ПОЛИТИКИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

КОНЦЕПЦИЯТА ЗА ПОЛИТИКИТЕ МЕЖДУ ИДЕОЛОГИЯТА НА СВОБОДНАТА КОНКУРЕНЦИЯ И РАЦИОНАЛНОСТТА НА ПУБЛИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ

Татяна Томова

Резюме

Статията анализира основните характеристики на концепцията за публичните политики – линейното взаимодействие между заинтересовани страни и рационалният процес на изработване на политиките, за да защити тезата, че въвеждането на концепцията в практиките може да доведе до превратни резултати, ако се възприеме нормативно и се прилага без връзка с характеристиките на средата. Анализът е съсредоточен върху участието на бизнеса в осъществяването на политики и върху рисковете, които неговата икономическа слабост и индивидуалистични ценности могат да доведат. Аргументирана е тезата, че тези рискове са в основата на неуспешните публични политики в България и могат да бъдат компенсирани, ако публичните власти развият способностите си за рационален избор на инструмент за постигане на общите цели.
Ключови думи: публични политики, осъществяване на политики, заинтересовани страни, бизнес, публична полза, инструменти на политиките.

PUBLIC POLICY CONCEPT BETWEEN THE IDEOLOGY OF FREE COMPETITION AND THE RATIONALITY OF GOVERNANCE

Dr. Tatiana Tomova,
Assoc. professor,
Department of Public Administration,
Sofia University

Abstract

Summary: The article analyses the main features of public policy concept – the linear interaction between stakeholders and the rational policy-making process, in order to stand upon the thesis that its introduction in the practice can attain perverted results if it is perceived normatively and is implemented beyond the social environment. The analysis is stressed on the business participation in policy implementation and on the risks that its economic weakness and individualistic values can cause. The thesis that these risks are at the base of unsuccessful public policies in Bulgaria and that they can be offset if the public authorities obtain the competences for rational policy tools choice is sustained.
Key words: public policies, policy implementation, stakeholders, business, public benefits, policy tools

Терминът „публични политики” се появява още в 20-те години на XX век в американската политическа наука, за да обозначи действията на публичните власти за постигане на колективни цели. Науката за политиките се появява в следвоенния период и е свързана основно с американските практики. Основната теза на новото изследователско поле е необходимостта от подобряване на демокрацията чрез обвързването на държавното

управление с ценностите и включването на множество участници в осъществяването му (Lasswell, 1949). Към края на века същата концепция придобива изключително значение както за научните анализи, така и за практиките на публично действие в капиталистическия свят.

В България говоренето и изследванията в понятията на публичните политики навлизат към края на 90-те години, а практиките, които следват логиката на концепцията се възприемат заедно с политическия преход и особено като част от процеса на европейска интеграция. Оттогава механизмите на публично действие в страната непрекъснато се променят в съответствие с основните елементи на концепцията: ефективно постигане на колективни цели, линейно взаимодействие, публични и частни участници. Промяната обаче остава на повърхността – новите подходи се въвеждат в нормите и в практиките, но не водят да резултатите, заради които са разработени. Променя се процесът, въвеждат се линейните принципи на взаимодействия между заинтересовани участници в цялостния цикъл на политиките, но ефективното постигане на колективните цели остава трудно постижимо и в най-честия случай се поставя под съмнение в публичния дебат. Проблемите обикновено се търсят във властите – дори и в линейния процес на политиките те остават отговорни за постигането на колективните цели. Политиките обаче са партньорски и зависят колкото от компетентните органи, толкова и от заинтересованите участници. Сред тях особено място заемат производителите или бизнеса, както е възприето да се наричат те в българския публичен дискурс. Приносът на бизнеса за постигане на колективните цели не е очевиден. Този принос е променлива от множество материални и поведенчески фактори, свързани с икономическите субекти. Ако процесът на публично действие в България не води до благоприятни резултати, свързани с колективните цели, то проблемът е в това, че **преобладаващата част от бизнеса на българския пазар на публични услуги, е по-скоро потребител, отколкото създател на политики**. Което не просто не позволява на процеса на политики да се рационализира, но го превръща в почти пълно отрицание на колективната логика.

Проблемът за включването на бизнеса в процеса на постигане на колективните цели е поставен по особен начин в българската изследователска литературата. Самата тя е насочена преди всичко към практиките и по-скоро предпоставя необходимостта от участието на бизнеса в публичните политики без да подставя под съмнение ефектът от това включване върху създаваната публична полза. Така процесът става по-важен от резултата, а нормативният подход – „така се управлява!", напълно засенчва позитивния – „какво постигнахме и на каква цена?". Като следствие заради идеологията на политиките се жертва тяхната рационалност.

Настоящата статия анализира ползите от включването на бизнеса в публичните политики, за да отговори на основния изследователски въпрос: „приложими ли са съвременните подходи на публичните политики във всяка културна среда, независимо от преобладаващите ценности и поведенчески модели?". Ще се опитаме да защитим тезата, че ако процесът на предлагане на публични услуги, независимо че е организират и проведен в съответствие с „правилната" парадигма на политиките, не води до очакваните резултати, свързани с публичната полза, проблемът не е, или поне не е само, във виновното поведение на публичните власти и техните представители, а в специфичната среда, която пречупва и изкривява процеса и в крайна сметка го превръща в неефективен. Решението не е в отхвърлянето на възприетите концепции и подходи, а във възстановяване на рационалността на публичното управление чрез възстановяване на авторитета на публичните власти.

Концепцията за публичните политики внася в начина на публично управление два специфични елемента. Първият е за **линейния характер на процеса на публично**

действие. Вторият – за **управлението на процеса като предпоставка за ефективността на резултата от публичното действие**. Ако първият „отнема" власт от публичните власти, то вторият ги натоварва с необходимостта да действат по друг начин, да се превърнат от субекти в организатори на публичното действие. Отделянето на двата елемента води до обезличаването на публичните власти, а това означава и до невъзможност да се формулират и постигат публичните цели. Защото останалите участници в процеса имат друг вид интереси и само сплотяването им около общата цел може да произвежда публична полза.

Политиките като линейно взаимодействие

Линейният характер на политиките е отличителната характеристика на концепцията. Зад публичните политики стои някаква форма на държавно-обществен консенсус. Те са действия на не-отчуждената власт, която отговаря на действителните потребности на гражданите, не защото е добронамерена, некорумпирана или умна, т.е не заради собствените си качества или ценности, а като следствие от въведените механизми за нейното упражняване. Благодарение на държавно-обществения консенсус, на въведеното в механизмите на властта преплитане на публични и частни интереси, политиките стават осъществими и приемливи за общността, за която се отнасят.

