

АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ

КАПАЦИТЕТ ЗА ПОЛИТИКИ В АДМИНИСТРАЦИЯТА

Александър Маринов

Резюме

Макар и по твърде различни причини, през последните две десетилетия непрекъснато се засилва усещането, че съвременното публично управление среща сериозни трудности при разработването и прилагането на „добри“ публични политики. Капацитетът за политики (policy capacity) в условията на XXI в. все по-настойчиво изисква по-широко разбиране за функционалните взаимовръзки на политиките и способност за стратегическо балансиране и преразпределяне на ресурси между различни програми. Вниманието към капацитета за политики се дължи и на редица външни спрямо системата на публичното управление и администрацията фактори. Като цяло, те действат по посока на ограничаване на възможността за напълно автономно (едностранно) действие от страна на правителствата, които са принудени да се съобразяват с редица други обстоятелства и процеси.

В настоящата статия идеята за „добри“ политики се свързва със способността на публичното управление съществено да променя статуквото в определена, желана посока. Т.е., допуска се, че добрите политики, разработвани и прилагани от едно правителство и неговата администрация, трябва да бъдат дългосрочни, стратегически, проактивни, отличаващи се с добра междусекторна координация, и т.н. Процесът на разработване на политиките е анализиран и оценяван на основата на критерия, отразяващ прилагането на научни знания в управлението и способността да се подготви и предостави компетентен съвет по политиките (policy advice).

THE POLICY CAPACITY IN PUBLIC ADMINISTRATION

**Dr. Alexander Marinov,
Assoc. professor,
Department of Public Administration,
Sofia University**

Abstract

The purpose of this paper is to develop an understanding of the policy capacity in contemporary public administration. According to many observers, several factors have eroded the policy capacity in administration, but the paradox is that the same factors make the capacity to deal analytically with policies all the more important. Amongst them globalization of policy, increased importance of the horizontal dimension of government policy, growing fiscal restraints, new “politicization” of policy, changing definition of the role of civil servants and participatory public ethos are mentioned. The policy capacity in administration is conceptualized as capability to make more significant departures from the status quo and to make those changes successfully. It means that “good” policy making would involve administrative competence that would drive government to make longer-term, strategic policy choices.

For the purposes of this paper an approach is chosen that focuses on the quality of policy decisions in more substantive sense; it attempts to assess the utilization of knowledge within the policy-making process. We can evaluate policy making along a variety of dimensions, but one of the most important is the utilization of knowledge and the capacity to generate and apply policy advice effectively in order to make policies “better”. An attempt is made to answer the traditional five questions: who, what, when, where and why, but beginning with “What?” In the

context of administration contribution to policy making and its capacity to make good policy, the issue of what sort of information is needed, whether it exists, and what to do if it does not exist is in some ways the most difficult and most crucial of these questions.

1. Защо проблемът за капацитета за политики се превърна във фокус на дискусиите за съвременното публично управление?

Макар и по твърде различни причини, през последните две десетилетия непрекъснато се засилва усещането, че съвременното публично управление среща сериозни трудности при разработването и прилагането на „добри“ публични политики.¹ Ситуацията се усложнява не само от рязкото активизиране на взаимоотношенията между публичния и частния сектор, но и от нарастващото значение на хоризонталните аспекти на публичното управление. Съвременната практика на всички развити страни се отличава с мрежи на политиките, включващи сложни връзки както между отделните институции и звена на администрацията, така и между тях и различни групи на интереси и други заинтересовани страни, участващи активно в процеса на разработване и прилагане на политиките.

Става практически невъзможно да се изолират напълно отделните проблемни области и насочените към тях програми, което поставя нови изисквания към механизмите на координация. (Това е основната причина капацитетът за координация да се разглежда като самостоятелен компонент на административния капацитет.) Следователно, капацитетът за политики (policy capacity) в съвременни условия все по-настойчиво изисква по-широко разбиране за функционалните взаимовръзки на политиките и способност за стратегическо балансиране и преразпределяне на ресурси между различни програми.

Тази тенденция на свой ред поставя нови изисквания към изграждането на аналитичния капацитет в сферата на политиките. Вземането на решения относно координирането на различни програми предполага способност да се оценяват сравнителните предимства на множество програми с оглед постигането на ключовите цели на публичното управление и да намира оптималният „микс“ между тях.

Фокусирането на вниманието към капацитета за политики обаче се дължи и на редица външни спрямо системата на публичното управление и администрацията фактори. Като цяло, те действат по посока на **ограничаване на възможността за напълно автономно (едностранно) действие от страна на правителствата**, които са принудени да се съобразяват с редица други обстоятелства и процеси.

