

НАУКА, РАЦИОНАЛНОСТ, ПОЛИТИКИ

Симеон Петров

Резюме

В статията се очертава ролята на съвременната социална наука в управленския процес. За целта са анализирани природата на науката и възможността тя да бъде впрегната да допринесе практическа полза на публичното управление и изготвянето на публични политики; различните форми на взаимодействие между наука, стратегическо управление и публични политики; различните професионални роли, в които попада социалния учен; възможните форми на институционализация на включването на учените в управленския процес.

SCIENCE, RATIONALITY, POLICY

Simeon Petrov, Sofia University

Abstract

The article outlines the role of modern social science in the governance and policy process. For this purpose, the nature of the science and the possibility of its practical use in public governance and public policy making have been analyzed; different forms of interaction between science, strategic governance and public policy, different professional roles of the social scientist; possible forms of institutionalization of the involvement of scientists in the governance process.

Има множество изследвания на въпроса за връзката между наука и политики в полето на различни социални научни дисциплини - в политическите науки, социологията, антропологията и управленските науки. Всички те признават, че напълно се променя разбирането за ролята на социалната наука, която не просто трябва да обяснява процесите, а директно да влияе върху тяхното развитие. Изясняването на ролята на социалната наука за публичното управление предполага да се разгледат: природата на науката и възможността тя да бъде впрегната в практическа полза на публичното управление и изготвянето на публични политики; различните форми на взаимодействие между наука, стратегическо управление и публични политики, различните професионални роли, в които попада социалния учен; възможните форми на институционализация на включването на учените в управленския процес; конкретните действия на учените и техните организации, държавните органи и другите влиятелни публични актьори за заздравяване на връзката между социалните науки и публичното управление.

Очевидно, нито възприемането на „оптимизиращата“, изцяло рационална наука, нито някакво социалното самоизолиране на съвременните учени обяснява тяхната роля в настоящето публично управление. Въпросът се усложнява от разнообразната природа на различните видове управление в публичната сфера.

Ако управленската практика сама създаде правила, по които различните заинтересовани страни едновременно оспорват и легитимират научните достижения, то има ли професионален кодекс за социалния учен и научните изследвания като „брокери“ в

разнобоя на ценности и интереси? Има ли ограничения пред това самите научни общности да се структурират и като групи за натиск и отстояване на позиции в политическите мрежи? Способен ли е самият социален учен да „издържи“ на разпъването между оформилите се твърде много професионални роли – от просветителската функция до чистото консултантство? Статията се фокусира върху ролята на науката и научните изследвания, не върху всички форми на експертиза или пък, генерално, знанието в управленския процес. Изследването изобщо и експертизата включват и други аргументи освен научните, включително силно субективни. Същевременно използването на понятието знание, което също е значително по-широко, е присъщо на едно от трите „течения“ в науката за политиките (наред с идеите и политическата система) и предполага доста по-сложен инструментариум.

Обективност, любознателност, социално действие

От началото на научната революция учените са активно ангажирани в дискусии за естеството на практическото въздействие на научното знание върху социални, политически, технически и икономически въпроси. По същия начин постепенно и социалната роля на учения става тема на разискване. Различните дебати във философията на науката от XX век, насочени към идентифициране и формулиране на жизнеспособна представа за обективността на науките, оформят определен образ на знанието.

Според традиционните възгледи обективното представя света „както е в действителност“ (*онтологично предположение*), избягва ценности, идеологии и субективни интереси при формулирането на теории (*епистемологично предположение*), и благоприятства процедурите за изследвания, които въз основа на предишните две предположения, гарантират точното преследване на знанията (методологическо допускане) (Montuschi, 2016). Традиционният дебат за обективността включва и въпроса дали науката се създава и за да се използва извън собствените си области на проучване и откриване и да се сблъска с предизвикателствата, които създават например социалните дебати, давайки своя принос към социалното разбирателство и вземането на решения.

Ключовите концептуални противопоставяния, вкл. „модернизъм – постмодернизъм“ предлагат различни акценти в една силно ревизирана концепция за научната рационалност. Това извежда на преден план идеите за Просвещението като „недовършен проект“ и дори „историческа грешка“. И двете направления оспорват позитивистката концепция, при която науката се основава на строго неутрални, обективни, внимателно контролирани физически и социални факти, чието наблюдение трябва да разкрие закономерности и модели, изработени в абстрактни хипотези, подлежащи на по-нататъшно строго тестване. Хабермас (1973) показва, че това е само част от интелектуалния състав на науката. Взаимодействието и взаимното сътрудничество за разбирането на мотивите и значенията на действието е втората страна на знанието. Тя придава на тълкувателните науки тяхната легитимна претенция за научна рационалност.

Според Ричард Файнман на ежедневиия език „науката“ обикновено означава *специален метод за намиране на обяснение за нещата, знание за нови неща, които могат да се направят с това, което вече е било открито (т.е. технология), или смесица от тези значения* (Feynman, 1998). Но науката е също така и социален процес, поставен в социален контекст, и включващ актьори и институции. Тези множество аспекти на науката предполагат, че при *търсенето на пресичане между наука и управление трябва да се разглеждат не само резултатите от науката, но и самият научен процес*, различните видове участници и социалният контекст (Van den Hove, S. 2007).

Основната цел на науката е да намери обяснения за света, по думите на Карл Попър (Popper, 1989). Другия вид продукция на науката са прогнозите. Те са очевидно важни, от една страна като характерен метод на науката (и като такъв са полезни за развитието и избора на добри обяснения), а от друга страна те могат да бъдат полезни за практическите приложения на наука. Независимо от това, според някои автори прогнозите не могат да се считат за крайната цел на науката, те остават с един вторичен смисъл след обясненията (Van den Hove, S. 2007). По думите на Deutsch - *"прогноза - дори свършената, универсална прогноза - просто не е заместител на обяснението"* (Deutsch, 1997). Разграничението между обяснението и прогнозирането е важно, защото някои недоразумения за природата и ролята на науката в управлението идва от липсата на признание за това разграничение.

Науката има за цел да създаде научни знания, за да даде обяснения за света и впоследствие (но не задължително) - прогнози. Но каква е целта на това знание? Това се отнася до дългогодишния дебат между „науката заради самата наука“ (любознателност) и „наука за действие“. Дори ако действието е само второстепенна цел на науката, някои знания, донесени от науката, са от голямо значение за управленските действия. Въпреки че е от полза да се разграничи науката, ръководена от мотиви за действие или от любознателност, тези категории трябва да се разбират като идеални типове, на практика нямаме в "чист" вид едното или другото.

Авторите в различните съвременни научни клъстери се споразумяват за променящите се позиции на науката и научните експерти в обществото и съсредоточаването върху социално стабилните знания и върху демократизация на знанието. Голямо влияние при идентифицирането на многото полета на използването на научните изследвания има Weiss (1979). Освен инструменталното, концептуалното и политическото използване на научните изследвания, той предлага по-широка класификация, идентифицирайки седем „значения“ на изследванията в рамките на усилието да се изясни и насочи бъдещето:

- 1) **Изследване за научни познания:** концепции за приложни изследвания и изводи от основните изследвания на проблеми, свързани с политиката;
- 2) **Решаване на конкретни проблеми;**
- 3) **Интерактивни връзки:** създателите на политики обмислят множество източници на информация, включително собствен опит, за да подкрепят процеса на вземане на решения и обикновено това включва многобройни контакти между политици и изследователи;
- 4) **Политическо легитимиране:** политическите позиции са фиксирани и непоколебими, политиците търсят информация за подпомагане на предварително определеното решение;
- 5) **Тактически инструмент:** изследването е използвано като средство за забавяне на действията;
- 6) **Просвещение:** обучението на участниците в политическия процес във времето чрез натрупване на научни изследвания
- 7) **Интелектуално занимание:** изследванията на политики като едно от многото възможни изследвания въз основа на тълкуването на социални проблеми

От гледна точка на настоящата статия ценни са заслугите на Попър, който определя два различни вида знание или мисъл: субективно познание - състояние на ума или на съзнанието, или някои вродени нагласи за поведение, или реакция; и обективно познание, което се основава на предполагаеми теории, открити проблеми, проблемни ситуации и аргументи. Знанието в обективния смисъл е знание без познавач и без познаваем предмет (Popper, 1989). Целевото познание се създава от науката за приближаването на

(абсолютната) истина, но не е еквивалентно на истината. Обективното (научното) познание винаги е преплетено със субективно знание, което е изключително социално и политическо. С други думи, науката прогресира чрез коеволюцията на субективното и обективно познание, а комбинацията от тях изглежда решаваща област за пресичане между науката и политиката (Van den Hove, S. 2007).

