

ПОЛИТИКИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВАТА ЗА ИНСТРУМЕНТАЛНАТА РАЦИОНАЛНОСТ НА ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ

Татяна Томова

В съвременните условия на дисперсия на властта и присъствие на множество заинтересовани страни в процеса на публичните политики, възможностите за изработване и приложение на рационални варианти за постигане на публичните цели намаляват. Това променя ролята на администрацията като към експертната ѝ функция, свързана с търсенето на рационалност, се прибавя необходимостта от управление на процеса на политиките и влияние над общностите на политиките. Намирането на баланс между търсенето на оптималното решение и създаването на условия за приложението му чрез обществената подкрепа за него се превръща в основно предизвикателство пред съвременната публична администрация.

Ключови думи: публични политики, инструментална рационалност, общности на политиките, мрежи на политиките, управление на политиките

THE CHALLENGES TO INSTRUMENTAL RATIONALITY OF PUBLIC POLICIES

Tatiana Tomova

In the current time of power dispersion and lots of stakeholders' presence in public policy process the opportunities for rational public goals achievement are on the decrease. The role of administration changes as a consequence. The necessity to control over the policy process and to influence with the policy communities is added to its expert function to look for rationality. Finding the balance between the rational decision and the public support for its implementation becomes the main challenge to the contemporary public administration.

Keywords: public policy, instrumental rationality, policy communities, policy networks, control over the policies

Употребата на понятието „публични политики“ се превръща през последните две десетилетия в задължителна част от публичния речник на политици и държавни служители. То стана толкова важно за реформите в администрацията, колкото бяха „демокрацията“ и „пазарната икономика“ за обществения преход през 90-те години на XX в. Употребата му обаче не води автоматично до промяна в практиките и начина на действие, които то предполага. Говоренето за „политики“ не означава задължително възприемане на подхода на „политиките“ във всекидневната работа на публичните власти. Като всяко сложно понятие и „публичните политики“ не отразяват просто конкретен факт и не отговорят на въпроса „какво“, а носят съдържание, което задава отношение към фактите и отговаря на по-сложния въпрос „как“. Така публичните власти, които „правят политики“, не правят

нещо ново, което досега не са правили, а го правят по-скоро по нов начин, който отговаря на нови потребности и нови предизвикателства.

Българското общество възприема подхода на публичните политики – както в говоренето, така и в действителен институционален план, като част от процесите на административна реформа. Това, което не може да се промени непосредствено и съответно изисква време, е промяната в културен план. Тя предполага разбиране и съзнание за особеностите на публичните политики и приспособяване на административните дейности към тях.

Настоящият анализ има за цел да изясни как се променя административното поведение при „правенето на публични политики“ и да отговори на въпроса в каква степен то се отдалечава от традиционната представа за йерархизираната администрация, която прилага писаните правила и решенията на легитимните власти, както и от представата за мениджърската администрация, която формулира рационални решения за постигането на обществените цели. На пръв поглед тази промяна засяга не толкова административната структура, колкото административната дейност. Значението ѝ обаче е толкова голямо, че може вторично да повлияе и на структурата. Основната теза е, че самото понятие се е развило така, че то съдържа (и отправя) противоречиви изисквания към административното поведение, поради което повечето конкретни случаи трябва да се решават специфично, с оглед на особената ситуация и без възможност за позоваване на съществуващо правило, каквото всъщност няма и не може да има. Това не само че е предизвикателство пред административното поведение, но и изключително много разширява значението му за ефективното постигане на публичните цели.

Анализът се състои от две части. Първата изяснява рационалния елемент в съдържанието на понятието „публични политики“ и търсенето на ефективност в постигането на публичните цели. Втората акцентира върху политическия аспект на политиките и взаимодействието между заинтересованите страни в процеса на тяхното формулиране и осъществяване. Накрая се правят изводи за възможното противоречие между рационалното и политическото в процеса на политиките и начините за ограничаването и преодоляването му.

ПОЛИТИКИТЕ В ТЪРСЕНЕ НА РАЦИОНАЛНОСТ

Науката за политиките се появява в периода след Втората световна война като част от усилието за търсене на по-добро обществено управление. Това е началото на период, през който навсякъде в Западния свят¹ ролята на държавата, и като организационен център, който формулира цели и насочва частните дейности към постигането им, и като организация, която непосредствено предлага обществени услуги, започва прогресивно да се разширява. Активната роля на държавата поставя един въпрос, независимо от конкретната парадигма на публично управление², а именно: „Как решенията, формулирани от политическите представители – легитимните носители на политическата власт и в този смисъл – на доверието на гражданите, да водят до бързо и във висока степен към постигане на публичните цели?“. Да спечелиш доверието на гражданите и да изработваш и взимаш

¹ Понятието „Запад“ се употребява, за да се обозначи обществената система, която комбинира три характеристики: капитализъм (пазарна икономика), демокрация и технологична модернизация. С прехода в Централна и Източна Европа през 90-те години на миналия век, тази обществена система става глобална и понятието губи смисъл.

² Използваме понятието на Питър Хол (Hall Peter (1993)), според което конкретните практики на публичното управление се разработват в рамките на предварително зададен подход, който се състои от основополагащи принципи и цели на общественото развитие.

оптимални³ решения за това, как трябва да се развива енергийната система или авиационната промишленост на страната са две неща, които не са в задължителна връзка. Те предполагат различни умения и дори различни нагласи. Науката за политиките в следвоенния ѝ вариант се появява, за да създаде този необходим капацитет на представителната власт, чрез който тя да е в състояние да формулира и да взема решения, водещи до постигане на целите.

Харолд Ласуел е политологът, който обосновава необходимостта от развитието на науката за политиките. Последната представлява нов метод за изследване на политическия процес, който примирява политическата теория и практиките чрез емпиричен анализ на съществуващите системи от политически институции (Lasswell, H., 1951). Основният изследователски въпрос е „Какво всъщност публичните власти (трябва да) правят?“. Според Ласуел науката за политиките трябва да замени традиционните политически изследвания като интегрира изследването на политическата теория и политическата практика без да изпада в „стерилността на формалните, правни изследвания“. Тя е мултидисциплинарна (основава се на социологията, икономиката, правото и политическата наука), ориентирана към разрешаването на проблем и експлицитно нормативна (Torgerson, D, 2007). По този начин напълно се променя разбирането за ролята на социалната наука, която не просто трябва да обяснява процесите, а директно да влияе върху тяхното развитие. Още тогава се очертава разликата между изследването на политиката, което е позитивно и насочено към обяснение на развитието на случващите се политически процеси и изследването за политиката, което е нормативно и предписва необходимото развитие. Ориентацията към политиката (policy orientation) придава на науката предписващо значение и я превръща в елемент на управлението (Lasswell, H. D., Lerner, D., & Fisher, H. H., 1951).

Политиките всъщност подобряват демокрацията, като рационализират⁴ публичното управление, отдалечават го от субективните основания на политиките и го съобразяват с обективни закономерности. Във Веберианската логика професионалната бюрокрация чрез приложението на писаното право рационализира функционирането на държавата, разбрана като система от институции и организации (Weber, M., 1946). Ласуел продължава тази логика, но отива по-нататък като „освобождава“ административните дейности от оковите на писаното право. Според него политиките (формулирането на целите) и процесът на тяхното оптимално изработване рационализират публичното управление. Между двете логики няма противоречие, те по-скоро се допълват. Вебер решава въпроса за ограничаването на политическия волунтаризъм⁵ чрез професионалното приложение на правилата; Ласуел решава същия въпрос, но по друг начин. Приложението на правилата не е достатъчно за

³ „Оптимално“ има двояко значение. Като дума то означава „най-близо до желаното“. Като понятие то се използва в смисъла на „оптимума на Парето“, според който това е състояние на икономиката, когато обществото получава максимална полза от използването на наличните ресурси (Фотев Г., 1979 [Fotev, G. 1979]). Оптималното решение в този смисъл е това, което съдейства за постигането на подобно състояние на икономиката. В настоящата статия „оптимално“ се използва и в двата смисъла, като във всеки случай се пояснява конкретния контекст.