Най-очевидният от тези фактори е феноменът на **глобализацията**. Въпреки че тезата за „всеомогъществото“ на глобализацията се превърна в клише, в нея има значителна доза истина. Вече нито една политика не може да се разглежда като изцяло „вътрешна“, следователно публичното управление е в състояние да контролира едва част от факторите, действащи в сферата на публичните политики. Влияние за успеха или провала на повечето политики оказват не само институциите на други държави и междуправителствени организации, но и разрастващата се мрежа от международни неправителствени организации и, разбира се, глобализирания пазар. Поради това, ако иска да създаде и приложи успешни политики, публичното управление трябва да борава с много по-гъвкави, „скоростни“ и прецизни инструменти, отколкото преди.²

¹ Възприемам подходът за разбиране на понятието „публични политики“ или „конкретни политики“, предложен от Танев, Т. (2008) Анализ на публичните политики. С.: Военно издателство, с. 11-16

² Вж. Savoie, D. (1995). "Globalization and Governance." In: Governance in a Changing Environment, Savoie, D. and G.B.Peters (Eds). Montreal: McGill/Queen's University Press, p. 33-38.

Глобализацията на процеса на политиките е свързана с друга важна промяна във външната среда на публичното управление – **засилването на ролята на неговия хоризонтален компонент**. Проблемите, представляващи обект на въздействие на политиките, все по-трудно могат да бъдат решавани в рамките на конвенционалните административни структури. В случая връзката с глобализацията произтича от факта, че засилената международна конкуренция влияе върху ключови вътрешни политики като социалната защита, образованието и заетостта. Освен това, глобалното засилване на вниманието към проблемите на групите в неравностойно положение окуражава редица общности (хората в третата възраст, жените, хората с увреждания и др.) да настояват за цялостно третиране на техните проблеми със съответни системни политики и услуги, което на свой ред изисква нов подход при проектирането и прилагането на политиките. Доколкото публичното управление по традиция е една йерархична и секторно разделена система, тези нови условия и изисквания още по-ясно открояват неговия недостатъчен капацитет за координация в цялостния процес на политиките.

Третият съществен външен фактор идва от **засилената възискателност на обществото към обосновката на публичните разходи**. Никое правителство вече не може да си позволи да харчи „на воля“ за различни нови идеи – от него се изисква точен анализ на ползите и разходите, както и гаранции за постигането на целите на съответните политики, вкл. все по-голяма ефикасност. От това произтича друго ограничение – всяко правителство трябва да е способно да проявява висока способност за избирателност и структуриране на приоритети, което е същността на стратегическото мислене и управление. Цената на разхищението става неприемливо висока, както в политически, така и в икономически план.

Финансовите ограничения поставят още един проблем – изискването за перфектен дизайн на политиките излиза на преден план, но в същото време много от проблемите, с които се сблъсква публичното управление, не са дотолкова изяснени или разбрани, че да позволят оптимално конвенционално планиране на съответната политика. В редица случаи се налага да се експериментира, да се реализират пилотни програми, и дори в някаква степен да се работи по метода на пробите и грешките. Това обаче изисква позитивно настроена обществена среда, или, ако използваме идеята на Аарон Уилдавски (а след него и на Доналд Кембъл) за „експериментиращото общество“ – обществена нагласа за изпробване на различни програми с цел постигане на стратегическите цели, дори това да води до краткосрочни разходи и затруднения.³

Четвърти фактор е **политизацията на процеса на политиките и на публичното управление като цяло**, в смисъл, че политическите елити и лидери стават много по-зависими от обществения отзвук от политиките. Има видима тенденция поне една част от оторизираните да взимат решения органи да отдават по-голяма значение на политически и идеологически фактори, отколкото на аналитичните аргументи. Това личи ясно от констатирания в редица държави спад на значението на аналитичните звена в администрацията за сметка на ПР-звената и други структури, натоварени да управляват комуникациите с различни обществени групи и общности. Оттук специфичната функция на „съветника по политиките“ (policy advisor) доби по-политизиран вид, за сметка на първоначалните високи експертни (обективни) критерии и способности.

Последната, а и редица от предходните промени във външната среда, доведоха до ново изостряне на полемиката относно **основната функция на държавната служба и особено на висшите държавни служители**. През последните две десетилетия на XX в., в контекста на силното влияние на доктрината на Новия публичен мениджмънт, взе превес виждането за държавните служители като „публични мениджъри на ограничени ресурси“,

³ Campbell, D. 1988. "The Experimenting Society." In: Methodology and Epistemology for Social Science: Selected Essays, Campbell, D. (Ed.). Chicago: University of Chicago Press.

