

КОНВЕРГЕНЦИЯ НА ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ

КОНТЕКСТУАЛНИ ПАРАМЕТРИ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ РЕФОРМИ

Александър Маринов

Резюме

Докладът развива идеята, че липсата на системен анализ на значимите контекстуални параметри на административните реформи е една от основните причини за трудностите при оценката на ефектите от прилагането на идентични модели в различни страни и култури. Очертават се редица контекстуални вариации, сред които водещо място заемат причините, изходните условия и факторите, въздействащи върху хода на реформите. По-нататък се очертава рамката за обяснение на твърде различните последици от прилагането на един и същ нормативен модел на административни реформи.

CONTEXTUAL PARAMETERS OF ADMINISTRATIVE REFORMS

Alexander Marinov

Abstract

The report elaborates on the idea that the lacking systematic analysis of relevant contextual parameters of administrative reforms emerges as one of the main reasons for difficulties in assessing the overall effects of identical models in different countries and cultures. Several contextual variations are considered, with emphasis on causes, starting conditions and factors of reforms. Then an explanatory framework for diverging effects of applying identical normative model of administrative reforms is developed.

Днес, когато публичното управление е изправено пред сложни проблеми, често господства логиката, че за тези проблеми някъде вече са измислени универсални работещи решения, които не се влияят от времето и пространството. Настоящият доклад е замислен като теоретична и прагматична реакция, предизвикана от *прекомерното упование на преноса на готови решения „отвън”*, намиращо израз в преекспониране на философията и инструментариума на бенчмаркинга (при това елементарно разбран – не като съдържателно сравняване, а като елементарно копиране).

Разбира се, в наши дни усъвършенстването на администрацията е немислимо без задълбочено познаване на световния опит, но тенденцията буквално и безкритично да се заимстват готови модели, само защото работят добре някъде, или още по-лошо – поради съображения за престижност и модерност, е неправилна и вредна. Почти липсват цялостни опити да се анализират предлаганите и особено вече осъществените трансфери на чужд административен опит от гледна точка на историческите и динамическите научни аргументи. Не се търсят причините за успеха им на едни места (в дадени култури, общества, политически институции и т.н.), респ. за ниската вероятност да се наложат на други места или провалите при опити за подобно пренасяне.

Обучавайки нашите студенти, ние правилно се стремим да дадем пълна и задълбочена картина на водещите световни образци в различни аспекти на администрацията, но е необходимо да им помогнем да формират допълнителна чувствителност за обяснение как и защо се е получило така, че тези модели са заработили в едни страни, а не са се наложили и дори не са пробвани в други. Достатъчен пример е твърде резервираното отношение на редица развити държави към иначе полезната в редица аспекти и безспорно модна парадигма на Новия публичен мениджмънт.

Ето какво пише по този въпрос Кристофър Полит, един от най-авторитетните съвременни изследователи на развитието на публичния мениджмънт и административните реформи: „Повечето реформатори не изобретяват напълно нови идеи – те купуват или взимат назаем управленски идеи и техники от другаде. Те пренасят нещата „оттам тук“. Участниците в този търговски оборот включват правителства, управленски консултанти, международни организации, дори част от академичните среди. Пари преминават от ръка в ръка, но това не е единствената ценност, която се трансферира – в процеса става дума за влияние, престиж и статус, а на по-дълбоко равнище е възможно да се пренасят разбирания относно природата на публичния сектор, гражданското общество и дори самата демокрация” (Pollitt 2004: 2).

Българската практика, особено през последните 10 – 15 години, дава редица нагледни примери как по повод на такива трансфери (или опити за трансфери) дискусиите (доколкото въобще ги има) и решенията се развиват в полето на „техническите въпроси“. Подхожда се така, като че ли е закупена и трябва да се монтира машинна част, при което задачата е просто да се поръча правилната част и да се постави на правилното място. А на политическо равнище заимстването на управленски решения и реформи е доминирано от желание за следване на модни тенденции и от стремеж дадени политици да изглеждат на нивото на „добрите европейски практики“ и да получат съответните похвали от някоя чужда столица. Господства нагласата, че след като „инсталираме“ пренесеното, системата ще заработи автоматично и проблемите ще изчезнат от само себе си.