⁴ Рационалността се свързва с общите за групите хора закони на мисленето – тяхното приложение е предпоставка за рационалност. Рационално е това, което е логически вярно. Инструменталната рационалност е специфична форма на рационалност, която е свързана с намирането на подходящите средства за постигането на желаните цели. Според това понятие рационално е това решение, което постига целта в най-голяма степен. Инструменталната рационалност се различава от ценностната рационалност, която се свързва с логичния избор на цели. Разумният избор на цели е различен, защото съществуват различни видове разум. В този смисъл ценностната рационалност води до различни избори, в зависимост от това, кое го обуславя – личната полза, или обичая, или морала, или подчинението... (Вебер М., 1993 [Weber M. 1993])

⁵ „Политически волунтаризъм“ се използва в смисъл на действия, обосновани единствено чрез нечия воля и неотчитащи съществуването на обективни закономерности или основания извън нея.

рационалното изработване и приложение на активните мерки, чрез които публичните власти непосредствено постигат цели. Процесът на политиките рационализира именно тази активна роля на публичните власти, като ограничава политическия волунтаризъм при осъществяването ѝ. Колкото по-активни са публичните власти, толкова по-необходим е процесът на изработване на политиките, разбран като процес на комуникация между политици и експерти, между интереси и научни доказателства. Политиките не ограничават властта на легитимните представители, те само разширяват възможностите за рационално постигане на общите цели.

Обосноваването на необходимостта от развитие на науката за политиките и използването ѝ в процеса на взимане на решения е свързано с промяна на разбирането за функционирането на демокрацията. Политическите представители, носителите на легитимната власт, не са достатъчни, за да вземат правилни решения. Техните решения се основават на вярвания и ценности и поради това често остават отдалечени от условията и закономерностите, съществуващи извън собствената им воля⁶. Политиците трябва да бъдат подпомагани от експерти (вкл. представители на администрацията), ориентирани към политиките, които да ги допълват в процеса на изработване и взимане на решения. Така се стига до разбирането за процеса на политиките, в рамките на който политици и експерти комуникират политиките, за да стане рационалното решение възможно (Lasswell, H., 1951). Предпоставките са свързани не просто с присъствието в процеса на експерти, носители на знанието, но и в използването на научните методи за изработване на политиките. Инструментариумът на науката за политиките са именно тези методи, които позволяват емпиричната информация да бъде обобщена така, че да се създадат доказателства, предварителни или последващи, за правилността на инициативите на публичните власти. Науката за политиките създава необходимия алгоритъм, чрез който рационалните решения да станат възможни.

Тук е мястото да изясним смесването на „оптималността“ (в смисъла на „оптимума на Парето“) и „рационалността“ и обвързването на двете по начин, според който рационалното е оптималното и обратно. Всъщност това смесване на двете различни понятия е следствие от изключителното влияние на публичния мениджмънт и значението на тази теория за развитието и реформите в публичната администрация през XX век и до днес (Маринов Ал., 2016 [Marinov, Al. 2016]). Оптималното е свързано с икономиката и нейното функциониране. Ориентацията към оптималното извежда икономическите цели на преден план и им придава водещо значение спрямо останалите цели, свързани с развитието на обществото (социални, екологични и т.н.). Рационалното е само алгоритъм за постигане на желаната цел, който води до максималната ѝ реализация. Ориентацията към рационалността сама по себе си не приоритизира предварително целите. Науката за политиките е ориентация към инструментална рационалност и нищо повече. Методите за изработване на политиките (Танев Т., 2008 [Tanev, T. 2008]) задават само логиката, която максимализира степента на постигане на целите, независимо от тяхното съдържание. Абсолютното обвързване, още повече – поставянето на знак за равенство между рационалност и оптималност (в смисъла на Парето) всъщност идеологизира политиките и ги превръща в безотносителни към конкретните ситуации. В същото време това е подход, който е в основата на съвременната парадигма на политиката. Тя се очертава през 80-те години на миналия век и продължава и до ден днешен да има основополагащо значение за предприеманите мерки за постигане на публичните цели.

Науката за политиките не предполага икономическия ръст като единствена или основна цел на публичното управление. Тя въобще не предполага целите, а само

⁶ За разликата между рационалността на учения и на политика (Вебер М., 2000 [Veber, M. 2000])

разработва алгоритмите за рационалното формулиране на политиките. Обяснението на нейния подход е свързано с изясняването на няколко възлови въпроса. Първият от тях е „какво представляват политиките?“, които публичните власти трябва да предприемат, за да постигат успешно колективните цели. Вторият се отнася до т. нар. „цикъл на политиките“ и особеностите на етапите в него. Третият е въпросът за инструментите, чрез които непосредствено се създават резултатите, свързани с публичните цели.

Политиките се дефинират като дейности, зад които застават публичните власти. Науката за политиките не дава пряк отговор на въпроса за съдържанието на успешните политики. Тя по-скоро формулира правила, на които тези дейности трябва да отговарят, за да може публичните цели да бъдат постигнати успешно. Три определения заедно очертават правилата за политиките. Според първото от тях политиките са „това, което публичните власти избират да правят или да не правят“ (Dye T., 1972). Акцентът е върху избора на действие, което означава - върху наличието на множество алтернативни възможности за действие. Колкото и кратко и недостатъчно да е това определение, то е съсредоточено върху един от най-важните аспекти на успешните политики, а именно – тяхната конкретна приложимост в конкретни условия. При това определение съдържанието на политиките зависи преди всичко от избора на публичните власти и в този смисъл – от факторите, които определят този избор.

Второто определение внася допълнителен смисъл. Според него политиките са „набор от взаимосвързани решения, взети от политически актьор или група актьори, който засяга избора на цели и средства за постигането им в специфична ситуация, в която тези решения са по принцип в правомощията на същите тези актьори“ (Jenkins, W. I., 1978). Акцентите са няколко. Политиките се свързват с набор от решения, а не с едно единствено решение. Освен това те предполагат избор на цели и средства за постигането им, което веднага отхвърля чисто инструменталния характер на политиките и ги обвързва с целеполагането. И накрая – зад политиките застават политически актьори, а не политически институции, което разширява изключително много кръга на вероятните участници в процеса на политиките.

Според третото определение, на което ще се спрем, заради различния акцент в него, политиките са „преднамерен курс на действие, следван от едни актьор или множество актьори за справяне с проблем или наболял въпрос“ (Anderson J., 1984). В този смисъл политиките отговарят на съществуващ проблем, а не са плод на случайно или на ценностно обосновано действие на политическите актьори и поради това са непосредствено свързани с конкретната ситуация и нейните социално-икономически характеристики.

Тези три определения заедно очертават необходимите характеристики на политиките, разбрани като процес, който рационализира публичното управление и в този смисъл ограничава възможностите за политически волунтаризъм. Те са цялостни действия на публичните власти, които се предприемат в следствие на взаимосвързани решения на оправомощените политическите актьори, състоят се от цели и средствата за тяхното постигане и са насочени към справянето с проблем. В този смисъл политиките са логически обосновани и затова рационални действия на публичните власти. Самият процес на политиките съществува, за да се компенсират слабостите на публичното управление в условията на представителна власт, свързани с ориентацията към интересите, а не към оптималното постигане на публичните цели. Подобно определение е удобно, но то е изолирано от контекста, в който процесът на политиките протича и не може да бъде възприето като единствено вярно. То е свързано с първоначалното развитие на науката за политиките, която възприема рационалността като неоспоримо тяхно качество. В рамките на тази гледна точка наличието на разнопосочност при целеполагането и липсата на съгласие за целите в политическата общност не се тълкува. При допускане за неоспоримост

на целите или поне за съществуването на ясен механизъм, който преодолява спора за ценностите, политиките са рационални, логически обосновани и насочени към търсене на оптимално решение на проблема. Науката за политиките е неоспорим фактор на инструменталната рационалност, когато целта на действията на публичните власти е предварително, ясно и неоспоримо формулирана.

