АДМИНИСТРАТИВНА РЕФОРМА

ВЪВЕЖДАНЕ НА АГЕНЦИЯТА КАТО РЕФОРМА И КАТО ИНСТРУМЕНТ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ РЕФОРМИ

Александър Маринов

Резюме

Статията е посветена на въвеждането на агенцията като административен субект, третирана като инструмент на административните реформи. Тази инициатива стъпва на желателността на фундаменталното разграничаване между разработване и прилагане на политиките**,** т.е. разработването на политиките трябва да бъде осъществявано от висококвалифицирани звена и служители в т.нар. „ядро (център) на правителството" - министерствата, докато прилагането на разработените политики трябва да бъде поверено на професионално и функционално специализирани изпълнителни структури (агенции).

От самото начало на въвеждането на агенциите като най-сложен се очертава въпросът за намирането на оптимален баланс между автономността им и контрола върху тях (респективно, отчетността и отговорността). Този аспект неизменно заема централно място във всички проучвания на хода на реформите, обобщавани с термина „агенцификация". Някои изследователи смятат, че съществен негативен резултат от агенцификацията е значителното фрагментаризиране на публичното управление, както вертикално, така и хоризонтално. Потвърждава се общият извод, че една от основните дилеми на съвременните административни реформи е „какъв институционален дизайн може да осигури оптимален баланс между автономност и контрол".

Разгледан е опит на Великобритания и Швеция като два възможни пътя за въвеждане и ръководство на агенциите. В заключение се очертават някои насоки на осмисляне на българските административни реформи.

AGENCIFICATION AS A TOOL FOR ADMINISTRATIVE REFORMS

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

Abstract

The article deals with the introduction of agency as administrative body and tool for administrative reforms. "Agencification" is a process where new agencies are created or where existing agencies are given more autonomy. Agencification is based on the classical distinction between policy formation and policy implementation. The idea is that policy formation should be handled by "core executives", while policy implementation should be carried out by professional executive agencies with considerable managerial freedom and an extensive duty to report to the core the results of their performances.

However, from the very start of the agencification the problem of balance between agency autonomy on the one hand and steering and control on the other emerged. Many authors claim that the reforms have led to a fragmented state. The agencies have become too autonomous in relation to their political superiors (vertical

fragmentation), and their ability and willingness to work together in order to solve common problems have decreased (horizontal fragmentation). "What is now at the core of the debate is what institutional features give the best balance between autonomy and control", OECD concludes its discussion about agencification (OECD 2005 p. 117).

Reviewing the agencification practices in Britain and Sweden, some conclusions are drown, related to the possible rethinking of Bulgarian administrative reforms.

1. Въведение

На 18 февруари 1988 г. Маргарет Тачър, министър-председател на Великобритания, обявява, че правителството е приело доклад (разработен от Звеното по ефективността към администрацията на правителството, предшественик на станалото прочуто по-късно Стратегическо звено), озаглавен *„Подобряване на мениджмънта в правителството: предстоящи стъпки"*. (Документът е известен също като „Докладът Ибс" – по фамилията на тогавашния ръководител на звеното). Пред парламента Тачър обосновава основната идея на предстоящата реформа, а именно: „функциите на правителството по реализация на политиките, които трябва да бъдат разграничени от съветите по политиките, в максималната практически приемлива степен да бъдат осъществявани от структурни звена, ясно обособени в рамките на министерствата и наричани „агенции".

Началото на тази инициатива на Тачър се приема като отправна точка за бързо разпространилата се „мода на агенциите", обхванала още в следващите няколко години твърде различни държави в цял свят, като Канада, Холандия, Япония, Нова Зеландия, Австралия, Корея, Португалия, Танзания и Ямайка.[1] Според проучване на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), в повечето страни, членуващи в нея, към 2009 г. агенциите в централната изпълнителна власт извършват повече от половината публични разходи и в тях е концентрирана повече от 50% от заетостта в публичния сектор. В някои страни, като Обединеното кралство и Нова Зеландия, този дял достига 75-80 на сто.

Идеята за агенцията като административен субект се основава на няколко ясни и логически свързани изходни предпоставки. Подобно на други базисни характеристи на Новия публичен мениджмънт (НПМ), като децентрализацията, възлагането на дейности на външни изпълнители и управлението на изпълнението, тази идея стъпва на **желателността на фундаменталното разграничаване между разработване и прилагане на политиките**. Според този възглед разработването на политиките трябва да бъде осъществявано от висококвалифицирани звена и служители в т.нар. „ядро (център) на правителството" - министерствата (т.е. под прякото ръководство на изборните политически представители), докато прилагането на разработените политики трябва да бъде поверено на професионално и функционално специализирани изпълнителни структури (агенции). Агенциите имат значителна мениджърска автономия, но в същото време дължат интензивна отчетност пред страна на министерствата и техните политически ръководители от гледна точка на постиганите резултати.