Споделяйки напълно оценката на Кристофър Полит, че „този начин на концептуализиране на международния трансфер на управленски идеи е дълбоко неадекватен” (Ibid.: 6), смятам, че посочения подход към трансфера, както и наложилите като следствие управленски и политически рефлексии в сферата на административните реформи у нас имат сериозни практически последици поради поне три основни порока.

Първо, не може да става дума за механично „копиране и поставяне”, а за сложна адаптация, която най-често предполага същностна трансформация на заимстваните идеи и образци. (Колкото и негативно значение да вложим в думата „побългаряване”, истината е, че каквото и да привнасяме отвън, то наистина трябва да бъде „побългарено”, т.е. съобразено с особеностите на българския културен, икономически, социален, политически и психологически контекст.)

Второ, проблемът въобще не е „технически”, защото „вносят” дори на съвсем конкретни управленски инструменти (например техники за оценка на изпълнението) трябва да отчита обстоятелството, че тези инструменти всъщност са „пакетирани” с поредица взаимосвързани допускания, норми, предварителни условия и както очаквани, така и непредвидени последици. Непознаването (или игнорирането) на този неочевиден, но неотделим допълващ пакет предопределя блокирането, или още по-лошо, негативния ефект от реформата.

Накрая, на трето място, трансферът на управленски инструменти и образци в хода на административните реформи не може да бъде сведен до еднократно или краткотрайно действие за решаване на конкретен проблем, а представлява продължителен процес на многопосочна адаптация и перманентно усъвършенстване. Колкото и изкушаваща да е идеята да се намери и приложи едно стандартно „най-добро” решение на даден управленски

проблем, както пише Кристофър Полит, „за нещастие – или може би за щастие – съвременните научни изследвания показват, че такива стандартни решения не съществуват” (Ibid.: 8). Дори Френсис Фукуяма, който на времето прокламира „краят на историята” (т.е. намирането на окончателното глобално „най-добро” решение на проблемите на модела на обществено развитие), признава в една от по-новите си книги: „Повечето добри решения на проблемите в публичната администрация, въпреки че носят някои общи характеристики на организационния дизайн, не могат да бъдат представени като ясно очертани „добри практики”, тъй като се налага да включват съществена специфична за контекста информация” (Фукуяма 2015: 58 [Fukuyama 2015: 58]).

И трите посочени недостатъка ясно открояват необходимостта от прилагане на *цялостен контекстуален анализ*, а той по необходимост е преди всичко исторически динамичен, тъй като трансферът на реформаторски идеи е сложен процес, развиващ се във времето през поредица от стадии преодолявайки потенциални пречки и заплахи – като се започне с поставянето на вярната диагноза (проблемите, които трябва да реши реформата) и се продължи с адекватен сравнителен преглед на културите, институционалните системи и конкретните управленски функции, обвързани с трансфера на подходите или образците.

Типичен пример за ограниченията на подхода на механичното копиране на чуждестранни образци е избуялата през последните десетина години практика на т.нар. туининг проекти, изобилно „гарнирана” със семинари за обучение на български държавни служители и публикуване на разнообразни материали с информационен и инструктивен характер. Характерна илюстрация е изданието от Министерския съвет на Република България през 2009 г. материал „Публичен стратегически мениджмънт” като продукт от туининг проекта „Укрепване на капацитета на структурите на българското правителство за мониторинг и анализ на основни политики и разработване на съгласувани стратегически решения” (Министерски Съвет на РБ 2009 [Ministerski savet na RB 2009]). Дори да се абстрахираме от спорната релевантност на редица представени случаи от страни с твърде различна от българската политическа и административна система, прави впечатление безусловното възприемане на ценностни и методологически принципи, които са дискуссионни, а напоследък и все по-ясно оспорвани в значителна част от развитите страни.