Дейностите на публичните власти имат различна степен на конкретизация. Те включват както реформата на образователната система, така и въвеждането на децентрализираните бюджети, така и възлагането на отпечатването на учебници. Тези дейности се различават по степента на тяхната конкретност, като първата от тях обхваща останалите две, втората предполага поредица от под-дейности, за разлика от третата, която е отделна, единична дейност. Въпросът е „към кое от възможните равнища на конкретизация се отнася понятието „политики“?“. Всъщност то е родово понятие и се отнася към всички дейности на публичните власти, независимо от равнището им на конкретизация. Следвайки логиката на Едуард Пейдж (Page E. C., 2006) в рамките на политиките различаваме две големи групи: намерения (в смисъл на цели, а не на план) и действия. Първите са в по-голяма степен абстрактни дейности, които се нуждаят от допълнителна операционализация⁷, за да е ясно какво именно ще се предприеме като действие. Вторите са конкретни, непосредствено реализируеми дейности. От своя страна както намеренията, така и конкретните дейности се делят на по две под-групи. Намеренията се състоят от принципи, определени като общи представи (идеи) за това по какъв начин публичните дела трябва да бъдат организирани или управлявани. В съдържателен план принципите включват: приватизацията, дерегулирането, ориентацията към клиента, услуги в общността, безплатни услуги в момента на предоставянето, технологичната иновация и т.н. Втората под-група в рамките на намеренията са генералните линии (policy lines). На това равнище се дефинират начините за справяне със специфични проблеми или теми. Това равнище включва въвеждане на пазарните принципи в здравеопазването, намаляване на публичните предприятия в индустриалния сектор, въвеждане на е-управление и т.н. Това равнище в политиките конкретизира принципите като разработва начина на въвеждането им в конкретен сектор или по отношение на конкретна тема. Дори и в рамките на тази конкретизация отговорът на въпроса „какво точно ще се предприеме?“ остава без отговор.

Политиките като действия също съдържат две под-групи: политически мерки и практики. Те са непосредствено приложими, въпреки че това не означава, че допълнителни избори или уточнения не са необходими. Те са в много по-голяма степен конкретни в сравнение с политиките като намерения. Политическите мерки са конкретните инструменти, начините чрез които се постига ефект във връзка с определени генерални линии. Те включват финансови инициативи, публична собственост, регулации, директно предлагане, публично-частно партньорство и т.н. Накрая последното равнище на конкретизация включва практиките, понякога наричани в теорията „политики без дневен ред“ (Page, E. C., 2006). Тези практики се свързват с поведението на официалните служители, което подпомага приложението на политическите мерки. Според Пейдж това равнище на конкретизация в политиките се отнася към т.нар. „осъществяване“ (implementation), когато приложението на избраните политически мерки се сблъсква с неочаквани събития и процесът на постигане на резултатите трябва да се управлява така, че да се приспособи към променящата се ситуация. (Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B., 1984).

Рационалният процес предполага разработването на политиките да започне от формулирането на принципите и да приключи с използването на конкретни практики, чрез

⁷ Методите за разработване на политики са представени и анализирани от проф. Т. Танев (Танев Т., 2008 [Tanev, T. 2008])

които да се максимализират очакваните резултати. Това не означава, че при всеки конкретен случай разработването трябва да премине през всички равнища на конкретизация. По-абстрактните равнища – тези на намеренията имат по-дългосрочен характер и покриват обикновено както голям отрязък от време, така и съществена част от относително обособените сектори или теми на политиките. Дори конкретните мерки (инструментите) могат да имат дълготраен характер. В този смисъл процесът на политиките е повече процес на приемственост, в който една политика, програма или организация се замества от друга.

Науката за политиките разработва и въвежда множество линейни и циклични модели, които се характеризират с последователност на стъпките за разработване и осъществяване на политиките. Тези модели се схващат като необходими предпоставки за рационалността, а оттам и за успеха на действията за постигане на публичните цели. Една от възловите концепции в това отношение е разбирането за цикъла на политиките, според който процесът на политиките се развива в последователни етапи. В рамките на всеки от етапите се извършва част от дейността и се формулира един от елементите, чрез които политиките се разработват. Етапите са относително обособени, всеки от тях има собствена логика и особености. Зад понятието „цикъл на политиките“ се крие разбирането, че като всяка дейност политиките имат структура и именно тази структура задава последователността в цикличния модел.

Разработеният от Ласуел цикъл на политиките съдържа 7 етапа (Lasswell, H. D., 1971). Зад този модел се крие структура на политиката, която включва: информиране, популяризиране, предписание, призоваване, приложение, завършване, оценка. Макар и този модел да е относително остарял и той да има ограничено значение за текущите практики, от гледна точка на развитието на науката той има значение, защото с него се въвежда разбирането, че процесът на политиките започва с информация и завършва с приложение и оценка. Това означава, че процесът не завършва с взимането на решение, а той е резултатно ориентиран и приключва тогава, когато отговорът на въпроса „постигнати ли се целите, заради които политиките са предприети?“ може да бъде даден. Етапът на взимане на решение не е отделен като самостоятелен, относително обособен етап; той е включен в етапа „призоваване“ и носи другата много важна характеристика на процеса на политиките, а именно това, че инициацията на процеса, както и активността, свързана с предписанието на действията не произлизат задължително от оправомощените организации, които участват в разделението на политическата власт. В преобладаващия случай те произхождат от обществото – в модела на Ласуел от експертите, които отправят стимули към оправомощените организации за придаване на легитимност и за предприемане на инициативи. Особеностите на модела на Ласуел са свързани с предварителното допускане, че рационалността на политиките, т.е. намирането на оптималното действие за постигане на дадена цел е свързано в най-голяма степен с това, че политиките се разработват от експерти и чрез експертни методи.

Актуалната наука за политиката възприема друг цикличен модел. Основната причина за това е следствие от различното разбиране за контекста на процеса на политиките: докато цикълът на политиките според Ласуел протича в относително затворената общност на експертите, според съвременното разбиране за цикъла на политиките той протича в обществото, където различни групи и организации се конкурират и взаимодействат по повод постигането на общите ползи. Съвременният цикъл на политиките е опит да се създаде рационален модел на дейност, ориентирана към постигане на цел, която обаче протича и се случва чрез самостоятелни и конкуриращи се групи и организации. В този случай рационалността зависи единствено от последователността в развитието на процеса

и преминаването към всяка следваща стъпка след като предходната е приключена чрез създаването на съгласие за нейния резултат в обществото.

Възприетият в съвременната наука за политиките цикличен модел следва логиката на приложното разрешаване на проблем и съдържа 5 етапа (Howlett M., M Ramesh, and A. Perl, 2009). Структурата на политиката като дейност е логически зададена така, че да гарантира постигането на оптимален резултат, свързан с решаването на проблема и постигането на целите. Процесът започва с идентификация на проблема и отново – както при Ласуел, завършва с оценка на резултата и установяване на съответствието му по отношение на целите. Отделните етапи се различават по своето съдържание – в рамките на всеки от тях се формулира различен елемент от съдържанието на политиките и се постига съгласие между заинтересованите страни за него. Всъщност при наличието на влиятелни заинтересовани страни формулирането минава задължително през постигането на съгласие. Процесът не е или поне не е само експертен – той протича в общността и броят на участниците в него е на практика безкраен. Този брой се определя от разделението на влиянието и интересите, свързани с резултатите на политиките в конкретната общност.

