, D. M. (1990) *Corporate Culture and Economic Theory*, in *Perspectives On Positive Political Economy*, p.p. 109-110 (James E. Alt & Kenneth A. Shepsle eds., 1990); Perrow, Ch. (1986) *Complex Organizations*; Moe, T. (1989) *The Politics of Bureaucratic Structure*, in *Can The Government Govern?* (John E. Chubb & Paul E. Peterson eds.). Цялостен обзор на политологическата и политикономическата литература по проблема за политическите последици от административните промени предлага Weingast, B. R. (2005) *Caught in the Middle: The President, Congress, and the Political-Bureaucratic System*, in *The Executive Branch* (Joel D. Aberbach & Mark A. Peterson eds).

¹³ Вж. напр. Mashaw, J. (2005) *Norms, Practices, and the Paradox of Deference: A Preliminary Inquiry into Agency Statutory Interpretation*, *Administrative Law Review*.

изпълнителната власт и различни заинтересовани групи за натиск водят преговори относно оформянето на новата структура, държейки в неведение обществеността.

Възможно е разширяване на изследователския интерес по посока на по-сложни взаимовръзки на различните секторни политики – например, как (особено в условията на криза, която създава нови възможности за нормативни и политически решения), организационните промени в сектора за сигурност могат да бъдат всъщност инспирирани от желанието на политиките да въздействат в желана посока на политиките и дейността на администрацията в други сектори. Промените в съдържанието и обхвата на политиките за сигурност могат съществено да се отразят върху други области на нормативната уредба и процеса на политиките, например, върху отговорностите на редица администрации в сферата на екологията или върху прилагането на имиграционното законодателство, и дори в други области, още по-отдалечени от проблема, който е на вниманието на обществото.¹⁴ На практика нерядко политиките преследват определени цели, като привнасят свързани и несвързани със сигурността функции в една и съща организационна структура в сектора. Например, рязката промяна на позицията на президента Буш към създаването на МВС и натискът на Белия дом за преместване на редица агенции и звена в структурата на новото министерство (без да им бъде осигурено допълнително бюджетно финансиране), обслужва фактическото намаляне на средства, предназначени за основните им (досегашни) правомощия. Крайният ефект е, досегашните им функции се изпълняват с намалена ефективност, но по правило това не води до повишаване нивото на вътрешната сигурност. Ключови моменти в законодателния процес при създаването на МВС, като тезата на президента за „бюджетната неутралност“ на реорганизацията (идеята тя да не натоварва допълнително бюджета) и настояването на Белия дом в новото министерство да бъдат включени структури като Агенцията за ядрено регулиране и Федералното управление на гражданската авиация показват, че президентът е имал за цел да повлияе върху провеждането на други аспекти на вътрешната политика. Иначе казано, аргументите в полза на този подход към организационния редизайн имат скрит вътрешен пласт, обслужващ политическите цели на даден властови център.

Както твърдят редица автори, реорганизацията под формата на такова мащабно сливане води до противоречиви и дори противоположни резултати с оглед на ефективното осъществяване на правомощията, пряко свързани с вътрешната сигурност на САЩ.¹⁵ За обосноваването на такъв извод е необходимо да се анализира процеса на взимане на решение относно създаването на новата структура за сигурност, за нейния обхват и мащаб, както и избрания начин на организация на законодателния контрол над нея.

Логиката на предлагания анализ е следната. Първо, следва да се изясни състоянието на структурните аспекти на системата за вътрешна сигурност в навечерието на и непосредствено след атентатите от 11 септември 2001 г. След това се разглеждат теоретичните аргументи за възможните промени в политиката за сигурност и съответните структури в условията на криза. Трето, анализира се конкретният процес на създаване на

¹⁴ Например, законодателството за изкупуване на лоши активи на банките през 1989 г. в САЩ, се отразява пряко и негативно върху жилищната политика и възстановяването на западнали градски райони (вж. See Romer T. & B. Weingast (1991) Political Foundations of the Thrift Debacle, in Politics And Economics In The Eighties, p.p. 192-201 (Alberto Alesina & Geoffrey Carliner eds.).

¹⁵ Повечето автори не твърдят, че МВС е напълно неефективно, нито че организацията е единствено отговорна за всички проблеми в Ню Орлиънс след наводненията, предизвикани от урагана Катрина. Но е налице висока степен на съгласие, че конкретният подход за създаване на МВС е неубедителен, че този подход води до по-висока цена и трайни неблагоприятни последици (факт, признаван дори от мнозина от твърдите привърженици на реорганизацията) и че ефектите от редица конкретни слабости са били задълбочени от този подход на създаването на МВС. Относно последиците на организационния редизайн върху прилагането на политиките вж. Tetlock, P. E. (2005) Expert Political Judgement: How Good Is It? How Can We Know?.

МВС, най-вече с оглед на отражението на различни политически съображения върху конфигурацията на новата структура и последиците от това влияние.

1. Организационната структура на сектора на сигурност на САЩ преди 11 септември 2001 г.

Краят на Студената война се отразява драматично на идеите и дебатите за националната сигурност на САЩ. Към средата на 2001 г. институциите и ръководителите, носещи отговорността за разработването на политиките за сигурност, са променили съществено „жаргона“ си – термини като „баланс на силите“, „сдържане“ и „гарантирано взаимно унищожаване“ са заменени от речник, ясно фокусиран върху тероризма, асиметричните военни действия и преди всичко „вътрешната сигурност“ (homeland security).¹⁶ През осемте години, предхождащи 2001 г., на територията на САЩ са извършени сериозни терористични актове, като тези в Световния търговски център (1993 г.) и в Оклахома Сити (1995 г.).¹⁷ Многобройни авторитетни комисии призовават за засилено внимание към терористичната заплаха.¹⁸ В отговор, скоро след встъпването си в длъжност президентът Дж. Буш създава нова структура в рамките на Съвета за национална сигурност, натоварена с координацията на дейностите по проблемите на тероризма, неговата превенция, както и готовността на нацията да реагира на такива атаки.¹⁹ За разлика от предишни директиви, фокусът е насочен главно към атаки, насочени пряко срещу САЩ, тяхната територия и граждани.²⁰

Осъзнатата потребност от координация се корени отчасти в динамично изменящата се природа на съвременното публично управление. Множество институции носят отговорността за превенция, изграждане на готовност за реакция и осъществяване на самата реакция спрямо терористичните заплахи към САЩ.²¹ Политиките за вътрешна сигурност съставляват съществена част от дейността на ключови правителствени институции, като Държавния департамент и Министерството на отбраната, както и на Съвета за национална сигурност.²² Това е сърцевината на организационната структура на националната сигурност на САЩ. Ако приемем метафората за концентрични кръгове, движейки се „отвътре – навън“, следващият „пояс“ от административни структури е

¹⁶ Понятието е въведено, за да обозначи сигурността на територията на САЩ, инфраструктурата и населението на страната от пълния спектър на произтичащи от човешката дейност заплахи. Вж. U.S. Commission On National Security In The 21st Century (2000) *Seeking A National Strategy: A Concept For Preserving Security And Promoting Freedom* p.p. 13-15, достъпен на <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nssg/phaseII>. Докладите на тази и други комисии с висок ранг ярко контрастират спрямо доминиращата доскоро терминология относно предизвикателствата към националната сигурност на САЩ, вж. напр. Office Of The Secretary of Defense, U.S. Department Of Defense (1997) *Quadrennial Defense Review*, достъпен на <http://www.fas.org/man/docs/qdr/>.