Такива например, са твърденията, че стратегическото управление в публичния сектор „има за първоизточник управлението на изпълнението в частния сектор” (глава втора); че „управлението на изпълнението на администрацията се реализира чрез инструментите на финансовия мениджмънт” (глава трета); че „основна тенденция в управлението на човешките ресурси в публичния сектор е отпадането на разграничението между системата на заетост по служебно правоотношение и системата на заетост по трудово правоотношение” (глава четвърта) и редица други. Всичко изброено наистина съществува като постулати на Новия публичен мениджмънт, но почти никъде не е реализирано в такъв категоричен вид, а и там, където това е направено, отдавна е подложено на критична ревизия и са извършени съществени промени. Но в контекста на туининг проектите, осъществявани като директно заимстване на чужд опит, подобно еднозначно „предписване на лечение” може не само да не доведе до „излекуване на болния”, а напротив – още повече да влоши неговото състояние.

Буквалното копиране и въвеждане на механизми за диференцирано заплащане на държавните служители след 2010 г. (в случая са без значение конкретните необявени политически мотиви), породило значителни изкривявания и засилило отражението на главния порок на действащата система – субективизма, е само един от многото примери за негативните последици от подобно „преписвачество”. Както посочват Роб Лейкинг и Ричард Норман, практиката през последните двадесет години дава редица поучителни примери за „широката гама от варианти на реализиране на този пренос на идеи – от

имитацията на реформи до формирането на вдъхновение за съобразено с контекста осъществяване на потенциала на реформаторските идеи” (Laking and Norman 2007: 518).

Решаващото значение на историческата (динамичната) и контекстуалната специфика като ориентир за административните реформи се откроява особено релефно, когато трябва да се формулират *основанията за реформи*, т.е. проблемът или проблемите, които трябва да бъдат решени. Нужно е не просто проблемите да бъдат вярно идентифицирани и назовани, което невинаги се случва (например в България няма да откриете в нито един правителствен документ дефинирането на силната партийно-политическа намеса в администрацията като проблем, възпрепятстващ ефективната ѝ работа, вж. по-подробно Маринов: 2014 [Marinov: 2014]). Това е само началото на диагностиката, след което трябва да последва дълбочинно обяснение за причините за пораждаване и устойчивост на проблемите, които обикновено са повече от една и са взаимосвързани. В това отношение консултантите от Брюксел, Берлин или Вашингтон едва ли могат да помогнат особено, тъй като „в най-добрия случай” ще пренесат ценностите и опита от своите общества и администрации.

Ако се върнем към цитираната по-горе публикация, отнасяща се до стратегическия публичен мениджмънт, в нея са представени мнения на британски и френски експерти, които смятат т. нар. *функционална политизация* на администрацията за позитивна тенденция, но пренасянето на тази рецепта в България би имало опасни последици, тъй като у нас нито ценностно, нито нормативно, нито практически, е въведена граница между този разбиране за политизация и добре познатата партийно-политическа намеса като чиста проба патронаж и клиентелистко устройване на „наши момчета и момичета”. Няма нужда да се доказва, че ако изходната диагностика на проблемите е погрешна или повърхностна, но целият по-нататъшен ход и завършек на реформите е поставен под съмнение. Както се предупреждава в един анализ на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), „погрешната представа, че различните страни се сблъскват с едни и същи проблеми, често е съпроводена от илюзията, че съществува „банка от готови решения”, всяко от които и при всяко положение ще даде положителни резултати. Тази заблуда, придобила устойчивост под етикета на „най-добрите практики”, доведе до трагични последици в някои развиващи се страни” (OECD 2003: 6).