Funtowicz и Ravetz (1993) предлагат нови правила за т.нар. *постнормална наука*: изследователската група е под външен натиск поради неотложността, високите залози и оспорваните стойности на решението; уж установените граници между политики и наука подлежат на непрекъснато преговаряне; няма един проблем, а една заплетена мрежа от проблеми; множество легитимни научни и етични перспективи съществуват по един и същ въпрос; научните изследвания се сблъскват с много големи и неконтролируеми несигурности. Използването на доказателства се оспорва поради различни норми и ценности.

Решаването на сложни проблемите изисква научна работа в екип на интердисциплинарен принцип и съвместни усилия на специалисти от научната общност, бизнеса, политиката и обществото. Предлага се ролята на научните експерти в политическия процес да се определя от вида на проблема (нормален или постнормален). В нормалната наука на Кун научното познание прогресира чрез социално-конструирани парадигматични смени. Постнормалната наука признава, че неопределеността, е нещо повече от техническо число или методологически въпрос. Неясни предположения за знанието и невежество водят до възникване на епистемологична несигурност.

Как научното познание се отнася към политическата практика? Започвайки от природата на модерната политика, Хабермас (Habermas, 1973) разграничава три модела на тази връзка. В **решаващия модел на Вебер** изборът, основан на ценности и вявания, е преобладаващ над техническите (научни) знания. В **технократичния модел** тази зависимост между знанието и политиката е обърната и политическата практика е в ролята на изпълнителна ръка на научната интелигенция. „Оптималните“ решения излизат от науката и политическият избор става само легитимиращ. **Прагматичният модел** признава, че има взаимозависимост между ценности и факти. В този модел стриктното разделение между функциите на експерта и политика е заменено от критична взаимна връзка. Точно тази взаимовръзка създава съвременната пресечна точка между науката и политиките.

Разсъждавайки в тази посока, други автори (Stone, D. Maxwell, S. Keating, M. 2001) идентифицират поне четири модела на използване на научните знания в политическия процес:

1. Рационалният (или рационално-изчерпателният) модел е „рационален“ в смисъл, че следва логична и подредена последователност на фазите на разработване на политики. Той е "изчерпателен" в смисъл, че може да оценява и сравнява всички възможности, като изчислява наличните социални, политически и икономическите разходи и ползи от публичната политика. Целта да се осигури сигурност на създателите на политики. Обширните комуникации и консултирането подпомагат тълкуването на политиката като "решаване на проблеми" с "експертно" участие. Ролята на изследователя (анализатора на политики) е да изследва и представя всички варианти на политиката. Тъй като този модел насърчава пълния преглед на всички варианти на политиката, той смекчава тенденциите за консерватизъм и зависимост от институционалните традиции. Знанието се разглежда като неутрално или аполитично и следователно създава благоприятна среда за технократи - експерти.

2. **Ограничена рационалност и инкрементализъм** - признавайки, че съществуват практически ограничения за рационалното вземане на решения Хърбърт Саймън разработва модел на политическия процес, основан на понятията "ограничена" рационалност и „задоволяване“. Този подход се фокусира върху границата между рационалното и нерационалните аспекти на човешкото социално поведение. Приемат се компромисни политики, които удовлетворяват (а не максимизират) организационни цели и които са приемливи в условията на конкурентни изисквания. Индивидуалната и организационна рационалност са ограничени от: несъзнателните умения, навици и рефлексии на хората; техните ценности и културни концепции; ограничения на знания и информация; трудност при идентифициране на правилното решение; необходимостта от правилно възприемане на организационните цели и др. Линдблом широко критикува рационалния модел за това, че е слабо воден от политическата реалност. В концепцията на Линдблом (1993) създаването на политики се разглежда като поредица от стъпки, при които политиките постепенно се променят (инкрементализъм). Авторът се концентрира върху принципа на "удовлетворяване", като твърди, че политиките обикновено са консервативни в процеса на вземане на решения. Рядко има време, ресурси или склонност да се провеждат всеобхватни изследвания с цел информиране на вземането на решения - така се избягват скъпи иновации, търси се рутинност и реактивност към проблеми. Подобен подход обаче предполага, че изследователите вероятно ще бъдат отстранени от процеса на вземане на решения.

3. **Школата за „по-широката“ употреба на знанията** (Weiss, 2005) разглежда знанието като кумулативно. С течение на времето знанието се превръща в практика чрез процес, наречен „просветление“. Изследванията рядко оказват решаващо въздействие върху разработването на политики, но натрупаните резултати от тях постепенно променят възприятията на лицата, вземащи решения, както за причините за проблемите, така и за вероятните последици от политическите интервенции. Дейността на многобройните изследователски и политически организации, включително анкетни комисии, отделните предприемачи в областта на политиката, изследователският персонал на правителствените агенции, медиите, групите по интереси и научните мрежи са важни в този процес. Въпреки това, както в рационалната школа, знанието се разглежда като аполитично и се приема това хомогенно знание, което в крайна сметка ще надделее. Следователно, тази перспектива очертава процесите, чрез които знанието се опростява и предава, но не анализира динамиката на това как знанието навлиза в политиката. Социалният и политически контекст, в който знанието е създадено и използвано, е изключен (Stone, D. Maxwell, S. Keating, M. 2001).

4. **„Парадигмата на политиката“** е всеобхватна рамка от идеи, които структурират политиката в определена област. Чрез тези парадигми (или господстващи групи от идеи) изследователи и политици разглеждат политиката, икономиката и обществото и тяхната собствена роля в тези сфери. Парадигмата служи за определяне на проблемите, които трябва да бъдат разгледани, и какви политики или инструменти са подходящи за тяхното разрешаване. В този подход социално-икономическите и политическите фактори се превръщат в основни детерминанти на това дали знанието е приемливо (Stone, D. Maxwell, S. Keating, M. 2001). Управляващи коалиции или мощни политически групи оказват решаващо въздействие върху вида на изследвания, анализи и съвети. Изследването става подчинено на политически интереси и ресурси, който да бъде използван за постигането на тези интереси. Парадигмата до голяма степен се приема за даденост и рядко подлежи на проверка. Голямата промяна (или "социално учене") е радикална промяна в мисленето за политиката. Проблемите се предефинират, създават се нови тълкувателни рамки и се

изучава политиката от външни източници. Преходът от кейнсианството към неолиберализма е един пример. Ролята на изследователите е да предоставят основите на алтернативни парадигми.

Тази класификация е важна за разбирането на различните роли, които са присъщи на съвременния социален учен. Същевременно още един *важен* въпрос, произтичащ от признанието, че науката е опосредена от социалният процес, се отнася до специфичните входове и роли на социалните науки. Социалните науки имат дълга и плуралистична традицията за изучаване на човешките аспекти на света: поведение, дейности, обществата и техните институции (политически, икономически, културни или социални). Оттук произтичат множеството роли на социалните науки във връзка с управлението. Първата и може би най - очевидна от тези роли е да допринесат за разбирането и обяснението на социалните явления. Но социалните науки имат и друга роля - научно-политическите взаимодействия са сами по себе си предмети на изследване за социалния учен. Те се стремят да изяснят замъгленото разграничение между факти и ценности и *интимната взаимовръзка между ценностите и науката*. Социалните науки могат да изучават и предлагат процедури за практическо прилагане на научно-политическото взаимодействие, например чрез подчертаване на участието или интердисциплинарността. (Van den Hove, S. 2007). Те могат да играят роля като посредници, организатори на взаимодействие. Социалните учени са особено подходящи за изграждане на мостове между различните участници (учени, политици, други заинтересовани страни) или дори между различни научни дисциплини. От това произтичат някои нормативните изисквания - от една страна истински интердисциплинарни взаимодействия между социалните и природните науки, а от друга запазването на възможността в определени ситуации неутралността на учените да ги направи ключови участници в политическия процес. (National Research Council, 2012).