за сметка на ролята им на „съветници по политиките” и на по-цялостното им включване в процеса на разработване на политиките. В този период в известен смисъл се забелязват симптоми на възраждане на класическото разбиране за дихотомията политика/администрация, а именно, че работата на държавните служители е главно да прилагат решенията, взети от техните политически ръководители.

Последният от анализираните тук външни фактори е **засиленото участие на гражданското общество в процеса на политиките**. Налага се императивът, че публичното управление трябва да се консултира със заинтересованите страни в процеса на засягащи ги политики, а това очевидно усложнява процеса на взимане на решения. Засилва се чувствителността на обществото по отношение на спазването на редица индивидуални и колективни права, а тези въпроси по-трудно подлежат на преговори, отколкото икономическите искания. Утвърждаването на новия „етос на гражданското участие” се съпровожда от широко разпространение на информация и законови изисквания за прозрачност, които правят практически обречени опитите на правителствата да прикрият намеренията и действията си. Въпреки че този процес в същността си е позитивен, той се съпровожда от системни опити за популистка експлоатация, което застрашава както моралния му статус, така и крайните практически резултати от всяко конкретно начинание.

2. Какво е „капацитет за (добра) политика”?

Очевидно е, че от правителствата е очаква да могат да правят „добри политики”, а най-вероятно и те самите искат това, но не е толкова ясно какво съдържание се влага в това на пръв поглед очевидно понятие.

Първо, определението „добра” политика едва ли може да се отнася до специфичната съдържание на дадена политика, тъй като почти неизбежно е да има политически и идеологически разногласия по въпроса какво трябва и какво не трябва да прави едно правителство. Един минималистичен критерий би означавал, че „добра” е тази политика, която може да бъде практически осъществена. Приложимостта със сигурност е важна характеристика, но едва ли трябва да получи централна роля като критерий, тъй като би могло да се прецени като ограничено и частично изискване. Ако отидем по-нататък, би трябвало да свържем добрите политики със способността на публичното управление съществено да променя статуквото в определена, желана посока. Тогава би могло да се предположи, че добрите политики, разработвани и прилагани от едно правителство, трябва да бъдат дългосрочни, стратегически, проактивни, отличаващи се с добра междусекторна координация, и т.н. Обратното – частичните, несистемни, краткосрочни (от типа „гасене на пожари”), реактивни (вървящи след събитията) решения са типични за по-слабите управления, или най-малкото за правителства, изправени пред сериозни външни ограничения и силен вътрешнополитически натиск.

Този подход се основава на предположението, че е по-добре едно публично управление да постига по-чувствителни позитивни промени спрямо статуквото, отколкото да се задоволява с малки, частични, постепенни подобрения. Това обаче налага разработване и прилагане на по-мощни, отчитащи цялостните промени индикатори на политиките, които да заменят традиционно прилаганите „по-слаби” индикатори, предназначени да отчитат малки, частични промени.

3. Капацитетът за политики в публичното управление – проблеми на дефинирането

Идеята за капацитета за политики в публичното управление и администрацията се отличава с някои трудности при нейното концептуализиране. Например, още от времето на фундаменталната работа на Пресман и Уилдавски в началото на 70-те години⁴ на миналия век се спори, дали в това понятие трябва да се включи капацитетът за прилагане на политиките, или то трябва да бъде лимитирано до способността за разработване на научно обосновани и потенциално ефективни политики. Освен това, трябва ли към него да се причисли капацитетът на управлението да реагира гъвкаво на променящите се изисквания от страна на различни обществени групи, т.е. да води консултации, или се ограничава до самостоятелно разработване на нужните според правителството решения? В най-широк смисъл, понятието „капацитет за политики” вероятно трябва да включи всички изброени аспекти, но с оглед на целите на настоящия курс ще се ограничим до два съществени негови измерения.

Първото от тези измерения е предимно **процесуално** – то отразява способността на системата при взимане на управленски решения **да трансформира желанията на обществото (изразени чрез демократичен вот) в публични политики**. Обозначавайки този аспект като „партийно-политическо управление”, Ричард Роуз посочва осем необходими условия, за да може публичното управление да изпълнява пълноценно тази задача.⁵ Първите три условия обхващат отношенията на представителство между гражданите и политиките и няма да бъдат разглеждани тук, а останалите пет условия ще бъдат предмет на внимание по-нататък, когато се изяснява какво трябва да правят политиките и държавните служители, за да бъдат структурите на публичното управление в състояние да разработват желаните и необходими политики.