Този цитат извежда на преден план още един съществен, но често подценяван аспект на административните реформи – проблемът за *отговорността на международните организации и чуждестранните правителства*, явяващи се в ролята на протагонисти на конкретни промени в дадени общества и административни системи. Не е възможно да се елиминира обстоятелството, че нерядко местните институции, които играят ролята на „вносители” на проекти за реформи, не действат в условията на „свободен пазар” и не разполагат с фактическа свобода на избор. Такава е ситуацията, когато осъществяването на реформи се поставя като условие за получаване на определена финансова или друга помощ или дори заем, който трябва да се връща с лихвите. Дори да няма такова открито формулирано изискване, „настойчивите съвети” на една голяма, силна и богата държава (или на влиятелна международна организация, доминирана от такива държави) трудно могат да бъдат оспорени и отклонени от ръководителите на бедна, малка и по правило притисната от сериозни проблеми страна.

Впрочем, самата ОИСР, независимо от цитираното по-горе разумно предупреждение (което в значителна степен може да се разбира и като самокритика), нерядко не издържа на изкушението да предписва рецепти. Ето как известният теоретик на административните реформи Герт Букерт коментира една от популярните аналитични публикации на организацията „Модернизиране на държавното управление: пътят, който предстои”: „Изследването има важни описателни достойнства, отчасти обяснителен потенциал, но най-вече определено носи предписващ характер. Самото заглавие, което разглежда не реформите, а модернизирането на държавното управление, издава нормативна амбиция,

подсилена от идеята за яснота на предстоящия път. Това не оставя особен простор за различни траектории на промяната, въпреки че в публикацията се говори за значението на локалния контекст, да не говорим за допустимостта на модифицирането на целите на реформите. Особено ясно това личи от френския превод на заглавието, включващо израза „пътят, който трябва да се следва” („La route a suivre”), което означава ясно предписване на желана посока” (Bouckaert 2006: 328).

Разбира се, отговорността за проектирането, провеждането и адекватната оценка на резултатите от реформите не може да бъде прехвърлена върху чуждестранните правителства и международните организации. Възприемането на различни, вкл. твърде съмнителни „вносни” препоръки за административни реформи, в т.ч. по чисто идеологически, лобистки или „модно-репутационни” съображения, е отговорност преди всичко на официалните ръководители и управленски органи на държавата. Наличието на политически и експертен потенциал за оценка на достойнствата и възможните последици от предлаганите проекти за реформи е част от задължителните условия за възлагането на големите отговорности на публичното управление. Но много важна роля и отговорност имат учените, научните и образователните институции, професионалните общности на хората, чието призвание е създаването на научно знание.

1. Тежките последици от пренебрегването на необходимостта от контекстуален анализ при преноса на модели на административни реформи

Когато се говори за началото на една или друга административна реформа, е необходимо да се дадат ясни отговори относно:

- същността и генезиса на общите и специфични за отделните страни проблеми и взаимовръзки между проблемите;
- конкретното отражение на проблемите върху дейността на администрацията;
- осмислянето на проблемите и артикулирането им като мотиви (аргументи) за административните реформи.

Липсата на адекватно внимание към контекстуалните особености на причините и факторите на административните реформи е една от основните причини за слабия напредък и острите спорове при оценката на ефектите от прилагането на различните модели на реформи в различни страни и култури. Опитите да се установи ефективността на един или друг подход или инструмент на реформите, без да се изяснят комплексните техните причини и условия, неизбежно остават неубедителни. Целенасочената интервенция в административната система може да бъде проектирана и проведена успешно, само ако се вникне в контекста, за който е предназначена. Именно контекстуалните вариации, сред които водещо място заемат причините, изходните условия и факторите, въздействащи върху хода на реформите, се очертават като основен обяснителен аргумент за наблюдаваните твърде различни последици от прилагането на един и същ нормативен модел на административни реформи.

Един от най-характерните и поучителни примери за последиците от пренебрегването на необходимостта от контекстуален анализ при пренос на модели за реформи е експанзията на т.нар. политика на остеритет. Тук без съмнение се открояват нестихващите дискусии относно последиците за публичната администрация и административните реформи от разразилата се през 2008 г. глобална финансово-икономическа криза. Кризата потопи повечето развити страни в отдавна забравена мрачна реалност – *голямо орязване на публичните разходи*, придобило печална известност като т.нар. политика на остеритет. В същото време натискът и очакванията за реформи и усъвършенстване на работата на администрацията съвсем не отслабнаха в сравнение с предходния „благодатен” период, напротив, в някои отношения дори станаха още по-категорични.