Научните изследвания в управленския процес

Досега не е постигнат голям успех при обясняването на използването на науката в публичната политика. Въпреки че съществуват евристично ценни типологии на начините, по които се използва науката в политиката, типологиите не са (и може би не могат да бъдат) ориентирани емпирично. (National Research Council, 2012). Една максималистична теория на научното въздействие върху политиката, която очаква директни, непосредствени и мощни ефекти е несъстоятелна по различни причини: научните изследвания са един от многото източници на входа на политическия процес; научните познания се натрупват чрез множество проучвания, някои от които стигат до различни изводи; приложимостта на дадено изследване върху конкретен избор на политика е въпрос на преценка; научните изследвания се превеждат и интерпретират преди да се използват. (National Research Council, 2012).

*Инструменталното използване на научните изследвания се отнася до прякото прилагане на изследванията към конкретни решения. Този модел на използване на научните изследвания следва рационалния избор като модел на вземане на решения, в който е идентифициран проблем, събира се информация за възможните решения и тогава се приема оптималното решение. Вторият вид използване на изследването, *концептуална употреба* се отнася до по-широката, дългосрочна роля, която научните изследвания могат да окажат върху разбирането на политиките за определени политически въпроси. Концептуалното използване на научните доказателства включва кумулативния ефект на широк спектър от проучвания, дори и ако едно изследване не мотивира конкретен законопроект или политическо решение. Третият вид, *политическа употреба* е предимно за тактическото или символичното използване на информация от политиките. Политиките*

използват политическа употреба на научните изследвания като средство за получаване на подкрепа за проблем, който е важен за техния район. (Ness, 2010).

Логиката на това разделение всъщност води до разделяне на самата наука за политиките на две все по-силно различаващи се направления. „Чисто“ академичната наука за политиките е позиционирана в рамките на „изследването на политиките“ (policy study) и се фокусира върху процеса и върху въпроса защо се е стигнало до една или друга политика, а не оценява и не дава „рецепти“ за конкретното съдържание на политиката в бъдеще. Разбира се, това не означава, че не *се търсят конкретни препоръки*, но те са по отношение на процеса и начина на достигане до курса на действие, а не до неговото конкретно съдържание. Експертизата, като форма на препоръчващ курс на действие, е полето на „анализа на политиката“ (policy analysis), който е изследване за политиката и решаването на конкретни проблеми чрез инструментално изследване.

Науката първоначално влиза в процеса на управление, в разработване на политики, с очакванията, че прави политически решения по-обективни и дава солидна база от доказателства. Това очакване незабавно се сблъсква с два свързани проблема: несъгласие по въпросите на самия научен факт и несъгласие в процеса на обсъждане на политиката, където трябва да се вземат под внимание и други тълкувания (различни от научните). *Тревогата е следната - до каква степен науката може да се ангажира с разработването на политики, без да компрометира строгостта и безпристрастността на своя принос?* Двете крайни виждания за преодоляването на това предизвикателство изглеждат трудно приложими. Драматично отделяне на науката от управленската практика отрича една от причините, поради които науката наистина се използва – да ни помогне да решим какво да правим. Това, обаче, не означава, че учените трябва да заемат мястото на политиците или експертите в администрацията, а това че да могат да предложат решение за улесняването на процеса или дори съдържанието му, е толкова важно, колкото тяхната наука. Ако се преструваме, че науката ще уреди наистина политически спор за ценности или пари това води до объркано мислене и деформирани дебати, които са вредни както за науката, така и за управлението в дългосрочен план. (Boehlert, 2007)

Използването на научни изследвания в процеса на публично-политически решения през изминалите четири-пет десетилетия най-добре се описва като U-образна крива, ограничена от „златната ера“ на използването на научните изследвания през втората половина на 70-те до средата на 80-те години и обновеното внимание към тях през последните петнадесет години (Ness, 2010). В края на 50-те и началото на 60-те години асоциацията между експерти (анализатори) и политиците улеснява решения на проблемите на обществото. Тя помага да се фокусира вниманието върху инструментите за изработка, които трябва да бъдат на разположение на политиците и лицата, вземащи решения. Според много автори това постепенно води до объркване между научните изследвания и оперативния подход и в крайна сметка до диференциация и разделение на функциите между учени и консултанти.

Според Ласуел (1971) науката за политиките е свързана с производството и прилагането на знанията в политиката. Политиците, а и гражданите, трябва да знаят какви са политическите процеси и как наистина се развиват. Това е изискване за точно познаване на политиката. Има очевидна връзка между двете: повече и по-добро познаване на политиката и мобилизиране на знания в политиката (Норре, 1999).

За да се мобилизират най-добрите налични знания за управлението, днес самата социална наука би трябвало да може да посредничи между различни научни дисциплини и от друга страна - да свързва научните достижения и вземането на решения. Оттук изглежда актуално определението на анализа на политиките като социално-приложна научна

дисциплина, която използва множество изследователски методи в контекста на аргументацията и обществения дебат за да създаване и критично оценяване на политическите алтернативи.

Учените могат да играят роля като посредници, организатори на взаимодействие. От това произтичат някои нормативни изисквания - от една страна, истински интердисциплинарни взаимодействия между социалните и природните науки, а от друга - запазване на възможността в определени ситуации неутралността на учените да ги направи ключови участници в политическия процес (National Research Council, 2012).

Идеализираният образ на науката като производител на привилегировани, авторитетни твърдения за знания, подкрепени от аскетична практика и норми за правилно научно поведение, трудно могат да я легитимират в съвременен контекст. Още повече, че движена от практически, понякога открито политически интереси, под ръка с „всичко вървяща“ методология и продажбата ѝ на правителството и големи бизнес организации за набавяне на финансови ресурси, науката се е разпростряла на политическата арена с противоречив образ (Норре, 1999). Взимащите решения обикновено работят в тесни времеви рамки с недостатъчни ресурси и информация. Те са водени от специални интереси, бюрократични императиви и политически сили, чиято визия се простира не по-далеч от следващия изборен цикъл (Дуе, 1984).

Съществува известен консенсус сред авторите, разглеждащи различни пречки за използване на научните знания при вземане на решения. Те включват:

- а) **Идеологически проблеми**, които ограничават политическата реториката и формулирането на програми за реформи, в допълнение към липсата на политическа "воля" да се формулират и прилагат по-интегрирани политики;
- б) **Историческо разделение между изследователи, политици, доставчици на услуги, администратори, мениджъри** и т.н.
- в) **"Несигурността"**, причинена от **научни различия по всеки проблем** (концептуално объркване, методологически проблем); "Истините днес са предизвикани утре" и поради това, че информацията е фрагментирана, с краткосрочни дефиниции на важните проблеми;
- д) **Медийни смущения**, които могат да объркат проблема чрез неправилно популяризиране на резултатите и да използват различията, вместо да ги изясняват;
- е) **Маркетинг и разпространение на научните изследвания**: изследователите, използват недостъпен език и се ограничават до "партньорски" форуми и публикации
- ж) **Времеви рамки** на изследователските процеси излизат извън тези на процеса на вземане на решения. Взимащите решения обикновено работят в тесни времеви рамка с недостатъчни ресурси и информация.