Второто измерение засяга качеството на разработваните политики и може да бъде определено по-скоро като **съдържателно**. Най-важната задача тук е да се оцени **доколко се прилага научното знание в процеса на разработване на политиките**. Прилагането на този подход по правило изисква някаква схема за структуриране на процеса на политиките, например от типа на известното понятие за „цикъл на политиките” (policy cycle). Основно внимание се отделя на тези фази на процеса, където най-широко се прилагат аналитични техники и където знанието (ако се използва ефективно) може да се отрази най-съществено върху качеството на публичните политики. Освен това, важно е да се диференцират проблемите, за чието решаване аналитичните техники са потенциално най-приложими и полезни.

Въпросът за качеството на публичните политики е свързва преди всичко с това, как е структуриран процесът на разработване на политики и дали това структуриране допринася за неговата ефективност. Р. Роуз идентифицира редица пречки пред усилията на субектите на управление да създадат една потенциално необходима и желана политика. Най-общо казано, тези бариери са функция на уменията и наличните ресурси, с които разполагат разработващите политиката, както и от съпротивата в дадената общност, която би могла да е удовлетворена от статуквото (досегашните политики). В този контекст капацитетът за политики в публичното управление може да се третира като **способност на субектите на управление (политици и администратори) да преодоляват въпросните бариери и да насочват процеса на политиките с оглед постигане на желаните резултати**.

⁴ Pressman, J. L. and A. Wildavsky (1973) Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press

⁵ Rose, R. (1974) The Problem of Party Government. London: Macmillan, p. 17

Първата от тези пречки пред разработването на потенциално успешни политики, е **дефицитът на експертиза**, необходима за взимане на правилни решения. По-нататък специално ще бъдат разгледани въпросите на достъпа до знания и анализи, а тук по-скоро става дума за качеството на политическия и административния елит. Ключов въпрос в това отношение е системата за рекрутиране на елитите. Известно е, че малка част от политиките, например, от министрите, притежават специална експертиза в сферата на политиките, чието разработване и прилагане трябва да ръководят. В някои страни министрите се подбират главно на базата на известни технократски критерии, но на повечето места основните съображения са чисто политически и от тях не се изискват специфични знания и умения за ръководство на дадения сектор. (Това, разбира се, не означава, че не се отчитат техните по-обща лидерски и мениджърски качества.)

Накрая, съществена пречка пред качеството на публичните политики е трудността отделните елементи на системата на публично управление да работят в синхрон при тяхното разработване и прилагане. От една страна, голямо предизвикателство пред политическото и административното лидерство е да се осигурят екипност и кооперативност вътре в организацията, вкл. между политиките, политически назначаваните и кариерните държавни служители. От друга страна, още по-голямо е изпитанието да се утвърждава модел на сътрудничество между широк кръг от организации, имащи отношение към редица ключови политики, а тези организации понякога имат различни и разминаващи се интереси.

Управлението на хоризонталните взаимодействия в публичната администрация традиционно е било поощрявано чрез редица мерки с организационен и бюджетно-финансов характер, но секторната обособеност продължава да бъде уязвима област в капацитета за политики и в административния капацитет като цяло. Такива мерки не могат да компенсират дефицита на качествено лидерство, способно да стимулира координацията и партньорството

4. Съдържателен аспект на капацитета за политики: използване на научно знание за решаване на публични проблеми

Въпросът за прилагането на знанието в процеса на политиките има ключово значение за способността на едно правителство да управлява ефективно. Разбира се, процесът на разработване на политиките може да бъде анализиран и оценяван на основата на множество критерии, но най-съществен измежду тях е именно този, свързан с прилагането на научни знания и способността да се подготви и предостави компетентен съвет по политиките (policy advice).

По принцип, всяко правителство разполага с достатъчно експерти, които биха могли да осигурят становище относно практическите последици от една политика. Нещо повече, както бе отбелязано, относителната тежест на оценките за този тип политически последици нараства, което често поражда противоречие с необходимостта да се разработват и прилагат точно тези политики, които в най-голяма степен съответстват на действителните потребности на обществото и на отделни негови групи. Трудностите нарастват чувствително, когато дадена политика изисква по-продължителен период от време, за да докаже ефективността си.

Ето какво казва Елинор Челимски, бивш ръководител на отдела за оценка на изпълнението в Сметната палата на САЩ:

Кои са основните пречки пред реализирането на очевидната необходимост управленските решения да бъдат взимани на основата на надеждни изследователски и други научни данни? Аз виждам поне три такива ситуации. Първо, когато

политическите съображения са толкова важни, че научна информация просто не се търси. Второ, когато има търсене на научни аргументи, но ограничения, свързани със съдържателните особености или ресурсното осигуряване, не позволяват на анализаторите да подготвят и предоставят нужната за взимане на решение информация. Трето, когато в дадена област въобще липсват солидни знания и данни, способни да предоставят ясен ориентир при взимането на управленско решение.⁶

Това мнение на един опитен висш държавен служител показва колко важен е политическият контекст, в който се взимат управленските решения. Разработването на научна и социалнонаучна информация, която да послужи като основа за взимане на решения, е много по-трудна задача, отколкото предвиждането на политическите конфигурации, които биха оказали влияние върху съдбата на една публична политика. Няма как да се подмине нарастващото разминаване между интереса на правителствата към непосредствените политически последици от решенията и същността на проблемите, към които са насочени приеманите от тях политики. Повечето проблеми изискват прилагане на все по-задълбочено специализирано знание, още повече, че няма консенсус относно подходите за осъществяване на редица желани социални промени, в същото време решенията имат все по-сериозни и дългосрочни последици.