¹⁷ Вж. National Commission On Terrorist Attacks Upon The U.S. (2004) *The 9/11 Commission Report* p.p. 71-82.

¹⁸ Zegart, A. (2005) *September 11 and the Adaptation Failure of U.S. Intelligence Agencies*, *International Security*, Spring 2005, p.p. 78-85.

¹⁹ National Commission On Terrorist Attacks Upon The U.S. (2004) *The 9/11 Commission Report* p.p. 100-02, както и *Combating Terrorism*, Presidential Decision Directive/NSC-62 (May 22, 1998), достъпен на <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd-62.htm>;

²⁰ Presidential Decision Directive 62, Presidential Decision Directive 63.

²¹ Вж. напр. Office of The Federal Register (2000) *U.S. Government Manual: 2000-2001*, където са описани специфичните мисии на разричните правителствени структури по отношение на правоприлагането, националната сигурност и преодоляване на последиците от бедствия. Идентифицирането на „вътрешната сигурност“ главно с тероризма и подобни свързани с човешка дейност заплахи е заложено и в бюджетната политика на правителството на САЩ. Разбира се, това не гарантира, че дефиницията е коректна. В действителност, както показва анализът на последиците от урагана „Катрина“, има сериозни аргументи против изключването на големите природни бедствия от определението за вътрешна сигурност.

²² National Commission On Terrorist Attacks Upon The U.S. (2004) *The 9/11 Commission Report* p.p.93-102.

изграден от агенциите, натованени с отговорности в областта на разузнаването, разследването и предотвратяването на престъпления. Към 2001 г. ЦРУ разполага с множество целеви звена, работещи по свързани с тероризма проблеми. Самостоятелна група е фокусирана изцяло върху работата по линия на Осама бин Ладен и ал Кайда.²³ Специализирани разузнавателни структури, като Агенцията за националната сигурност (National Security Agency - NSA), допринасят за изпълнението на тези функции със средствата на електронното наблюдение извън територията на САЩ и събират изключително широка и разнообразна информация.

Вътрешната сигурност и превенцията на тероризма се разглеждат като първостепенна задача на редица специални федерални служби и на правоприлагащите институции, за които тези служби работят. На специално изслушване на съвместно заседание на три комисии на Сената през май 2001 г. се оформя единодушно мнение, че правоприлагащите институции носят основната отговорност за защитата на американското общество.²⁴ Федералното бюро за разследване управлява огромен бюджет и има големи законово възложени отговорности, които превръщат организацията в основна антитерористична правоприлагаща. Практиката показва, че при всяко враждебно действие срещу американските интереси, вкл. извън територията на САЩ, като взривяването на фрегатата „Коул” в Йемен, следва незабавно разполагане на място на екип на ФБР.

Редица други агенции също имат мисии, релевантни за вътрешната сигурност. Тези в мнозинството си правоприлагащи организации изграждат един трети пръстен в очертаната по-горе концентрична система. Типични примери са Службата за имиграция и натурализация (Immigration and Naturalization Service - INS) и Агенцията за противодействие на наркоразпространението (Drug Enforcement Administration - DEA). Службата за имиграция и натурализация изпълнява редица функции, свързани с инспекцията, задържането, разследването, издаването на временни статuti и др., контролиращи потока от хора, влизащи в страната. Митническата администрация има аналогични възпиращи функции, но по отношение на допускането в САЩ на забранени стоки, вкл. наркотици и общоопасни средства. В рамките на Министерството на финансите на САЩ митническата служба има едни от най-значителните бюджети, числен състав и правоприлагащи правомощия. Подобно на имиграционните власти, те имат и разследващи правомощия (например, проследяване на лица, извършващи пране на пари, наркотрафиканти или износители на забранени за експорт високотехнологични продукти). В по-голямата си част тези агенции имат и регулаторни функции.

За други структури една част от важните функции, свързани с вътрешната сигурност, са по-скоро допълнение към основното им предназначение. Така например, Службата за сигурност (Secret Service) освен първостепенното си предназначение да охранява президента, има правомощия да разследва престъпления като фалшифициране на пари и финансови измами. Освен водещата си мисия да събира акцизи, Бюрото за спиртни напитки, тютюневи изделия и огнестрелни оръжия изпълнява правоприлагащи функции с оглед контрола върху огнестрелните оръжия и експлозивите, като за целта има може би най-високата техническа експертиза в тази област в цялата федерална администрация.

Сигурността в транспорта и крайбрежните води се поддържа чрез мрежа от припокриващи се функции под общото ръководство на Министерството на транспорта. Федералното управление на гражданската авиация отговаря за сигурността на авиационната инфраструктура, като освен другите си правомощия налага задължителни изисквания към превозвачите и летищата с оглед организацията и финансирането на проверката на пътниците и техния багаж. Бреговата охрана има общи отговорности с

²³ Clarke, R. (2004) *Against All Enemies* p.p. 167-77.

²⁴ На това изслушване са обсъдени дейността и координацията на почти 40 различни структури, отговорни за противодействие на тероризма на американска територия.

митническата служба относно пристанищната сигурност, а самостоятелно изпълнява търсене и спасителни операции в крайбрежните води, както и редица регулаторни функции по отношение на мерките за безопасност и опазване на околната среда.²⁵

Предполага се, че изброените агенции са в състояние да предвидят и да извършат възможната предварителна подготовка за посрещане на възможни бедствия, чието управление обаче е в правомощията на структурите за реакция при извънредни ситуации. Тези администрации формират четвъртия пръстен или стълб на вътрешната сигурност – третирането на извънредни ситуации.²⁶ Към 2001 г. водеща роля сред тях има Федералната агенция за управление при извънредни ситуации. Освен че управлява разполагането на полеви екипи и е пряк разпоредител с бюджетните средства за непосредствено овладяване на кризите, агенцията администрира и разнообразни осигурителни програми, предназначени да минимизират по-дългосрочните последици на различните природни бедствия.²⁷

Състоянието на вътрешната сигурност на САЩ непосредствено преди терористичните актове от 11 септември се характеризира с три особености. Първо, законодателите приемат, че е осигурена приемливо висока ефективност на системата за вътрешна сигурност и то чрез множество високо специализирани и независими една от друга административни структури. Въпреки че някои членове на Конгреса и независими комисии критикуват фрагментираността на отговорностите в сферата на политиките за сигурност, като цяло законодателната власт толерира и дори поощрява децентрализацията на административните функции в полето на вътрешната сигурност.²⁸ Второ, дори краткото предходно описание на редица структури в тази област показва, че почти всяка административна единица със значими отговорности по отношение на вътрешната сигурност едновременно осъществява и свои специфични задачи, които са различни по обхват и следователно могат да влязат в конфликт с изискванията за сигурност (например, Службата за имиграция и натурализация предоставя редица услуги на имигрантите). На трето място, наблюдават се огромни различия в степента на координация между различните структури. Някои проблеми са отдавна очевидни – като взаимоотношенията между ФБР и ЦРУ (и, както посочват редица автори, между ФБР и практически всички останали агенции с функции в сферата на сигурността). Но има и примери за добра координация, осигурила разкриването и предотвратяването на редица терористични планове.

2. Оформяне на проекта за реорганизацията

В края на октомври 2001 г. демократът Джоузеф Либерман в Сената и републиканецът Мак Торнбъри в долната камара повеждат рядко срещана двупартийна инициатива за обединяване на поредица агенции в нова супер-структура в сферата на сигурността. Тази инициатива бързо започва да набира подкрепа. До края на 2001 г. и в първите месеци на 2002 г. отговорът на Белия дом остава твърдо „не“, но това не е последната дума на президента.