Учените често се оплакват, че решенията се правят „по политически причини“. И все пак балансирането на приоритети, ценности и интереси става чрез политически процес, дори и резултатите му да не са задоволителни от научна гледна точка. Предполагаемите алтернативи за меритокрация или някаква научна форма диктатура изглеждат неприемливи (McFadden, L. 2009). Общата загриженост сред учените е и че политиките използват научни доказателства като потвърждение на предишни вярвания. Това оплакване обаче пренебрегва факта, че за техните опоненти е по-трудно да игнорират тези доказателства, ако не ги оспорят с други. „Моята наука в сравнение с вашата наука“ има заслуга да бъде поставена науката „в игра“ и с течение на времето отваря повече място за политически аргументи, които включват научни доказателства (National Research Council, 2012).

От гледна точка на управлението съществуват и трудностите при интегрирането на изследванията със съществуващото и дори нововъзникващото законодателство. Законите, правилата и нормите са в много отношения „версии“ на минали политики и „замразени“ социални структури. Новите научни познания няма как да водят автоматично до промяна в такива институционални структури.

Социалните науки са развили систематично свои емпирични методи за изучаване и изготвяне на общи клъстери за социалните феномени. (OPMSAC, 2013) Емпиричните техники, използвани в социалните науки, са широки и могат да варират от количествени до качествени (например, статистически анализ на метрични данни, казуси, проучвания или интервюта). Доста често има възприятие, че колкото повече са качествените техники, толкова изследванията са по-податливи на пристрастия и лична преценка от страна на техните изследователи. Въпреки това солидните социални научни методи намаляват този риск. Свързана с това е и друга погрешна представа - за социални изследвания за политиките не се изисква конкретен експертен опит и може да се направи с малко или никакво формално обучение за научни изследвания.

Това е едновременно симптом и причина за потенциална девалвация на академичната социална наука за целите на управлението. Процесът на формиране на политика е итеративен и трябва да бъде тенденционно проверяван с най-добрите налични доказателства, които могат да се променят с течение на времето.

Обичайно предписание е, че използването на науката в публичната политика ще доведе до по-добра политика или ще подобри разработването на политики. Социалната наука не обещава „по-добра политика“. Тя не е социално инженерство, макар и да е неправилно обвинявана. Това е просто ръководство за разбиране на проблемите, условията, които възникват като следствие от тези проблеми, и вероятните резултати. В този много специфичен смисъл, социалните, както и естествените науки, са по-надеждни („по-добри“) от това, което иначе е на разположение на политиките и администраторите при разглеждането на много въпроси (National Research Council, 2012).

Бюрократичните традиции варират драстично. В *британската държавна служба* работата на вътрешните служители се оценява по-високо от тази на външните експерти. За разлика от това в *Съединените щати* е по-вероятно да се избере професор с висока репутация в определена област и да му се предостави бюджет за научни изследвания на основата на договор. В *Германия* много изследователи са институционализирани в консултативни роли чрез партийните политически фондации. В страните от *Централна и Източна Европа* след разпадането на централния партийен контрол, проблемите с развитието на пазарните икономики, липсата на политически умения и бързият растеж на гражданското общество създават възможности за появата на предприемачи на политически изследвания. Агенциите на западните донори често са склонни да финансират такива изследвания, подтикващи регионалният бум на мозъчни тръстове.

Разпространен е и „вносът“ на чуждестранни изследователи, консултанти и експерти, предоставящи техническа помощ на програми, организирани от МВФ, международни фондации или агенции за многостранна помощ. Нещо повече – не са малко изследователите, които се легитимират само чрез международно признание и повтаряне на тези, принадлежащи към определен дискурс.

От гледна точка на включването в управлението знанието трябва да се разглежда като „непълно“ и изискващо мобилизиране на редица теоретични гледни точки, тъй като научните дисциплини са склонни да разбиват знанието на „управляеми“ области. Така производството на знание не се ограничава до лабораторията или университета, а е станало полицентрично, разчитайки на много центрове на компетентност. Това означава,

че границите между знанието, обществото и политиката са замъглени и мрежите от знания са задължени да свържат съответните носители на знания (Evers, 2000). Това е паралелно с новите възгледи за управлението, в които повечето правителства не са монополен център на властта, а се изготвят и прилагат политики чрез променящи се партньорства в различни модели на управление на мрежите. Интегрирането по този начин на науката и политиката трябва да се разглежда като итеративен процес с изискване за постоянно взаимодействие чрез мрежови връзки. Това означава и че за всички политики не е налице „окончателно решение“ (McFadden, L. 2009, p. 7).

„Ролите“ на социалните учени

Важна пресечна линия между науката и публичните политики е ролята на самите експерти, упражняващи различни научни роли. Учените могат да са наети в редица различни (публични и частни) институции или (в най-честия случай) да работят в няколко от тях едновременно или последователно. Различни актьори и организации правят социални научни изследвания. Те включват: университети и научни академии, научни лаборатории, тинк-танк организации и изследователски институти, консултантски фирми, правителствени и парламентарни отдели, изследователски отдели на синдикати, бизнес и професионални асоциации, групи за натиск и НПО, международни организации, специални звена на политическите партии и т.н.

За да се отговори на нарастващите изисквания на управлението, са създадени разнообразни структури за консултации, включващи редица участници. Множеството изследователи и изследователски организации имат различни канали за достъп до структурите на управление. Въпреки това е възможно да се характеризират в няколко обобщени роли въз основа на вида на връзката с управленската практика:

- **Консултативни органи (комитети или съвети)** - те са делиберационни органи, които могат да бъдат внедрени в правителството. Обикновено се състоят не само от представители на промишлеността и гражданското общество, но понякога и от членовете на кабинета. Тук акцентът е повече върху широкото представителство на засегнати интереси, а учените, когато изобщо са включени, имат по-периферни функции. Затова често се създават отделни научно-технически консултантски звена.
- **Постоянни или ad hoc научно-технически структури с консултативни функции** - правителствата разчитат на тях, за да им предоставят доказателства и съвети, както и за изпълнение на конкретни изследователски задачи (OECD, 2015). Такива съвети могат да бъдат тясно свързани с регулаторните процеси в области като околната среда или здравето и др. Някои от тях могат да са отговорни и за изследователски дейности паралелно с тяхната консултативна роля. В повечето случаи експертите действат в лично качество и не представляват вижданията на своята институция. Макар че повечето страни разчитат на тези консултативни структури да предоставят научни доказателства и съвети на правителството или на институциите, техните роли и легитимност се различават значително. Например Федералното правителство на САЩ има около хиляда консултативни комитета, чиято дейност се ръководи от Закона за Федералния консултативен комитет и други свързани с него нормативни актове. В Япония има няколко хиляди правителствени консултативни комитети, някои от които са официални, докато други са неформални и често ad hoc. Всъщност в редица страни (някои южни или източноевропейски), ad hoc структурите за консултации, които оперират извън ясно установени правни рамки, доминират.