Ако искаме да анализираме капацитета на публичното управление да прилага научни знания при разработването на политиките, ще се наложи да отговорим на няколко традиционни въпроса, от рода на „Какво?“, „Кой?“, „Кога?“, „Къде?“ и „Защо?“ Особен важен е първият въпрос, защото способността на правителствата да разработват и прилагат добри политики зависи в решаваща степен от яснотата какво знание е необходимо, дали то съществува и какво може да се направи, ако такова знание не е налице. Един от най-силните фактори, ограничаващи капацитета за политики, е именно липсата на необходимите знания и информация.

5.1 От какво знание се нуждае публичното управление, за да разработва добри политики?

Съвременното публично управление действа в среда, която е невиджано богата на информация. Развитието на съвременните информационни и комуникационни технологии създават впечатление, че държавните институции могат лесно да получат достъп до всяко необходимо знание. От определена гледна точка това е така, дори се наблюдава претрупване с информация. Една от най-трудните задачи на всяко съвременно публично управление е да систематизира планините от данни, анализи и препоръки, които буквално заливат процеса на разработване на политики. Голяма част от тази информация обаче е едностранчива и дори съзнателно изкривена с цел оказване на определено въздействие върху взиманите решения. Но дори и при това положение, ако бъде внимателно оценена и подредена, тя може чувствително да подобри качеството на управленските решения.

От друга страна, една немалка част от проблемите, с които трябва да се справя публичното управление, са недобре структурирани и **няма единно мнение точно какво знание би било най-съществено при подготовката на съответните политики.** Правителството обаче не може да оправдае пасивността си с липса на информационни ресурси. Поради това, една от важните, но често подценявани страни на капацитета за политики е способността за действие в условия на несигурност и риск. Както политиките,

⁶ Chelimsky, E. (1991) “On the Social Science Contribution to Government Decision-Making,” Science 254: 225-34

така и гражданите обикновено искат сигурност и дори гаранции, но всъщност управленските решения нерядко наподобяват едно умело хазартно залагане.⁷

Има и друга важен аспект на недостига на информация – често необходимото знание не е представено във форма, непосредствено подходяща за ползване при взимане на управленски решения.

Хипотетично, възможни са няколко ситуации от гледна точка на наличността на знанията, нужни за разработването на дадена политика. Очевидно, най-благоприятна е позицията на публичното управление, когато знание съществува и достъпът до него е безпроблемен. Обикновено такава ситуация наблюдаваме в области на политиките, в които управлението е натрупало опит и в които няма особени разногласия относно обяснителните модели и препоръчителните инструменти за управленска интервенция. Затова в тези случаи процесът на разработване на политиките е повече или по-малко програмиран и сведен главно до взимане на технически решения. (Разбира се, политическите последици от тези решения имат сложни разклонения и трудно могат да бъдат точно предвидени.)

Най-големи трудности пред публичното управление възникват в случая, когато то не само не разполага непосредствено с информация, на базата на която да изработи политиките, а такава информация на практика въобще не съществува. Ако става дума за сравнително маловажен въпрос, възможно е той да бъде отложен или да се действа на принципа на малки предпазливи стъпки. Такива частични мерки имат предимството, че, от една страна, се прави нещо, а, от друга, не се поемат големи политически рискове.

Ако обаче управлението е изправено пред относително траен и важен проблем, необходими са други мерки за повишаване капацитета за политики. Най-често се налага да се „възложи“ разработването на знания или технологии, с помощта на които да се намери принципно решение на проблема. Пример за такава ситуация дава Законът за чистотата на въздуха, приет в САЩ през 1972 г. Той задава норми на ограничаване на вредните емисии от автомобилите, които чувствително надвишават възможностите на тогавашните технологии. Въпреки това надделява мнението законът да бъде приет, като по този начин бъдат задължени производителите на автомобили да разработят нови технологии, способни да отговорят на стандартите. В крайна сметка ефектът е впечатляващ, тъй като американското автомобилостроене не само изпълнява изискванията на екологичните стандарти, но и извършва иновации, които подобряват конкурентоспособността му за продължителен период от време.⁸