²⁵ Вж. Government Manual, p.p. 308-335.

²⁶ Пак там.

²⁷ Вж. Wamsley G. & A. Schroeder (1996) Escalating in a Quagmire: The Changing Dynamics of the Emergency Management Policy Subsystem, Public Administration Review 56 (3), p.p. 238-239. Тези функции допълват действията на щатските и местните органи, които би трябвало да се отзоват първи на терен при терористична атака. Вж. Wise Ch. & R. Nader (2002) Organizing the Federal System for Homeland Security: Problems, Issues, and Dilemmas, Public Administration Review 44, p. 46.

²⁸ Вж. House Speaker Forms Terrorism Panel, Aerospace Daily And Defense 254 (2001).

На 6 юни 2002 г. Буш оповестява свой собствен проект за създаването на ново Министерство на вътрешната сигурност.²⁹ Скоро се оформя грубият контур на министерство с две ключови характеристики. Първо, то се очертава като значително по-внушително по обхват и размер в сравнение с предложенията на демократите или на предходни независими комисии. За това говори желанието да се обсъжда включването на ФБР, Федералното управление на гражданската авиация и Бюрото за алкохол, тютюн, огнестрелни оръжия и експлозиви в структурата на министерството (което в края на краищата е отхвърлено). Втората особеност е, че проектът за новото министерство отразява стремежа на президента към по-голяма гъвкавост на управлението на човешките ресурси в системата за сигурност. По-конкретно, екипът на Буш е силно привързан към идеята да бъдат премахнати редица елементи на стабилитета на държавните служители в сектора.

В законопроекта на президентската администрация са предвидени четири основни направления, изграждащи ядрото на новото министерство: гранична и транспортна сигурност; защита на информацията и на критичната инфраструктура; наука и технологии; готовност и реакция при извънредни ситуации. Включени са текстове, даващи възможност на президента да назначава повече от 6 заместник-министри без утвърждаване от Сената, както и оправомощаващи го да преразпределя заделени в специален фонд средства между отделните агенции, включени в системата на министерството. Законопроектът възлага на политическите ръководители на ведомството да преработят изоснови съществуващите гаранции за стабилитет, типични за държавната служба, с нова, „гъвкава“ система, която да обхване по-голямата част от новите и преназначени служители на министерството; тази нова система дава много по-голяма власт на политическите ръководители над кариерните държавни служители.³⁰

Най-впечатляващата особеност на проекта е неговият мащаб. Предвижда се в системата на МВС са се прехвърлят 22 структури (агенции и служби), въпреки че далеч не всички функции на тези администрации попадат дори в най-разширителното определение за вътрешна сигурност. Например, предвижда се да се влеят изцяло в министерството: подразделенията на Бреговата охрана, отговарящи за опазването на чистота на морето; звената от митниците, осъществяващи функциите по събиране на приходите и спазването на търговските регулации; селскостопанските регулаторни функции на Службата за ветеринарна и растителна защита и контрол (APHIS).³¹

Редица предходни предложения за създаване на подобно министерство предвиждат далеч по-умерени промени. Произтичащото от Президентския проект смесване на твърде разнообразни заварени мисии и правомощия с новите отговорности в сферата на вътрешната сигурност повдига важния въпрос как ще бъде постигнат приемлив баланс между тях.³²

Разработването и представянето на Президентския проект не протича в политически вакуум, а се влияе от редица фактори, които мотивират съветниците на

²⁹ Flynn, S. (2005) *America The Vulnerable*, p. 139; Brill, op. cit., p.p. 485-487.

³⁰ Вж. White House, Proposed Homeland Security Act of 2002 (June 2002), наричан за краткост по-нататък „Президентският проект“, достъпен на <http://www.whitehouse.gov/deptofhomeland/bill/hsl-bill.pdf>.

³¹ Lehrer, E. (2004) *The Homeland Security Bureaucracy*, Public Interest 71, p.p. 77-78. Разбира се, как се третира Федералната агенция за управление при извънредни ситуации зависи от това, доколко действията при аварии и природни бедствия се разглеждат като компонент на вътрешната сигурност. Вече бяха посочени слабостите на определянето като приоритет на един тип проблеми, произтичащи от човешка дейност (тероризма) и подценяването на останалите възможни.

³² От една страна, стои въпросът, дали законът ще предвижда критерии за съчетаване, или решението изцяло ще бъде в рамките на дискреционната власт на ръководителите. От друга страна, ясно е, че политическият натиск най-вероятно ще тласка ръководните служители на МВС към фокусиране върху тероризма, тъй като това е проблемът с най-голяма тежест в общественото мнение. Вж. Wilson, op. cit., p. 197.

президента да отчетат повишаващата се политическа цена на евентуалната по-нататъшна съпротива срещу създаването на новото министерство. Проблемите на сигурността продължават да бъдат в центъра на общественото внимание, особено след парламентарните изслушвания относно терористичните атаки от 11 септември; засилват се публичните дебати относно създаването на независима комисия за разследване на обстоятелствата около тях – стъпка, на която президентът не се съгласява. Освен това, въвеждането на ново министерство би могло да има съществено политическо отражение предвид латентното, но потенциално силно влияние на изискванията за повишаване ефективността на правителството.³³ Всички тези аспекти на политическия анализ са важни, но не са достатъчни, за да обяснят избора на Белия дом относно мащаба, обхвата и очакваните ползи от новото министерство.

Обявяването на Президентския проект за МВС заварва Конгреса все още наред с дискусията относно възможните ползи от създаването на новото министерство. Най-категорична е подкрепата от страна на членовете на Постоянната комисия по правителствени въпроси (Government Affairs Committee), които дори предлагат наименованието на комисията да бъде променено на „вътрешна сигурност и правителствени въпроси (Homeland Security and Governmental Affairs). Причината е очевидна – ако новото министерство попадне под тяхната юрисдикция за парламентарен надзор, те биха спечелили престиж, власт и влияние. В същото време се наблюдава ядро на упорита съпротива срещу реорганизацията от страна на законодателите, чиито комисии биха загубили правомощия, или защото не приемат съществените промени в правилата на държавната служба, рамките на финансиране и ограничената служебна отговорност, залегнали в Президентския проект.³⁴

Все пак, като цяло броят на законодателите, подкрепящи инициативата на президента за създаване на ново министерство нараства и това води до нова фаза на интензивни преговори. Над десет постоянни комисии с правомощия в различни аспекти на вътрешната сигурност обсъждат законопроекта, но техните становища имат препоръчителен характер. В същото време е учредена специална временна комисия по въпросите на вътрешната сигурност, включваща повечето от председателите на постоянните комисии с релевантна компетентност, която трябва да приеме окончателния вариант на законопроекта.

Тези обстоятелства разкриват силната загриженост на постоянните комисии от потенциалните промени в техните правомощия. Например, правната комисия на Конгреса взема решение Сикрет съврис да бъде прехвърлена към Министерството на правосъдието (върху което комисията има правомощия за законодателен надзор), вместо към новото министерство. Комисията по проблемите на транспорта (както и аналогичната сенатска комисия) се опитва да осуети или поне да отложи преместването на новата Агенция за сигурност в транспорта в новосъздаваното министерство. Комисията по енергетиката и търговията се противопоставя на изваждането на дейностите по сигурността на ядрените отпадъци от структурата на Министерството на енергетиката. Мнозина членове на двете камари предлагат ограничаване на президентските правомощия, предвидени в законопроекта, като например правото му да назначава заместник-министри без утвърждаване от Сената и в някои отношения постигат резултат.