- **Изследвания на договорен принцип** - правителства, предприятия и международни организациите често сключват договори за изследователска работа. Това позволява изследователите в университетите или мозъчните тръстове да имат някакво политическо въздействие под формата на външна експертиза. Тези изследователи могат да бъдат включени в официални звена като консултанти, експертни и научни съветници.
- **„Вътрешните“ изследователи** обикновено са назначени като държавни служители, каквито са например работещите в статистически и аналитични отдели, прикрепени към изпълнителната или законодателната власт. Въпреки безспорното им значение в някои ключови сектори, смесването на технократска и научно-изследователска професионална етика и специфичната мисия или организационна култура на конкретната им структура могат да засегнат перспективата и обективността им.
- Изследователите от структурите на пазара и гражданското общество упражняват влияние чрез **частни мозъчни тръстове и неправителствени организации**. Това е „външна“ стратегия, предназначена да компенсира липсата на правителствени изследвания в конкретна област, или по-често - да представи критични алтернативи на правителствената политика, водени от разнообразни ценности и интереси. Тези изследователи обаче рискуват да загубят обективността си в процеса на застъпничество. Затова е полезно за структурите на управлението да имат достъп до посреднически знания чрез брокери (например научни съветници), които могат да намалят риска. Подходът следва разбирането в някои страни, че предпочитаното място за професионалния изследовател, вграден в политическия процес, е като „честен брокер“ (honest broker) на това, което не е известно (OPMSAC, 2013). Въпреки това групите по интереси няма как да бъдат ограничени (а и не би било полезно) да въвеждат учените в подкрепа на предпочитаните от тях позиции.
- **Индивидуални научни съветници и експерти** (scientific advisors and counsellors) се назначават от политическите лидери и е вероятно да споделят техните политически и идеологически интереси. Те могат да идват от определена научна институция или да принадлежат към нея. Правителствата в много, ако не и във всички страни, разчитат на научни съвети от отделни лица по неформален начин чрез лични мрежи или чрез официално определени позиции за научни съветници. Ключов елемент на научната консултативна система в някои страни е позицията на главен научен сътрудник или негов еквивалент (OECD, 2015).
- **Неутралното изследване** (disinterested research) преследва знанието заради самото него. Повечето от извършващите го изследователи работят извън идеята за пряко влияние върху управлението и политиките. Те по-малко се интересуват от приложенията в политиката на техните изследвания и се съсредоточават върху научното откритие, анализ или критика. Въпреки това такива изследвания могат да бъдат от значение за изготвянето на политики (Stone, D. Maxwell, S. Keating, M. 2001).

Разбира се, обхващането на пълната картина предполага, да се спомене и един по-частен случай - **ученият може да взема директно политически решения избран или назначен за длъжностно лице**. Хернес описва своя личен опит на пътуване между световите на (социалната) наука и политиката. Той отбелязва, че политиците и социолозите показват взаимно пренебрежение един към друг, политици, финансиращи научни изследвания, не се интересуват от резултатите; а изследователите описват света, но всъщност не очакват

много от гледна точка на промяната. (2008). Той твърди, че първата стъпка в работата на социолога е винаги едно наблюдение в нужда на обяснение, докато политикът започва с политически проблем, който трябва да бъде отстранен. Ето защо целта на учения е да обясни реалността, а целта на политика е да превърне нещо в реалност. Задачата на учения е да "измисли обяснения и да ги потвърди", докато задачата на политика е да "измисли интервенции и да ги приложи" (Hernes 2008).

Влизането на ученият в управлението през парадния вход – като политик, далеч не е безоблачно. Практиката е относително масова, доста е застъпена в България след промените. Всъщност обаче най-често става въпрос за краткосрочни „авантюри“, рядко на ключови позиции. Последният пък американски президент, ангажиран пряко и с управленската наука, си остава Удроу Уилсън. Ползата от това твърде директно смесване на „двете призвания“ в съвременното българско управление е спорна. Изглежда това се дължи на два паралелни симптома – липсата на реална тежест на научните изследвания поради „непросветеност“ на политическите елити и партийно тесногърдие е видима, а е допълнена от нетърпение и нежелание на учените да използват другите „интерфейси“ с политиката и управлението. Тоест ученият влиза в политиката и заради отчаянието, че в противен случай неговите приложни изследвания никога няма да бъдат значими.

Акцентът върху формите на взаимодействие е ключов, но ролята на институционализираните форми на взаимодействие не дава пълна картина. В последните години се наложи постепенно разделянето на знанията в полза на управлението на концептуални и инструментални, това позволи по-добър прочит на използването на научните продукти в управленската практика. Докато дифузните теории се фокусират върху взаимодействията между изследователите и отговорните за политиките, теориите за съдържанието на самия политическия процес - напр. тези на Кингдън, Баумгартнер и Джоунс или Сабатие, се концентрират върху прякото ангажиране на научните участници в политическите процеси. Коалиционната рамка за застъпничество на Сабатие например твърди, че научните експерти могат да поемат много различни позиции в света на политическия процес в зависимост от това колко конфликтни или консенсусни са коалициите в т.нар. *подсистеми на политиките* (Ingold, K. 2014).

Сабатие и Дженкинс-Смит (1993) дефинират коалицията за застъпничество като „хора от различни длъжности (изборни длъжностни лица, представители на агенции, лидери на групи по интереси, изследователи и т.н.), които споделят определена система - т.е. набор от основни ценности, причинни предположения и обществени възприятия. Те показват в някаква степен координирана дейност във времето. Един от ключовите въпроси е дали ученият да поеме ролята на относително неутрален експерт или вместо това да действа като стратегически агент в политическия процес. Weible (2010 г.) се опитва да отговори на този въпрос като се основава на предположението, че характеристиките на подсистемата могат да окажат влияние върху ролята, която учените играят при разработването на политики.

Разграничават се три типа подсистеми в зависимост от тяхната конфликтност. *Единната подсистема* се формира от една обединена и хомогенна коалиция, в която почти няма опоненти. Следователно знанията на учените изглежда също се намират на периферията на тази доминираща коалиция. В *съвместната подсистема* съществуват поне две коалиции, които имат различни мнения, но искат да ги преодолеят. Тук ролята на науката може да се опише по два различни начина: от една страна, учените продължават да бъдат коалиционни членове, но тяхната централност като актьори намалява, а от друга, научните и технически експерти вече не служат като съюзници или противници и работят и с двете коалиции (Weible, 2010). В съвместните подсистеми, където степента на конфликт е ниска,

коалициите са готови да работят помежду си и изглежда много правдоподобно, че учените се занимават с посредничество между коалиции и по този начин играят ролята на политически брокери. В една *състезателна подсистема* съществуващите коалиции не се доверяват взаимно, рядко сътрудничат и следователно се конкурират помежду си. В *състезателна подсистема* научните участници играят централна роля и в подсистемата, и като пълноправни членове на коалициите (Ingold, K. 2014). Като цяло науката играе различни роли и може да заеме различни позиции в зависимост от процеса. Учените не само служат като източник на информация, но могат да бъдат идентифицирани и като пълноправни членове на коалицията и да действат като стратегически актьори. И все пак, и в повечето изследвани случаи, учените действат като неутрални актьори, показващи умерени идеологии и разположени в периферията на определена коалиция или дори на цялата подсистема. (Ingold, K. 2014).

Професионалната реализация на социалните учени изисква отчитането на още няколко фактора. Самите учени не са „неутрални“ - те имат своите ценности, култура, вярвания и интереси. Учените участват в процеса на взаимодействието на науката и управлението като „пълни“ личности, т.е. не оставят своите ценности и интереси от другата страна на вратата. Те не могат да изолират напълно своята научна работа от тях и многобройните си роли в обществото например като граждани, потребители, родители и т.н. Не бива да се пропуска и неизбежната лоялност на социалните учени към конкретна теоретична традиция. Така социалният учен попада в многобройни ситуации на ценностни дилеми, често разпънат между финансирането на изследвания от различни източници (вкл. държавни или бизнес) и персоналната отдаденост на ценности (политиките в областта на околната среда са сред най-очевидните примери).

Принадлежността на социалния учен към определена *епистемологична общност* или дискурсивна коалиция също създава някои ограничения, а в конкретни случаи и автоцензура на самия изследовател, когато се правят приложни изследвания. Това води до избягване изобщо на определени типове изследвания и тематични обхвати. Типичен пример са учените, които са ангажирани активно в изследванията на някоя от германските фондации на политическите партии. Това не следва да се счита за порочна практика, а по-скоро трябва да се възприема като опосредстващ фактор.

Бързото развитие на информационните и комуникационните технологии подпомага по-демократичното вземане на решения и дори култивира академична активност за засилено наблюдение и критика. Това, което е било „частен“ дебат между различните научни гледните точки по области на несигурност, се е превърнало в публични спорове на различни заинтересовани страни, за да потвърдят или отхвърлят определени позиции. Науката наистина е в центъра на много важни политически въпроси и учените са все по-видими и в много случаи все по-често уязвими. Поредица от съдебни дела за лична отговорност (дори наказателна) за предоставянето на съвети за управлението повдига сериозни въпроси в областта на прогнозирането и оценката на рисковете – земетресенията в Италия – 2009 г. и аварията във Фукушима – 2011 г. (OECD, 2015).