Това, което често се подминава (или премълчава) при очертаването и публичното аргументиране на финансовата криза като причина за административни реформи е, че *постигането на трайни и значителни икономии на публични средства чрез орязване на разходите е много трудно и поради това крайно рядко явление*. Както посочват Ендрю Дънсайър и Кристофър Худ, от десетките кампании за орязване на публични разходи във Великобритания през последните сто години една единствена доказано е довела до доказано устойчиво снижаване на разходите, а „при управлението на прословутата с пристрастието си по въпроса г-жа Тачър на шестата година централната власт е харчила повече средства от правителството десет години по-рано”.

Но има нещо още по-лошо. Възможно най-унищожителната оценка за всяка „внесена отвън” и контекстуално неоценена реформа е, че платената огромна икономическа и социална цена в резултат на наложената политика на остеритет се е оказала напразна. Например, световно признати учени като Джоузеф Стиглиц, Пол Кругман и Тома Пикети отдавна предупреждаваха, че наложената на Гърция „програма за реформи”, всъщност изразяваща се изключително в орязване на публични разходи, ще доведе до катастрофа, а през 2014 г. пропадането в пропастта стана факт. Ето какво писа Кругман в една своя популярна статия в „Ню Йорк Таймс” в навечерието на гръцкия референдум през 2015 г.: „Често чувам твърдения, че Гърция не е изпълнила обещаното пред Тройката „затягане на колана”. Нищо не би могло да бъде по-далеч от истината. Гърция наложи свирепи ограничения на публичния сектор, оряза жестоко заплатите в държавната администрация и социалните придобивки. Публичните разходи бяха намалени много по-драстично, отколкото предполагаше оригиналното стъпване споразумение – с 20 на сто в сравнение с 2010 г. И въпреки това проблемите на Гърция са по-жестоки, отколкото преди старта на програмата... Ако Тройката наистина действаше реалистично, щеше са разбере, че иска невъзможното. Две години след стартирането на споразумението, Международният валутен фонд направи справка колко подобни програми, разчетени да покрият дълг чрез строги икономии без никакво дългово облекчение и инфлация, са били успешни. Отговорът бе – нито една.”

Диагнозата не се свежда само до неправилно идентифициране на проблема или до избор на неадекватни мерки за неговото преодоляване (социално-икономическата криза обикновено не е предизвикана само от прекалени и ненужни разходи и не може да бъде решена единствено чрез икономии). Още по-неправилно е да се обосновава необходимостта от дадени реформи чрез задачата за постигане на самоцелна икономичност. Дори за съкращаването на публичните разходи (в т.ч. на разходите за администрацията) да се прилагат по-прецизни подходи и инструменти¹, това не отменя големият въпрос дали няма да се стигне до критично снижаване на ресурсите, необходими за реализиране на ключови публични ценности.

В допълнение, акцентирането върху финансовата криза като причина (или повод) за административни реформи има верижно отражение върху редица друг реформи, предназначени да решават други, не по-малко важни, а може и по-съществени обществени проблеми. Типичен пример за това е бумеранговият ефект на орязаните разходи за социални програми във Великобритания от първото правителство на Дейвид Камерън. В края на 2010 г. британският кабинет обявява програма за съкращаване на 81 милиарда паунда публични разходи за срок от четири години. Преките последици са закриване на половин милион работни места в публичния сектор, допълнени от косвено предизвикана загуба на повече от 700 хиляди работни места в частния сектор, зависими от публични разходи и договори за изпълнение на публични услуги. Има обаче и други, още по-сериозни косвени последици.

¹ Като пример за такива се посочват подходите за съкращаване на разходи чрез иновации, които предлагат възможности за оптимизиране на съотношението вложени ресурси – постигнати резултати без да налагат снижаване на изискванията към крайния обществен ефект от административните дейности.