Идентификацията на проблема е първият етап от структурата на политиката като дейност. В рамките на този етап един проблем влиза в политическия дневен ред на институциите и те се ангажират с решаването му. Няколко възлови тези изясняват особеностите на този. Дадена група или организация разпространява в обществото оценката си за проблема и се опитва да ангажира институциите с решаването му. Иницирането може да започне както от институциите, така и от конкретна обществена група или организация. Независимо кой иницира процеса, този етап е задължителен, защото обществото трябва да бъде ангажирано с проблема, за да стане възможно решаването му. В процеса на този етап инициращата група или организация пренася и разпространява в обществото собствената си гледна точка за съдържанието на проблема. Последният не е очевиден. По съдържание той представлява оценка на фактите като неблагоприятни. В този смисъл той не може да бъде установен чрез експертен анализ, а по-скоро се идентифицира чрез установяване на разминаването между фактите и ценностите. Гражданите и техните общности възприемат един факт като проблем в резултат на възприетите ценности, а не единствено в резултат на разпространена информация за него. Независимо от сблъсъка на ценности, а може би именно заради него, рационалният процес започва от идентификацията на проблема. Чрез нея обществото се обединява около общо тълкуване на фактите и това позволява на процеса да се развие по-нататък в посока на търсене на решение.

Вторият етап от цикъла на политиките е формулирането на политиките. В рамките на този етап се формулират целите и влиятелните обществени групи се обединяват около тях. Този етап е значително по-сложен от предходния, защото в процеса на неговото развитие част от заинтересованите обществени групи се превръщат в неключови и естествено отпадат от целеполагането, което се осъществява в рамките на т. нар. общност на политиката. Последната се обособява на основата на зависимостта и взаимовръзката между ключовите за политиките обществени групи, които са достатъчни, за да формулират и наложат на обществото целите на политиките. За съдържанието на политиките особеностите на общността на политиките има основополагащо значение. Предпоставката за рационалността на политиките обаче не е в това кой присъства в общността на политиките, или каква е връзката между участниците в нея, а само факта, че целеполагането следва идентификацията на проблема, т.е. съответства на логичната структура на политиките като дейност.

Третият етап от цикъла на политиките е взимането на решение. Това е етапът, в рамките на който политиките стават задължителни за обществото, групите или гражданите,

за които се отнасят. Формулирането, а не просто гласуването (или подписването) на решението, зависи от цяла поредица участници, които влизат в определени взаимодействия помежду си и допринасят за оптималността на политиките не толкова чрез съдържанието, което разработват, колкото чрез процедурите и практиките, които прилагат. В по-общ план, в рамките на цялостния цикъл на политиките, рационалността е следствие от това, че взимането на решение следва във времето оформянето на общност между влиятелните заинтересовани обществени групи. Така институционалната легитимация и легализация на политиките се предшества от създаването на съгласие за тях⁸.

Четвъртият етап от цикъла на политиките е осъществяването на политиките. Това е етапът, когато участниците в процеса правят преход от намерения (цели) към действия. Този етап приключва със създаването на резултатите, т.е. на конкретните промени, които не биха съществували, ако политиките не бяха предприети. Резултатите се създават чрез конкретни инструменти, чиито избор отново зависи от цяла поредица участници в процеса и от взаимодействието между тях.

Цикълът на политиките завършва с оценката на политиките. Рационалността предполага оценката да се извършва след създаването на резултатите. Именно тази оценка затваря цикъла на политиките, защото нейните изводи са предпоставка за следващата идентификация на проблема. Подобно на всички предходни етапи и оценката протича в засегнатата общност. Експертите са само част от този процес и не изчерпват участниците в него.

Така описаният модел на цикъл на политиките се опитва да примири две на пръв поглед непримирими реалности. От една страна той олицетворява логиката, ориентирана към разрешаването на публичен проблем и постигането на цел. Този модел обхваща редицата: проблем – цел – решение – инструмент – резултат – оценка. От друга – той отразява протичането на този процес в обществото, което се състои от групи с различни интереси и влияние и където съгласие за целите или конкретните мерки не съществува като предварителна предпоставка. Така цикълът на политиките трябва едновременно да води до оптимално действие и в същото време да създава обществено съгласие за него. Всъщност така разбран цикълът на политиките се опитва да се справи с въпроса за рационалността на политиките в среда, в която решаването на проблемите и постигането на целите зависи от множество независими участници, които макар и обединени от общи политически институции не се намират в йерархични отношения помежду си.

Всъщност науката за политиките и нейният подход на максимално рационализиране са приложими след като въпросът за целеполагането и приоритизацията на целите е решен. Обществото обаче не е единно. Това е причината поради която въпросът за целеполагането може да бъде решен само в два случая: или при наличието на властови ресурси, съсредоточени в ръцете на политическата власт или при наличието на култура, която да дава възможност на ключовите участници в процеса на политиките да сближават позициите си и да постигат съгласие за общите цели. По ред причини след началото на 80-те години на XX век властовите ресурси са силно дисперсирани и се контролират от различни участници, които не съвпадат задължително с формалните организации, които участват в разделението на властта. Развитието на демокрацията през този период, колкото обективно - поради структурните промени на капитализма, толкова и субективно - поради разпространението на съответните политически идеи, доведе до обособяването на независими, свободни в

⁸ Хабермас обосновава тезата за постигането на обществено съгласие като основна характеристика на делиберативната демокрация (Хабермас Ю, 1995 [Habermas, J. 1995]). В случая акцентираме единствено върху съгласието между влиятелните заинтересовани страни като необходима предпоставка за постигане на инструментална рационалност в процеса на публичните политики.

своето поведение и защита на интересите си групи и организации, които независимо от формалното разделение на властта и съществуването на легитимни механизми за излъчването ѝ, оспорват нейните решения или търсят пътища за влияние върху тях. Самата политическа власт не е в състояние да наложи волята си върху независимите групи и организации на гражданите независимо от формалното си право за това. Тези промени водят до съществен преход в стила на управление (Howlett M., 1991), която се характеризира с преход от принуда и ограничаване на индивидуалния избор към доброволно включване в постигането на публичните цели. Последното обаче е възможно единствено в случай, че интересите на засегнатите групи и организации не са напълно пренебрегнати или най-малкото – ако те се чувстват участници в процеса на целеполагането и избора на политики. Именно това променя значително ролята на администрацията. Експертната ѝ роля в политиките вече не е достатъчна. Тя трябва да използва науката за политиките, за да търси рационалното решение, но в същото време трябва да създава необходимите предпоставки за сближаване на позициите между влиятелните заинтересовани обществени групи, така че рационалното решение да става възможно. Експертната ѝ роля се допълва, а понякога дори се измества от ролята ѝ на организатор на процеса на политиките. Роля, която предполага че тя трябва да комуникира политиките, не за да осведоми гражданите за съдържанието им, а да осигури подкрепа за тях. Този процес често минава през необходимостта администрацията, като един от участниците в процеса на политиките, да преформулира собственото си решение, ако то не може да се превърне в обща за ключовите заинтересовани обществени групи позиция. Усвояването на експертната роля на администрацията е въпрос на обучение; усвояването на ролята на организатор на процеса на политиките е въпрос както на обучение, така и на промяна в ценностите и най-вече – на разбирането за ролята на администрацията в обществото.

В тази ситуация на дисперсия на властовите ресурси стигаме до съществения въпрос: „Кой или какво движи цикъла на политиките?“. Това всъщност е множеството от актьори, които взаимодействат помежду си, преследвайки на първо място собствените си интереси. Резултатът от тяхното взаимодействие е формулираното съдържание на политиките. Тези участници не са напълно независими и самоопределящи се, тъй като те съществуват в условията на конкретни социални отношения и политически идеи, които ограничават тяхното поведение (Hall P., 1997). Взаимодействието между участниците е основната характеристика на процеса на политиките. Управлението на това взаимодействие е основната задача на публичната администрация. Само чрез него търсенето на рационалност в политиките става възможно.

Въпреки тезата за промененото приложение на науката за политиките, ще се върнем още веднъж към нея, за да изясним въпросът за инструментите на политиките⁹. Това са конкретните мерки за постигане на публичните цели. Те се предприемат в рамките на осъществяването на политиките. В цикъла на политиките това е само един от етапите. В традиционното разбиране за администрацията на него се гледа по-скоро като на напълно обособена дейност, която изцяло е в административните компетенции. Това прави знанието за инструментите изключително важно, независимо от преобладаващото разбиране за администрацията.