Ролите на хората или институциите, които дават научни съвети, се различават съществено. Понякога границите между различните функции са неясни и ролите могат да се припокриват или да се слепят. Доброто разбиране на тези роли е важно по отношение на въпроси като професионалната отговорност и най-вече с оглед на обществената легитимност на учените.

Предизвикателства пред социалната наука и учените

Намирането на баланс между търсенето на оптимално решение и създаването на условия за приложението му чрез обществената подкрепа се превръща в основно предизвикателство пред съвременното управление (Tomova, 2017). В този смисъл участието на социалния учен намира приложение както за прилагането на ценностна и инструментална рационалност, така и за процеса на взаимодействие между саморазпознаващи се публични и частни актьори при вземането на управленски решения.

Дали науката помага да се деполитизират стратегическото целеполагане и проблемите и по този начин да се улеснят решенията? Тази идея е изразена от Питър Хаас, който въвежда термина „епистемологични общности“. Идеята за познавателен консенсус прави политическите действия по-лесни и е била прегърната от много наблюдатели и практикуващи. Така „консенсусното знание“ се превръща в крайъгълен камък в концептуализацията на стратегирането и по този начин се дистанцира от чисто индивидуалистичен подход чрез добавяне на концепцията за „споделяне на по-големи значения“ (Haas, 1990). Хаас твърди, че епистемологичните общности са решаващите канали, чрез които идеите циркулират, и ги определя като „*мрежа от професионалисти с признат експертен опит и компетентност в определена област и авторитетни претенции към политиката и със съответните знания за рамките на този проблем*“.

Въпреки това е ясно, че човек трудно може да убеди друг с различна политическа идеология и ценностна система. *Никакви количествени данни, независимо от това колко добре са изпитани и проверени, не могат да убедят човек, че нещо е важно или полезно при подобно противоречие* (McConnell, 2007). Освен това остават някои въпроси за границите на ценностната и инструменталната рационалност.

Науката за политиките е неоспорим фактор на инструменталната рационалност, но само когато целта на действията на публичните власти е предварително, ясно и неоспоримо формулирана (Tomova, 2017). Обикновено, когато говорим за участие на учените на това ниво, се има предвид анализа на политики, но той далеч не е монополна форма за включване на науката. Някои разглежда науката като средство за „спасяване“ на политиката от ирационалност - съвременните познания за обществото, основани на новите социални науки, биха могли да генерират полезни идеи за политиките, основаващи се на предполагаемо обективни и фактически основи, това е т.н. **политика, основана на доказателства**. Надеждата, че науката може да бъде отделена от политиката, е обобщена (макар и не одобрена) от Дебора Стоун (2001). Но публичната политика, далеч не е сфера, в която науката може да бъде механично отделена от политиката. „Политиките, базирани на доказателства“, спират, когато политиката и ценностите започват.

Изследването на политиките (policy study) обикновено е академично занимание и не е насочено към директен превод в практиката, но неговата концептуализираща функция не бива да се подценява. Анализът на политики се обособява като специфична професионална дейност, като приложна социална дисциплина, чиято цел е на основата на използването на изследователски методи да дава отговор на въпроса какви действия трябва да се предприемат в дадена ситуация, за да се реши конкретен публичен проблем. *Професионализацията е свързана с необходимостта от въвеждането му в политическия процес*. Не че експерти не са били използвани в управлението, но тяхната работа е била недотам систематизирана, както в съвременните екипи, а и най-често дейността им се е ограничавала повече в конструиране на предварително определен план, а не в творческото изнамиране на алтернативи, тяхната оценка, сравнение и селекция. Анализът не подменя легитимните институции, той не е нищо повече от информационна система, прикрепена към конвенционалната машина на демокрацията. Освен това самият анализ се

съобразява с основните параметри на демократичния процес, адаптирайки собствените си решения към масовото присъствие в политиката.

Анализът е приложна социална дисциплина като неговите методи са интердисциплинарни, особено в рамките на социалните и хуманитарните науки. Съветът, който в крайна сметка произвежда анализът на публичната политика, е съобразен с интересите и целите на конкретния клиент. Професионалната дейност се осъществява на основата на синтез на данните и знанията от съществуващи изследвания и опита, натрупан от останалите професии. На основата на тези знания и опит се предсказват последиците от възприемането на конкретни политически мерки и се оценява тяхната ефективност.

Масовото очакване е анализът на политики да удовлетворява едва ли не единствено публичния интерес и да отговаря стопроцентово на обществените ценности, но това няма как да се случи. Така анализаторите спадат към различни типове: „обективни“ технократи, защитници на клиента; защитници на дадена версия на общественото добро (Tanev, 2008). Рационалният, линеен модел на политика, обобщаващ логическата последователност от дефинирането на проблема, през анализ на алтернативни решения, до прилагане и преглед, който е традиционен подход, има твърде много ограничения (Stone, D. Maxwell, S. Keating, M. 2001). От решаващо значение е да се използват многобройни източници на знания, за да се информира политиката. Традиционната наука и научни изследвания често не са добре подготвени да се справят със сложните, многоизмерни и динамични проблеми. Научните изследвания могат да предоставят само един от многото входове. Това означава, че процесите на вземане на решения трябва да бъдат внимателно разработени така, че да черпят и да интегрират различните видове знания, използване на съвещателни процеси и форуми за участие.

Нарастващият интерес на гражданското общество към научните доказателства също е предизвикателство. Можем да се сетим колко малко научни аргументи имаше в разразилата се джандър „олелия“ у нас през 2018. Както е описано в проучване на института *Rathenau* за кампания за ваксиниране срещу рак на маточната шийка в Холандия, игнорирането на учените от въпросите с обществена значимост може да доведе до публичен смут и да подкопае доказателствата. В този конкретен случай един човек успява да организира много ефективна антикампания чрез интернет. Кампанията е подкрепена от неподходящи препратки към научна литература, намерена в мрежата, и се тълкува като демонстрираща сериозни странични ефекти и последици от ваксинацията. Този случай подчертава ролята, която социалните медии и дори случайността, могат да играят в бързото ферментиране на публично несъгласие (OECD, 2015).

Създаването на поле за пълноценно включване на социалните учени в управленската практика предполага постоянно адаптиране на институционализираните модели и практики, както и влагането на усилия от страна на държавните организации, другите ключови актьори, самите учени и техните организации, вкл. университетите.

Правителственият офис за наука на Обединеното кралство приема през 2010 г. подробни насоки за използване на научни и инженерни съвети в изготвянето на политики (DBIS, 2010). В резюмиран вид основните послания са, че звената в различните администрации и създателите на политики в тях трябва да идентифицират постоянно въпросите, които се нуждаят от научни и инженерни съвети, и в съответствие с това да извличат достатъчно широка гама от източници на експертни съвети особено когато има несигурност. Научната експертиза трябва да е впрегната през целия процес, не на отделни фази, а това изисква и приемане на открит и прозрачен подход към научното консултиране. Научните доказателства следва да се обработват и публикуват възможно най-бързо. В доклада се посочва, че особено когато решението изглежда несъвместимо с

научните препоръки и те не бъдат приети, трябва ясно да се изяснят причините за това, като се препоръчва това да бъде направено от висшето политическо ръководство, за да не се нарушава доверието на академичната общност. В насоките няколкократно е изтъкнато, че основно колективната работа гарантира последователен подход и повече научни доказателства за политиките. (DBIS, 2010).

Откритостта на научния консултативен процес е жизненоважна за гарантирането на това, че се разглеждат съответните потоци от доказателства и че процесът създава доверие сред експертите и обществеността. Доказателствата за конкретна политика трябва да бъдат публикувани възможно най-рано, освен ако няма заплаха за националната сигурност или изисквания за защита на личната или бизнес конфиденциалност. Доказателствата трябва да бъдат публикувани по начин, който е смислен и за не-експертите. Научните съветници трябва да са освободени от политическа намеса в работата им, да имат свободата да публикуват и да представят своите изследвания, както и да имат право да се ангажират с медиите и обществеността независимо от правителството, като търсят независими форми на популяризиране (DBIS, 2010).