³³ Kuklinski J. & P. Quirk (2000) Reconsidering the Rational Public: Cognition, Heuristics, and Mass Opinion, in Elements of Reason (Arthur Lupia et al. eds.).

³⁴ Lehrer, op. cit., p.p. 82-83 (където специално се третира въпросът за бюджетирането и преразпределението на ресурси между агенциите). Въпреки че в крайна сметка е постигнато консолидиране на правомощията за парламентарен надзор по въпросите на вътрешната сигурност в една-единствена подкомисия към Комисията за вътрешна сигурност и парламентарни въпроси, това става години длед създаването на МВС и след преодоляване на упорита съпротива сред законодателите. Определени аспекти на процеса на разработване и прилагане на политиките за вътрешна сигурност остават като цяло децентрализирани и до днес.

Въпреки препоръчителния характер на решенията на постоянните комисии, този първи стадий на обсъждане на законопроекта за вътрешната сигурност е много важен за правилното ориентиране на партийните лидери, подкрепящи реорганизацията, относно съотношението на силите сред законодателите. Въпреки че ръководството на Конгреса е склонно да подкрепи президентската инициатива, значителна част от редовите представители са загрижени относно цялостното неизбежно преразпределение на властовите правомощия. По този начин става ясно кои от предлаганите промени ще срещнат най-силна съпротива и респективно ще имат най-висока политическа цена. Това дава възможност на специално създадената временна комисия да отчете позициите на постоянните комисии и техните членове при взимане на окончателното решение - било като приеме предложенията им, било като потърси други средства, за да успокои най-силните им притеснения. Временната комисия приема окончателната версия на законопроекта за вътрешната сигурност на 19 юли 2002 г., но при чисто партийно гласуване (5 към 4 гласа в полза на републиканците). Този текст става основа за приетия закон (гласуван в Камарата на представителите на 26 юли същата година).³⁵

Поради противодействието на републиканското малцинство (вкл. с процедурни хватки) усилията на демократите да прокарат в Сената приемлив за тях вариант на спорните текстове не успяват. Така до датата на междинните избори Сенатът не е в състояние да вземе окончателно отношение по проекта на президента и приетия в Камарата на представителите закон. По ирония на съдбата една от най-силните критики срещу демократите на изборите е, че се противопоставят на създаването на новото министерство, въпреки че именно техният натиск върху президента го принуждават да промени позицията си по въпроса.³⁶

3. Анализ на окончателно приетия закон за вътрешната сигурност

На пръв поглед, влезият в сила закон е твърде сходен с Президентския проект. В съответствие с идеите на президента основните функции на новото министерство са групирани в четири дирекции: Гранична и транспортна сигурност (където са съсредоточени преобладаващата част от служителите и ресурсите на министерството), Защита на информацията и инфраструктурата (включваща редица малки звена, прехвърлени от Министерството на търговията и ФБР), Наука и технологии (където се създава новата Агенция за специални изследователски проекти в сферата на вътрешната сигурност, първоначално натоварена със задачата на управлява фонд от 500 млн. щ.д. за иновации и внедряване) и Бързо реагиране (изградена главно от структурите на бившата Федерална агенция за управление при извънредни ситуации).

Далеч не всички предвидени в Президентския проект звена са прехвърлени в новото министерство. Въпреки това създадената мега-структура включва много широк спектър от функции – от международни проучвания на детския труд до замърсявания на морето с петролни продукти и включва почти всички поискани от президента организационни трансформации. В същото време, законодателите успяват да включат в закона много подробно разписани текстове, уреждащи структурата и процедурите в новото министерство (над 200 конкретни уточнения, някои от които развити на 6-7 страници), докато Президентският проект включва едва около 50 такива регламентации, при това много пестеливи и третиращи единствено структурата на четирите основни

³⁵ Wolfensberger, D. R. (2002) Congress and Policymaking in an Age of Terrorism, in Congress Reconsidered (Lawrence C. Dodd & Bruce I. Oppenheimer eds., 8th ed. 2005)

³⁶ Clarke, op. cit., p.p. 249-251.

дирекции. Именно тази промяна отразява редица противоречия и усложнения, протичащи „под повърхността” на закона.

За разлика от Президентския проект, окончателно приетият закон третира експлицитно значението не само на пряко свързаните с тероризма функции, но и на тези, които нямат пряка връзка с вътрешната сигурност,³⁷ респективно, правомощията на министъра на вътрешната сигурност по отношение на тези функции на обхванатите от реорганизацията структури. Въпреки че посочените на първите три места функции на МВС адресират тероризма, законодателите изрично включват текста: „трябва да се гарантира, че функциите на придадените към министерството агенции и служби, които не са пряко свързани с вътрешната сигурност, няма да бъдат ограничени или пренебрегнати, освен на основата на изричен акт на Конгреса”.³⁸ Например, в случая с Бреговата охрана законодателите действително допускат известно, изрично посочено „свиване” на несвързани с вътрешната сигурност функции, но същевременно въвеждат постоянен мониторинг на съответните регулаторни и спасителни дейности чрез въвеждане на изискването за периодични доклади от страна на министъра и главния инспектор. Законът за вътрешната сигурност включва редица други гаранции по отношение на ред структури, прехвърлени в МВС, като например изрично посочва, че определени приходни функции на митниците ще останат под юрисдикцията на Министерството на финансите, за разлика от повечето, прехвърлени в МВС,³⁹ или че Агенцията за управление при извънредни ситуации ще продължи да действа по отношение на „всички източници на риск”, макар министърът на вътрешната сигурност да има правото гъвкаво да управлява текущата дейност на структурата.

Окончателно приетият вариант на закона не предвижда редица ключови правомощия на президента, предвидени в проекта на Белия дом. Въпреки пълния контрол на републиканците, президентът не получава правото да определя графика на прехвърлянето на различните структурни звена към МВС, да преразпределя фондове между отделните звена, нито да назначава заместник-министри без утвърждаване от Сената. Освен това, Законът за вътрешната сигурност предвижда цяла група изследователски институти и развойни центрове със задача да работят върху много широк кръг аспекти на вътрешната сигурност (например, един от институтите се занимава с разработване на нови технологии за сигурност в местата за лишаване от свобода). Очевидна е перспективата в бъдеще тези звена да привличат значително федерално финансиране, от което да се възползват определени региони и бизнеси.⁴⁰

Накрая, законът постига изрично формулиране на други цели, повечето от които първоначално се предвижда да бъдат третирани в отделни законодателни актове.

³⁷ Homeland Security Act § 101(b)(1)(E).

³⁸ Id. § 101(b)(1)(E).

³⁹ Тези текстове илюстрират законодателния компромис, изразен в търсенето на баланс между законовите правомощия и разширената дискреционна власт на политическите и административните ръководители. В конкретния случай Министерството на финансите губи изключителния контрол над свързаните с приходите регулативни функции на митниците. По силата на закона министърът на финансите има правото да делегира тези функции на министъра на вътрешната сигурност, или – когато няма такова делегиране – е длъжен да съгласува с него осъществяването на тези функции. Така, дори министърът на финансите да реши да не делегира някои от тези правомощия, законът позволява на министерството на финансите да провежда своята регулативна функция по отношение на митната само след консултации с МВС. Освен това, министърът на вътрешната сигурност има значителна дискреционна власт да поставя конкретни задачи пред митниците, независимо от текстовете на чл. 413 и 417, които ограничават правото му пряко да редуцира или да прекъсва свързани с приходите функции.