Ако обобщим, **агенциите се определят като публични организации, нормативно подчинени на правителството (Министерския съвет и/или министрите), но структурно обособени от съответните министерства и разполагащи със значителна**

[1] Трябва да се има предвид, че това широкоразпространено мнение не е напълно вярно. Така например, в скандинавските страни, като Швеция и Норвегия, структури, подобни на агенциите, съществуват доста преди реформите на Тачър. Едно доказателство е, че при подготовката на реформата „Предстоящите стъпки" М. Тачър изпраща специална група в Швеция, за да проучи опита на шведските агенции и специфичните проблеми на взаимодействията между тях и политичесдките ръководители.

управленска автономност при реализирането на политиките.[2] В англоезичната литература е станал популярен трудно преводимият на български термин *„agencification"* (агенцификация), с който се обозначава процеса на въвеждане и разпространение на агенциите в публичното управление.

Към въвеждането на агенциите се адресират няколко основни очаквания (очаквани резултати): повишаване на ефективността и ефикасността, укрепване и изясняване на отговорността и отчетността, подобряване на мотивацията и квалификацията на служителите в публичния сектор, засилване на ориентацията на администрацията към по-добро качество на предоставяните услуги и на тази основа нейното „приближаване" към гражданите.[3] Друга важна цел, която нерядко се подминава, е създаването на условия за по-добро политическо ръководство и управление на администрацията. Твърди се, че агенцификацията ще помогне на политиците едновременно да управляват „по-малко и по-добре". Като прехвърлят конкретните, текущи и технически въпроси на агенциите, политиците ще управляват „по-малко" и така ще имат повече време и ресурси за „по-големите и по-важни" неща, което означава, че ще управляват „по-добре".

От самото начало на въвеждането на агенциите, обаче, като най-сложен се очертава въпросът за намирането на оптимален баланс между автономността на агенциите, от една страна, и контрола върху тях (респективно, отчетността и отговорността). Този аспект неизменно заема централно място във всички проучвания на хода на реформите, обобщавани с термина „агенцификация".[4] Някои автори твърдят, че като цяло тези реформи са постигнали поставените пред тях цели, въпреки че има широки възможности за по-нататъшно подобряване на резултатите. Други изследователи обаче смятат, че съществен негативен резултат от агенцификацията е значителното фрагментаризиране на публичното управление. Отбелязват се такива ефекти, като прекомерна автономност на агенциите по отношение на политическите им ръководители (вертикално фрагментаризиране) и снижаване на готовността и способността им да партнират с други публични структури при решаването на общи проблеми (хоризонтално фрагментаризиране). Конкретният случай потвърждава общия извод, че една от основните теми в дискусиите за съвременните административни реформи е „какъв институционален дизайн може да осигури оптимален баланс между автономност и контрол".[5]

2. Въвеждането на агенцията: британският опит

Както вече бе посочено, британските реформи за въвеждане на агенциите започват през 1988 г. Двадесет години по-късно колечествените данни сочат, че реформата видимо е била осъществена успешно – през 2009 г. 77 на сто от държавните служители във Великобритания са заети в агенции или други структури, съответстващи на модела, представен в „Доклада Ибс". В същото време трябва да отчита спецификата на динамиката на този процес във времето. Въпреки че след 1995 г. броят на агенциите продължава да нараства, броят на заетите в тях остава на едно ниво, а след 1998 г. започва да спада, главно в резултат на съкращенията в публичната администрация и на приватизацията на някои дейности, дотогава извършвани от публични организации. Процесът на създаване на нови агенции продължава до края на миналото десетилетие, въпреки че по план би трябвало да приключи през 1993 г. Една от причините е разпространението на реформите

[2] Pollitt et al., 2004, p. 7–11
[3] OECD, 2005, p. 108-111
[4] OECD, 2005, p. 117-120; Christensen and Lægreid, 2006a; Massey and Pyper, 2005, p. 84-91
[5] OECD 2005 p. 117

в администрацията на Северна Ирландия и в системата на Министерството на отбраната, които първоначално са изключени от техния обхват. Анализът на хода на реформите се усложнява от редица структурно-организационни промени (прекратяване на дейността поради приватизация, разделяния, сливания и т.н.)

Една от важните особености на британския вариант на агенцификацията е, че заетите в агенциите запазват статута си на държавни служители, заемащи щат в съответното министерство, с изключение на агенциите, които са получили специален автономен статут. Интересното е, че в британската практика създаването на агенциите (и като обща реформа, и като конкретни случаи) не изисква законодателен акт.