Такова „възлагане“ може да свърши работа в някои области, но е трудно приложимо в сфери, където изискванията към знанията и технологиите не са така ясни, както е случаят със замърсяването на въздуха. Редуцирането на вредните емисии е изисквало сравнително просто технологично решение, но не е лесно да се възложи разработване на научно знание за решаването на някои сложни социални проблеми. В историята на публичното управление това противоречие е известно като „парадоксът на Луната и гетото“. През 60-те години на XX в. американското правителство успява да изпълни изключително сложната и дори фантастична задача да бъде осъществен пилотиран космически полет до Луната, но далеч по-скромни са успехите при решаването на тежките социални проблеми в гетата на големите градове.⁹ Тук решаваща се оказва различната степен на сложност и неопределеност на техническото и социалнонаучното познание.

⁷ Вж. Dunn, W. N. (1988). "Methods of the Second Type: Coping with the Wilderness of Conventional Policy Analysis," *Policy Studies Review* 7: pp. 720-727.

⁸ Rudig, W. (1994). "Sources of Technological Controversy." In: *The Politics of Expert Advice*, ed. A. Barker and B. G. Peters. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 75-79.

⁹ Nelson, R. (1978). *The Moon and the Ghetto*. New York: W. W. Norton, pp. 24-26.

Някои автори използват метафората за „полезното невежество”, като подчертават, че при голяма част от политиките фактите са несигурни, залогът е висок, решенията са неотложни и нито едно от ключовите измерения на проблема не може да бъде третирано изолирано от останалите. Ако това твърдение е вярно, в определени случаи разработването на добри политики зависи и от такива непредвидими феномени, като вдъхновението и въображението. Голямата трудност е да се убеди обществото, че експериментирането и свободата на въображението понякога са най-доброто решение, с което разполагаме.¹⁰

Трябва да се има предвид, че по повод притежаването и контролирането на информация е възможно да възникнат остри противоречия и дори конфликти между отделните управленски институции. Цената на такива противоречия може да бъде много висока, както е констатирано в анализа на причините за неспособността на американската система за сигурност да предвиди и предотврати терористичните актове от 11 септември 2001 г. Както се посочва в известния доклад на Комисията „Волкър”, към момента на атентатите над 30 американски институции са разполагали със някаква значима информация относно заплахата, но липсата на координация и разминаването в техните тясно ведомствени интереси са попречили на систематизирането и правилното използване на тези фрагменти от информация. Именно това в цитирания доклад се препоръчва да бъде цялостно реорганизирано американското публично управление, като се преодолее тясната ведомствена обособеност.¹¹

5.2 Кой създава и владее информацията, необходима за разработване на политиките?

Едно от най-важните измерения на публичното управление е да умее да оценява многобройните – официални и неофициални – източници на информация, да решава чии преценки и предложения са най-значими и ценни. Истината е, че съвременното управление рядко има монопол над важната за процеса на разработване на политики информация, дори в такива специфични области като сигурността и отбраната. Но това не е фатално – както посочват редица автори, повишаването на капацитета за политики в публичното управление може да се постигне чрез поощряване на многообразието и дори конкуренцията на гледни точки по политиките, а не чрез единодушие и изглаждане на различията, типични за йерархичното управление. Въпреки че липсата на различия поражда чувство за комфорт, то рязко създава условия за разработване на най-добрите възможни политики.

Източници на информация в системата на публичното управление. Основният източник на информация и анализи по правило е вътре в системата на управлението. Когато се говори за капацитет за политики в управлението, обикновено се има предвид именно този източник. Въпросът е доколко правителствените структури имат капацитет да набират, обработват и предоставят информация на органите, взимащи решения, и то така, че пряко да подпомагат качеството на тези решения. В редица страни този капацитет е отслабен поради доминирането на „силови”, идеологически мотивирани политически лидери, които са убедени, че знаят отговорите на проблемите и не се нуждаят от компетентни съвети по политиките. От друга страна, когато се упражнява публичен натиск за ограничаване на правителствените разходи, много по-често се жертва аналитичният капацитет, отколкото ресурсите за предоставяне на публични услуги.