⁴⁰ Високото ниво на междупартийно сътрудничество на законодателите за ограничаване на амбициите на Белия дом за засилване на президентските правомощия е добра илюстрация на потенциалната им готовност на да третират институционалните прерогативи като ключов приоритет независимо от различията между партиите.

Например, въпреки че Министерството на правосъдието губи на практика всичките си правомощия за прилагане на имиграционното законодателство (прехвърлени в МВС), то в замяна получава значителна част от компетентностите на принадлежащото към Министерството на финансите Бюро за спиртни напитки, тютюневи изделия и огнестрелни оръжия. Пилотите от гражданската авиация получават правото да носят оръжие. За авиокомпаниите се разширява полето на застрахователна и финансова закрила, а Министерството на транспорта получава правомощия да въвежда ограничена отговорност за производителите на „антитерористични“ технологии.

В своята цялост тези особености на окончателния вариант на Закона за вътрешната сигурност подчертават значението на четири аспекта на политическото влияние върху процеса на организационния дизайн. Първо, въпреки че законът предоставя на министъра на вътрешната сигурност всеобхватни правомощия за „ръководство, разпореждане и контрол“ върху новата структура, законодателите отказват да дадат на президента ключови (искани от него в проекта на Белия дом) правомощия да преразпределя средства, да назначава заместник-министри без одобрение на Сенат и да контролира момента и графика на прехвърлянето на предвидените звена към новата организация. Второ, законодателите проявяват предвидим интерес към създаването на нормативни основания за трансфери на федерални средства към конкретни региони или бизнеси. Трето, членовете на Конгреса използват бързото придвижване на Закона за вътрешната сигурност, за да прокарат специфични законодателни идеи, даващи им възможност да се представят пред обществото в желателен образ (като разрешението пилотите от гражданската авиация да носят оръжие) или да въведат политики, чиито цели са подкрепяни от различни групи по интереси (като разширяването на гаранциите за защита от отговорност при редица видове бизнес). Четвърто, въпреки че в края на краищата подкрепят закон, уреждащ трансфера на основни структури в нова администрация, законодателите отстояват възможността да контролират тези структури чрез включване на регламенти как те ще трансформират и реализират мисиите си. В частност, те показват, че са наясно с един основен проблем – новото министерство (в съответствие с наименованието си) ще има за базисен приоритет вътрешната сигурност, но това ще се отрази съществено върху реализацията на цяла мрежа от други легитимни функции на реорганизираните структури. За преодоляване на този проблем законодателите полагат известни усилия да подчертаят приемствеността и да потвърдят значимостта на множество несвързани с вътрешната сигурност отговорности на обхванатите от промяната агенции.

Не по-малко внимание заслужава още един факт – Законът за вътрешната сигурност не предвижда промени в структурата и начина на работа на Конгреса. В мотивите към законопроекта е записано, че „Конгресът осъзнава необходимостта всяка от камарите да преразгледа структурата на своите комисии в контекста на реорганизацията на отговорностите на изпълнителната власт, изразена в създаването на ново министерство“, но приетият закон не предвижда конкретна структурна промяна на парламентарните комисии. Така, въпреки че в края на ноември 2002 г. десетки хиляди държавни служители започват сложен преход към новите си позиции и отговорности в Министерството на вътрешната сигурност, структурата на комисиите, осъществяващи парламентарен контрол над този процес и над отделните елементи на новата структура остават практически непроменени.⁴¹

⁴¹ Вж. Kettl, *op. cit.*, p.p. 42-43 (където се обръща специално внимание на контрола от страна на парламентарните комисии); Както посочна един сенатор, „в настоящата структура повечето парламентарни комисии имат някакви правомощия по отношение на вътрешната сигурност, което прави системата предразположена към подмолни противоречия и инерция . . . Когато всеки отговаря, никой не носи реална отговорност.“)

В първоначалния президентски проект на закона се заявява, че в контрола по проблемите на вътрешната сигурност са ангажирани твърде много парламентарни комисии. Опитът на Белия дом да реструктурира парламентарния надзор обаче води до „бетониране“ на статуквото в двете камари. Въпреки че сенатските комисии за вътрешна сигурност и по правителствените въпроси постигат известно разширяване на правомощията за сметка на други комисии, повечето постоянни комисии (сред които правната, по въпросите на въоръжените сили и финансовата) запазват съществени прерогативи в сферата на парламентарния контрол върху вътрешната сигурност. В долната камара централизацията е дори още по-малка. До средата в 2004 г. не настъпват никакви сериозни промени в структурата на парламентарния контрол. Както пише Томас Съсман, „фактически юрисдикцията над вътрешната сигурност в двете камари остава разпръсната в десетки комисии и подкомисии. През периода януари- юни 2004 г. ръководни служители на МВС са свидетелствали при 126 изслушвания в парламентарни комисии, без да се броят брифингите и други изслушвания. Министър Ридж посочва, че е бил призован да се яви пред 80 различни комисии и подкомисии на Капитолия.“⁴²

Въпреки потенциалните проблеми, свързани с фрагментаризацията на парламентарния контрол, политическият ентузиазъм е на висок градус, когато новото министерство официално започва работа в средата на 2003 г. По това време нито Белия дом, нито пряко ангажираните с организационния дизайн на МВС се изразяват някакви опасения относно функционирането на мащабната нова структура. Но последващото развитие на събитията доказва, че нормативната и организационната основа на новото МВС съвсем не е толкова солидна, колкото изглежда.

4. Политико-административните отношения и тяхното отражение върху процеса на въвеждане в действие на новите структури

Разбирането на конкретни случаи на организационен дизайн и редизайн предполага изясняване на целите на различните заинтересовани страни в процеса на преговори и постигане на окончателно съгласие за създаването на новата структура. През последните три десетилетия тази проблемна област привлича все по-силно внимание, особено в контекста за ефективността и нивото на изпълнението на административните структури.⁴³ Очертава се нова парадигма, обясняваща динамиката на административните структури. За разлика от традиционните обяснителни модели, които изхождат от „вътрешни“ предпоставки (обясняват административното поведение и незадоволителното изпълнение с целите и рутинните практики на самата администрация),⁴⁴ новата перспектива отдава по-голяма тежест на „външните“ фактори и най-вече – на политическата среда, в която функционира администрацията.⁴⁵

⁴² Susman, T. M. (2004) Congressional Oversight of Homeland Security, *Administrative and Regulatory News*, Fall 2004, p. 3.

⁴³ Вж. напр. Ferejohn J. & Ch. Shipan, *Congressional Influence on Administrative Agencies: A Case Study of Telecommunications Policy*, in *Congress Reconsidered* (Lawrence C. Dodd & Bruce I. Oppenheimer eds., 4th ed. 1989); McCubbins M., R. Noll & B. Weingast (1989) *Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies*, *Law Review*. 431; Huber J. & Ch. Shipan (2002) *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*; Weingast, op. cit., p.p. 312-313.

⁴⁴ Вж. напр. обзора на Kaufman, H. (1973) *The Direction of Organizational Evolution*, *Public Administration Review* 300.