В резултат на орязаните разходи са официално прекратени или фактически замразени стотици програми, стартирани от лейбъристкото правителство, насочени към превенция на младежка престъпност, употреба и зависимости от упойващи вещества, ко-продуциране на публични услуги в сферата на семейните грижи, доболничната помощ, образованието, интегрирането на имигрантите и др. Това на практика компрометира редица съществени реформи в социалната област. Според редица изследователи, именно в тези крайни мерки на остеритет се крият поне част от причините за маргинализирането и радикализирането на големи капсулирани общности от подрастващи - второ и трето поколение деца на имигранти.

2. Основни причини и фактори на административните реформи, идентифицирани чрез методологията на контекстуалния анализ

Контекстуалният анализ на причините и факторите за административните реформи през последните десетилетия дава възможност да бъдат формулирани следните *изводи*.

Първо, видимото нарастване на интензитета на административните реформи през последните три десетилетия се дължи на сложен комплекс от социално-икономически, политически и идейни причини, действащи в условията на глобализация както на национално, така и на международно ниво.

Второ, тези причини се намират в постоянно и многопосочно взаимодействие, като конфигурацията на тяхното влияние се определя в решаваща степен от социокултурните условия в отделните общества.

Трето, силите, които действат като причини или фактори, предизвикващи (стимулиращи) административните реформи, срещат естествено и като цяло неизбежно *противодействие* от разнообразни влияния, които могат да бъдат систематизирани в три основни групи

- активна съпротива срещу конкретни предлагани инициативи за реформи, кореняща се в засегнати организирани (корпоративни) групови интереси;
- относително по-пасивна (но подлежаща в критични моменти на радикализация) съпротива от широки обществени слоеве поради последиците от реформите за установени баланси в социалните права и придобивки, въплътени в представите за социална справедливост;
- критика и възражения от средите на самата администрация срещу начинания, които се преценяват като нереалистични, недообмислени или игнориращи съществени негативни последици за обществото, неговите ценности и етични принципи.

Тези групи съпротива могат отчасти да се припокриват, но в същността си имат различна природа и механизми на пораждаване и протичане.

Четвърто, причините и факторите, действащи за и против административните реформи, не бива да се разглеждат единствено като съзнателни, целенасочени явления, дело на конкретни индивиди и групи от хора. Всяка реформа е „потопена” в много *широка и сложна каузална среда*, която има своя собствена, независима от волята на един или друг субективен фактор еволюционна логика на функциониране, въпреки че в крайна сметка се манифестира в и чрез поведението на човешките индивиди и общности.

Така например, всяко общество, вкл. неговата политическа и административна система, има утвърдени, писани и неписани „начини на правене на нещата”, ценностно закодирани в закони, регулации, етични норми, социални навици. Тяхната промяна съобразно определени формулирани цели, обикновено изисква някакъв импулс на политическа и управленска воля, но този импулс не е в състояние да породви бърза трансформация, а много често сам по себе си е недостатъчен за изменение на статуквото. Причините и факторите на административните реформи неизменно имат свой ценностен

компонент (и интерпретация), което означава, че предизвикват необходимост от пребалансиране на интересите в обществото, а много често – и *преформулиране на публичния интерес*. Тази нова конфигурация изисква определено време, за да бъде обществено възприета, и то при много прецизно проектиране и реализиране, да не говорим за случаите на допуснати пропуски и грешки, които са по-скоро правило, отколкото изключение.

Пето, по-доброто разбиране на причините и факторите на административните реформи задължително изисква *системен подход, чрез който да бъдат установени веригите от очаквани и странични ефекти*. Почти всяка реформа, дори да е ограничена в определен обществен сектор или подсектор, инициира множество последици за редица други сектори; позитивните ефекти в едно направление често са съпътствани от негативни отражения в други. Иначе казано, всяка административна реформа се отличава с определена *цена, която е обусловена в голяма степен от природата на генериращите я причини и фактори* и която неизбежно трябва да бъде платена, дори да бъде сведена до по-приемливи измерения. На свой ред анализът на релацията „причини – последици – цена” би могъл да даде известна представа за реалистичните измерения на вероятната скорост и дълбочина на реформите. Илюзиите, че реформите, особено тези, предизвикани от сериозни обществени причини, могат да се осъществят на принципа на „безплатния обяд”, неизбежно се заплащат, макар и невинаги от тези, които са ги „поръчали”.