¹⁰ Ravetz, J. R. (1987). “Usable Knowledge. Usable Ignorance,” Knowledge: Creation, Diffusion, Utilisation 9: p. 89-91

¹¹ Urgent Business for America: Revitalizing the Federal Government for the 21st Century, Report of the National Commission on the Public Service, Washington, DC: Brookings Institution, January 2003

Трябва да се опровергае едностранчивото разбиране, че „монополисти“ на знанието в системата на публичното управление са специализираните аналитични звена в правителството, министерствата и агенциите. Колкото и да е важна тяхната роля, те винаги са изложени на риска да се изолират от практиката и да се концентрират единствено върху проблемите на разработването на политиките. Необходимо е да се отчита, че в системата на публичното управление политиките невинаги се подготвят по план и с помощта на предварително зададени методи. Редица опции на конкретни политики са продукт на решения, които трябва да се взимат по повод прилагане на определени мерки, или когато е необходимо да се „прокара“ даден законодателен акт през парламента. Поради това е толкова впечатляваща британската практика в стратегическото планиране, която въвежда пряко коопериране на експерти от аналитичните звена и на служители от агенциите за предоставяне на услуги, което предпазва първите от „академизиране“ (в лошия смисъл на думата).

В същото време трябва да се отчита, че динамиката на аналитичния капацитет в администрациите не е еднозначна – при териториалните подразделения тя е негативна, докато министерствата го запазват и дори увеличават. В редица страни тази тенденция е закономерен продукт на усилията да се наложи централизирана политика на ограничаване на разходите отгоре надолу. Тъй като основната отговорност за повишаване на ефикасността и ефективността пада върху министерствата, запазването на техния аналитичен капацитет е предпоставка за изпълнението на тази задача.

Източници на информация в частния сектор. Частният сектор също е важен източник на информация за публичното управление, но правителствата трябва да имат специални процедури, за да черпят и главно – за да оценяват надеждността на тази информация. Освен това, трябва да е ясна спецификата на всеки от тези източници и на ограниченията при ползването на съответната информация в процеса на разработване на политиките.

Използването на източници на информация от частния сектор се вписва напълно в идеята за т.нар. „мрежи на политиките“. Това означава, че сферата на всяка политика е „населена“ от разнообразни групи по интереси, академични институции, граждански структури и най-различни други субекти, които едновременно предоставят информация, но и защитават определени позиции. Някои от сферите – като ядрена политика или сложни екологични политики – са относително затворени, други – като политиката в областта на училищното образование – могат да бъдат по-открити.

Всеки от участниците в мрежата на политиката се опитва да повлияе както върху дефинирането на проблема, така и върху възможните му решения. Обикновено публичното управление не разполага с предварително дефинирани и адресирани към определени институции проблеми. Точно обратното, често дефинирането на проблема е ключова фаза от процеса на политиките и може в значителна степен да предопредели резултатите от него, ако даден частен интерес получи доминираща позиция. Един от класическите примери е прилаганата в продължение на дълго време репресивна политика към наркозависимите, която едва напоследък се замества от методи, акцентирани на социалната терапия и подкрепата за ресоциализиране.

Трябва да е ясно, че полезността на използването на знания от частни източници при разработването на политики има неизбежни ограничения. Типичен пример е провалът на опитите да се възложи изцяло на външни изпълнители извършването на анализи на политиките. Външните организации не са така съпричастни към решаването на проблемите, нито носят пряка отговорност пред обществото. Освен това, в редица области, където се ползва класифицирана информация, участието на външни (частни) организации е лимитирано или невъзможно.

Казаното не трябва да се разбира като отричане на ценността на частните източници на знания. Важно е те да се ползват, без да се допуска зависимост спрямо някои от тях, особено ако става дума за групи, мотивирани от идеологически или финансови интереси. Ако приемем идеята, че добрата политика е резултат на конкуренцията на идеи и източници на знания, то за публичното управление е много важно да има капацитет да структурира и използва по системен начин тези многобройни източници.

5.3 Таймингът в процеса на политиките - времеви аспекти на ползването на знания и информация

За да бъде усъвършенствано ползването на знанията в управлението, а оттам – и капацитетът за политики като цяло, трябва да има яснота за точното времево разположение на съответните действия. В случая, когато говорим за тайминг (избор на правилния момент), имаме предвид нетолкова хронологичното време, а различните стадии на процеса на политиките, на всеки от които информацията и научното знание имат специфична роля и могат да окажат най-съществено отражение върху крайния продукт (публичната политика). Обикновено се приема, че аналитичните методи се прилагат изключително на първите два стадия (първи стадий - дефиниране на проблема и определяне на мястото му в дневния ред на управлението, и втори стадий – разработване на вариантите на политиката), но има и други точки на процеса, където използването на знания има съществено, и дори решаващо значение.

Пример за такова (донякъде подценявано) значение е използването на алтернативни източници на информация и анализ на третия стадий на политическия цикъл – **стадия на легитимирането**. Когато един проект за политика се обсъжда със заинтересованите страни и с обществото като цяло, различните органи на властта, вкл. парламентът, трябва да разполагат с независими и обективни анализи, отразяващи различни гледни точки към ефекта от политиката. Така например, на много места по света законодателните органи са изградили свои собствени аналитични звена, за да могат да изработват собствени оценки относно проектите за нормативни актове, без да са напълно зависими от информацията и анализите, подавани от изпълнителната власт.