В литературата няма единство по въпроса за съдържанието на линейния характер. Държавно-обществения консенсус има множество теоретични превъплъщения – от видимостта и прозрачността на политиките за общността до очертаването на трайни политически мрежи, в които публични и частни участници взаимно се разпознават в процеса на предоставяне на публични услуги. Прозрачността не изчерпва спецификата на публичните политики и на държавно-обществения консенсус, върху който те се градят. Тя има отношение към отчетността пред обществото и гражданите, но не променя характера на властта, а само внася корекции в начина й на упражняване. Разбира се, прозрачността „отваря" властта за влиянието на обществото и обществените групи, но не превръща йерархичното отношение политически представители – граждани в линейно.

Плуралистичната парадигма отива отвъд прозрачността на политиките и въвежда разбирането за изработване на публичните действия „отдолу – нагоре". В този процес на изработване обществените групи, независимо от тяхната големина или обществено влияние, се конкурират за достъп до политическата власт и държавните организации, които отговарят на техния натиск като предприемат публични политики, подкрепяйки или отхвърляйки техните интереси. При този подход публичните политики са отговорът на властта на обществения натиск. В процеса на конкуренция между обществените групи за получаване на предимства чрез политиките се намесват посредници – лобита, които представят частните интереси пред компетентните органи. В крайна сметка процесът на лобиране (представяне на частните интереси пред властта) се превръща в процес на обвързване на публичните и частните интереси. Самите частни интереси се представят не като частни, а като свързани с публичната полза. Политиките, дори когато са отговор на натиск от страна на конкретна обществена група и създават непосредствени ползи за нея, в същото време създават публична полза, който съответства на възприетите публични цели.

Плуралистичният модел на изработване на политики „отдолу – нагоре" има съществени предимства. В дневния ред на политическите институции влизат идентифицираните от гражданите и техните групи проблеми. Така политиките наистина се приближават до хората и отговарят на действителните им нужди. Плуралистичният модел на изработване на политиките създава стабилност на публичното управление благодарение на предварително изградената подкрепа и сплотяване около публичните цели.

Това е идилията на плуралистичния модел. Реалното му осъществяване и въвеждане в практиките е свързано с невъзможността за равнопоставена конкуренция между всички обществени групи и с факта, че са налице – винаги и при всички обстоятелства, привилегировани позиции, „щастливи" групи, които притежават ресурси на влияние и благодарение на тях имат много по-големи шансове да представят своите интереси пред властта. Така политиките освен с публичната полза, се оказват свързани с частните интереси на влиятелни обществени групи, което често се използва като основен аргумент срещу плуралистичния модел на изработване на публичното действие „отдолу – нагоре".

Плуралистичното взаимодействие като всеки конкурентен модел проявява склонност към очертаване на монополи. Относително най-влиятелните участници в процеса на изработване на политики заемат трайни позиции, които остават запазени за тях, независимо от евентуалните промени в действителните им властови ресурси. Монополизирането на позиции в процеса на изработване на политиките „затваря" плуралистичното взаимодействие и води до оформянето на политически мрежи, в които участват само определен брой взаимно разпозващи се участници, които разменят помежду си влияние и интереси. Като понятие „мрежата" се появява през 80-те години на миналия век, за да обозначи монополизирането на иначе конкурентния политически процес и превръщането му в нерегламентирано договаряне на интереси между влиятелни участници. Независимо от първоначалната си негативна конотация, политическата мрежа е начин на взаимодействие в процеса на постигане на публичните цели, който, подобно на плуралистичния процес, осигурява осъществимост на политиките благодарение на сплотяването на различни по своя характер и природа участници около общи цели. Мрежата е консервативна, тя по-скоро пречи на промяната в политиките и поради това е склонна към отчуждаване и отдалечаване от действителните потребности на гражданите, но в същото време има предимството да осигурява приемственост, стабилност и дори рационалност на публичното управление в резултат на сплотяването на влиятелните публични и частни интереси (Marin, Mayntz, 1991).

Поради негативната (първоначална) конотация на политическата мрежа, в теоретичната наука за публичното управление много скоро се появява неутралното понятие „общност на политиките", а самата мрежа се превръща във вид общност, която се характеризира с относителна трайност и затвореност и се очертава на секторно или най-често – на под-секторно равнище. Общността на политиката е оформеният по-скоро в практиките, отколкото в писаното право държавно-обществен консенсус за публичните цели, необходимата форма на съгласие между влиятелните публични и частни участници в процеса на политиките. Тя е линейна, а не йерархична, и е следствие от взаимното разпознаване на участници, които притежават различни властови ресурси, необходими и достатъчни за постигане на публичните цели.

Разбирането за линейното взаимодействие (мрежи на политиките) има съществено значение за съвременната наука за публичното управление. Някои автори му придават значение на нов (трети) регулатор, различен от йерархията (властта) и конкуренцията (пазара) (Williamson, 1975). За разлика от йерархията, при него няма предварително регулирани позиции на субординация; за разлика от конкуренцията, в него участват определен брой участници, които притежават взаимодопълващи се властови ресурси, необходими за успеха в постигането на общите цели.

Критическото осмисляне на обвързването на публичните и частните интереси и очертаването на политическите мрежи е в основата на нормативното отхвърляне на концепцията за публичните политики и практиките за нейното въвеждане в действията на публичните власти. Това е своеобразно връщане към традиционното разбиране за политическата власт и държавата, зададено от теоретичната традиция на Вебер и от

практическите решения за независимата от политиката, професионална държавна служба. Тези идеи, изиграли изключителна роля за развитието на целия XX век, всъщност пречат за разбирането на концепцията за публичните политики, защото се опитват да намерят „мястото" на публичните политики в йерархичната структура на политическата власт и да отговорят на въпроса „коя от овластените структури изработва политиките?". Така политиките се изработват от политическите представители и в този смисъл те включват ценностите и целите, свързани с постигането им. Публичните власти действат в рамките на общоприетите ценности и формулираните цели, но предприемат действия, които са съобразени единствено с управленската логика и са неутрални и неподатливи на политическия натиск на гражданите и техните групи. Ще си позволим твърдението, че подобна теза не само опростява концепцията за публичните политики, но тя е в пълно противоречие с обществените и политическите процеси след 80-те години га XX век. Неслучайно през това десетилетие западните (по тогавашната терминология) държави провеждат административна реформа, която променя начина на държавно управление. Вярно е, че се променя парадигмата на управление и идеята, че властта действа, само ако пазарът създава неравновесия или асиметрии (Lindblom, 1977; Dahl, 1985) се превръща в основополагаща за публичното действие . Вярно е също така, че това не е единствената, дори не е най-важната промяна. Последната е в променената роля на държавата, в децентрализацията на публичното действие и във възстановяването на общностното (не само местното) самоуправление, при което не-държавни, дори не-политически организации – търговските дружества, неправителствените организации и семейството, осъществяват действия за постигане на публичните цели. Те не подменят политическата власт и публичните власти, но се превръщат в техни партньори в процеса на създаване на публичната полза.