„Идеалният" модел на британската агенция

Агенциите (наричани още изпълнителни агенции) се основават върху изричното разграничаване на въпроси на политиките и „оперативни въпроси" в рамките на всяко министерство. Правителството на Тачър приема препоръката на „Доклада Ибс" „агенциите да бъдат създадени със задачата да извършват изпълнителните функции в рамките на политиките и ресурсите, установени от даденото министерство".[6] Ясно се предпоставя, че:

> *Основният, стратегически контрол е отговорност на министъра и на постоянния секретар. Но след като веднъж целите на политиката и ресурсното й осигуряване са определени, мениджмънтът на агенцията трябва да има максималната възможна самостоятелност да решава как да бъдат постигнати тези цели ... Презумпцията е, че доколкото мениджърите на агенцията съблюдават стратегическите насоки, зададени от министрите, те трябва да имат максимална свобода на действие в тези рамки.*[7]

Както посочва Питър Кемп, „в основни линии идеята за реформите „Предстоящите стъпки" е много проста, в някои отношения почти наивна". Още по-картинно се изразява Дерек Луис: „идеята за агенцията не е някаква „висока наука", а прилагане на твърде прости, базисни принципи на мениджмънта".[8] Агенциите представляват административни структури в рамките на министерствата, функциите им се определят от министрите (а не от техните ръководни органи), а разделението на отговорностите между агенциите и министерствата се определя с политическо решение („Документът за политическата рамка" при създаването на дадена агенция), а не със законодателен акт. [9]

Заетите в агенциите продължават да бъдат държавни служители, за тях важат всички разпоредби относно държавната служба; агенциите се финансират с публични средства (от бюджета) и се отчитат – чрез министъра – пред парламента. В същото време трябва да се отчита, че в някои сектори (отбраната) и на някои позиции във всички агенции персоналът на агенциите включва и лица с друг статут, което означава, че дискусиите не могат да се ограничат до тесните рамки на професионалната държавна служба в министерствата. Начинът на възлагане на задачи и степента на мениджърска автономност (деконцентрация на правомощия) са дефинирани в Документа за политическата рамка на министерството. Официално декларираното (при стартирането на реформата) очакване е, че след като са делегирали правомощия, министрите реално ще се „оттеглят" от решаването на оперативни въпроси – всекидневните, рутинни дейности,

[6] Ibbs Report 1988, p. 9
[7] Ibid. p. 10
[8] HC 313-III 1996, 94, q. 606
[9] HC 313-III 1996, 35

които нямат съществено политическо значение.[10] В този смисъл може да се говори за „деполитизиране" на оперативните въпроси, но степента на деполитизация е ограничена на практика заради контрола от страна на министрите, които на свой ред се отчитат пред парламента.

Освен чрез първоначалния Документ за политическата рамка, всяка агенция е подложена на т.нар. прегледи „Открити опции", които се провеждат на всеки пет години. Названието илюстрира добре предназначението на прегледите – да установят, дали дейността на агенцията въобще трябва да продължи, дали съответната дейност не трябва да се приватизира (прехвърли на пазара), или е необходима някаква съществена реорганизация. Ако решението е дейността на агенцията да продължи, се подготвя нов Документ за политическата рамка.

Дейността на агенциите се осъществява въз основа на годишен „бизнес" планове, които в някои случаи могат да бъдат конфиденциални (по причини, свързани с търговската тайна). Всяка агенция представя годишен отчет пред парламента. Важен елемент на годишното планиране е формулирането на параметрите и индикаторите за очакваните резултати; тези показатели, както и тяхното изпълнение са публични и се оповестяват в консолидирания годишен преглед на програмата „Предстоящи стъпки".

Както личи от това кратко описание, моделът на агенцията се основава на:

- разделяне на разработването от прилагането на политиките;
- ясно регламентиране на дейността от Документа за политическата рамка, който изяснява ролите на министъра, на министерството и на ръководителя на агенцията;
- годишен отчет за изпълнението на поставените цели.

Предполага се, че в тези параметри ръководителят на агенцията трябва да има оперативна автономност, макар и съобразявана с факта, че окончателната политическа отговорност се носи от министъра. Въпросът е, как този модел работи на практика.

Прилагането на британския модел на агенцията в практиката

Ключовата линия на отговорност и отчетност лежи между министъра и агенцията. Някои анализатори смятат, че един от съществените показатели за такава ефективна връзка е честотата на срещите между министъра и ръководителя на дадена агенция. [11] В това отношение британската практика след началото на реформата показва изключително широки вариации – с максимум от 43 срещи за една година (между министъра на вътрешните работи и ръководителят на агенцията за затворите) до нито една среща между ръководителите на редица агенции и техните министри. Има също така големи различия в това дали и как ръководителите на агенции участват в седмичните работни заседания на висшите държавни служители в даденото министерство.

Наблюдават се структурни различия в прилагането на реформата, свързани с различния статут на агенциите. Някои агенции представят доклади за дейността си не пред определени ръководители или звена на министерството, а направо на министъра. Това им дава аналогичен статус, както на някои самостоятелни административни структури, които не са министерства. Други, обикновено големи агенции се отчитат пред постоянния секретар, а повечето по-малки агенции - или пред висш държавен служител с по-нисък ранг, или пред Борда на министерството (колективен орган, включващ ключовите висши държавни служители). Специфично е положението в агенциите, свързани с министерството на отбраната, където функционира специална линия на отчетност, често включваща военни офицери.

