# *АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ*

## ЦЕННОСТНИ ДИЛЕМИ НА ИЗГРАЖДАНЕТО НА КАПАЦИТЕТ ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ

**Александър Маринов**

*„Прилагането на политиките не включва само постигането на това, което сте искали в даден момент. То обхваща и последващите промени в предпочитанията ви, които, разбира се, едва ли са окончателни.”*

Анджела Браун, Аарон Уилдавски

**Резюме**

Развитието на теорията и практиката сферата на прилагането на политиките протича в продължение на десетилетия под знака на дебатите между привържениците на два алтернативни възгледа - „отгоре-надолу” и „отдолу-нагоре”. Настоящата статия изхожда от разбирането на административния капацитет като способността на администрацията (администраторите) да осъществяват нормативно възложените им задачи и по този начин да реализират съответни обществени очаквания, респективно, на капацитета за прилагане на политиките като способност да се реализира възможно най-точно замисълът на техните „автори”. В този контекст се разглеждат два въпроса, имащи съществен ценностен заряд. Първо, доколко замисълът (материализиран във формулираната политика) е наистина недвусмислен, хомогенен и непротиворечив. Второ, какви са импликациите за прилагането на политиките от очевидното обстоятелство, че в съвременното общество разделението между „автори” и „изпълнители” на политиките става все по-условно.

Аргументира се, че съществено значение не само за капацитета за прилагане на политиките, но за цялостната административна теория, е *възприемането или отхвърлянето на ценностната презумпция*, че администраторът е по дефиниция по-малко отговорен и отзивчив към конкретните общности и техните интереси, отколкото изборните представители, иначе казано, дефинирането на рамките на неговата професионална роля. Предлага се следното общо правило: „Когато се разработват концепцията и планът за прилагане на политиката, демократичният подход следва да бъде възприет като предпочитана (предпоставена) опция”.

# VALUE DILEMMAS IN BUILDING POLICY IMPLEMENTATION CAPACITY

**Dr. Alexander Marinov,**

**Assoc. professor,**

**Department of Public Administration, Sofia University**

**Abstract**

Policy implementation, as a field of study, evolved under the sign of two competing view – those of the command and control orientation, or what came to be known as a top-down perspective, and the bottom-up orientation, whose point of view implementation succeeds only when those who are primarily affected are actively involved in the policy planning and execution. The problem here, of course, is the issue of expectations and their subsequent evaluation (and reformulation). The pivotal assumption in implementation is that policy makers can be of one mind when it comes to operationalizing a policy, for, otherwise, implementation becomes a battle to determine a correct reading of the mandate and its accurate execution.

The core of the proposed idea is an explicit recognition that while conceptual clarity and empirical rigor are important goals of implementation theory, it is equally essential that such theory be based on democratic values. It's suggested that more democracy is better than less; that is, more direct forms should be preferred unless there are strong and articulated reasons to avoid them. The following premise is stated: when a policy implementation strategy is designed, a democratic approach should be the preferred (i.e., default) option.

## 1. Двата подхода към прилагането на политиките

Както е известно, идеята, че прилагането на политиките (най-често използваният англоезичен термин е *policy implementation*) е важен самостоятелен стадий в процеса на политиките, който трябва да бъде изучаван във взаимодействието му с останалите стадии, принадлежи на Харолд Ласуел. Развитието на теорията и практиката в това научно направление протича в продължение на десетилетия под знака на дебатите между привържениците на два алтернативни възгледа. Единият възглед, представен от известни автори като Дениъл Масманиън, Пол Сабатие, Робърт Накамура, Франк Смолууд и Пол Бърмън, поддържа приоритета на налагането на създадената политика чрез инструментите на разпореждането и контрола, поради което често се определя като *подход „отгоре-надолу"*. Другата гледна точка, изразена от изследователи като Майкъл Липски, Бени Херн и Бринтън Милуорд, отстоява тезата, че успешното прилагане на една политика е възможно само когато субектите, пряко засегнати от политиката, бъдат привлечени за активно участие в разработването и осъществяването ѝ, поради което се групират около *подхода „отдолу-нагоре"*. Представителите на това направление са особено настойчиви в изискването аргументите, свързани с прилагането на политиките, да бъдат отчетени още на фазата на разработването им, и изтъкват значението на мнението и включването на администраторите, предоставящи пряко услугите (*street level bureaucrats*). Както пише Бринтън Милуорд, „ако изследователите искат да подобрят шансовете за успех на дадена политика, те трябва да съсредоточат вниманието си върху взаимоотношенията между стадиите на формулиране на дневния ред и прилагането на политиката".[1]