Причините за това партньорство са свързани със започналите обществени промени в недрата на капитализма. Държавата става тясна за икономическите субекти, за комуникационните технологии и за движението на идеите. Тя не може да ги задържи в рамките на собствената си територия и в този смисъл не може да им наложи правила на поведение, нито да ги контролира. Силата на националната държава става неприложима. Поради това партньорството, търсенето на държавно-обществен консенсус в процеса на постигане на публичните цели става необходима предпоставка за упражняването на политическата власт и функционирането на политическата общност. Демокрацията оцелява чрез линейния процес на изработване на публичните политики, който дава възможност множество, често противоречиви групови интереси, да се сплотят около общи за цялата политическа общност публични цели.

Партньорството между частните участници в процеса на публичното действие, които преследват собствените си интереси и публичните власти, които олицетворяват общия интерес, е рационално и за двете страни (Olson, 1965). За първите рационалността на партньорството изглежда очевидна – те получават конкурентни предимства чрез подкрепата на публичните власти. За публичните власти партньорството е не по-малко необходимо – чрез него се мобилизират допълнителни ресурси във вид на финанси, знания и опит, труд, като по този начин те могат да максимализират публичната полза на минимална цена.

Линейното взаимодействие между публични и частни организации обхваща целия цикъл на публичните политики – от идентификацията на проблема до оценката на степента на постигане на формулираните цели (Howlett, Ramesh, 1995). „Затварянето" на партньорството в определен – независимо кой, етап от цикъла на политиките, променя концепцията и води до неблагоприятни последици за практиките. Без да доказваме тази теза поради ограничените цели на настоящата статия, политиките са цялото публично действие – от плана до оценката за него. Партньорството на етап „идентификация на

проблема" предполага, че публични и частни участници, включително експерти се сплотяват около общо разбиране за публичния проблем, който не може да се реши от само себе си чрез индивидуалните дейности и пазарната регулация или се появява като следствие от несъответствието между обществените факти и общо възприети ценности. На етап „формулиране на политиката", когато в съдържателно отношение се изработват целите, се оформя общността на политиката, създава се неформалната връзка между влиятелните участници в процеса, които са в състояние да постигнат публичните цели. На пръв поглед на следващия етап на „взимане на решение" само компетентните органи имат значение; всъщност създаването на процедури, които да водят до взимане на едновременно легитимни и рационални решения за политиките, предполага включване в тях и то по подходящ начин на влиятелните участници, които имат значение за постигане на публичните цели.

Концепцията за публичните политики е ориентирана към резултата и ползата от публичното действие. Независимо че концепцията съдържа разбирането за публичните политики като променлива, а за характеристиките на процеса като фактори, теоретичните изследвания се занимават преди всичко с резултата, а не с процеса, още по-малко с институционалните предпоставки и необходимата институционална структура. Това прави почти невъзможно изработването на цялостна теория за публичните политики. Изследванията на публичните политики са по-скоро изследвания на случаи, които по-скоро анализират специфичните, отколкото повтарящите се характеристики. Поради тази причина концепцията за публичните политики рядко се използва в анализите на политическите общности. Така теориите за представителната власт, за легитимността и за плуралистичната демокрация се използват за обяснение на политиката на макро-равнище, а концепцията за публичните политики обяснява секторното (напр. транспортна политика, под-секторното равнище (ЖП-транспорт), както и равнището, очертано от идентификацията и решаването на конкретен публичен проблем (модернизацията на ЖП-инфраструктурата).

До 90-те години изключение правят европейските изследвания. Поради липсата на ясно очертана система от политически институции на общностно равнище, основен обект на изследванията са общите политики, които се създават по-скоро чрез междудържавни преговори и се осъществяват чрез регулации и инструменти за общо финансиране на публични дейности, провеждани от държавите-членки (Meny, Muller, Quermonne, 1995). Именно по повод на очертаващия се Европейски съюз (ЕС) поради особеното институционално изграждане на тази политическа система – отгоре надолу, от държавите към над-националното равнище, става възможно концепцията за публичните политики да придобие основно обяснително значение. В развитието си до 90-те години, а и след това в някои сектори на политиката, Европейската общност се състои от общи политики без изградена собствена система от политически и държавни институции. Самите общи политики са резултат от хоризонтални взаимодействия между държавни и неправителствени участници, които разменят интереси и влияние в процеса на създаването и осъществяването им.

Публичните политики не са просто допълнение към представителната демокрация, а внасят съществени промени в нейното функциониране. Концепцията за публичното управление (governance) съдържа разбирането за тези промени. В най-общ смисъл публичното управление е политическа мрежа от само-разпознаващи се публични и частни актьори за предоставяне на публични услуги (Rhodes, 1997). Публичното управление не е нова практика, това е нов начин на управление на политическите общности, независимо от равнището на управление (глобално, европейско, държавно, регионално или местно). Този нов начин на управление:

- премахва субординацията и превръща всяко равнище на управление в самостоятелно и при това равностойно,
- премахва разделението между публичната и частната сфера, като превръща публичните власти и пазарните актьори в равностойни за процеса на постигане на публичните цели,
- приема, че както формалните, така и неформалните институции имат значение,
- приема, че политиките не налагат нечия воля над всички останали, а въвеждат правила и дори ситуации, благодарение на които частните дейности да протичат оптимално.

Този нов начин на управление постига общия интерес като отчита значението или отговаря на натиска на влиятелни частни интереси. Така близостта на политиките до действителните интереси на обществото се постига не в резултат на просветената или добронамерената власт, а като следствие от самия процес на изработване и осъществяване на политиките, където взаимодействат, разменяйки влияние и интерес, публични и частни участници. В крайна сметка подобен процес води до по-голяма ефективност на публичното действие, защото резултатът се постига за по-кратки срокове и на по-ниска цена, благодарение на мобилизираните ресурси на обществото и липсата на съпротива срещу предприеманите действия.