[10] Brazier in HC 313-III, 1996, 11
[11] Hogwood, Judge and McVicar, 1998

Начинът, по който се отговаря на постъпили запитвания от парламента, отразява друг аспект на разнообразието на отношенията между министерствата и агенциите. Например, някои министри прилагат към отговора си пълния текст на доклада на агенцията, други не. Както вече бе отбелязано, не съществува стандартна конституционна практика на уреждане на отношението между министрите и ръководителите на агенциите по повод отчета на текущата (оперативна) дейност, нито систематични опити за структуриране на тези отношения на основата на специфичните (или чувствителни) характеристики на отделните агенции.

Разнообразните проблеми при дейността на една британска агенция могат да бъдат илюстрирани чрез дейността на Агенцията за затворите. Както вече бе посочено, тази агенция е обект на голям интерес и многобройни запитвания и анкети от страна на парламента, а в също време представлява краен и нетипичен за британската практика пример на намеса от страна на министъра. Очевидно е, че тези две особености са свързани. Статутът на агенцията за затворите предвижда основната отговорност за политиката в тази област да се носи от Министерството на вътрешните работи (Home Office). Мениджмънтът на затворите е отговорност на Главния директор на агенцията, на Борда на затворите и на управителите на отделните затвори. Това разделение на отговорностите на теория отразява общите положения на инициативата „Предстоящи стъпки", но практиката е такава, че вътрешното министерство винаги е било пряко въвлечено в редица оперативни дейности на агенцията за затворите; иначе казано, изградена е организационна култура, която е превърнала намесата от страна министерството в норма.[12]

Министерството на вътрешните работи няма подробен стратегически план за дейността на затворите, което означава, че на практика ръководителят на агенцията за затворите често се изправя пред необходимостта на конкретизира общата политика в тази област, при това в условия на разнообразен политически и обществен натиск.

Като се има предвид интензитета на интереса от страна на министър-председателя, парламента и обществеността, отговорът на такива запитвания и анкети отнема много време. Както посочва един от ръководителите на тази агенция, „документооборотът в агенцията е достигнал епидемични мащаби".[13]

Документът за политическата рамка на агенцията за затворите уточнява ролята на министъра на вътрешните работи: «Министърът на вътрешните работи се отчита пред парламента за дейността на агенцията за затворите. Министърът осигурява ресурсите, необходими за дейността на агенцията и одобрява нейните бизнес планове, вкл. основните цели, очаквани резултати и идникатори за измерването им.» В същото време документът е твърде неясен при формулирането на отговорностите: «По правило министърът на вътрешните не се намесва в текущото управление на агенцията за затворите, но ще очаква да бъде консултиран от главния директор на агенцията при решаването на оперативни въпроси, които биха могли да представляват значим интерес за обществото или за парламента.»

Някои автори основателно подчертават, че такава постановка дава на министъра на вътрешните работи възможност да упражнява официално влияние по оперативните въпроси, а не само при формулирането на политиката.[14] Например, практиката показва, че отговорите на главния директор на запитвания на депутати се съгласуват с министъра или членове на неговия екип. Скоро след освобождаването му (определено като типичен пример за «пожертван бушон на отговорността»)[15], бившият директор на агенцията Дерек Луис казва в едно свое интервю: «Статутът на агенцията за затворите бе предназначен да

[12] Talbot, 1995
[13] Learmont, 1995, p. 166
[14] Talbot, 1995, p. 17
[15] Learmont, 1995, p. 168

осигури по-голяма оперативна свобода при реализирането на политиката в тази област. Това очевидно не се случи. Мнозина наблюдатели са на мнение, че агенцията е по-малко автономна в сравнение със Службата за затворите – структурата, която наследи. Имаше твърде пряка намеса от страна на министъра и постоянен контрол при взимането на оперативни решения.»[16]

` Не може да се отрече, че става дума за чувствителна политика, която традиционно има голямо значение за Министерството на вътрешните работи. В допълнение, това е структура, в която работят 80% от заетите в системата на това министерство, т.е. тя е „голяма" и „важна" по всички критерии, вкл. численост на персонала и бюджет. И все пак, както гласят и изводите от специалната парламентарна анкета, смисълът на реформата се губи, ако основната част от времето и енергията в новите структури се отделя за комуникация с висшестоящи инстанции.

Ако оставим настрана крайния и нетипичен пример с Агенцията за затворите, може да се направи изводът, че ключовият фактор за степента на намеса на министрите в дейността на агенциите е политическата чувствителност на проблемната област. Където проблематиката и политически деликатна, намесата е почти постоянна. При други тази намеса има по-скоро цикличен характер, а при трети се засилва само в условията на криза и следващия от него ръст на публичен интерес.

Агенциите и политиките

Не по-малко важно е да се проследи дали в практиката е реализирана другата важна страна от замисъла на въвеждането на агенцията според инициативата „Предстоящи стъпки". А именно – дали разработването на политиките се осъществява единствено на нивото на министерствата. Практиката показва, че преобладаващата част от агенциите, главно тези с технически или поддържащи функции, имат слабо влияние в процеса на разработване на политиките. Някои агенции обаче имат друга роля – както формална, така и неявна.