Шесто, еволюционният контекст, в който разглеждаме всяка реформа, изисква да се осъзнае, че пораждащите я причини не налагат по необходимост пълно „демониране” на съществуващите към момента административни структури и процеси. По политически, психологически и други причини реформаторите често преувеличават мащаба и драматизма на необходимите промени, като са склонни да се обосновават (и оправдават) радикализма си с „обективни причини” от икономически, финансов, политически или международен характер. Разумният и предлагащ по-високи шансове за успех подход възприема по-умерена гледна точка към каузалната обусловеност на реформите – не неизбежно „разрушаване до основи” и „започване на чисто”, а създаване на предпоставки за „отлагане на нови пластове” и вплитане на новите идеи и практики в заварената административна и социална тъкан. Както пишат Марч и Олсен, всеки реформатор е изправен пред „археологически терен с гъста мрежа от артефакти на минали борби и споразумения, сред които трябва да се движи с мъдра предпазливост” (March and Olsenn 1995: 205).

Съществен аргумент в полза на очертаната подход е наблюдаваното през последните години преосмисляне на понятието „зависимост от предходното развитие” (*path dependency*), изразяващо се във все по-конструктивното му използване при изследването на социалната промяна и реформите. Ако традиционното разбиране на понятието е по-скоро негативно – като обозначаващо съвкупност от вкоренени в миналото явления, които забавят или възпрепятстват позитивните промени, през последните години все повече автори акцентират върху неговото значение за по-доброто разбиране на позитивните аспекти на утвърдените в обществото „начини на правене на нещата” (вж. напр. Pollitt 2008).

Седмо, не бива да се забравя, че освен съзнателните, целенасочени политически и управленски действия, административните реформи често са повлияни и дори могат да бъдат предизвикани от *случайни и дори непредвидими събития* – политически скандали, природни бедствия, големи производствени аварии, военни конфликти, терористични нападения, епидемии. Въпреки че в основата си подобни събития винаги имат някаква системна социална обусловеност (преливане на язовир и последващо наводнение може да е предизвикано от недостатъчен контрол върху собствеността и стопанисването на водоемите, а инцидентите с огнестрелни оръжия могат да се обяснят с прекалено либералния режим на притежаването им), конкретният момент, начин на настъпване и последици е невъзможно да бъдат предсказани. Все пак трябва да се отчита, че макар и

невинаги видимо, влиянието им като пусков механизъм за определени административни реформи може да бъде много мощно. Инцидентът в Кейв Крик, Нова Зеландия (срутване на съоръжение в природен резерват в средата на 90-те години) предизвиква сериозно преразглеждане на механизмите за контрол над децентрализираните и приватизирани туристически и културни дейности. Един от най-популярните примери в това отношение са последиците от катастрофата на совалката „Челинджър“, довели до цялостно реструктуриране на НАСА. Тук трябва да се прибавят и многобройните (макар и нетолкова драматични) случаи, когато в резултат на непремерено публично изказване, секс-скандал или неочаквано тежко заболяване се стига до оттегляне на фигури с ключово значение за проектирането и реализирането на дадена реформа.

Заклучение

Така, както преписването не е път към усвояването на знания, така *познаването и прилагането на опита в глобализирания свят е нещо различно от търсене на конкретни указания какво да се прави в дадени специфични условия и обстоятелства*. Ползата е другаде - във формирането на усет за посока, на способност за избор на особено релевантни случаи, които да бъдат подложени на прецизен сравнителен анализ. Независимо от всичките теоретико-методологически и прагматични различия в идеите за реформи, налага се общото разбиране, че на мястото на ограничения технократски подход трябва да се въведе широкоспектърен социален анализ на формални и неформални фактори на няколко съподчинени равнища – национална култура и идентичност, политическа и институционална система, елити, лидери и разработваните от тях стратегии, конкретните проблеми, които трябва да бъдат решавани от конкретните администрации.