Не случайно и двете концепции – тази за публичните политики и тази за публичното управление стават популярни и завладяват все повече пространство в теоретичната наука през и след 80-те години. През този период идеите на глобализацията – на свободната търговия и на ограничаването на ролята на националната държава, стават преобладаващи и постепенно се превръщат в нова идеология. Значението на пазара и на свободната конкуренция като единствен регулатор на обществените отношения и разпределител на ресурси, придобива основно място в системата от идеи, които завладяват политиката и практиките. Като отражение на тази идейна промяна се появява теорията за минималната държава, която се намесва само дотолкова доколкото пазарът се проваля заради непреодолими асиметрии в търсенето и предлагането. Публичните политики, а след това и публичното управление не противоречат на тази нова идеология, поради линейния им характер и свързаната с него променена роля на националната държава. Дори напротив – тези концепции дават възможност да се анализират явления, които не могат да бъдат изследвани чрез традиционния апарат на политическата наука. И това важи не само за европейските изследвания, а и за новопоявяващите се практики в държавите, при които взаимодействието и комуникацията между различни по своя характер участници дават възможност на публичните власти да функционират и да създават публична полза.

Появата на тези практики е следствие едновременно от промените в обществените структури и от разпространението на нормативните идеи за правилното управление, за минималната държава и за значението на пазарната саморегулация. От една страна се появяват независими от публичните власти актьори, които контролират определени властови ресурси – икономическа власт, информация, обществено влияние..., и това прави възприемането на тези практики неизбежно и дори необходимо. От друга – свободното движение на идеите води до възприемането на тези практики дори там, където общностите не са готови за тях, поради липсата на независими влиятелни актьори. В тези общности идеологията на променената роля на държавата, въведена в концепциите за публичните политики и публичното управление, става определяща за развитието на практиките, независимо от липсата на очевидна необходимост, свързана с максимализирането на публичната полза чрез не-държавни участници.

Публичните власти като организатор на процеса на публичните политики

Концепцията за публичните политики и практиките, свързани с нея, не предполагат, че държавата изчезва, а само, че променя ролята си. Извън идеологическия контекст на промяната в публичните дейности, тази концепция позволява на публичните власти, вкл. и на държавата, да се приспособят към променената обществена среда и да осъществяват функциите си в условията на дисперсирани властови ресурси и наличие на независими пазарни и влиятелни неправителствени актьори.

Основната промяна е в това, че публичните власти от преки доставчици на публични услуги се превръщат в организатор на този процес. Обикновено тази метаморфоза се обозначава като прехвърляне на публични функции към недържавни субекти – търговски дружества, неправителствени организации и семейството, но подобно обяснение прикрива истинското съдържание на промяната. Това прехвърляне всъщност имитира пазарната конкуренция, защото публичните функции се предоставят на най-успешния участник. Така привидно с прехвърлянето на функции се възприемат принципите на пазарната регулация, която действа извън политическата воля. Конкуренцията в този случай обаче, не е за конкурентни предимства, а за доказване на предимства пред публичните власти. Това означава, че волунтаризмът на политическата воля за това към кого да бъдат прехвърлени публичните функции не може да бъде прекратен или поне ограничен от самото прехвърляне, а само чрез въвеждането на рационални методи за изработване и осъществяване на политиките (Танев, 2008). Тези методи са всъщност правила за осъществяването на публичните дейности, чрез които се цели да се регулира конкуренцията между пазарни или неправителствени участници за поемане на публични функции, което означава публично финансиране за осъществяване на дейности или публични гаранции за търсенето на предлаганата услуга. Така самото прехвърляне на публични функции към частни – пазарни или неправителствени субекти, се превръща в конкурентно предимство за тях.

Този процес на квази-конкуренция за предоставяне на публични услуги (Le Grand, 1991) е изключително рисков за постигане на публичните цели и създаване на оптимална публична полза. Частният интерес се защитава по естествен начин – той се оттегля от квази-конкурентния процес, ако удовлетворяването му не е гарантирано. Това особено важи за пазарните субекти поради ясната цел – печалбата или конкурентните предимства, която мотивират поведението им. При неправителствените субекти, поради нестопанския характер на целите им, този риск е по-малък, но по същия начин съществува, заради възможната, дори задължителната липса на пълно съвпадение между частните и публичните цели. Не така стои въпросът с публичния интерес, олицетворяван от публичните власти. Той не се гарантира по естествен начин, а чрез въвеждането на правила на квази-конкурентния пазар на публични услуги чрез така наречените методи за изработване и осъществяване на политики.

В тази връзка се появяват два въпроса. Първият – по-скоро теоретичен, за съотношението между частни и публични интереси. Вторият – по-скоро практически, за методите, чрез които се организира процесът на предоставяне на публични услуги.

Първият въпрос е от съществено значение за разбиране и управление на процеса на предоставяне на публични услуги. Частните интереси – интересите на индивидите или на групите в рамките на политически обособена общност (общност с общи, легитимни институции) са свързани с непосредствените ползи и в преобладаващата си част имат икономически смисъл. За целите на настоящата статия изключваме от анализа ирационалните модели на поведение – в условията на пазарна конкуренция и на преобладаващо пазарни обществени отношения те имат по-скоро допълнително значение

и не подменят рационалния модел. Публичният интерес е интересът на общността и неговото съдържание не е предварително ясен. Поради нехомогенния характер на общността (индивидите, както и групите, имат различни позиции и конкурентни предимства на пазарите и следователно в общността) максимализирането на публичната полза не е предпоставена цел, заради значението на разпределението на тази полза. Публичният интерес е свързан с едновременното постигане на две цели – създаване на максимална полза и справедливо разпределение на тази полза. Ако първото подлежи на измерване и в този смисъл е по-трудно да се оспори, второто зависи от ценностите – от самото разбиране за това кое е справедливо. Ако следваме рационалните теории, целта „справедливо разпределение на ползата" е във връзка с бъдещото й създаване – ползата се разпределя така, че да се гарантират бъдещи пазарни предимства и динамиката на икономическите процеси. Крайно консервативните модели отиват още по-далеч, защитавайки тезата, че ползата се разпределя в съответствие с нейното създаване – по-големият принос води до по-голямо участие в разпределението й. Всъщност подобни тези стават влиятелни в публичните практики след 80-те години като част от преобладаващото преклонение пред пазара и неговата естествена справедливост. Подобни тези обаче са нереалистични, защото общността не е прост сбор от частни интереси, а система от индивиди – граждани, обединени от общи формални и неформални институции. Публичният интерес не е продължение на частните интереси, а нова, различна реалност, която се формулира в условията и при правилата на съществуващите общи институции. В този смисъл, отговорът на въпроса „какво искаме ние?", не съвпада с отговора на въпроса какво „искам аз?", а е продукт на сложно взаимодействие и намиране, при спазване на въведените, общосподелени правила, на пресечната точка между влиятелните частни интереси и общото благоденствие. Така става възможно при определени обществени условия, в рамките на специфични ценности и повтарящи се практики, разпределението на икономическото нарастване да се пренасочва към групите с по-малък принос за неговото създаване, или пазарът да се регулира така, че да генерира по-малко неравенство в разпределението на пазарните доходи, дори това да е за сметка на непосредствения икономически ръст. В политиките се постигат цели, които не са задължително икономически.