Пример може да се даде със службата за безопасност на пестицидите, в чийто документ за „политическата рамка" е изрично записано, че „агенцията разработва политиката в областта на пестицидите, планира мерките за безопасност и предоставя съответни съвети на министъра". Тази уредба изразява обстоятелството, че практически цялата експертиза на министерството в дадената област е концентрирана в агенцията. Основателно може да се постави следващ въпрос: как министрите и висшите държавни служители ще бъдат способни да оценяват подобни съвети по политиките, предоставяни им от структурите, натоварени с прилагането на политиките, особено като се има предвид натиска за съкращения в редица министерства.

Един по-общ начин на включване на агенциите в процеса на разработване на политиките е отразен в Документа за политическата рамка на британската агенция за заетостта: «Изпълнителният директор на агенцията прави предложения до министъра относно промени в политиките и програмите, администрирани от агенцията. Той се консултира с постоянния секретар на министерството на заетостта, за да се увери, че прилагането на програмите и в съответствие с цялостните политически цели на министерството. Изпълнителният директор на агенцията е член на оперативните комитети на министерството и в това си качество участва в дискусиите относно цялостната му политика.» Както се вижда, това е пример за ръководител на агенция, който е пряко включен във висшия ръководен екип на министерството (преминало през редица реорганизации, в момента – Министерство на образованието и заетостта).

[16] Newsnight 16/10/95, quoted in Talbot, 1995, 17

3. Един алтернативен подход към агенцията: скандинавският модел

Както бе посочено, един от основните дискусионни въпроси на съвременните административни реформи е този за баланса между централизация и децентрализация. Мнозина от авторитетните изследователи на публичния мениджмънт и административните системи са поставили на свои работи «провокативни» заглавия, като: «Ще удържи ли положението централната власт?» (Премфорс), «Преизграждане на държавата – връщане към центъра?» (Питърс), «Реваншът на центъра» (Халигън), «Концентрираното управление» (Богданор) и други от този род. Ясно е, че британският модел на реформата за въвеждане на агенцията нито може, нито претендира да предложи окончателни решения на редица проблеми – как министрите и министерският съвет на практика да ръководят агенциите, каква е ролята на съответната политическа и административна култура и как се променя тя под влияние на новите глобални и локални фактори, какви конкретни механизми на съчетаване на автономността и контрола могат да бъдат въведени.

В това отношение интересен пример може да предложи скандинавският административен модел. В Швеция, например, практически всички публични услуги се предоставят от агенции, които разполагат със значителна автономия. От всичките, около 200 хиляди административни служители, само 4600 (под 2,5%) са заети в „ядрото на правителството" – министерствата. Интересно е, че този модел не е следствие на британските или други съвременни реформи, а е резултат на еволюция на една твърде стара практика – шведските агенции са започнали да се освобождават от пряката намеса на политиците преди повече от 300 години. Разбира се, този шведски модел може да бъде разбран, само ако се отчитат особеностите на скандинавската административна традиция, които ще припомним накратко.

Както останалите скандинавски държави, Швеция се отличава със стара и силна демократична традиция, неразривно свързана с относително непреходна роля на ценностите на колективизма и равенството. Много се спори в какво точно се състои спецификата на шведския административен модел в сравнение с останалите примери на скандинавската традиция. Най-често страничните наблюдатели изтъкват такива особености, като откритост, ориентация към консенсус, разклонена държавна структура с мощна основа, т.е повечето публични услуги се предоставят от местните власти и техните административни структури.

Има обаче още една важна характеристика на шведския административен модел, т.нар. „дуализъм". За разлика от повечето западни държави, централната власт в Швеция не е структурирана в определен брой големи министерства. Вместо това, придържайки се от конституционни решения още от XVI в., тя функционира чрез специфична дуалистична „архитектура". Министерствата в Швеция са малки структури, организирани в една цялостна организация, ръководена от министър-председателя – т.нар. администрация на правителството (Regeringskansliet). Към 2008 г. в тази организация работят общо около 4600 служители, от които около 180 души са политически назначени, останалите са типични държавни служители. Организацията е структурирана в 12 министерства плюс Службата по административни въпроси и Кабинета на министър-председателя. Около една трета от всички държавни служители работят в системата на Министерството на външните работи. Около 100 души е числеността на администрацията в Кабинета на министър-председателя.

Другият основен компонент на «дуалистичната архитектура» на шведския модел обхваща дейности, които в повечето правителства по света се осъществяват от типичните министерства. В Швеция обаче те се извършват от голям брой полу-автономни агенции

(към 2008 г. в страната действат 547 агенции). Тези структури се определят като «полу-автономни» не само защото са организационно отделени от министерствата, но и защото правомощията на правителството и на министрите да се намесват в тяхната работа са конституционно ограничени и уточнени. Тези ограничения имат два компонента. Първо, решенията, касаещи агенциите (с малко на брой изключения), се взимат колективно от правителството, при това със задължителен кворум. Това означава, че министърът, който наблюдава дадена агенция, няма право да издава еднолични задължителни разпореждания на нейния ръководител. Второ, когато в качеството си на публичен орган и при реализация на публичното право дадена агенция решава въпроси, засягащи права или задължения на отделни граждани и организации, тя трябва да се ръководи единствено от закона. В подобни случаи нито правителството, нито парламентът имат право да влияят върху решението на агенцията.[17]