Друга важна задача на същия стадий е предвиждането и преодоляването на редица проблеми, свързани с бъдещото прилагане на политиката. Необходимо е да се анализират позициите и възраженията на различните участници в процеса, да се проучат вероятните точки на съпротива и обуславящите ги фактори.

Често се приема, че стадият на прилагането на политиката има най-слабо отношение към използването на аналитични техники, ако въобще този стадий се приема като релевантен за капацитета за политики в публичното управление. Всъщност, усъвършенстването на публичното управление неизбежно налага сериозни проучвания на процеса на прилагане на политиките като неразделна част от предпоставките за оптимизиране на капацитета за политики.

Преди всичко, от много по-задълбочени проучвания се нуждаят процесите на **хоризонтална (междусекторна) координация** в хода на прилагането на политиките. Такъв тип анализ би дал възможност да задълбочат процесите на децентрализация и деконцентрация, чрез които да се осъществи трансфер на правомощия към звената, предоставящи услугите и така се улесни координацията на максимално ниското възможно ниво.

Накрая, струва си да припомним знаменитата мисъл на Хенри Минцбърг, че «няма добре проектирана и лошо приложена стратегия». Това важи в същата степен за политиките. Приложимостта на една политика следва да бъде фокус на набирането на информация и аналитичната работа на фазата на разработването на политиката. Особено

важно е (както вече бе посочено) на този стадий да се привличат представители на администрациите, предоставящи услуги, на организациите на потребителите, на местните общности, както и независими изследователи.

5.4 Кои звена в администрацията имат водеща роля в набирането и предоставянето на знания за нуждите на управлението?

Процесът на прилагане на научно знание за нуждите на процеса на разработване на политики има своя специфика от гледна точка на възможния принос на различните държавни институции и на отделните административни структури. Тази специфика се дължи на различните им възможности ефективно да набират и използват информация. Днес остава неизменна предпоставката, че публичната администрация (както в изпълнителната, така и в другите власти) има капацитета и отговорността да изпълнява тази функция.

Особено важно значение в това отношение има висшата държавна служба и хората, които работят в нея. Една от основните причини за неуспехите и провалите в публичното управление през последните две десетилетия несъмнено е свързана с опитите да се изолират държавните служители и особено висшите държавни служители от пряко и пълноценно участие в процеса на политиките. Това не означава, че висшите държавни служители са единствените или по дефиниция най-добрите източници на експертиза и съвети по политиките за политическото ръководство. Те обаче са един от важните източници, чието подценяване неизменно се отразява негативно върху качеството на процеса, а в някои от най-сложните области на политиките предварително го обричат на неуспех.

Една от причините за тези неблагоприятния е прекомерното разширяване на числеността и функциите на политически назначаваните служители (членове на политически кабинети или лични съветници). В редица страни, в т.ч. в България те започват да дублират задачите на кариерните държавни служители и основните звена на специализираната администрация. Нещо повече, забелязва се видима тенденция такива служители, без да притежават необходимата експертиза, професионален и управленски опит, и без съответно ниво на изпълнението, да бъдат „изстрелвани” с чисто политически мотиви на ръководни административни позиции. Това заобикаляне, а всъщност – фактическо нарушаване на закона, не само разстройва дейността на администрацията, но и ерозира нормалния процес на селекция на висшите държавни служители.

ЛИТЕРАТУРА

- Танев, Т. (2008) Анализ на публичните политики. С.: Военно издателство
- Campbell, D. (1988). "The Experimenting Society." In: Methodology and Epistemology for Social Science: Selected Essays, Campbell, D. (Ed.). Chicago: University of Chicago Press
- Chelimsky, E. (1991) "On the Social Science Contribution to Government Decision-Making," Science 254
- Dunn, W. N. (1988). "Methods of the Second Type: Coping with the Wilderness of Conventional Policy Analysis," Policy Studies Review 7
- Nelson, R. (1978). The Moon and the Ghetto. New York: W. W. Norton
- Pressman, J. L. and A. Wildavsky (1973) Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press
- Ravetz, J. R. (1987). "Usable Knowledge. Usable Ignorance," Knowledge: Creation, Diffusion, Utilisation 9
- Rose, R. (1974) The Problem of Party Government. London: Macmillan
- Rudig, W. (1994). "Sources of Technological Controversy." In: The Politics of Expert Advice, ed. A. Barker and B. G. Peters. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press
- Urgent Business for America: Revitalizing the Federal Government for the 21st Century, Report of the National Commission on the Public Service, Washington, DC: Brookings Institution, January 2003