Именно тук се крие рискът за разминаването между интересите на участниците в квази-конкурентния пазар на публични услуги. Това разминаване, в случай че се появи на етап осъществяване от цикъла на политиките, обикновено е за сметка на публичните интереси. На по-ранните етапи от цикъла – при идентификацията на публичния проблем, формулирането на целите или взимането на решение за политиките, на етапите, когато всъщност се изгражда общността между публичните и частните участници, намирането на баланса между интересите е от съществено значение. В традицията на Веберовата бюрократична държава правилата са тези, които създават предпоставки и гарантират рационалността на управлението и поставят преграда пред субективизма и волунтаризма на индивидуалната воля в процеса на взимане на решение. В практиките на публичното управление нормите не са достатъчни. Те задават правилата на играта, правилата, които структурират, но не определят изхода от взаимодействието между публичните и частните участници в процеса. Този изход зависи от множество фактори, сред които способността да се защитават специфичните интереси, да се сравняват добри практики и да се намират аргументи в полза на различните позиции, има значение (Salamon, 2002). Именно в процеса на това структурирано, но не предрешено взаимодействие се появява риска от това, да се загуби перспективата на общностното развитие и на постигането на целите на общността в полза на частните интереси.

Този риск се минимализира чрез рационалните методи за изработване и осъществяване на политиките. Целта на настоящата статия не включва представянето на тези методи, а изясняването на тяхното значение за рационализацията на публичното действие. Поради това ще се спрем само на тези от тях, които контролират входа на квази-конкурентния пазар на публични услуги. Става дума за методите за предшестваща оценка (влязла в европейските практики с термина ex-ante оценка), с която се въвеждат критерии за определяне на пазарния или неправителствения участник, който ще получи правото да предоставя публичната услуга, а заедно с това и конкурентните предимства и непосредствените ползи за собствената си дейност. Въвеждането на критериите за предварителна оценка не подменят правилата, а само ги допълват. Те не са алтернатива на нормите; те се разработват и прилагат в конкретни ситуации, по повод на конкретни публични действия и по този начин „внасят ред" и ограничават волунтаризма в управлението. Те могат да бъдат възприети като ситуационни норми, които създават предварителни гаранции за рационалността на публичното действие.

Каква е целта на предварителната оценка? Да се сравнят алтернативни начини за осъществяване на публичното действие и да се създадат доказателства, кой е по-ефективният от тях. Това, приложено към конкретни случаи (на възлагане чрез механизма на обществената поръчка напр.) означава, че предварителната оценка трябва да сравни конкуриращи се частни доставчици на публични услуги и да създаде доказателства за това, кой сред тях може да предостави услугите на по-ниска цена и при по-високо качество. Взимането на решението за начина на осъществяване на публичното действие и конкретния доставчик на публични услуги се взима от компетентния орган, но на основата на създадените от предварителната оценка доказателства.

Може ли да има общо приложим и в този смисъл универсален механизъм, въведен в правото, който да направи предшестващата оценка ненужна? По-скоро не, защото всеки случай е специфичен и не може да бъде управляван чрез универсални критерии. Всъщност такива универсални критерии няма. Опитът за създаването и въвеждането им би довело до намаляване на рационалността на процеса на публично действие.

Рационалните методи за изработване и осъществяване на политиките, вкл. предшестващата оценка се разработват и прилагат от публичните власти. Независимо че в тях могат да участват външни експерти, ролята на публичните власти е основополагаща. Привидно чрез рационалните методи се създава информация, на основата на която компетентните органи взимат решения. Те служат и за това, но не само. Рационалните методи имат друга, дори по-важна роля, благодарение на която тези методи придобиват изключително значение за процеса на политиките. Чрез тези методи и тяхното приложение, публичните власти организират процеса на публичното действие, организират взаимодействието между заинтересованите участници и превръщат публичните цели в постижими.

Предшестващата оценка, която използваме като пример, структурира квази-конкуренцията между доставчици на публични услуги, които биха използвали всякакви подходи за осигуряване на публичното възлагане. Така разменна монета в този процес биха били политическите връзки или корупцията. По този начин резултатът – публичната полза, към която процесът е насочен, няма да е водещ, нито ще се използва като отправна точка при определяне на критериите за предшестваща оценка. В процеса на публично действие ще се разменят влияние и интереси и това ще е за сметка на публичния интерес. Рационалните методи не могат да премахнат размяната на влияние и интереси, но могат да го направят поносимо за общността.

Променена роля на публичните власти се изразява в това, че те, за да защитят интересите на общностите, които представляват, в условията на дисперсирани властови ресурси трябва по-скоро да организират процеса на публичните политики, отколкото да налагат волята си на общността. Това означава, че на етап формулиране на политиката, властите, независимо от предоставената им власт и компетенции, не налагат решение, а участват в процес на комуникации и взаимодействие с влиятелните заинтересовани участници; не информират за намеренията или решенията си, а организират процеса на сплотявана на позициите на влиятелните участници. На етап осъществяване на политиките, властите използват инструменти, които ги превръщат от преки доставчици на услуги в поръчители на публичните дейности, дори в партньори на частни организации. Така конвенционалното предоставяне на публични услуги чрез дружества, собственост на публичните власти и субсидии към частни организации постепенно се заменя от публично-частни партньорства под формата на концесии, а административният контрол отстъпва място на мониторинга и оценката.

Публичните власти и бизнеса в процеса на публичното действие: корпоративно публично управление

В условията на дисперсирани властови ресурси успехът на публичните политики зависят колкото от публичните власти, толкова и от частните участници в процеса (Donahue, Zeckehauser, 2006). Вярно е, че публичните власти не губят контрола върху този процес, нещо повече те избират своите партньори, като установяват съответствието на частните организации на предварително въведени критерии. Това обаче, не отнема отговорността на последните за резултата от политиките. Публичните власти не са в състояние да контролират и гарантират сами резултата. При спазване на всички правила и дори при наличието на достатъчно умения за прилагане на публично-частни партньорства е възможно резултатът да не е благоприятен за общността. В случай, че поради недобросъвестност на частния участник и неспазване на ангажиментите, произтичащи от договора за публично-частно партньорство, предлагането на публични услуги се проваля, публичните власти разполагат с инструменти за прекратяване на договора и дори за търсене на отговорност от страна на частния участник. Това обаче при съвременните инструменти на публични политики не решава въпроса, защото икономическата дейност е провалена и предлагането не се е случило. Резултатът зависи колкото от публичните власти, толкова и от частните доставчици на публични услуги.