По този начин, традиционните шведски агенции се отличават с висока степен на организационна автономия и самостоятелност в процеса на политиките, защитавана от конституцията. Това, разбира се, не означава, че правителството не разполага с инструменти, чрез които да ръководи агенциите. В съответствие с конституцията и правилника за дейността на правителството, то изпълнява задължението си «да управлява кралството» чрез осигурената му принудителна власт, финансова власт, власт да назначава, контролна власт и организационна власт.[18] Независимо от тези властови ресурси, трябва да се има предвид, че по традиция на дуалистичната архитектура на управлението в Швеция се придава известна «свещеност» и едно от най-големите предизвикателства пред политиците е да преценят по какви въпроси и по какъв начин да поддържат контакти с агенциите и техните ръководители. Едва през 80-те години със специално свое решение шведският парламент регламентира като допустими и необходими контактите между министрите и ръководителите на агенциите. Въпреки че границите между двата компонента на дуалистичната структура стават по-меки и проницаеми, в шведското общество е налице силна нагласа, че избраните политически ръководители не бива да се намесват пряко в оперативната дейност на агенциите.

Посочената особеност на шведския модел и на ролята на агенциите в него се придружава от прецизно разработена и поддържана система от ценности и модели на комуникация между ръководителите и служителите в министерствата и агенциите. Тази система има две опорни точки – лоялност и доверие. Шведските администратори, особено висшите държавни служители, поддържат помежду си много активни неформални контакти за обмяна на мнения и информация.[19] Когато възникне ситуация, налагаща намеса от страна на правителството, агенциите бързо реагират и се стремят да предоставят съдействие на пряко засегнатия министър, най-вече като предлагат на съответното министерство необходимата експертиза. От друга страна, агенциите често са заинтересувани да получат подкрепата на правителството за конкретни мерки, които планират. Широкоразпространено практика е предварителното неформално обсъждане на дългосрочните планове и целите (очакваните резултати) на агенциите с ръководни политически и административни представители на министерствата. Основната цел на тези консултации е да се възприеме общ подход към проблемите от съвместен интерес и да се изгради обща система от приоритетни действия. Понякога и министрите използват неформални контакти, за да потикнат ръководителите на агенциите към някои желани от

[17] Член 7 от правилника за дейността на правителството гласи: „Нито един публичен орган, в т.ч. парламентът и органите на местната власт, няма право да определя решението на административната власт по конкретен случай на прилагане на законите спрямо частно лице или местна общност."

[18] Правителството предлага бюджета за одобрение от парламента, разполага с всички фондове и активи на държавата, извършва назначенията в администрацията.

[19] Jacobsson 1984 p. 161–165

тяхна гледна точка управленски решения, свързани с подредбата на приоритетите, управленските подходи или начина на предоставяне на услуги на гражданите и организациите. На свой ред агенциите в повечето случаи демонстрират готовност за кооперативност и нагласа за адаптация, за осигурят по-добра подкрепа за политиката на правителството.

Ако обобщим тези традиционни особености на агенцификацията по шведски образец, виждаме, че скандинавската административна традиция успява да постигне един сполучлив отговор на въпроса за баланса между автономност и контрол. Три аспекта заслужават особено внимание.

Първо, ориентацията на политиците към използване на „по-меки" форми на управленска намеса. Опитвайки се да контролират агенциите, шведските министри по правило не се опитват да декретират предприемане на конкретни мерки или възприемане на конкретни цели (въпреки наличните механизми на програмно бюджетиране, въведено в Швеция още в края на 60-те години). Те се интересуват главно от тези свойства, които трябва да бъдат изградени в агенцията, за да се осигури нейната способност да се ориентира в промените в околната среда и да се адаптира към тях. Това се постига реорганизиране на дейностите и действащите лица в проблемните области на агенцията и активен диалог, предназначен да промени определени представи и решения.

Второ, шведските министри се стремят да стоят настрана от текущата дейност на агенциите. Те предпочитат да се намесват само при изрично настояване от страна на заинтересувани страни, граждански организации, медиите или опозицията. Това им създава възможности за значителна гъвкавост, особено когато стана дума за политически чувствителни въпроси, носещи политически риск. В редица случаи министрите оправдават своята ненамеса в работата на агенциите с изричните конституционни ограничения. Това е облекчено от твърде общите и подлежащи на различно тълкуване конституционни разпоредби на тази материя.

Трето, функционирането на системата се отличава с високо ниво на отзивчивост. Агенциите проявяват инициатива, за да подпомагат осъществяването на приоритетите на министрите и на правителството, а министрите на свой ред са отзивчиви към исканията „отдолу". Налице са интензивни неформални контакти между служителите в министерствата и агенциите, системата разчита в голяма степен на взаимното доверие. И от двете страни съществува добър усет към възникващите „горещи" политически проблеми, които трябва своевременно да бъдат поставени и решени на политическо равнище.