Както всеки елемент от съдържанието на политиките така и инструментите имат самостоятелно значение. От гледна точка на логическата последователност инструментите се изработват след целите, но те от своя страна не ги предопределят, защото една и съща цел може да бъде реализирана чрез различни инструменти. Инструментите, които характеризират съвременните подходи към управлението следват логиката на

⁹ Въпросът за инструментите на политиките по-подробно е разгледан в Томова Т. 2008. [Tomova, T. 2008]

преобладаващата парадигма на политиките, според която публичните цели не се постигат пряко от държавата, а по-скоро чрез частните дейности, които тя насочва в определена посока. В този смисъл инструментите се различават най-вече по начина, по който те водят до промяна на поведението на частните организации или индивидите. Те варират от инструменти, които си служат с принуда (регулации), през мерки, които използват стимули (субсидии, данъци и такси), до инструменти, които убеждават частните организации или индивидите в необходимостта от определено поведение, което води до постигане на желаните публични цели (Bemelmans-Videc M. L., Rist R. C., Vedung E. O., 2011). Всяка публична цел може да се постигне и чрез трите групи инструменти, но по различен начин и в различна степен. Това като че ли прави изборът на инструмент очевиден. Както всичко в политика обаче, и това не е толкова лесно.

Рационалният подход към инструментите предполага те да се избират единствено от гледна точка на степента, в която водят до постигане на целите в конкретна ситуация. Съществуват множество методи за избор на инструмент. Те са много различни само на пръв поглед – всъщност се различават от гледна точка на това, коя цел приоритизират. Изборът на цел в голяма степен предопределя избора на метод. Като следствие от значението, което през последните десетилетия се придава на целите, свързани с ефективността, икономическите и финансовите методи (анализ разходи-ползи и анализ разходи-цели) имат преобладаващо присъствие в практиките. Независимо от метода обаче, рационалният избор има една и съща логика. При него се стъпва на предварителното въвеждане на индикатори за целите и се прави предвиждане за резултатите, до които използването на конкретния инструмент ще доведе. Избира се този инструмент, за който има най-висока степен на съвпадение между резултатите и индикаторите за целите. Заради възможното, дори задължителното противоречие между целите (няма инструмент, който постига едновременно всички желани цели) рационалният избор се сблъсква с необходимостта от приоритизация. Това задължително ограничава рационалността, защото изборът на целите, зависи от ценностите, а не от една безотносителна към преобладаващите желания логика. Заради избора на целите, както и заради необходимостта от тяхната приоритизация изборът на инструменти, както и правенето на политики никога не са докрай рационални. Това твърдение има и обратна страна – именно изборът на цели води до наличието на много гледни точки към политиките в едно общество или общност от хора.

Рационалността в избора на инструмент се ограничава допълнително от влиянието на интересите на заинтересованите обществени групи върху този процес. Инструментите въпреки привидно техническия си характер, не са безотносителни към тези интереси. Връзката между конкретните мерки на политиките и интересите на заинтересованите страни се засилва при използването на доброволните инструменти, които прехвърлят функции към частни организации и допринасят за развитието на частните дейности, независимо от това, че постигат в крайна сметка публични цели. Тези инструменти се използват преимуществено през последните десетилетия, тъй като са неразривна част от либералната парадигма на политиката, която нормативно защитава необходимостта от ограничаване на ролята на държавата. Доброволните инструменти непосредствено облагодетелстват определени частни интереси. Използването на тези инструменти предизвиква конкуренция между частни организации. Именно от тази конкуренция се очаква цените на публичните услуги да падат, а качеството им да се повишава. Независимо дали те постигат това очакване или не, те винаги стимулират частните дейности и по този начин удовлетворяват определени частни интереси. Това обяснява и натиска на същите тези интереси в процеса на избор на инструменти. Същественият въпрос е „може ли този процес да бъде изолиран от подобен натиск и изборът на инструменти да зависи единствено от

рационални съображения?“. Всъщност, по-скоро не. Доброволните инструменти се основават на конкуренцията между частни организации. Те се конкурират не за пазарни ниши, а за доказване на предимства пред администрацията. Това прави процесът на избор на инструмент „отворен“ за влияние на частни интереси.

Не само влиянието на интересите ограничава рационалния избор на инструменти. Влиянието на идеите и на знанието също видоизменя рационалния подход към конкретните мерки на политиките, макар и по друг начин. На пръв поглед това твърдение съдържа противоречие – от една страна рационалният подход е свързан с въвеждането на научните методи в изработването на политиките, от друга – влиянието на идеите и знанието върху този процес ограничава рационалността. Всъщност става дума за различен начин на включване на науката, които въздействат противоречиво върху процеса на политиките. Рационалността е следствие от използването на научни методи при операционализацията на намеренията и избора на инструменти в случаите, когато основните цели на политиките са предварително формулирани и публичен спор за тях не се води. Ако знанието се използва, за да се докаже необходимостта от възприемането на конкретни основни цели, то това по-скоро ограничава рационалността, защото тези цели се извеждат от конкретния политически и обществен контекст и се възприемат като задължителни. В този втори случай по-скоро става дума за идеологизация на подходите, които се възприемат като необходими, независимо от конкретната ситуация. Това ограничава рационалността, защото не съществуват, а и не се търсят, каквито и да било доказателства за приложимостта и очакваната резултатност на прилаганите мерки. Такъв е случаят на възприемането на пазарния подход към политиките като основен, независимо от особеностите и характеристиките на обстоятелствата, към които той се прилага. Този подход може да доведе до желани резултати, т.е да е рационален, само в случаите, когато той е съобразен с конкретните обстоятелства. Доказването на приложимостта на един подход без оглед на ситуацията няма нищо общо с рационалността на публичните политики, дори когато то е облечено в научни аргументи. Същото важи и за социалния подход към политиките – подобно на пазарния и той е приложим и следователно може да отговори на критериите за рационалност само с оглед на конкретната ситуация. В този смисъл не всяка наука е полезна за рационалното изработване на политиките. Тази, която аргументира подходи и която приоритизира обществени цели ограничава рационалността на политиките. Точно обратното - тази, която разработва и прилага методи за сравнителен анализ на алтернативни инструменти (анализ на политики) допринася и подкрепя рационалността.

Всъщност науката за политиките и нейната претенция за рационалност се сблъсква с вътрешни противоречия, заради които приложението ѝ само по себе си не гарантира оптималното постигане на желаните резултати. Дори тя свършено да разработи стъпките в изработването на политиките, дори тези стъпки да бъдат еднозначно възприети от административните структури, дори експертите, които участват в процеса да имат изключителни умения и експертиза за анализ на политики, постигането на рационалност предполага наличието на няколко предварително изпълнени условия –наличие на съгласие за основните цели и запазване на процеса на политиките от влиянието на груповите интереси. И двете условия в съвременните условия по ред причини изглеждат по-скоро непостижими.

От една страна рационалността се ограничава от спора за целите. Дори в затворения свят на експертизата са сблъскват три вида цели, които съдържателно могат да бъдат и различни, и противоречиви: това са от една страна целите на организацията, за която анализът е предназначен; от друга – това са целите, чрез които се идентифицира самият експерт; от трета –това са целите, които преобладаващата наука аргументира като

необходимими. Това дава основание на някои автори да говорят за „етични конфликти в професията „анализатор на политиките“ (Weimer, D. L., A. R. Fining, 1999). Тези етични конфликти се усложняват от липсата на съгласие за целите в обществото или общността и от наличието на спор между обществените групи и организации в процеса на формулиране на политиките. Така към професионалния конфликт се добавя принципната невъзможност експертът самостоятелно да отговори на въпроса „какво общността иска?“. Нито политическите институции в рамките на политически организираното общество, нито науката, която също изхожда от предварителни ценностни допускания и затова не е единствена, могат еднозначно да преодолеят тази невъзможност.