[1] Milward, B.(1980) „Policy Entrepreneurship and Bureaucratic Demand Creation". In: H. Ingram and D. Mann (eds.), Why Policies Succeed or Fail. Beverly Hills, Calif.: SAGE, p. 247

Въпреки че следващото поколение изследователи на прилагането на политиките (Малкълм Гогин, Ричард Матланд, Хелън Инграм, Дениз Шеберле) открояват значението на анализа на ситуационните фактори (различните условия изискват различни стратегии за реализация), дилемата „отгоре-надолу" / „отдолу-нагоре" остава актуална и до днес. Много често на преден план излизат прагматичните аспекти на избора (критериите за ефективността), но те имат по-скоро вторичен характер. Дори в сферите, където традиционно се отдава приоритет на подхода „отгоре-надолу" (като националната сигурност), да не говорим за „по-откритите" сектори на публичното управление, решаването на тази дилема зависи най-вече от основополагащия ценностен избор. Разбира се, всеки ценностен избор има съществени практически последици и настоящата статия е посветена на някои проблеми в този контекст, адресирани към капацитета за прилагане на политиките.

## 2. Ценностните предпоставки на капацитета за прилагане на политиките

Ако приемем идеята, че административният капацитет се изразява със способността на администрацията (администраторите) да осъществяват нормативно възложените им задачи и по този начин да реализират съответни обществени очаквания, то следва, че капацитетът за прилагане на политиките засяга най-вече способността да се реализира възможно най-точно замисълът на техните „автори".

Тук се очертават два въпроса, имащи съществен ценностен заряд. Първо, доколко замисълът (материализиран във формулираната политика) е наистина недвусмислен, хомогенен и непротиворечив. Второ, какви са импликациите за прилагането на политиките от очевидното обстоятелство, че в съвременното общество разделението между „автори" и „изпълнители" на политиките става все по-условно.

По традиция се приема, че „базисното политическо решение, обикновено намиращо нормативен израз, посочва очакваните резултати от политиката и структурира процеса на прилагането".[2] Като отчитаме обстоятелството, че *в крайна сметка* прилагането на политиката се свежда до промени в моделите на масово поведение (например, да се редуцира броят и тежестта на нарушенията на правилника за движение), релацията „очаквани резултати – измерване на резултатите – евентуално преформулиране на очакванията" винаги (макар и в различна степен) е проблематична. Както често отбелязват изследователите на прилагането на политиките, „субектите на политическото решение (на първо място законодателите) видимо се въздържат да предложат точна формулировка на очакваните от съответната политика резултати"[3] Нещо повече, има съществени разногласия относно препоръчителната степен на конкретизация на очакванията: мнозина твърдят, че прекалено точно дефинираните очаквания са непродуктивни, защото ограничават гъвкавостта при прилагане на политиката. Да не говорим, че дотук въобще не са включени в уравнението очакванията на страните (общностите), за които е предназначена политиката.

Аксиоматичната (но не и безспорна) ценностна предпоставка е, че субектите на политическото решение имат *съвпадащи или хомогенни виждания относно операционализирането на политиката*. Тази предпоставка предлага гаранция (или по-скоро видимост на гаранция), че множеството включени страни няма да бъдат въвлечени в спорове относно „прочита" на политическия мандат, респ. критериите за точно

[2] Mazmanian, D., and P. Sabatier (1983). Implementation and Public Policy. Glenville, III.: Scott, Foresman, p. 20

[3] Maynard-Moody, S., and S. Leland (1999) „Stories from the Front-lines of Public Management: Street-level Workers as Responsible Actors". In: H. G. Rainey and J. L. Brudney, (eds.) Advancing Public Management: New Developments in Theory. Methods, and Practice. Washington, D.C.: Georgetown University Press, p. 47

изпълнение на замисъла на политиката. На практика, обаче, такава висока степен на съгласие е рядко срещано явление. Известен е примерът от кубинската ракетна криза през 1962 г., когато президентът Джон Кенеди и министърът на отбраната Робърт Макнамара разпореждат на американския флот да осъществи морска блокада на острова на точно определено разстояние от брега. Командването на ВМС едностранно (и без да информира президента) увеличава съществено това разстояние, калкулирайки риска корабите да бъдат подложени на въздушни удари. Авторите на политическото решение и прилагащите политиката нямат различия относно целите на политиката, но се ръководят от различни мотиви и критерии при нейното прилагане, което в крайна сметка води до разминаване в очакваните резултати и в постигнатия ефект.