В тази връзка съществено значение придобива въпросът за бизнеса като участник в процеса на публичните политики. Останалите участници, особено неправителствените участници също имат своето значение, но към тях се насочва по-малък ресурс, заради ограничения им капацитет за предлагане на публични услуги и специализацията им в сфери като социална политика, права на гражданите и групите, научни изследвания. Бизнесът като доставчик на публични услуги действа в сфери като инфраструктурно изграждане и заетост и поради това неговият дял в неконвенционалното предоставяне на публични услуги е много по-голямо.

Освен това бизнесът за разлика от неправителствените организации, има много ясна цел, свързана с частни икономически интереси. Това прави включването му в процеса на постигане на публичните цели лесно на входа и трудно контролируемо на изхода. Най-голямата илюзия е, че самото включване на бизнеса повишава рационалността на публичното действие, защото го приближава до пазарната логика. Ще защитим тезата, че рационалното поведение на публичните власти гарантира рационалността на публичното действие, а не инструментите и включването на бизнеса сами по себе си.

Допуска се, че включването на бизнеса в процеса на постигане на публичните цели може да създаде поредица от ползи. Реалните икономически субекти поради обвързаността си с пазарната конкуренция се стремят да максимализират качеството и да минимализират цените на услугите, които предлагат. Поради това в качеството си на доставчици на публични услуги, те би следвало да ги предлагат на по-ниска цена и с по-високо качество. Освен това пазарните субекти, борейки се за конкурентни предимства, инвестират в технологии и това в стратегически план постига целите на политиката, които са свързани с по-бързото икономическо нарастване. Публичните власти не притежават тези предимства, защото те са зависими от ценностите, от избирателния процес и пряката демокрация; публичните власти са изкушени да постигат цели, без да се съобразяват с цената.

Всъщност тези предимства могат да се реализират и тогава рационалността на процеса на публичните политики би се повишил. Възможно е обаче, тези предимства да останат потенциални и предимствата за публичната полза, която бизнесът би могъл да създаде да не се случат. Защото, за да заработи бизнесът в публична полза са необходими няколко фактора, които могат да стимулират, съответно да намалят значително рационалността на процеса на публично действие.

Само конкурентни организации с добро икономическо представяне могат да създават публична полза. Ако търговското дружество няма реално присъствие на пазара, поради остаряла технология, липса на партньорска мрежа, проблеми с качествата на наетите или лош мениджмънт, тя не може да създаде и публична полза, т.е да повиши качеството и да минимализира цените на публичните услуги. Това на равнище организация изглежда очевидно; не случайно в критериите за предварителна оценка задължително се включват критерии за икономическото представяне на частните организации. Самите те се конкурират пред публичните власти чрез вече показаните икономически резултати. На равнище политическа общност – държава, регион или община, обаче това не изглежда очевидно, защото при преобладаващите подходи към публичните политики в момента прехвърлянето на публични функции към частни субекти се схваща ако не като безалтернативно, то поне като необходимо. Възможно е да няма развит пазар и добре представящи се организации, които да поемат публичните дейности – независимо от мобилността между пазарите, те все пак остават ограничени както по географски причини, така и заради регулациите на тези пазари. Поради тези причини е възможно да няма мощен или поне добре представящ се икономически субект, който да поеме инфраструктурното изграждане в дадена малка община или дори в страната като цяло. Доброто икономическо представяне освен относително (в рамките на един отделен търг за предоставяне или възлагане на публични услуги, което означава в рамките на един относително ограничен пазар) има и абсолютни – регионални или дори глобални измерения. Относително силните на един ограничен пазар фирми, могат да изглеждат абсолютно неконкурентоспособни на един по-широк пазар. Достатъчно ли е относително по-добрата конкурентоспособност да е достатъчно условие за максимализиране на публичната полза?! Не е задължително. В подобни ситуации е възможно конвенционалното, непосредственото предлагане на публични услуги да е в много по-голяма степен ефективно.

Тезата, която се опитваме да защитим, е, че ако не е налице конкурентоспособен бизнес, постигането на публичните цели чрез него е невъзможно. Насочването на публични средства към слаб бизнес има крайно неблагоприятни последици: публичната полза се минимализира, публичните средства се изразходват неефективно, създава се обществената нагласа, че корупцията е в основата на ограниченото или некачественото предлагане на публични услуги. Съмнително е, че по този начин ще се постигне друга

дългосрочна цел, която в момента се схваща като абсолютна ценност – развитието на самия бизнес и създаването на конкурентни предимства чрез публични средства. Тази цел, която съпътства преобладаващия към момента избор на инструменти на публични политики, може да се постигне единствено в случай, че стимулирането на бизнеса (частен интерес) и публичната полза (обществен интерес) се постигат едновременно. В случай, че публичната полза не се постига, дългосрочни ползи и конкурентни предимства за конкретния бизнес не са възможни поради създаденото от провала недоверие.

Има поне още един фактор, който е във връзка с ефективността на бизнеса като доставчик на публични услуги и той е свързан с ценностите и нагласите на самия бизнес. Ако бизнесът е ориентиран към непосредствените си печалби и потреблението на тези, които участват в разпределението на печалбата, ползата от него като доставчик на публични услуги би била ограничена. Публичната полза винаги е свързана с хората, което означава и с труда. Поддържането на идеята за икономическото нарастване или финансовата стабилност като самоцел на политиките може да бъде поддържана само за кратко време или в условията на някакъв вид политически авторитаризъм. При липсата на подобни политически условия, прехвърлянето на публични функции към бизнеса трябва да води до непосредствени ползи за хората, което означава те да усещат повишаването на доходите си, на образованието и квалификацията си, на условията си на живот, на достъпа си до публични услуги. Повишаването на конкурентоспособността, която не се превръща в ползи за хората, а само за отделни икономически субекти, трудно може да бъде тълкувана като постигане, още по-малко като максимализиране на публичната полза. Това води до известно, а понякога и пълно противоречие между постигането на публичната полза и непосредствените ползи за бизнеса, които биха могли да бъдат по-големи, ако публичните цели не включваха ползите за квалификациите, заетостта, достъпа до услуги или доходите на хората. В този смисъл само бизнес, който в ценностите си обвързва постигането на собствените си цели с разширяването на кръга от хора, които усещат по собственото си положение икономическото нарастване, могат да допринасят за рационалното осъществяване на процеса на публичните политики. Точно обратно, бизнес, който смята, че ако той е добре, това естествено води до постигане на публичните цели е по-скоро вреден за постигането на публичните цели, защото създава условия за нови разделителни линии в общностите. Социално отговорният бизнес, макар и термин по-скоро от политическия дискурс, не е лишено от рационален смисъл понятие. Социално отговорният бизнес не е този, който губи, а този който печели в рамките на допустимото и не за сметка на общото развитие. Както бизнесът се стреми към бързи печалби, така и общностите се стремят към непосредствено благополучие. Идеята, че ако бизнесът се развива, това в крайна сметка ще доведе до повишаване на общото благоденствие, може да бъде част от политическата идеология, но е неприложима в публичното управление.