⁴⁵ Този „екстерналистки“ подход не отрича ползата от отчитане на редица „вътрешни“ фактори. Вж. напр. Vaughan, D. (1996) *The Challenger Launch Decision*, където авторката изяснява как „организационните недостатъци генерират импулси, филтриращи сигналите за потенциална опасност и създават предпоставки за човешки грешки с тежки последици“ (p. 234). Типичен пример за отражение на политическото решение върху функционирането на административните структури е когато политиките съзнателно поставят дадено

Процесът на организационен дизайн, в частност – в сектора за сигурност, илюстриран със създаването на МВС на САЩ, е особено чувствителен към ефектите на тази външна, политическа динамика и взаимодействието между политика и администрация. От съществено значение е да се включат и ключови елементи на ситуационния контекст, като отражението на сериозни кризи и неяснотата относно ефективността на предписанията относно реорганизацията. Това обогатяване на анализа е полезно и от гледна точка на първия, най-сложен етап на функциониране на новите структури и постепенна еволюция на новосъздадената администрация. Има и едно допълнително предимство – този подход дава възможност и за прокарване на определени паралели с аналогични процеси в други времеви моменти и в други държавно-административни системи.

Независимо от полезността на политико-административните отношения като обяснителен фактор на организационния дизайн, редица концепции обръщат внимание на още два теоретични аспекта: ролята на кризите и ролята на несигурността (неопределеността).

Ролята на кризите. Политическата криза има четири взаимосвързани ефекта върху процеса на организационния дизайн в администрацията. Първо, кризата предизвиква рязко засилване на вниманието, което широката публика отделя на дадената проблемна област. Въпреки че мнозинството от хората няма компетентност да схванат всички тънкости на дадената политика, нарасналото внимание оказва натиск върху публичното управление да предприеме действия спрямо проблема, породил кризата.⁴⁶ Второ, като следствие от нарасналото публично внимание, организирани групи по интереси по правило се изправят пред трудности и ограничения с оглед налагането на изгодни за тях решения. Дори в периода, предхождащ кризата, тези групи да са диктували изцяло събитията (отчасти в резултат на липсата на внимание и контрол от страна на обществото), кризата поставя отговорните публични фигури в ситуация, която ги поощрява да се противопоставят на организирани частни интереси. В някои случаи това дава възможност да се наложат нови групи по интереси – типичен пример е напливът на кандидати за възстановителни работи след голямо природно бедствие.⁴⁷ Трето, кризата обикновено придава силно подчертан момент на неотложност, което принуждава политиките и администраторите да действат бързо; всяко забавяне или впечатление за мудност ги прави силно уязвими от политическа, управленска и електорална гледна точка, тъй като не са предприели навременни действия по важен за обществото въпрос. Четвърто, тези ефекти на кризата са особено ясно изразено по отношение на националните лидери, какъвто е случаят с президента на САЩ.⁴⁸

Взети в своята цялост, тези ефекти имат редица последици по отношение на реагирането при кризи. Преди всичко, свободата на действие е силно ограничена. Поради засиленото внимание от страна на обществото, което изисква навременно действие и същевременно не може да вникне във всички детайли на управленските механизми,

организационно звено в определена по-голяма структура, чиято мисия модифицира приоритетите на звеното по политически желателен начин.

⁴⁶ Вж. Krosnick, J. A. (1990) Government Policy and Citizen Passion: A Study of Issue Publics in Contemporary America, *Political Behavior* 59; Peffley M. & J. Hurwitz (1992) International Events and Foreign Policy Beliefs: Public Response to Changing Soviet-U.S. Relations, *36 American Journal of Political Science* 431.

⁴⁷ Тази промяна в политическата среда не означава непременно, че настъпва радикална промяна в собствените приоритети на политиките, а само че върху тях започват да действат нови стимули. Техните приоритети до голяма степен са стабилни (напр., да бъдат преизбрани, да постигнат важни политически цели, да напреднат в политическата или професионалната кариера), но една съществена промяна в очакванията на обществото може да се отрази върху степента, в която политиките могат да постигат собствените си приоритети без експлицитно да удовлетворяват публичните изисквания.

⁴⁸ Вж. Lewis, op. cit., p.p. 70-87; Zegart, op. cit., p.p. 15-16.

политиците са изправени през изкушението да направят бързо каквото и да е, само и само да не оставят впечатление за нерешителност и мудност. Това често води до сериозни дефекти на предлаганите организационни решения.⁴⁹

Типичен пример е поведението в условията на т.нар. „талидомидна” криза. Талидомидът е лекарство, предписвано на бременни жени през 50-те и началото на 60-те години на XX в. за неутрализиране на синдрома на сутрешното гадене, но се оказва, че има катастрофални последици за развитието на плода (много от т.нар. талидомидни бебета се раждат без ръце или крака).⁵⁰

Преди настъпването на тази криза сенаторът-демократ Естес Кефаувер отправя критики към регулирането на производството и изпитването на лекарства, осъществявано от Агенцията за контрол на храните и лекарствата, която носи пряка отговорност за лицензирането и контрола на новите препарати. В продължение на няколко години той инициира изслушвания и предлага законови промени, които биха задължили производителите на лекарства да предоставят по-сериозни доказателства, че предлаганите от тях нови продукти носят наистина постигат декларираните ефекти. Разбира се, проблемът за ефективността на една лекарство не съвпада с проблема за безопасността при неговата употреба, тъй като вторият предполага да се изяснят страничните ефекти.⁵¹ След избухването на талидомидната криза Сенатът бързо приема предложените от Кефаувер поправки, въпреки че кризата е свързана с проблема за безопасността, а не за ефективността на лекарствата, които всъщност третират инициативите на сенатора.

Този епизод илюстрира две отделни недоразумения. Първо, през 1962 г. проект за допълнение на закона за лекарствата предвижда по-ясно дефиниране на целите на политиката, но не е приет, тъй като би създал по-висока бариера пред въвеждането на нови лекарства в САЩ в сравнение с процедурата в Европа, Канада и Япония. Второ, в действителност талидомидът въобще не е лицензиран в САЩ (дори и по действащата процедура), а страничните ефекти се установяват при разпространението на препарата в Европа и Канада.

Това е една илюстрация как кризата тласка политиците към действие, което често се оказва прибързано. Мнозина управленци са твърдо убедени, че в подобна ситуация е по-добре да приеме някаква (всъщност – каквато и да е) политика, отколкото да се допусне забавяне, което би могло да допринесе за подготовката на по-добро решение.⁵²

Друга важна последица от кризата засяга групите по интереси. За разлика от нормалните ситуации, кризата стимулира политиците да се противопоставят на доминиращите групови интереси, тъй като предлага нови стимули на поведението. Това разширява и възможностите за преговори и постигане на договорености между политиците.

В същото време, въпреки възникването на „прозорец на възможностите” за потенциално благоприятна за обществото промяна в политиките, би било погрешно да се смята, че тази промяна непременно ще се случи по време на кризата. След като групите по интереси имат по-нисък потенциал да блокират дадена промяна в политиките или законодателството, на авансцената излизат политиците и техните интереси. Ако вземем за пример протичането на тези процеси в САЩ, виждаме, че президентите обикновено са се опитвали да предадат контрола над определени структури в ръцете на назначавани от тях

⁴⁹ Коен и Нол дават пример как натискът да се действа бързо тласка редица агенции да „претрупват” фазата на експериментиране на различни технологични новости, което поставя под съмнение ефекта от използването на новите технологии в управлението или контрола над въвеждането им в публична употреба.

⁵⁰ Вж. Rascoff S. J. & R. Revesz (2002) *The Biases of Risk Tradeoff Analysis: Towards Parity in Environmental and Health-and-Safety Regulation*, University of Chicago Law Review 1763.

⁵¹ Вж. Carpenter, D. (2006) *The Gatekeeper: Organizational Reputation and Pharmaceutical Regulation at the FDA*.