*Общата тенденция* в еволюцията на вижданията за капацитета за прилагане на политиките е към засилване на позициите на подхода „отдолу-нагоре", т.е. на ценностната предпоставка, че „прилагащите практици" и общностите, за които е предназначена политиката, могат да имат съществен принос за по-правилното решение къде искаме да отидем и как най-сигурно да стигнем дотам. Той акцентира върху публичното участие (включването на заинтересованите страни) в прилагането на политиките, и то с пределно прагматични съображения – ако целта на политиката е да се промени нечие поведение и ако постигането на целта зависи от кооперативността на този някой, логично е да очакваме, че съответните индивиди и общности ще проявяват по-висока степен на кооперативност, ако бъдат консултирани относно решението, преди то да бъде взето, вместо да бъдат уведомени постфактум.

Всъщност, може би базисният ценностен въпрос е свързан не с противопоставянето на прагматичност (ефективност) и демократичност (участие), а с *начина на разбиране на ефективността*. Както отбелязва Питър де Леон, административната наука и в частност изследването на процеса на политиките „в значителна степен са загърбили своите демократични корени, и то главно в резултат на определянето на ефективността като ценност „първа между равните".[4] От своя страна, Инграм и Шнайдер смятат, че едно от основните съображения при изучаването на политиките е „доколко те стимулират и формират демократично участие".[5] В този контекст обикновено се спори дали и как демократичното участие допринася за ефективността. Има обаче и друго, не толкова очевидно съмнение – дали наистина (и винаги) разширяването на публичното участие в прилагането на политиките е безусловно по-демократичното решение. Независимо от отговора на този въпрос, сигурното е, че той не бива да бъде подминаван. Предпочитанието към демократичните ценности не бива да води до тяхното неаргументирано фаворизиране, защото това в крайна сметка е в ущърб на самите демократични ценности, практики и на постиганите крайни резултати от политиките.

### 3. Дилеми на публичното участие в прилагането на политиките

На пръв поглед трудно може да се възрази срещу твърдението, че подходът „отдолу-нагоре" е по-демократичен. Ричард Матланд обаче предлага и друга гледна точка, а именно – че привържениците на подхода „отгоре-надолу" също имат демократични аргументи. Матланд смята, че „изборните представители по-добре изразяват интересите на цялата общност, отколкото (по правило) назначените администратори от крайните звена,

[4] deLeon, P (1997). Democracy and the Policy Sciences. Albany, N.Y.: SUNY Press, p.p. 18-27.

[5] Ingram, H., and A. Schneider (1993) „Constructing Citizenship: The Subtle Messages of Policy Design". In: Ingram and Smith, (eds.), Public Policy for Democracy. Washington D.C.: Brookings, p. 71

които имат ключова роля при дефинирането и прилагането на подхода „отдолу-нагоре".[6] Освен това, той изтъква, че привържениците на подхода „отгоре-надолу" не са противници на демокрацията – те отбелязват, че случаите на провал при прилагане на политиките са най-чести при голяма йерархична дистанция между субектите на взимане на решения и изпълнителите, поради което сред тях са най-отявлените привърженици на административната деконцентрация. Резервите на подхода „отгоре-надолу" са свързани най-вече с прякото масово участие в процеса на прилагане на политиките, тъй като виждат в него риск от объркване и изкривяване на вече планирания процес на реализация на целите.

Това, което има съществено значение не само за капацитета за прилагане на политиките, но за цялостната административна теория, е *възприемането или отхвърлянето на ценностната презумпция*, че администраторът е по дефиниция по-малко отговорен и отзивчив към конкретните общности и техните интереси, отколкото изборните представители, иначе казано, дефинирането на рамките на неговата професионална роля.