Могат ли публичните власти да организират процеса на публичните политики и да прилагат партньорски инструменти при липсата на социално отговорен бизнес?! Могат, но възможностите им да максимализират публичната полза в този случай зависят от способността им да налагат собствената си воля върху бизнеса. Всяка обратна зависимост – на публичните власти от бизнеса, задължително води да рискове за постигане на публичната полза.

Българските практики между идеологията и рационалността

Процесът на публични политики в България е изграден на входа, но не води до благоприятни резултати на изхода. Този извод може да бъде оспорен, но за него има няколко сериозни основания.

На всички равнища на управление са възприети механизмите и структурите за съгласуване и координация на политиките с участие на заинтересованите участници Това е особено очевидно на централно равнище, където в преобладаващата част от организациите на изпълнителната власт са създадени и работят Консултативни съвети. Подобно е състоянието в регионалната власт, където са създадени множество консултативни органи, които включват представители на всички равнища на управление (регионалното равнище е отговорно за координацията на политиките), както и на основните заинтересовани страни.

Рационалните методи за изработване на политиките поне в структурно отношение са въведени в работата на публичните власти. Във всяко Министерство има специализирано звено за изработване на политики. Въведени са практиките на мониторинг и оценка, особено в сферите и дейностите, за които има финансиране чрез публични, вкл. европейски средства. Предприемането на публични действия, особено преформулираните или създаването на публични програми, както и промяната на законодателството в преобладаващата част от случаите се предшества от изследвания.

Огромната част от публичните действия в държавата се осъществяват чрез възлагане (обществени поръчки) или чрез публично-частни партньорства (концесии). Средно за ЕС (27 държави) обществените поръчки са 3.6% от БВП. Същият дял за България е не само най-високият сред държавите – членки, но и почти четири пъти по-голям от средния – 12.2 %[1]. Най.близки до България според този показател да Естония, Латвия и Кипър, но техният дял се колебае около 8.5 % от БВП. В същото време пряката държавната помощ за отделни сектори (без ЖП транспорт) и за постигане на хоризонтални цели (вкл. създаване на заетост) като относителен дял от БВП е два пъти по-малка (1.3 %) в България в сравнение със средните данни за ЕС за същия показател (2.24 %). Средният дял за ЕС е на това равнище заради изключително високите равнища за Ирландия (20.2 %), Люксембург (7.78 %), Белгия (5.63 %) и Великобритания (4 %)[2]. По отношение на инструментите за постигане на целите на публичните политики България има профила на Естония – висок дял на обществени поръчки, нисък дял на пряка държавна помощ. На пръв поглед механизмите и инструментите на публичните политики са налице. Резултатите обаче не съответстват на организационната промяна.

В теоретичната наука няма единно мнение за съдържанието на резултатите от публичните политики. На абстрактно равнище те се схващат като конкретна промяна, която води към постигане на целите. Това дава възможност конкретните мерки не само да се секторизират от гледна точка на процеса върху който въздействат, но и от гледна точка на резултата, до който водят. Така икономическите политики водят до икономически резултати, а социалните – до социални такива. Първо, ако публичните политики водят до резултати, свързани с общите интереси, те задължително трябва да включват индикатори за общо благоденствие и удовлетвореност. Второ, подходът на отделянето на секторните политики помежду им и „затварянето" на всяка една в собствената й логика, не позволява да се оцени успеха на публичното управление като цяло. Оценява се успехът на отделните политики, независимо от възможните несъответствия и дори противоречия между резултатите им. Този недостатък на практиките се ограничава чрез обвързването на политиките в обща стратегическа рамка и възприемането на т. нар. интегрален подход. Това обаче не винаги е възможно и обикновено води до обвързването на няколко гранични политики, но не решава въпроса за интегралния успех на публичното управление. Ще

[1] Цитираните дялове са за 2009 г. Данни на Евростат, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsier090&plugin=1

[2] Цитираните дялове са за 2008 г., Данните са на Евростат, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsier100&plugin=1

защитим тезата, при това без да я доказваме изрично, че публичното управление в крайна сметка трябва да подобрява живота на общността. Дори икономическите и данъчните политики в крайна сметка трябва да водят до подобряване на живота на хората, защото те не са нищо повече от инструмент за постигане на общите цели. Дали ще се събират много или малко данъци придобива значение единствено във връзка с подобрения живот на членовете на общността и удовлетвореността от публичните политики.

Според изследването Евробарометър преобладаващата част от Европейците са удовлетворени от живота си като цяло (средният резултат е 3,2 точки при скала от -10 до +1, като най-високата удовлетвореност се регистрира в Дания (+ 8). Най-ниската удовлетвореност се установява в България (- 1.9 точки), следвана от Унгария, Гърция и Румъния[3].

България изостава по голяма част от т. нар. 2020 индикатори[4]:

- Степента на заетост е 65.4 % от населението между 20 и 65 г., като това е с около 3 пункта по-ниско от средната стойност за ЕС. По-ниски са стойностите в Южноевропейските страни, както и в Унгария. Този показател следва да се тълкува заедно с разходите за активни политики на пазара на труда, които за България са съпоставими с тези в Чехия;
- Делът на ранно напусналите училище в България е относително много висок. Делът за България е на равнището на средния за ЕС, но само южноевропейските държави имат по-неблагоприятни данни за този показател;
- България е под средния показател за относителен дял на завършилите висше образование (сред групата на населението на възраст 30 – 34 г.). Трябва да се има предвид, че по-лошо представяне по този показател имат страни като Чехия, Унгария, Австрия и Румъния;
- Относителният дял на изложените на риск от бедност в България е най-високият сред държавите – членки на ЕС. Този дял (46.2 на 1000) е два пъти по-висок от съответния дял за ЕС 27. Единствено Румъния се доближава до показателя за България, но и там съответният дял е с 3 пункта по-нисък. Лошото представяне на България по този показател се дължи на изключително неблагоприятните данни по два от съставните индикатора: относителен дял на изложените на риск от бедност след социалните трансфери (21.8 на 1000 при 16.8 средно за ЕС) и особено на относителния дял на хората в изключително тежко материално положение (41.9 на 1000 при 8.1 средно за ЕС).