Второто ограничение на рационалността – влиянието на груповите интереси в процеса на избор на инструменти, по същия начин трудно подлежи на корекция. Традиционната теория за администрацията почива на абсолютното отхвърляне на влиянието на подобни интереси върху експертните дейности, свързани с общественото управление. Светът обаче, западният свят, се разви по друг начин – след 80-те години на XX век държавата, която политически организира нацията, по ред причини се оказва тясна за частните интереси. Като следствие от тази промяна държавата се превръща в партньор на частните организации – партньор, който формулира целите чрез взаимодействие с тях и който постига същите тези цели чрез тях. Принципно противоречие между общо и частно, което е в основата на традиционната теория за администрацията, отстъпва на разбирането за възможното, дори за необходимото сътрудничество между тях. Именно това отваря процеса на политиките за частните и груповите интереси. Тяхното присъствие в процеса на политиките не се разбира като корупционен процес, в който частното измества общото, а като процес на конкуренция между частни интереси за оптимално създаване на обща полза.

В тази ситуация поведението на администрацията, ориентирано към търсене на рационалност, не може да бъде ограничено до използването на науката за политиките. Заради много силното влияние на груповите интереси в процеса на формулиране и постигане на целите на политиките, рационалното поведение на администрацията включва и необходимостта от управление на взаимодействието между и със заинтересованите обществени групи в този процес.

УПРАВЛЕНИЕ НА ПОЛИТИКИТЕ

Понятието „общност на политиката“¹⁰ (policy community, issue network, subgovernment) само по себе си е предизвикателство за традиционната теория за администрацията. Според него, не експертите, а общност от обвързани помежду си заинтересовани страни формулират целите на политиките. Сред тези заинтересовани страни откриваме както представители на публичните власти¹¹, така и представители на обществени организации и групи, така и представителни на външни или международни организации. Особеност на общността на политиките е нейният хоризонтален характер и принципната равнопоставеност на участниците в процеса на формулиране на целите, независимо от разликите във формалните им правомощия или във властовите им ресурси. С понятието „общност на политиките“ дейностите за постигане на публичните цели зависят колкото от

¹⁰ Понятието се появява още през 70-те години на миналия век в изследванията на политиката на САЩ, за да обясни промените във функционирането на американската политическата система (NECLO, H. (1978).

¹¹ Общността на политиката не се оформя на равнище електорално пространство или в законодателната или изпълнителната власт. Тя съществува в „отвъдния свят на комитетите, държавните служители, професиите, групите по интереси...“ (Marsh D., Rhodes R. A. W. (1992). За общностите на политиките по-подробно в Брайкова Т. (2004) [Braikova, T. 2004]

държавата и нейната администрация, толкова и от влиятелните организации, свързани с обществото или международната система. Това променя радикално разбирането за характера на публичното управление. Според това разбиране публичното управление не е „затворено“ в кабинетите на политическата и административната власт, а зависи в съдържателно отношение (избор на цели и инструменти) от взаимодействието на тези власти с влиятелните обществени и международни организации. Конкретните форми на това взаимодействие включват директна или опосредствана комуникация за изясняване на позициите и за търсене на обща гледна точка. За наличие на взаимодействие може да се говори дори и без пряка комуникация, в случай че позициите на участниците се имат предвид при изработването на политиките. При всички случаи взаимодействието предполага отчитане на различни по своя характер интереси или позиции и намиране в крайна сметка на гледна точка, която се възприема от всички участници, без това задължително да означава, че съответства напълно на интересите им.

Конкретните форми на взаимодействие между представителите на политическата власт и тези на обществото и на международните организации в голяма степен зависят от причините, които стоят в основата му. Извеждането на тези причини е свързано в голяма степен с отговора на въпроса „Защо организациите, които участват във властта, приемат сътрудничеството с организации извън нея, независимо обществени или международни?“. Тези причини варират от доброволно приемане, основано най-вече на идейна и ценностна близост до зависимост, основана на различни, но най-често на финансови фактори. Тази систематизация на причините за взаимодействието е повлияна по-скоро от причинните фактори на конвергенцията (Knill, C. (2005) и се отнася повече до включването на външните организации в процеса на политиките. Тя, според нас, е напълно приложима и по-отношение на обществените организации. За тях често се смята, че най-вече заради идеята за гражданските права и свободи и като следствие от възприемането ѝ от политическата власт те присъстват в процеса на политиките. Всъщност в много случаи овластените организации и осъществяването на техните правомощия са обвързани с реализацията на интересите на определени обществени организации – такъв е случаят с бизнеса, от който зависят работните места на определена територия и приходите в публичните бюджети. Едва ли една държава или една община може да постига целите си, ако пренебрегне напълно интересите на бизнеса и на неговите организации. По същия начин държавните организации могат да зависят от неправителствени организации, които имат авторитет и на които гражданите са склонни да вярват. В този случай „разменната монета“ на зависимостта е общественото доверие. Независимо, че за принуда като причина за взаимодействието между организациите, свързани с политическата власт и тези от обществото рядко можем да говорим, все пак и тя е възможна в случаите, когато властта е разменила влиянието си срещу получаването на определени преимущества. Независимо, че някои от формите на взаимодействие са уязвими от морална гледна точка, много трудно е да поставим границата между допустимото и недопустимото, когато става дума за навлизането на частни интереси в процеса на политиките. Кой частни интереси, съответно кои обществени организации са полезни за политиките и кои – не са, е въпрос, на който трудно може да се отговори извън контекста на конкретната ситуация. Още по-трудно могат да се въведат правила, които да прокарат границата между допустимото и недопустимото взаимодействие. Именно това налага общностите да бъдат организирани и направлявани, а процесът на политиките – управляван, за да се ограничат лошите практики и в крайна сметка да се максимализира резултатът от политиките.

Общностите на политиките са специфични по вид. Те се различават на основата на поредица от критерии, сред които дълготрайността им е вероятно най-важният. Общността,

която дълготрайно влияе на политиката – мрежата на политика¹², повдига поредица въпроси във връзка със своята легитимност. Като всяка общност на политиката мрежата съществува в практиките и не е регламентирана в правото (Marsh D., Rhodes, R. A. W. (1992)). Тя е естествен резултат от ресурсната обвързаност на участниците в нея – те се допълват помежду си, така че да постигнат споделените си цели, които съвпадат с целта на публичните политики. Ако това е моментно, съответстващо на ситуацията и ситуационното разпределение на влиянието и властта образувание, което е предпоставка за ефективното постигане на публичните цели, тогава то изглежда допустимо. Дълготрайната, установената мрежа на политиките обаче влияе на политиките независимо от това, че разпределението на влиянието в обществото се е променило и са се появили нови участници, които в много по-голяма степен могат да допринесат за крайния резултат. Подобна мрежа е пречка за промяната, защото тя като правило възпроизвежда съществуващото състояние. Ако мрежата не съответства на обществено-икономическата ситуация, тя не създава условия за рационалност. В този смисъл съществуването ѝ е противоречиво – ако отразява съществуващото разпределение на общественото влияние тя допринася за резултатността на политиките, ако тя отразява минали състояния, тя по-скоро пречи на резултатността. В този смисъл мрежата не бива да се демонизира сама по себе си¹³. Необходимо е да се предприемат мерки, които да я насочват в посока на рационалното постигане на публичните цели. Тази задача може да се осъществява единствено от административните структури и техните представители. Те са единствения участник в общностите на политиките, които имат съответстващ на писаното право и поради това - легитимен ангажимент към целите, инструментите и резултатите на публичните политики.

Всъщност ако общностите на политики, както и техният вариант – мрежите, са важни за изследванията и практиките на политиките, то е защото те изработват техните цели и инструментите. Особеностите на участниците в общностите (особено в мрежите), както и връзката между тях са факторите, които имат непосредствено значение за съдържанието на политиките. Това е причината, поради която влиянието на администрацията върху тях е предпоставка за постигане на рационалност. Проблемът идва от трудността еднозначно да се дефинира какви характеристики трябва да има общността на политиките, за да води до рационално постигане на желаните цели.