Според препоръките на ОИСП в ефективния и надежден научно-консултативен процес трябва да има ясни компетентности, с определени роли и отговорности за различните участници, вкл. разграничаване на консултациите от функциите и ролята за вземане на решения и предварително определение на правната роля и потенциалната отговорност за всички физически и юридически лица (OECD, 2015). Правителствата и отговорните институции следва да определят ясни и прозрачни рамки и процедурни правила за техните консултативни процеси и механизми и да прилагат мерки, които изграждат обществено доверие в науката за изготвянето на политики. (OECD, 2015).

Същевременно на практическо ниво концепцията на политическите подсистеми **трябва да се разшири от традиционните представи за железни триъгълници** и ограниченост до административни агенции, парламентарни комисии и групи по интереси, за да се включат участници на различни нива на управление, както и журналисти, изследователи и политически анализатори, които играят важна роля в генерирането, разпространението и оценката на политическите идеи.

В редица сектори в България включването на академични представители в допълнение към затворената общност от ситуационно заинтересовани страни и т.нар. „железни триъгълници“ може да „отвори“ процеса отвъд съпротивата за промени и зависимостта от институционалните традиции. В Съвета за тристранно сътрудничество например присъствието на „външни“ експерти е екзотика. Това е дори нормативно вменено. Този „железен“ триъгълник е еманация на централизираното мислене, а резултатите мисля са ясни за всички. Извън по-големия дебат – за несъстоятелността на този централизиран процес на договаряне от национално представени (не секторно, браншово или местно) организации (достатъчно отдалечени от своите членове), включването на външни академични експерти може да допринесе за по-аргументирани действия и излизане от състоянието на „застиналост“ на този диалог, което продължава 30 години. В момента съществуващите консултативни съвети към различните органи и администрации по изключение включват научните среди. Справка на сайта на тези органи (<http://www.saveti.government.bg>) показва, че под 20 от тях предполагат включване на членове на академичната общност. Практиката показва, че тези органи се използват за междуведомствени консултации и широко включване на засегнати страни, но не ангажират достатъчно различните представители на науката.

В България въпросът за различните роли на учените има специфични нюанси. Особено по отношение на академичните учени в държавните университети, където ниските заплати са

още една причина да се извършват допълнителни консултантски дейности. Все пак от гледна точка на настоящото изследване фокусът е върху академичните институции, които предоставят и доклади, и съвети, които може и да не са били поискани. Държа изрично да уточня, че не всеки практически ориентиран труд на учения в социалните и управленските науки би трябвало да се изготвя, за да бъде директно „осребрен“. Логиката „наука заради самата наука“ и научното любопитство - като единствено професионално задължение в университета или академията, и приложната или инструменталната наука - като отделен, платен научно-консултантски сегмент, не подхранва чувството за призвание на социалните и управленски науки в помощ на публичното управление. Логиката – наука, заради самата наука и научното любопитство като единствено професионално задължение в Университета или академията и приложната или инструменталната наука като отделен, платен научно-консултантски сегмент не подхранва чувството за призвание на социалните и управленски науки в помощ на публичното управление.

И накрая възниква може би най-належащият въпрос, свързан със самопозиционирането на научните институции и самите учени. След период на увеличаване на ресурсите за учените, особено в обществено финансирани институции като университетите, науката днес е изправена пред финансови ограничения в международен план. Това води до силна конкуренция за оскъдни ресурси и опити за провеждане на мерки и обосновки на публичните разходи за наука. В този контекст твърденията за практическа ефективност и обещанието за приноса от *знанието на учените не само се превръщат в решаващ символичен капитал*, но могат да бъдат и въпрос за оцеляване за някои научни институции (Grundmann, 2012).

Оказва се, че университетите бързо губят монопол, други също твърдят, че правят експертиза и това паралелно на известната загуба на позиции на висшите училища при професионалната подготовка за сметка на нароилите се центрове за практическа подготовка, които обещават бързи знания в съответствие на текущото търсене на пазара на труда и за сметка на „излишната теоретична подготовка“. Това понякога изкушава и самите университети в съответствие със сгрешения начин на финансиране на науката и висшето образование. Цялата ситуация силно напомня на описаното от Вебер в „Науката като призвание“ състояние на *криза-пренастройка* на тогавашния Хумболтов университет. Вебер заявява, че както политикът се бори за гласове, така и университетският преподавател - за студенти, и в този смисъл ни дава важно послание, че социалната сила на университета е в неговия трансформационен потенциал.

Академичните институти са склонни да се съсредоточават върху семинари, конференции и публикации на книги или научни статии вместо да разпространяват идеи, свързани с политиката. Има тенденция за слаба комуникация между различните дисциплини или дори в подотраслите на една дисциплина. Разбира се, силата на сектора на висшето образование в дадена страна влияе и върху способността на изследователите да комуникират научните изследвания и констатации. В САЩ например многото частни ресурси за висше образование генерират голям брой изследователи на политики, докато други държави финансират целенасочено този сектор. Културата на висшето образование варира в различните региони: американската социална наука се разглежда като прагматична и емпирична, а европейската традиция е теоретична и по-малко приспособима към политиката (Stone, D. Maxwell, S. Keating, M. 2001).

Важно е да се гарантира, че научните изследвания са свързани с подходящи стратегии за разпространение. На изследователите се предлагат различни техники за максимизиране разпространението на техните изследвания: наситено медийното излагане; незабавна реклама на резултатите от изследванията; увеличаване на използването на интернет и

други електронни средства за разпространение; достъпно за широка аудитория публикуване на научни статии; провеждане на открити семинарни презентации или други форуми (Stone, D. Maxwell, S. Keating, M. 2001).

Друга стратегия за влияние е да се промени общият климат на мислене по даден проблем и по този начин и политическият контекст, в който се вземат решенията. Осветляването на изследвания пред обществеността или гражданското общество, за да се оформи мнение, е дългосрочна и непряка тактика за въздействие върху промяната на политиката. Изследователите трябва да „търгуват“ техните научни открития и идеи, така че да достигнат и до обществена, а не само до политическа или бюрократична аудитория.

Алтернативна стратегия за изследователите е да се ангажират с конструктивен диалог чрез разнообразни техники: свързване с политици или бюрократи и обвързването им в дейности на изследователски центрове; ангажиране в дългосрочен диалог с политиците за изграждане на устойчиви взаимоотношения и изследвания, които да бъдат финансирани; формиране на коалиции от изследователски организации (т.е. глобални партньорства за научни изследвания с институции в различните страни или сектори на политиките). Това предполага научната общност да се бори за впрягането на потенциалът на социалните учени като дизайнери, изпълнители и оценители на научно-политическите връзки и техните потенциални роли като преводачи, посредници или фасилитатори.

По всяка вероятност това ще наложи и укрепване и засилване на ролята на професионалните асоциации на учените, научните съюзи, които имат традиции у нас, но не са достатъчно еманципирани в прякото предлагане на научни съвети за управленски цели. Тяхната сила е в това, че са относително независими от едно или друго финансиране (вкл. правителствено) и същевременно могат да институционализират определени професионални стандарти за включването на науката и знанието в управленския процес. Като пример за важността на тези форми на коопериране през 2005 година в САЩ е създадена специална „Комисия по използване на знанията на социалните науки в публичните политики“. Обединяват се лични и институционални авторитети на водещите американски университети и научни институти (Училището за международни и обществени въпроси към Колумбийския университет, Американският институт за научни изследвания, Калифорнийският университет, Училището за управление „Джон Кенеди“ към Харвардския университет и др.). Личат имената на Сидни Верба, Кенет Превит, Робърт Йервис, Джон Борнстед и др.