Разминаването между възприетите „правилни" механизми за изработване и осъществяване на политики и постиганите резултати от тях, които като цяло са по-скоро неблагоприятни, много често се обяснява с корупция, т.е с виновното поведение на представителите на публичните власти. Корупцията обаче е на повърхността. Зад нейното съществуване се крият неефективни механизми за изработване и осъществяване на политиките. Съвременните подходи на публично действие са конкурентни и би следвало да минимизират възможностите за корупция, а не обратното. В конкретни обществени условия обаче те не водят до този резултат и причината е в липсата на конкуренция.

Основният фактор, който изкривява конкуренцията в процеса на публичните политики е липсата на конкурентоспособен бизнес. Процесът на публичните политики отразява слабостите на местната икономика, които само частично могат да бъдат

[3] European Commission, The Social Situation in Europe 2009, published in 2010, http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=523&type=2&furtherPubs=no

[4] Тези индикатори са въведени в Европейската стратегия 2020 и се приемат като измерител на прогреса, която съответната държава-членка осъществява. Използваните данни са на Евростат, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators

компенсирани от чужди инвестиции, особено при малки като разходи и възвращаемост публични възлагания. Колкото и да се променят правилата на възлагането, да се повишава прозрачността и да се засилва контролът върху процеса на предоставяне на публичните услуги, дори в идеалната среда на „почтени политици", слабостта на бизнеса не може да бъде компенсирана.

Българският бизнес проявява две слабости, които водят до проблеми при използването на съвременните инструменти на публичните политики. Той е в преобладаващата си част малък бизнес. Огромната част от предприятията в България – 91.2 % са с персонал до 9 души[5]. Големите предприятия с персонал над 250 души не само, че са незначителен дял от икономиката, но и са съсредоточени основно в Преработващата промишленост. Това не е структура, създадена от кризата, а трайна характеристика на местния бизнес. Ресурсната производителност (БВП разделен на вътрешното потребление) в България е 0.14 Евро за кг при 1,3 средно за ЕС[6] - това е най-ниският показател сред държавите – членки и отразява изключително ниските технологични характеристики на предприятията. Според данните от бизнес-наблюденията, провеждани от НСИ в рамките на общата Европейска политика в областта на статистиката, основният фактор, който пречи на развитието на предприятията е несигурната икономическа среда[7]. Тази оценка отразява между другото слабостта на местния бизнес и неспособността му да се справи с икономическата конюнктура.

Нагласите на местния бизнес също не предполагат ефективност на включването му в предоставянето на публични услуги. Разпространена са нагласите[8], че „бизнесът отговаря за работните места, а държавата – за квалификациите" и „условията на труд са добри, ако има кой да работи". В публичния дебат за политиките при обсъждането на всяка конкретна мярка – повишаване на минималната работна заплата, въвеждане на почасовото заплащане на труда и др. под, на преден план винаги излиза аргументът „какво би загубил бизнеса?". Подобно състояние на обществените нагласи предварително изкривява балансът частни – общи интереси и създава рискове за ефективността на публичните политики.

Действителното състояние на българския бизнес, както и нагласите – неговите и към него, очертават една неблагоприятна ситуация, в която публичните политики работят повече за частните, отколкото за общите интереси. Тази ситуация е следствие от идеологическото въвеждане на механизмите на публичните политики, от предварителното убеждение, че публичното действие и публичните услуги или се концесионират, или се възлагат чрез обществена поръчка, или се аутсорсват. Това откъсва практиките от реалната среда, в който те се провеждат и води до неочаквани и нежелани резултати.

Рационалният подход към политиките в тази ситуация предполага промяна в поведението на публичните власти. Най-очевидното решение изглежда възстановяването на традиционното предлагане на публични услуги чрез предприятия, които са публична собственост. Това всъщност не е универсално решение не само, защото подобни инструменти не се подкрепят от преобладаващите подходи към политиката, вкл. и от тези, възприети в ЕС, но и защото всяко предпоставяне на „правилния" инструмент на политиките, независимо от това кой е той, ограничава рационалния им характер. Решението е в намирането на работещ, приложим инструмент за всеки конкретен случай,

[5] Данните са на НСИ за 2009 г., http://www.nsi.bg/otrasal.php?otr=70
[6] Данните са на Евростат за 2007 г., http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/indicators
[7] Данните са за април 2011 г., http://www.nsi.bg/otrasal.php?otr=9&a1=107&a2=108#cont
[8] Цитираните тези се защитават от представители на работодателски организации или от отделни работодатели по време на фокус-групи, провеждани от автора на статията.

което е предизвикателство както към способността на публичните власти за сравнителен анализ на алтернативни инструменти, така и към способността им да сплотяват влиятелните частни интереси около приложимия инструмент, което включва способността им да преодоляват евентуалната съпротива срещу приложението му. При подобен, неидеолигизиран подход към публичните политики, прехвърлянето на публични услуги към частни организации и прякото им предлагане са равностойни инструменти – изборът им зависи единствено от прогнозата за резултатите, които прилагането им ще създаде.

БИБЛИОГРАФИЯ:

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

Dahl R. A., 1985, *A Preface to Economic Democracy*, Berkeley: University of California Press.

Donahue J. D., R. J. Zeckehauser, 2006, *Public–Private Collaboration*, in: The Oxford Handbook of Public Policy, Oxford University Press.

Howlett M., M. Ramesh, 1995*, Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press.

Lasswell H. D., 1949, *Power and Personality*, New York: W. W. Norton.

Le Grand J., 1991, *Quasi markets and social policy, Economic Journal*, 101: pp. 1256 - 1267.

Lindblom C. E., 1977, *Politics and Markets*, New York: Basic Books.

Marin B., R. Mayntz, 1991, *Policy networks: empirical evidence and theoretical consideration*, Westview Press.

Meny Y., P. Muller, J.-L. Quermonne, 1995, *Politiques publiques en Europe*, Paris:L'Harmattan.

Olson M., 1965, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Rhodes R. A. W., 1997, *Understanding Governance*, Buckingham: Open University Press.

Salamon L., 2002, *The new governance and the tools of public action: an introduction*, in The Tools of Government, (ed. L. Salamon) Oxford: Oxford University Press.

Williamson O., 1975, *Markets and Hierarchies*, New York: Free Press.