Целта на този контекстуален анализ е да бъдат установени съвпаденията и разминаванията между дадения национален и институционален контекст, от една страна, и известните, вече прилагани решения в алтернативни контексти, от друга. Колкото повече несъответствия установи анализът, толкова по-ясен е изводът, че заимстването на готовите образци ще завърши с неуспех или ще породи неочаквани, по правило нежелани ефекти. Тъй като пълно съответствие е теоретически и практически невъзможно, наличието на разминавания не означава автоматичен отказ от определена посока на търсене на решения, а просто поражда необходимост от по-конкретен и задълбочен анализ с цел възможно модифициране и адаптиране на образците. Достигането на определено критично ниво на разминаване обаче следва да води до ясен теоретичен и практически извод, че анализираният вариант (проект) на реформите не може (и не бива) да се реализира. Това може да е трудно от политическа или професионално-престижна гледна точка решение, но има особена важност за спестяването на ценни публични ресурси, сред които най-важни са доверието и подкрепата на обществото.

Защото нито една реформа, колкото и тясно профилирана да изглежда тя, няма шанс за успех, ако не бъде разбрана и подкрепена от обществото и най-вече от тези социални групи и общности, чиито проблеми е предназначена да реши.

БИБЛИОГРАФИЯ

Маринов, А. 2014 Концептуални рамки на политическата намеса в администрацията (статия първа). Публични политики.bg, година пета, брой 1, март 2014 [Marinov, A. 2014 Konceptualni ramki na politicheskata namesa v administraciyaта (statia parva). Publichni politiki.bg, godina peta, broj 1, mart 2014]

Министерски съвет на Република България 2009. „Публичен стратегически мениджмънт”. Материал по реализация на туининг проект „Укрепване на капацитета на структурите на българското правителство за мониторинг и анализ на основни политики и разработване на съгласувани стратегически решения”. [Ministerski savet na Republika Bulgariya 2009. „Publichen strategicheski menidzhmant”. Material po realizaciya na tuining projekt „Ukrepvane na kapaciteta na strukturite na balgarskoto pravitelstvo za monitoring i analiz na osnovni politiki i razrabotvane na saglasuvani strategicheski resheniya”.]

Фукуяма, Ф. 2015. За доброто и лошото управление. Достъпен на 19.05.2015 на <http://geopolitica.eu/2015/broi1-2015/1736-za-dobroto-i-loshoto-upravlenie?format=pdf> [Fukuyama, F. 2015. Za dobroto i loshoto upravlenie. Dostapen na 19.05.2015 na <http://geopolitica.eu/2015/broi1-2015/1736-za-dobroto-i-loshoto-upravlenie?format=pdf>]

Bouckaert, G. 2006. Modernising Government: The Way Forward - a comment, *International Review of Administrative Sciences* 72: 327.

Crugman, P. 2015. The Awesome Gratuitousness of the Greek Crisis. *New York Times*, 29.06.2015

Laking, R. and R. Norman 2007. Imitation and inspiration in public sector reform: lessons from Commonwealth experiences. *International Review of Administrative Sciences* 73: 517

March, J. , and J. Olsen 1995. *Democratic Governance*, New York, Free Press.

OECD 2003. *Public sector modernisation*, OECD Observer, October.

OECD 2005. *Modernizing Government. The Way Forward*. OECD Publishing.

Pollitt, C. 2004. From there to here, from now till then: Buying and borrowing public management reforms. Paper presented at the CLAD Ninth International Conference, Madrid, Spain.

Pollitt, C. 2008. *Time, Policy, Management: Governing with the Past*, Oxford, Oxford University Press.