Заклучение

Полето на плурализъм оформя различни подходи за превеждане на науката в практиката на политиките. Догматиката на „правилния“ начин или инструмент и претенцията за пълна истинност в конкретното практическо приложение, обикновено тръгва от тясно рамкирани идеологеми. Това води до спорни резултати. Един от неподигнатите въпроси, не само у нас, е този за отговорността. Ако различните роли на социалните учени са професионализирани, то докъде се простира професионалната отговорност и етика. Създаването на етични стандарти като част от различните форми на институционализиране на използването на научните изследвания е задължително, особено на ниво Университет. Механичното отделяне на учените от управленската практика е нежелателно и дори опасно, с оглед на заплахата постепенно практическото и приложно знание да се превърне в инструмент единствено на ситуационно заинтересованите политически актьори. Същевременно размиването на границите между приложна наука и чисто консултантство е предизвикателство за научната общност. Ако университетите и научните академии се дистанцират прекалено от вземането на управленски решения в

името на „по-обективната“ наука, рискуват постепенно да изпаднат в изолация за сметка на нароилите консултантски организации и други претендиращи за приложна експертиза, основно разчитайки именно на академични учени.

БИБЛИОГРАФИЯ

Tanev, T. *Analiz na publichnite politiki*. Sofia: Voenno izdatelstvo, 2008. [Танев, Т. Анализ на публичните политики. София: Военно издателство, 2008.]

Tomova, T. *Savremenniyat kontekst na publichnite politiki: predizvikatelstvata za instrumentalnata ratsionalnost*. V: *Prinosi kam teoriyata i praktikata na PA*, sast. Tanev T., Stefanova M. Sofia: Universitetsko izdatelstvo, 2017. [Томова, Т. Съвременният контекст на публичните политики: предизвикателствата за инструменталната рационалност. В: Приноси към теорията и практиката на ПА, съст. Танев Т., Стефанова М. София: Университетско издателство, 2017.]

Grundmann, R. Stehr, N. *The Power of Scientific Knowledge. From Research to Public Policy*, www.cambridge.org, 2012

Ness, E. *The Role of Information in the Policy Process: Implications for the Examination of Research Utilization in Higher Education Policy*, J.C. Smart (ed.), *Higher Education: Handbook of Theory and Research*, Springer Science+Business Media B.V. 2010

Montuschi, E. *Using science, making policy: what should we worry about?* Published online: 2016, <https://link.springer.com/article/10.1007/s13194-016-0143-3>

Habermas, J. *Towards a Rational Society. Student Process, Science and Politics*. Beacon, Boston, 1971.

National Research Council. (2012) *Using Science as Evidence in Public Policy*. Committee on the Use of Social Science Knowledge in Public Policy, K. Prewitt, T.A. Schwandt, and M.L. Straf, Editors. Division of Behavioral and Social Sciences and Education. Washington, DC: The National Academies Press, 2012

Deutsch, D. *The Fabric of Reality*, Penguin, London, 1997.

S. Funtowicz, S., J. Ravetz, J., *Science for the Post-Normal Age*, *Futures* 25(7) (1993) 735-755.

Feynman, R. *The Meaning of It All*, Perseus, Reading, 1998.

Barkenbus, J. *Expertise and the Policy Cycle* by Dr. Jack Barkenbus Energy, Environment, and Resources Center The University of Tennessee, September 1998

Boehlert L., *The Role of Scientists in Policymaking*, *Public Policy Scholar*, Woodrow Wilson International Center for Scholars Former Chairman, U.S. House of Representatives, 2007, http://sciencepolicy.colorado.edu/students/envs_5100/BoehlertAAAS2007.pdf

Dye, Thomas R. (1984). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
Ingram, Helen M. and Dean E. Mann (1980). *Why Policies Succeed or Fail*. Beverly Hills, CA: Sage Publications. Press.

- Rosenbaum, Walter A. (1998). "Why Institutions Matter in Program Evaluation: The Case of EPA's Pollution Prevention Program." *Environmental Program Evaluation: A Primer*. Gerrit J. Knaap and Tschangho John Kim, editors. Urbana, Ill: University of Illinois Press.
- Evers, H.D. Epistemic Cultures: Towards a New Sociology of Knowledge. Working Paper No 330. Sociology of Development Research Centre, Bielefeld. ISSN 0936-3408, 2000
- McFadden, L. Basic principles of science and policy integration, Spicosa Project Report, London, Flood Hazard Research Centre, Middlesex University, 2009
- Dryzek, J.S. and List, C. (2003) Social Choice Theory and Deliberative Democracy: A Reconciliation *British Journal of Political Science*, 33:1 -28, 2003
- Department for Business, Innovation and Skills (DBIS), The Government Chief Scientific Adviser's Guidelines on the Use of Scientific and Engineering Advice in Policy Making, www.bis.gov.uk, June 2010
- Ingold, K. Gschwend, M, Science in Policy Making: neutral experts or strategic policymakers? In *West European Politics* Volume 37, 2014 - Issue 5
- Weible, Christopher M., Sabatier, Paul A., and Andrew Pattison. 2010. "Harnessing ExpertBased Information for Learning and the Sustainable Management of Complex SocioEcological Systems." *Environmental Science and Policy* 13: 522-534.
- Weiss, Carol. 1979. "The Many Meanings of Research Utilization." *Public Administration Review* 39(5): 426-431.
- Weiss, Carol, Murphy-Graham, Erin, and Sarah Birkeland. 2005. "An Alternate Route to Policy Influence. How Evaluation Affect D.A.R.E." *American Journal of Evaluation* 26 (1): 12-30.
- OECD, Scientific Advice for Policy Making: The Role and Responsibility of Expert Bodies and Individual Scientists, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 21, OECD Publishing, 2015, Paris.
- Frodeman, R. Briggles, A. Fisher, E. Ryan, S., The Policy Sciences, Science Policy, And The Development Of Humanities Policy, Toward a Philosophy of Science Policy: Approaches and Issues, University of West Texas Carl Mitcham, Colorado School of Mines. 2004, vol. 48, no. 5/5. pp. 28-35.
- Stone, D. Maxwell, S. Keating, M. Bridging Research and Policy, An International Workshop, Funded by the UK Department for International Development Radcliffe House, Warwick University, July 2001
- Van den Hove, S. A Rationale for Science-Policy Interfaces, Median SCP & Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals (ICTA), Universitat Autònoma de Barcelona, Spain, Forthcoming in *Futures*, 2007
- Popper, K. Objective Knowledge. An Evolutionary Approach. (Second edition) Clarendon, Oxford, 1989.
- Hoppe, R. Policy analysis, science, and politics: from "speaking truth to power" to "making sense together", in *Science and public policy*, Volume 26, Issue 3, p. 201-210, 1999
- Lasswell, H.D., A pre-view of policy sciences, Elsevier, New York, 1971.
- Lindblom, Ch.E. & E.J. Woodhouse, The policy-making process, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1993

McConnell, A., What is Policy Change? A Small Step on an Uneven Road, Paper presented to the panel 'Tracking Policy Through Time: Beyond the Stability- Change Dualism', Governing by Looking Back Conference, ANU, Canberra, Australia, 2007

Haas, E.B., When Knowledge Is Power. Three Models of Change in International Organizations. Berkeley: University of California Press, 1990

Sabatier, P. A. and Jenkins-Smith, H., C. (eds.), Policy change and learning: An advocacy coalition approach. Boulder: Westview Press, 1993

Weber, M. Wissenschaft als beruf, S. 49–111 in: Max Weber Gesamtausgabe Abteilung I: Schriften und Reden. Band 17. Tübingen 1992

Office of the Prime Minister's Science Advisory Committee (OPMSAC), The role of evidence in policy formation and implementation, A report from the Prime Minister's Chief Science Advisor, 2013, New Zealand

Hernes, G. The Interface Between Social Research and Policy Making in European Sociological Review, Volume 24, Issue 2, P. 257–265, 2008