На пръв поглед общността на политиките, в която по дефиниция се разменят идеи и гледни точки, зад които много често стои размяна на интереси и влияние (Atkinson M. M., Coleman, W. D. (1992)), няма и не може да има нищо общо с търсенето на рационалност. Сплотяването на общността около обща позиция за целите и инструментите на политиките е следствие не толкова от търсенето на оптимално решение, което характеризира по-скоро експертната, затворена в малки колективи дейност, а от търсенето на решение, което позволява на участниците в общността да останат заедно и да запазят положението си в процеса на политиките и в обществото като цяло. Всъщност това е най-голямото съвременно противоречие на публичните политики. Развитието на капиталистическата обществена система върви в посока, която не подкрепя рационалността, а по-скоро стимулира хаоса в процеса на политиките. Две са тенденциите, които основно задават тази посока: увеличаването на броя на заинтересованите страни и на участниците в

¹² В конкретните изследвания на „мрежите на политиките“ се приема, че доказателства за съществуването им може да се изведе на основата на изследване на практиките, което обхваща най-малко 10 годишен период (Marin B., Mayntz, R. (1991))

¹³ Мрежата се появява като понятие с негативна конотация поради факта, че тя „заобикаля“ институциите на демокрацията и „вкарва“ в политиките формално нелегитимни участници.

изработването на политиките от една страна и очертаването на общностите и мрежите на политиките – от друга.

Броят на участниците се увеличава заради дисперсията на властови ресурси и непрекъснатата поява на нови, влиятелни личности, групи и организации, които имат отношение към постигането на публичните цели. Този процес на дисперсия на властта освен от обективни тенденции, свързани с очертаването на глобалния пазар и технологичната промяна се стимулира и от преобладаващите либерални идеи за индивидуалните свободи и гражданските права. Поне за момента и въпреки плахата поява на идеи, които се опитват да върнат властта „на едно място“, процесът на дисперсия на властовите ресурси и заедно с това – на нарастване на броя на участниците в изработването на политиките, изглежда необратим. Основните подходи, които са неотменна част от съвременната парадигма на политиките – дерегулацията и децентрализацията, „работят“ в тази посока.

Очертаването на общностите на политиките – втората тенденция, която в съвременния контекст застрашава рационалността на политиките, към момента също изглежда необратимо. Отварянето на процеса на политиките към обществото не може да безкраен. Ако тази тенденция не бъде ограничена по някакъв начин тя води до хаос, в който никакви политики не могат да бъдат формулирани, още по-малко предприети. Хаосът естествено се подрежда чрез затварянето на общностите на политиките и ограничаването им до няколко на брой влиятелни участници. По този начин става възможно едновременно представителите на обществото да присъстват в процеса на политиките и в същото време да се стига до решение и до осъществяване на мерките, които да доведат до постигане на публичните цели. Този процес на затваряне е следствие от взаимното разпознаване на влиятелните участници (Rhodes, R. A. (2006), които на основата на допълващите се ресурси са в състояние да наложат своята гледна точка към публичните цели. Общностите на политиките въвеждат порядък в хаоса на конкурентните групови интереси. Не е пресилено ако кажем, че съвременната демокрация функционира и води до (относително) постигане на публичните цели благодарение на общностите на политиките, които успяват да организират обществената енергия и да я насочат в определена посока. В този смисъл всички процеси и усилия, които позволяват на общностите да се обособят, работят в полза на рационалността въпреки привидния им ирационален характер.

Общностите на политиките не са нов политически модел, не са нова форма на власт. Те не променят демокрацията като система от политически институции, а само я допълват като създават необходими предпоставки политиките да се случват. Благодарение на това те подобряват демокрацията в условията на дисперсирани властови ресурси и липса на обединяващ, неоспорван политически център.

Къде е администрацията в целия този, стремящ се към порядък, хаос от групови интереси? Тя не е просто, дори не е преди всичко страна в него. Тя е негов организатор. Тъй като общностите са ирационални по предварително допускане, а в същото време те по естествен начин подреждат влиятелните обществени интереси, администрацията следва да ги „управлява“ не чрез неприложимите властови механизми, които тя така или иначе не притежава, а чрез способите на убеждението, медиацията, организирания обмен на идеи и аргументи (Петров С., 2015 [Petrov, S. 2015]). Това „управление“ постига резултатите си, ако позициите на участващите страни се сближат. По този начин броят на участниците без да се променя (никой не е изолиран), всъщност се намалява благодарение на намалените или напълно преодолените разлики в позициите на участниците. Целта на този вид „управление“ не е обществото да приеме гледната точка на администрацията, а да се стигне до обща позиция, която не може да удовлетвори всички, но може да бъде приета от всички или поне да не бъде оспорена от никой.

Ако съвременните предизвикателства за рационалността са свързани с особеностите на властта, означава ли това, че науката за политиките на Ласуел вече не е необходима? Всъщност не. Ориентацията към рационалността продължава да бъде водещ мотив в поведението на администрацията, която няма или поне не трябва да има интереси, свързани с резултата на политиките. Проблемът идва от там, че процесът на политиките на зависи само от нея. Това е и причината, поради която администрацията трябва да създава подкрепа сред влиятелните заинтересовани страни за оптималното решение. За да е успешен този процес трябва да следва модела на цикъла на политиките – създаването на подкрепа трябва да започва от формулирането на основния проблем, да минава през формулирането на целите и индикаторите за тях, през идентификацията на инструментите и на резултатите и да достига до оценката за успеха на политиките. Да се следва модела на цикъла на политики, това само по себе си е предпоставка за постигане на рационалност. Най-важната предпоставка обаче е самата подкрепа. При липсата на подкрепа процесът се обърква и вероятността да постигне резултатите, заради които е предприет, намалява.

Създаването на подкрепа за едно решение, което е разработено от администрацията като рационално, е предизвикателен, но все пак относително лесен процес. Проблемът е в това, че в ситуацията, която описахме и която се характеризира с наличието на множество заинтересовани страни с различни интереси и ценности, той рядко се случва. Това е процес от администрацията към обществото – администрацията формулира решението и предизвикателството е свързано единствено със създаването на обществена подкрепа за него. Ако се появи различна позиция, която да се противопостави на предложението на администрацията, влизаме в друга логика, която предполага дебат и намиране на решение, което удовлетворява всички участници – труден процес, поради това, че рационалността сама по себе си не е аргумент.

Далеч по-сложна е ситуацията, в която процесът е обърнат и е инициран от обществена организация. В този случай гаранции за рационалността в началото на процеса няма. Той може да започне с една неясна, неразработена идея. Възможно е разбира се, обществената организация, която иницира процеса, да притежава капацитет за разработване на политики чрез научни методи. Така или иначе процесът инициран „отдолу“ изцяло протича като дебат, в който администрацията участва повече като участник, отколкото като организатор. И в този случай обаче тя трябва да насочва процеса към търсене на рационалното решение.

Най-сложна изглежда ситуацията, в която в обществото се сблъскват две противоположни позиции, защитавани от две различни обществени групи. В предишните два случая администрацията е изправена пред една обществена група, независимо от посоката на инициацията на процеса. Това улеснява търсенето на рационалност, поради относително по-голямата вероятност за постигане на съгласие. Разбира се именно в тези случаи е възможно определени частни интереси да се превърнат в политики. В ситуацията, в която администрацията е изправена пред две групи с различни или противоположни интереси, търсенето на рационалност става много трудно, защото процесът се измества към търсенето на съгласие. Тогава е възможно да се стигне до вариант, който се различава от оптималния, но затова пък позволява на влиятелните участници в процеса да запазят положението си в общността и отношенията помежду си.

Невъзможна за рационално решение изглежда ситуацията, в която администрацията е изправена пред повече от две групи. Колкото по-голям е броят на обществените групи, толкова намалява вероятността за намиране на оптимален вариант. В този случай ролята на администрацията като организатор на процеса придобива изключително значение, защото единствената възможност за намиране на каквото и да било решение – рационалността е

почти непостижима, минава през намаляване на броя на вариантите за решение, които участниците защитават.