В смятания днес за класически текст „Нормативната теория и публичната администрация: някои идеи за предефиниране на административната отговорност", Майкъл Хармън изтъква, че решенията относно политиките трябва да бъдат взимани не само от законодателите, но и с участието на администраторите. Той опровергава по убедителен начин твърдението, че „администраторите действат егоистично и безотговорно, освен ако не бъдат принудени от „безмилостните пазители" на публичното доверие да правят обратното".[7] Още по-категоричен е Джордж Фредриксън: „Държавните служители са се заклели да спазват същата Конституция, както и политическите участници в управлението, и на практика имат право да предложат своя дефиниция на публичния интерес. Администраторите могат да бъдат също толкова близо до гражданите, колкото и изборните представители. Нещо повече, законодателите могат да се окажат много по-отчуждени или обладани от известни частни интереси."[8]

В тази логика на разсъждение особено подходящо е да се позовем на изследването на Ейми Гутман и Денис Томпсън, посветено на конфликта между населението на малкото градче Ръстън, щат Уошингтън, и федералната Агенция за опазване на околната среда.[9] Поводът за този сблъсък е наистина сложен: основният източник на заетост и на замърсяване в района е един и същ – компанията „Асарко", която за нещастие към дадения момент е единственият производител на арсеник за индустриална употреба в САЩ. Служителят на агенцията Уилиям Ръкълхаус пристига в градчето и провежда анкета сред местното население. Противоречието изглежда нерешимо, или, както гласи заглавието на местния вестник „Хората от Ръстън имат избор: работата или живота". Гутмън и Томпсън определят предизвикателството пред администратора по следния начин: „Служителят на Агенцията за опазване на околната среда би могъл да пресметне разходите и ползите с помощта на метод, който местните жители най-вероятно няма да разберат, и да формулира рационални предложения, които те биха могли да подкрепят или отхвърлят". Самият Ръкълхаус обаче дефинира ситуацията по съвсем друг начин: „гражданите знаят, че правото да бъдеш чут не съвпада с правото да обърнат внимание на думите ти. За мен да

[6] Matland, R. (1995) „Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. Journal of Public Administration Research and Theory 5:2, p. 154.

[7] Harmon, M. (1971) „Normative Theory and Public Administration: Some Suggestions for a Redefinition of Administrative Responsibility." In F. Marini, (ed.) Toward a New Public Administration, Scranton, Pa.: Chandler, p. 171

[8] Frederickson, H. G. (1997) The Spirit of Public Administration. San Francisco: Jossey-Bass, p 210

[9] Вж. Gutmann, A., and D. Thompson (1996) Democracy and Disagreement. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, p.p. 164-199.

определям от Вашингтон какво е приемлив риск за хората в Ръстън е в най-добрия случай невъзпитано, а в най-лошия непростимо".[10]

Крайният резултат потвърждава правилността на подхода на Ръкълхаус, който е убеден, че ако представи вариантите на решение на хората, но същевременно им предложи не само информация, а и възможност да обсъдят опциите помежду си, позицията на управлението ще бъде по-добре приета. Дори би било напълно възможно в хода на дебатите да се роди по-добър вариант на политиката. Точно това се случва на практика.[11]

Ако обобщим, след като е постигнато съгласие по базисните въпроси на политиката, нейното прилагане се превръща от стратегически в тактически въпрос. Вярно е, че тактическите и оперативните проблеми също могат да бъдат източник на сериозни предизвикателства, този подход за въвличане на участниците в прилагането на политиката в дискусията на фазата на нейното формулиране дава добри шансове да бъдат отстранени големите рискове от непостигане на целите или от постигане на цели, които няма да бъдат признати за легитимен резултат от политиката.

**Заключение**

Същността на ценностната дилема при теоретичните предпоставки за изграждането на капацитет за прилагане на политиките е свързана с готовността да се признае равнопоставеността на концептуалната яснота и емпиричните критерии за ефективност, от една страна, и демократичния ценностен стожер, от друга. Административната теория, в частност изследването на административния капацитет и прилагането на политиките не би трябвало да стоят встрани от общата тенденция на засилване на вниманието към демократичния етос и гражданското участие в политическите науки като цяло. Може да се приеме фундаменталната предпоставка, че по-добре е да има „повече", отколкото „по-малко" демокрация, освен ако няма изрични и убедително формулирани аргументи за обратното. Демократичният ценностен подход акцентира върху преразглеждане на традиционните идеи за началните фази на цикъла на политиките, и най-вече за *„отваряне" на процеса на формулиране на проблемите и разработване на политиките за участие на реално засегнатите страни.* Става дума за реално, а не формално-куртоазно привличане на общностите и гражданите, имащо съществено отражение върху решението на оправомощения управленски субект.