В този контекст имат основание авторите, които твърдят, че шведските политици действат по-скоро като „мета-управленци".[20]

Някои актуални промени в шведския модел на агенцията и последиците от тях

Интересен въпрос е какво се случва с този специфичен и дълго еволюирал шведски модел след бързото разрастване на популярността на Новия публичен мениджмънт (НПМ). Швеция не остава встрани от тази интелектуална и политическа „модна вълна", нещо повече, поради богатият си опит е сочена като един от световните лидери в някои от направленията на НПМ, като разработване и прилагане на съвременни управленски и оценяващи техники, особено при измерването и оценката на резултатите.[21] В същото време прави впечатление подчертаната предпазливост на шведите при възприемането на нео-либералните елементи на НПМ-проекта.

[20] Вж. Jessop 2002; Sørensen 2006, 2006a; Bell and Park 2006
[21] Christiansen and Lægreid 2007, 2001; Lane 2000; Barzelay 2001)

Две от предпоставките на НПМ имат най-съществено отражение върху шведската теория и практика на агенцификацията. Идеите на НПМ дават нов тласък на постановката, че политиците трябва да се фокусират изключително върху формулирането на общите цели и да оставят държавните служители и другите публични администратори да решават как да ги постигнат. Решенията как да бъдат организирани агенциите, как да бъдат структурирани компетентностите им, как да се ивръшва подбора на служителите, с кого да партнират и да се координират, се разглеждат като не-политически, административни решения. Посланието е напълно ясно: „модерният" политик не трябва да се бърка в администрирането. В това отношение няма никакво противоречие със заварената шведска система и през 80-те и 90-те години правителството и министрите делегират на агенциите нови правомощия в тези области.

Вторият основен принцип на НПМ изразява ключовата роля на измерването на изпълнението, респективно, на необходимостта от разработване на надеждни техники за тази цел. Това е обаче само инструмент за реализиране на една по-дълбока идея, а именно, че агенциите трябва да бъдат постоянно и детайлно контролирани чрез инструментите за управление на изпълнението. В противен случай – както твърди един от концептуалните фундаменти на НПМ, теорията на публичния избор – бюрократите са склонни да се „изплъзнат от контрол" и да започнат да правят неща, разминаващи се с желанията и целите на легитимно избраните политици.

Оттук следва, че правителството следва да уточни – като формулира цели и параметри на очакваните резултати – какво точно трябва да постигне всяка агенция (и всяко звено във всяка агенция) през следващия отчетен период. Освен това, като формулира изисквания към начина на отчитане на резултатите, правителството трябва да уточни каква информация относно изпълнението трябва да предоставя всяка агенция на съответното министерство. Следвайки препоръката на НПМ, че агенциите трябва да бъдат контролирани и следени отблизо, през 80-те и 90-те години шведската Сметна палата и шведската Агенция за публичен мениджмънт полагат големи усилия да внедрят такъв тип контролна система. Както и останалите развити страни, Швеция постепенно се превръща в „одитно общество".[22]

Прилагането на тези постулати, и особено тенденцията агенциите в системата на публичното управление да се третират като „нормални" (разбирай „бизнес") организации, води до някои непредвидени и нежелателни ефекти. Повечето агенции – следвайки „нормалната" логика на бизнес организациите – започват да се фокусират върху това, което е „най-добро" за тях, а не за държавата като цяло. Ако една агенция има своята цялостна, обособена идентичност – свои цели, свое лого, свой дългосрочен план и своя политика на подбор на кадри, става естествено тя да се стреми да максимизира своите резултати. Това е сериозна промяна спрямо доминиралата преди това нагласа в шведската административна система, че агенциите трябва да се стремят да работят заедно, за да решават по-добре проблемите на обществото.

Има и още една, много по-лоша последица. **Упоритите опити за прехвърляне на държавата на релсите на мениджеризма започват да ерозират доверието в системата**. Червената нишка през всички тези усилия е да бъде засилен капацитетът на министрите да контролират агенциите (чрез най-рафинирани управленски и финансово-счетоводни техники), като се предпоставя, че в противен случай държавните служители ще се опитват да реализират свои собствени цели (вместо политическите цели на правителството). Тази логика на мениджеризма явно и неявно изисква министрите като „принципали" да осигурят „правилното" поведение на агенциите като „агенти", следователно, политиците и държавните служители се разглеждат като опоненти.[23]

[22] Power, 1997, p. 34
[23] Molander et al. 2002

Подобно разбиране и интерпретиране на реформите отправя към държавните служители едно силно послание – че те не бива да правят нищо, без предварително да са получили от политиците еднозначни указания и ясни цели, и без да са определили точно (чрез различни инструменти и документи за планиране) точно как предвидените дейности ще допринесат за постигането на целите. Не по-малко важно е очакването, че по-късно, след изпълнението на задачата, трябва убедително да се докаже (чрез различни отчети за работата) дали и как извършените дейности са допринесли за постигането на целите.