⁵² Вж. McGuire, Th. et al. (1975) “An Evaluation of Consumer Protection Legislation: The 1962 Drug Amendments”: A Comment, 83 *Journal of Political Economy*

служители, а законодателите се стараят да разширят контрола на своите комисии или подкомисии върху сферата, където се развива кризата. Често тези усилия водят до създаване на нови административни структури, но поради бързането организационният дизайн страда от слабости – новите организации не са достатъчно добре осигурени с правомощия да реализират очакваните от тях политики.

Опитът показва, че политиките успяват да създадат по-ефективни нови структури след като кризата отmine, но при положение, че е заявените цели имат достатъчно широка публична подкрепа, ако са налице достатъчно убедителни доказателства за пряката връзка между извършването на реорганизацията и постигането на целите на политиките и ако действията на новите администрации предоставят достатъчно видими за обществото доказателства, че се напредва към желаните резултати. Ако тези условия са налице, получава се комбинация от два благоприятни фактора. От една страна, кризата освобождава политиките от „хватката“ на групите по интереси, която често е причина за недостатъците на новосъздадените структури. От друга страна, обществената подкрепа е допълнителен импулс за действие, при това съчетаващо публичния интерес и специфичните цели на политиките.

Ролята на несигурността. При усилията си да реализират определен политически дневен ред, политиките са в състояние да предвидят част от последиците на структурните промени, например, свързаните с правомощията в основните сфери на регулация. Принуждавайки администрациите да вършат повече работа при същите или дори намалени ресурси, реорганизациите могат да изпълнят ролята на неявен инструмент за преподреждане на приоритетите в политиките. Като цяло, обаче, оценката на взаимовръзката между структурните промени в публичното управление и качеството на изпълнението трудно може да се приеме за „точна наука“. Този процес предполага висока степен на неопределеност, главно по отношение на ползите, които се предполага, че ще донесе реорганизацията. Освен това, сравнителният анализ на множеството ползи и разходи обикновено показва, че някои от тях се отличават с по-висока степен на неопределеност от останалите.

Да вземем един типичен пример – реорганизация, която има за цел подобряване на координацията между структури с взаимосвързани функции. Поставянето на тези звена под единно ръководство, т.е. засилената централизация, като че ли обещава постигане на желаната цел – по-добра координация. Премахването на дублирането на функции, подобратата обмяна на информация и оперативното съгласуване на широк кръг от дейности дават изгледи за по-висока ефективност и ефикасност.

Но в същото време съществените реорганизации се характеризират с широк спектър потенциални негативни ефекти. Първо, чрез създаването на значително по-голяма и по-сложна структура и в условията на засилената централизация, става все по-трудно за ръководителите на организацията да я контролират, да познават и разбират поведението на отделните ѝ елементи и да подобряват координацията. Дори ако новата структура – какъвто е случаят с МВС – е ясно фокусирана върху по-тясно определение на вътрешната сигурност, обхващането на нови дейности (като прилагането на имиграционните политики) изправя ръководството през необходимостта да вникват в много по-сложни обстоятелства.⁵³ Второ, централизацията обикновено ограничава състезанието между отделните звена и поражда риск от бюрократизация и опасно висока степен на контрол

⁵³ Въпреки че основната мисия на МВС широко се възприема от американското общество като противодействие на тероризма, министерството обработва огромен брой конвенционални имигрантски случаи. Само 7 от общо 37 765 разследвания на емигрантски случаи от МВС през финансовата 2004 г. са определени като свързани с международен тероризъм - дори при твърде общите критерии на Министерството на правосъдието. В предходната финансова година (2003) само един (!) от 20 771 разследвани случая попада в тази категория.

над значителен спектър процеси в публичното управление. Множество области на публичното управление предполагат някаква степен – ако не на конкуренция, то поне на състезателно начало. Премахването или силното намаляване на състезателното начало обикновено води до спад в нивото на изпълнението. Трето, структурните промени пораждаат висока степен на несигурност за отделните държавни служители, тъй като променят траекториите за кариерно развитие и моделите на организационно поведение. Служителите, които губят власт, правомощия и перспективи за повишаване най-често не подкрепят реално целите на реорганизацията. Съперничеството между самостоятелните доскоро административни звена, вече обединени в една структура, също е контрапродуктивно, тъй като всяка група се опитва да получи предимства пред останалите. На четвърто място, както посочват някои автори, вероятното увеличаване на йерархичните нива забавят реакцията на администрацията към промените в действителността и към политическите задачи, поставяни от ръководството. Това се използва и от редица политически ръководители в изпълнителната власт, които искат да ограничат парламентарния контрол върху техните организации.⁵⁴ Пето, в един чисто прагматичен план, реорганизацията и централизацията неизбежно предизвикват влошаване на изпълнението поне в краткосрочен хоризонт.

Повечето от тези обстоятелства не са очевидни за масовата общественост, особено в разгара на дадена криза. Но трябва да се има предвид, че централизацията като инструмент на организационния дизайн поражда два обособени ефекта, затрудняващи постигането на предписаните ползи от реорганизацията. В негативен план, централизацията поражда две категории проблеми. Първо, централизацията – включваща обединяване на дейностите на различни структури - предполага висока цена на трансакцията. Второ, по-високата степен на централизация поражда поредица други разходи: новата структура е по-трудна за управление, нарасналият обем на дейностите допълнително затруднява координацията, възниква риск от монополизиране на определени дейности, новите йерархии редуцират стимулите за тези служители, които са понижени. И двете категории проблеми нарастват пропорционално на мащаба на централизацията и реорганизацията.

В позитивен план, реорганизацията дава изгледи за по-добра координация на усилията, като създава потенциална възможност усилията на преди самостоятелните агенции да предизвикат синергичен ефект, т.е. цялото да е с по-висока стойност, отколкото сумата от отделните му части. Поради характера на разходите в големите организации, обаче, неопределеността, свързана с потенциалните ползи от реорганизацията, нараства пропорционално на мащаба на промяната. В допълнение, сложността на структурните промени в администрацията нараства още повече, тъй като констелацията от релевантни към промяната интереси рядко постига съгласие относно поставените пред реорганизацията цели. Самият ход на организационния дизайн може да се преплете по непредвидими начин с процеса на политиките и да породи противоречащи на очевидните очаквания ефекти.

В конкретния анализиран случай, въпреки че ключовите актьори се стараят да оценят дългосрочния баланс на ползите и разходите от създаването на МВС, те се изправят пред съществена неопределеност, независимо от обстоятелството, че вероятността на отделните ползи и разходи не е идеално симетрична. Наличните данни и доказателства сочат, че една толкова сложна и широкообхватна реорганизация като създаването на МВС с висока степен на вероятност ще предизвика значителни разходи, докато ползите са доста по-несигурни и при това е твърде вероятно да са по-малки от разходите.

⁵⁴ Вж. Carpenter, D.. (1996) Adaptive Signal Processing, Hierarchy, and Budgetary Control in Federal Regulation, American Journal of Political Science 283.