Разбира се, със сигурност ще има политики, насочени към определени проблеми, както и ситуации на прилагане на политиките, при които класическият подход „отдолу-нагоре" няма да бъде най-доброто решение. В това отношение Р. Матланд е прав, отбелязвайки, че „институционалната структура, разполагаемите ресурси и начина на достъп до „арената" на политиките по-често се определят централизирано, а това не може да не влия значимо върху резултатите от политиките".[12] Трябва обаче да се има предвид, че в съвременните условия дори такава „консервативна" проблематика като националната сигурност и управлението на кризи не трябва автоматично да се идентифицира като територия с „ограничен достъп за демокрацията", т.е. предопределена за прилагане на подходите от типа „отгоре-надолу".[13]

Съответно, съществуват широк кръг ситуации, в които демократичният ценностен подход трябва да има приоритет като вектор за изграждане на капацитета за прилагане на

[10] Ibid., p. 170.
[11] Ibid., p.p. 195-197
[12] Matland, R., op. cit., p. 161
[13] В това отношение особено внимание заслужават идеите за ролята на кооперативността в процеса на политиките, вж. работата на Т. Танев „Доброто управление: основен фактор за сигурността на обществото през новия век"

политиките. Възможно е да се формулира следното общо правило: *„Когато се разработват концепцията и планът за прилагане на политиката, демократичният подход следва да бъде възприет като предпочитана (предпоставена) опция”*. Това означава, че прилагането на политиката трябва да следва демократични процедури (и то за предпочитане в най-преките демократични форми и практики), освен ако научният анализ не докаже, че алтернативният подход („отгоре-надолу”) има съществени преимущества.

Тази ценностна рамка не бива да бъде свеждана до наивното допускане, че събирането на общност от хора в една стая (или на един стадион), за да обсъдят разработването на политиката и последващото й прилагане само по себе си ще гарантира формирането на единодушие и единодействие. Ясно е, че хората могат и е нормално често да остават на различни позиции, при това с основателни аргументи. Важното е самият дизайн на процеса на политиките, на капацитета за политики и на неговия институционален субект да благоприятства и защитава утвърждаването на ценността на този социален диалог.

**ЛИТЕРАТУРА**

Танев, Т. (2008) Доброто управление: основен фактор за сигурността на обществото през новия век. Доклад пред научна конференция по проблемите на националната сигурност, Софийски университет „Св. Кл. Охридски"

Browne, A., and A. Wildavsky. (1984) „Implementation as Mutual Adaptation". In: J. Pressman and A. Wildavsky (eds.), Implementation (3d ed.) Berkeley: University of California Press.

deLeon, P (1997). Democracy and the Policy Sciences. Albany, N.Y.: SUNY Press.

Frederickson, H. G. (1997) The Spirit of Public Administration. San Francisco: Jossey-Bass.

Gutmann, A., and D. Thompson (1996) Democracy and Disagreement. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Hargrove, E. (1975) The Missing Link: Implementation in Social Policy. Washington, D.C.: Urban Institute.

Harmon, M. (1971) „Normative Theory and Public Administration: Some Suggestions for a Redefinition of Administrative Responsibility." In F. Marini, (ed.) Toward a New Public Administration, Scranton, Pa.: Chandler.

Ingram, H., and A. Schneider (1993) „Constructing Citizenship: The Subtle Messages of Policy Design". In: Ingram and Smith, (eds.), Public Policy for Democracy. Washington D.C.: Brookings.

Matland, R. (1995) „Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. Journal of Public Administration Research and Theory 5:2:145-74.

Milward, B. (1980). „Policy Entrepreneurship and Bureaucratic Demand Creation".

In: H. Ingram and D. Mann (eds.), Why Policies Succeed or Fail. Beverly Hills, Calif.: SAGE.

Mazmanian, D., and P. Sabatier (1983). Implementation and Public Policy. Glenville, III.: Scott, Foresman.

Maynard-Moody, S., and S. Leland (1999) „Stories from the Front-lines of Public Management: Street-level Workers as Responsible Actors". In: H. G. Rainey and J. L. Brudney, eds. Advancing Public Management: New Developments in Theory. Methods, and Practice. Washington, D.C.: Georgetown University Press.