Ясно е, че цялата тази система не се основава на идеята и ценността на доверието, а върху предпоставеното недоверие. Въпреки прокламираните цели, в такава среда качества като инициативност, творческо мислене, гъвкавост и интегритет трудно се раждат и вирeят. Особено сериозни трудности създава подобна философия в съвременния глобализиран свят, където процесът на политиките става все по-сложен и неясен. Интересите и целите се формират и променят в контакти и взаимодействия между различни страни на различни равнища. Това изисква държавните служители да бъдат активни, търсещи, отзивчиви, да реагират бързо и да се учат в хода на тези процеси. А това изисква среда и нагласа на доверие.

Една от основните причини да се търси по-нататъшно развитие на парадигмите на администрацията, като се преодолеят слабостите на НПМ, е именно принципната неспособност на този подход да създаде условия за включване и участие, които на свой ред зависят в решаваща степен от феномени като откритост, прозрачност и доверие.

4. Заключение: проблемът за агенциите в контекста на идеите за ефективността на българските административни реформи

Както лесно може да се забележи, независимо, че в българското законодателство е въведено понятието «агенция», а в управленската ни практика функционират десетки (а може би и стотици, никой не знае точно колко) организации с такова наименование, реално тези административни структури нямат почти нищо общо с очертаните в настоящата статия идеи, намерения и управленски механизми. Една част от българските агенции, известни още като «изпълнителни агенции», поне имитират принципите, заложени в британския модел. Други, т.нар. «държавни агенции» винаги са били «мини-министерства», закодирани под ново име с оглед някакви, много рядко открито обосновани политически съображения. Ръководителите на агенциите (както и висшите държавни служители в тях, въпреки изискванията на Закона за държавния служител) се назначават изцяло на партийно-политически принцип от съответната управляваща партия или коалиция.

Поради посочените обстоятелства е практически невъзможно да се дефинират критерии и измерители на ефективността на «агенцификацията» в българското й превъплъщение. Едно добронамерено политическо и експертно усилие в тази посока (както и по отношение на административните реформи в България като цяло) следва да тръгне от ясно, добре структурирано и научно аргументирано виждане за целите на реформите и критериите за постигането на тези цели. Докато това не бъде направено, ще сме свидетели на поредните «оригинални», а всъщност несъвсем грамотно преписани от някъде практики, налагани чрез аргументите на политическия натиск, а не чрез силата на научните аргументи. В частност, необходима предпоставка е възприемането на държавническа концепция и съответната нормативна уредба на процеса на инициране, разработване, реализиране и оценка на публичните политики, и едва на тази основа – създаване на инструментариум, вкл. организационен капацитет, за реализирането на тази концепция.

ЛИТЕРАТУРА

Barzelay, M., 2001. The New Public Management. Improving Research and Political Dialogue. University of California Press.

Bell, S. and Park, A., 2006. "The Problematic Metagovernance of Networks: Water Reform in New South Wales", *Journal of Public Policy*, 26(1):63-84.

Christensen, T. and Lægreid, P., 2006 "Agencification and Regulatory Reforms", in Christensen, T. and Lægreid, P., eds, *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State.* Edward Elgar.

Christensen. T. and P. Lægreid. 2007. 'The Whole-of-government Approach to Public Sector Reform'. *Public Administration Review*, 67, 6, 1059–66.

HC 313-III 1996

Hogwood, B. W., D. Judge and M. McVicar (1998) To much of a good thing?: the pathology of accountability, paper prepared for presentation to the Political Studies Association Annual Conference, University of Keele, 7.9 April 1998.

Ibbs Report (1988) Improving Management in Government: The Next Steps: Report to the Prime Minister. London: HMSO.

Jacobsson, B., 2006. "Regulated regulators. Global trends of State Transformation", in Djelic, M-L. and Sahlin-Andersson, K., eds, *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge University Press.

Jessop, B., 2002. Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. On-Line Paper: http://comp.lancs.ac.uk/sociology/soc108rj.htm)

Lane, J-E., 2000. New Public Management. Sage.

Learmont Report (Sir John Learmont) (1995) *Review of Prison Service Security in England and Wales and the Escape from Parkhurst Prison on 3rd January 1995*, Cm 3020. London: HMSO.

Massey, A. and Pyper, R., 2005. Public Management and Modernisation in Britain. Palgrave Macmillan.

Molander, P., Nilsson, J-E. and Schick, A., 2002. Does Anyone Govern? The Relationship Between the Government Office and the Agencies in Sweden. SNS Förlag.

Pollitt, C. and G. Bouckaert. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2nd edn. Oxford: Oxford University Press.

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

Power, M. (1997). The Audit Society. Rituals of Verification. Oxford. Oxford University Press.

Sørensen, E., 2006. "Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance", *The American Review of Public Administration,* 36(1):98–114.

Sørensen, E., 2006a. "Local politicians and administrators as metagovernors", in Markussen, M and Torfing, J., eds., *Democratic Network Governance in Europe*. Palgrave Macmillan.

Talbot, C. (1995) The Prison Service: a framework of irresponsibility? *Public Finance Foundation Review*, No. 8, pp.16-19.