Заключение: лошият организационет дизайн може да провали и най-добрата политика

В своето съчетание, изложените по-горе преценки водят до извода, че политическите намеси в процеса на организационния дизайн често носят сериозен риск да не доведат до постигане на официално декларираните си цели. В този смисъл партийно-политическото съперничество по правило деформира целите на организационния дизайн. Освен това, предлаганите законови и организационни решения рядко адресират директно основните проблеми на политиките. На практика дори те понякога се лансират именно за да не успеят тези политики. Много интересен пример в това отношение дава анализът на Мо, посветен на дизайна на Администрацията за социална сигурност и здравеопазване в началото на 70-те години на XX в.:

Въпреки че учредяването на тази структура създаваше впечатление за систематичен подход към проблема, на практика това се оказа един административен кошмар, предназначен да обслужи определени бизнес интереси. Властта бе поделена между независим борд, министъра на труда, щатските власти, Министерството на здравеопазването, образованието и социалното дело, и съдилищата. Това неизбежно предизвика объркване, липса на координация и множество вето-точки. Никой нямаше достатъчно правомощия, а министърът на труда умишлено бе поставен в слаба позиция.⁵⁵

Проблемите, очертали се при създаването на Администрацията за социална сигурност и здравеопазване са възниквали многократно в различни структури на публичното управление. Широко разпространено явление е отслабването и дори прекъсването на връзката между целите на законодателството и фактическите резултати от неговото прилагане. На практика, общовалидното правило за необходимостта от законодателни компромиси води до вътрешна противоречивост на почти всички закони: един раздел на закона формулира дадена цел на институцията, докато следващият раздел ограничава способността ѝ да постигне тази цел. Тези тенденции се задълбочават от несъответствието между структурата на парламентарните комисии и организацията на администрацията. Накратко казано, колкото по-разпръснат е парламентарният надзор, толкова по-некоординирано ще бъде реализирането на политиките от изпълнителната власт.

Трябва да се има предвид, че не само организационният дизайн е насочван от политически съображения, но и самото реализиране на подготвените проекти може да служи за постигане на специфични политически цели – като например, преформулиране на мисиите на отделните структури или преразпределяне на власт между определени нива и позиции. Логично е да се допусне, че въвеждането в действие на проектираните нови организационни структури силно се влияе от конфигурацията на тези фактори.

⁵⁵ Вж. Мое, *op. cit.*, p. 299.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Brinkley, D. (2006) *The Great Deluge: Hurricane Katrina, New Orleans, and the Mississippi Gulf Coast*, Harper
- Carpenter, D. (2006) *The Gatekeeper: Organizational Reputation and Pharmaceutical Regulation at the FDA*.
- Carpenter, D. (1996) Adaptive Signal Processing, Hierarchy, and Budgetary Control in Federal Regulation, *American Journal of Political Science*, Vol. 90, No. 2, pp. 283-302
- Clarke, R. (2004) *Against All Enemies: Inside America's War on Terror*, Free Press
- Ferejohn J. & Ch. Shipan, *Congressional Influence on Administrative Agencies: A Case Study of Telecommunications Policy*, in *Congress Reconsidered* (Lawrence C. Dodd & Bruce I. Oppenheimer eds., 4th ed. 1989)
- Flynn, S. (2005) *America The Vulnerable: How Our Government Is Failing to Protect Us from Terrorism*, Harper
- Homeland Security Act
- House Speaker Forms Terrorism Panel, *Aerospace Daily And Defense* 254 (2001)
- Huber J. & Ch. Shipan (2002) *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. NY, Cambridge University Press
- Kaufman, H. (1973) The Direction of Organizational Evolution, *Public Administration Review*, 33 (4), 300-307
- Kettl, D. (2004) *System Under Stress: Homeland Security And American Politics*, CQ Press
- Kettl, D. (2004) Overview, in *The Department of Homeland Security's First Year: A Report Card*, Donald F. Kettl ed.).
- Kreps, D. M. (1990) Corporate Culture and Economic Theory, in *Perspectives On Positive Political Economy*, p.p. 109-110 (James E. Alt & Kenneth A. Shepsle eds., 1990)
- Krosnick, J. A. (1990) Government Policy and Citizen Passion: A Study of Issue Publics in Contemporary America, *Political Behavior* Vol. 12, No. 1
- Kuklinski J. & P. Quirk (2000) *Reconsidering the Rational Public: Cognition, Heuristics, and Mass Opinion*, in *Elements of Reason* (Arthur Lupia et al. eds.), NY, Cambridge University Press
- Lehrer, E. (2004) The Homeland Security Bureaucracy, *Public Interest* 156, p.p. 71-85
- Lewis D. (2003), *Presidents And The Politics of Agency Design: Political Insulation In The US Government Bureaucracy, 1946-1997*
- Mashaw, J. (2005) Norms, Practices, and the Paradox of Deference: A Preliminary Inquiry into Agency Statutory Interpretation, *Administrative Law Review* 57
- McCubbins M., R. Noll & B. Weingast (1989) Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies, *Virginia Law Review*, Vol. 75, No. 2, pp. 431-482
- McGuire, Th. et al. (1975) "An Evaluation of Consumer Protection Legislation: The 1962 Drug Amendments": A Comment, *Journal of Political Economy*, 83(3)

- National Commission On Terrorist Attacks Upon The U.S. (2004) The 9/11 Commission Report
- Office of The Federal Register (2000) U.S. Government Manual: 2000-2001
- Peffley M. & J. Hurwitz (2001) International Events and Foreign Policy Beliefs: Public Response to Changing Soviet-U.S. Relations, American Politics Research, Vol 29, No. 4
- Perrow, C. (1986) Complex Organizations; Moe, T. (1989) The Politics of Bureaucratic Structure, in Can The Government Govern? (John E. Chubb & Paul E. Peterson eds.).
- Polenberg R. (1966) Reorganizing Roosevelt's Government: The Controversy Over Executive Reorganization 1936-1939
- Rascoff S. J. & R. Revesz (2002) The Biases of Risk Tradeoff Analysis: Towards Parity in Environmental and Health-and-Safety Regulation, University of Chicago Law Review 69 (4), 1763-1836.
- Romer T. & B. Weingast (1991) Political Foundations of the Thrift Debacle, in Politics And Economics In The Eighties, p.p. 192-201 (Alberto Alesina & Geoffrey Carliner eds.).
- Susman, T. (2004) Congressional Oversight of Homeland Security, Administrative and Regulatory News, Fall 2004
- Szanton P. (1981), Federal Reorganization: What Have We Learned?
- Tetlock, P. (2005) Expert Political Judgement: How Good Is It? How Can We Know? Princeton University Press
- U.S. Commission On National Security In The 21st Century (2000) Seeking A National Strategy: A Concept For Preserving Security And Promoting Freedom
- Vaughan, D. (1996) The Challenger Launch Decision: Risky Technology, Culture, And Deviance At NASA, The University of Chicago Press
- Wamsley G. L. & A. D. Schroeder (1996) Escalating in a Quagmire: The Changing Dynamics of the Emergency Management Policy Subsystem, Public Administration Review 56 (3), pp. 235-244
- Weingast, B. (2005) Caught in the Middle: The President, Congress, and the Political-Bureaucratic System, in The Executive Branch (Joel D. Aberbach & Mark A. Peterson eds)
- Wilson J. Q. (1989) Bureaucracy: What government agencies do and why they do it
- Wise Ch. & R. Nader (2002) Organizing the Federal System for Homeland Security: Problems, Issues, and Dilemmas, Public Administration Review 62 (Special Issue), pp. 44-57
- Wolfensberger, D. R. (2002) Congress and Policymaking in an Age of Terrorism, in Congress Reconsidered (Lawrence C. Dodd & Bruce I. Oppenheimer eds., 8th ed. 2005)
- Zegart, A. (2005) September 11 and the Adaptation Failure of U.S. Intelligence Agencies, International Security, Spring 2005
- Zegart, A. (1999) Flawed By Design: The Evolution of The CIA, JCS, AND NSC