Всъщност не можем да напишем рецепти или сценарии за поведението на администрацията. Голямото предизвикателство е, че тя трябва да има едновременно два типа умения: от една страна умения за формулиране на оптимални решения, от друга – умения за управление на процеса на политиките, в който участват множество заинтересовани страни. Допълнително тя трябва да използва тези умения в разнообразни ситуации, които варират както от гледна точка на проблематиката, така и от гледна точка на участниците. Ориентацията към рационалността предполага контрол и върху двата аспекта. Отдалечаването от конкретната проблематика не позволява да се изработи приложим и надежден вариант за решение. Загубването на контрола върху общността на политиката води или до невъзможност да се предприеме каквото и да било действие или до решение, което няма нищо общо с рационалността.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ОТ ПРАКТИКИТЕ ОТНОВО КЪМ ТЕОРИЯТА

В условията на съвременната демокрация формулирането и рационалното постигане на общите цели е трудно заради свободното изразяване на множество групови интереси. Въпреки че политическите институции подкрепят и приоритизират тези интереси, публичното управление е в голяма степен отворено за всеки от тях и при определени условия става зависимо от тях. Ориентацията към политиките внася нов ред в тези отношения, защото безотносителната към интересите експертиза, ориентирана към търсенето на рационалност „влиза“ в процеса на формулиране и постигане на публичните цели.

Съвременното развитие на демокрацията създава нови предизвикателства заради появата на нови влиятелни и/или заинтересовани участници, които оказват натиск не просто върху политическите институции, а директно върху процеса на политиките. Така се оформят общностите и мрежите на политиките. Това превръща експертизата в един от многото участници, които разменят идеи и интереси в процеса на изработване на политиките. Ориентацията към политиките и търсенето на рационалност са подложени на огромни предизвикателства, защото заради увеличаването на броя на участниците процесът на политиките се пренасочва към търсене на решение, което удовлетворява участниците и им позволява да запазят предимствата си. Така рационалността става жертва на договореността. Тази промяна създава ситуации, която изглеждат напълно неуправляеми. Това обаче е само привидно. Управлението на общностите на политиките е възможно, ако публичната администрация разработва и планира публичните политики заедно и чрез влиятелните обществените организации без да загубва ориентацията си към рационалността. Това превръща администрацията в един от участниците, който има своя (рационална) позиция, но използва всички методи за създаване на обществена подкрепа и сближаване на позициите на влиятелните участници в процеса. Подобно поведение е възможно ако тя е в състояние да аргументира и защитава своята позиция, но и да я променя в полза на постигането на обществена подкрепа при наличието на достатъчно аргументи за това.

Тази ситуация не е идеален модел. Тя е реалност, която създава повече проблеми, отколкото решения. Поведението на администрацията само по себе си, дори то да отговаря на предизвикателствата, не е в състояние надеждно да компенсира несигурността на този модел. Той много често създава политики, които нямат нищо общо с рационалността и представляват само малка крачка към постигане на публичните цели.

Това не е песимистичен сценарий за публичните дела, а само аргументация на тезата, че при наличието на множество участници процесът на политиките е много по-важен от решението и че способността на администрацията да управлява и организира общностите на политиките е по-съществена от уменията ѝ да формулира вариантите за решения.

Съвременната теория всъщност се сблъсква с нов въпрос: този за управлението на политиките и за методите, чрез които те могат да бъдат ориентирани към рационалността, въпреки наличието на множество участници и обмяна на идеи и интереси между тях. Това е въпрос, на който теорията на администрацията засега дава само откъслечни отговори.

БИБЛИОГРАФИЯ

Брайкова, Т. (2003). Публичните политики. Подходи и методология на изследването и анализа, УИ „Св. Климент Охридски“, С. [Brajкова, Т. (2003). Publichните politiki. Podhodi i metodologiJa na izsledvaneto i analiza, UI „Sv. Kliment Ohridski“, S.]

Вебер, М. (1993). Протестантската етика и духът на капитализма. Хермес, С. [Veber, M. (1993). Protestantskata etika i duhat na kapitalizma. Hermes, S.]

Вебер, М., (2000). Ученият и политикът. ЕОН 2000. С. [Veber, M., (2000). UcheniJat i politikat. EON 2000. S.]

Маринов, Ал. (2016). Между еволюцията и социалното инженерство. Теория и практика на административните реформи. Иврай. С. [Marinov, Al. (2016). Mezhdru evoljucijata i socialното inzhenerstvo. TeoriJa i praktika na administrativnite reformi. Ivraj. S.]

Петров, С. (2015). Промяна на публичните политики чрез учене и обмен на знания, сп. Политически изследвания, бр. 3-4, С. 2015, с. 121-146 [Petrov, S. (2015). PromJana na publichните politiki chrez uchene i obmen na znaniJa, sp. Politicheski izsledvaniJa, br. 3-4, S. 2015, s. 121-146]

Танев, Т. (2008). Анализ на публичните политики. Военно издателство“, С. [Tanev, T. (2008). Analiz na publichните politiki. Voenno izdatelstvo“, S.]

Томова, Т. (2008). Изработване на политики, програми, проекти. Българско училище за политика. С. [Tomova, T. (2008). Izrabotvane na politiki, programi, proekti. Balgarsko uchilishte za politika. S.]

Фотев, Г. Г. (1979). Социологическите теории на Е. Дюркем, В. Парето, М. Вебер: Критически сравнителен анализ. Наука и изкуство. С. [Fotev, G. G. (1979). Sociologichesките teorii na E. Djurkem, V. Pareto, M. Veber: Kriticheski sravnitelen analiz. Nauka i izkustvo. S.]

Хабермас, Ю. (1995), Структурни изменения на публичността. Център за изследване на демокрацията, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 1995. Habermas, Ju. (1995), Strukturni izmeneniJa na publichността. Centar za izsledvane. na demokraciJata, Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Ohridski“, 1995.

Anderson, J. E. (1984). Public policy and politics in America. Harcourt Brace.

Atkinson, M. M., & Coleman, W. D. (1992). Policy networks, policy communities and the problems of governance. Governance, 5(2), 154-180.

Bemelmans-Videc, M. L., Rist, R. C., & Vedung, E. O. (Eds.). (2011). Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation (Vol. 1). Transaction Publishers.

- Dye, T. R. (1972). *Understanding Public Policy*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, 275-296.
- Hall, P. A. (1997). The role of interests, institutions, and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. *Comparative politics: Rationality, culture, and structure*, 174-207.
- Heclo, H. (1978). Issue networks and the executive establishment. *Public Adm. Concepts Cases*, 413, 46-57.
- Howlett Michael, M Ramesh, and Anthony Perl. (2009). *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Third Edition, Oxford University Press.
- Howlett, M. (1991). Policy instruments, policy styles, and policy implementation. *Policy studies journal*, 19(2), 1-21.
- Jenkins, W. I. (1978). *Policy analysis: A political and organisational perspective*. London: M. Robertson.
- Knill, C. (2005). Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European public policy*, 12(5), 764-774.
- Lasswell, H. (1951). *The policy orientation. Communication Researchers and Policy-Making*.
- Lasswell, H. D. (1971). *A pre-view of policy sciences*. Elsevier publishing company.
- Lasswell, H. D., Lerner, D., & Fisher, H. H. (1951). *The policy sciences: Recent developments in scope and method*. Stanford University Press.
- Marin, B., & Mayntz, R. (1991). *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations*. Campus Verlag.
- Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy networks in British government*. Clarendon Press.
- Moran Michael, Martin Rein, and Robert E. Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, 2006.
- Page, E. C. (2006). The origins of policy. *The Oxford handbook of public policy*, 207-227.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1984). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Univ of California Press.
- Rhodes, R. A. (2006). Policy network analysis. *The Oxford handbook of public policy*, 423-445.
- Torgerson, D. (2007). Promoting the policy orientation: Lasswell in context. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, by F. Fischer, GJ Miller and MS Sidney, 15-28.
- Weimer, D. L., A. R Fining. (1999). *Policy Analysis. Concepts and Practice*. N. I, Prentice Hall, 3rd ed.
- Weber, M. (1946). *Bureaucracy. From Max Weber: essays in sociology*, 196, 232-235.