

ТАТЯНА ТОМОВА

**ИЗРАБОТВАНЕ
НА
ПОЛИТИКИ,
ПРОГРАМИ,
ПРОЕКТИ**

Наръчник за участници в процеса на политиките

София 2008

Настоящият наръчник се издава по проект на Българското училище за политика „Засилване ролята на гражданското общество в процеса на интеграция на ромски общности“, спонсориран по програма ФАР на Европейския съюз – „Развитие на гражданското общество 2004“.

Цел на проекта беше да се увеличи капацитетът на неправителствените организации и засили ролята на гражданското общество в райони с компактно ромско население, чрез разработване на механизми за диалог между тях, държавните институции и местни власти в рамките на една обучителна програма от пет курса: „Изграждане на публично – частни партньорства в райони с компактно ромско население“, „Прокарване на политики, организиране и провеждане на публични кампании, застъпничество и лобиране“, „Комуникация и публично говорене“, „Разработване на стратегии за съвместни политики“ и „Ефективно разработване и управление на проекти, финансирани от Европейските структурни фондове“. Участници в проекта бяха ромски активисти на гражданското общество, представители на неправителствени организации, занимаващи се с проблемите на ромите в България, представители на местната и държавната администрация и различни политически партии.

Наръчникът представлява общо ръководство, с което ползвателите ще получат една по-комплексна и систематизирана информация за публичния процес на изработване на успешни политики, програми и проекти.

© Татяна Томова, автор, 2008

© Жеко Алексиев, художник на корицата, 2008

© Българско училище за политика, 2008

ISBN 978-954-9338-05-8

Съдържание

Предговор	5
Глава I	
ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ	6
(Какво трябва да знаем, за да разбираме какво се случва в обществения живот)	
1. Какво са публичните политики?	6
(Политика и управление)	
2. Защо политиките са публични?	9
(Публично и държавно)	
3. Каква е целта на публичните политики?	13
(Публично и социално)	
4. С какви инструменти се постигат целите на публичните политики?	15
(Политически или технически избор)	
4.1. Типология на инструментите	15
4.1.1. Задължителни инструменти	17
4.1.2. Доброволни инструменти	21
4.1.3. Политики – програми – проекти	25
4.1.4. Смесени инструменти	28
4.2. Продукти, резултати и въздействия на политиките	37
4.3. Фактори на политиките	41
4.4. Финансиране на политиките	42
Глава II	
ЦИКЪЛ НА ПОЛИТИКИТЕ И ПРОЕКТЕН ЦИКЪЛ	46
1. Дневен ред на политиките	53
2. Формулиране на политиката	58
3. Вземане на решение	62
4. Осъществяване на политиката	67
5. Оценка на политиката	70
Глава III	
МЕТОДИ И ПРАКТИКИ ЗА ИЗРАБОТВАНЕ	
НА ПОЛИТИКИ/ПРОГРАМИ/ПРОЕКТИ	75
1. Анализ на политики	76
2. Партиципативни методи в ситуационния анализ на проблема	101
3. Методи на включване и на участие: анализ на заинтересовани страни	107
4. Изграждане на партньорства	113
5. Визионизиране	117
(Създаване на обща представа за целите на политиките)	

6. Инструменти за оценка	119
6.1. Обществена оценка	119
6.2. Експертна оценка	123
6.2.1. Инструменти за оценка на процеса: логическа рамка	123
6.2.2. Инструменти за оценка на резултатите	129
6.2.2.1. Изследване преди-сега	129
6.2.2.2. Експеримент със случаен подбор	130
6.2.2.3. Сравнителен анализ на групи	131
6.2.2.4. Прекъснати времеви серии	131
6.2.3. Икономически методи за оценка	133
6.2.3.1. Анализ цена/полза	133
6.2.4. Оценка на въздействието	134
7. Подходи за управление на риска	136
8. Самооценка и оценка на капацитета на организацията	138
9. Застъпничество	142
9.1. Подготовка за застъпничество	143
9.2. Инструменти за застъпничество	144
9.2.1. Лобиране	145
9.2.2. Водене на преговори	145
9.2.3. Мобилизация	146
9.2.4. Работа с медиите	147
10. Участие в изработването на европейските политики	148
10.1. Процес на изработване на европейските политики	148
10.2. Участие в процедурите на вземане на решения	149
10.3. Лобиране в ЕС	153
10.4. Участие в отворения метод на координация	155
10.5. Участие в програмно-проектния цикъл	157
10.6. Рационалните методи в изработването на европейските политики ..	158
Заклучение	161
Източници за публичните политики и процеса на изработването им	
Теоретични източници	164
Източници за практиките	166

Прегговор

Този наръчник е за личности, групи и организации, които имат идея за развитието на обществото и искат тя да се реализира.

Живеем в сложно време, в сложно общество, където сякаш нищо не стига.

Не стига демокрацията: голяма част от гражданите имат усещането, че политиките са се отчуждили и не представляват техните, а нечии други интереси.

Не стигат силите на държавите. Те не успяват да въведат ред, нито да постигнат целите, зад които застават, нито да вземат решенията, които гражданите чакат от тях.

Не стига финансовият ресурс, за да се постигнат резултатите, които гражданите желаят и очакват.

Живеем във време, когато сякаш надеждите и разочарованията следват електоралния цикъл: големи очаквания в началото, които не се оправдават в процеса на политическото управление.

Всъщност живеем в различно време, което не може да бъде обяснено с понятията на XX век. Държавата, политическата воля, силата на държавата, общият интерес вече не обясняват функционирането на политическата система. На тяхно място се появяват държавно-общественият консенсус, публичното управление, инструментите на политиките, изработването на политиките. Действащата държава се превръща в регулираща държава, която постига целите, зад които застава, чрез свободните действия на гражданите, обществените групи и техните организации. Плуралистичната демокрация и представителната власт се допълват от процес на изработване на политиките, в който равноправно, като партньори, участват представителите на държавата и представителите на обществото.

Настоящият наръчник предлага знание на участниците в процеса на политиките, които трябва да приспособят поведението си към промените в постмодерното общество, да се научат, че всеки от тях разполага с някакъв властови ресурс, но той не осигурява автоматично място в процеса на политиките, още по-малко гарантира ефективно присъствие в него. Този наръчник е опит за отговор на въпроса: „Какво можем и трябва да направим, за да превърнем нашата представа за обществото в политика?“ Първият отговор е, че не е достъчно да вземем властта или да овладеем командните държавни постове. Следващите отговори са свързани с характеристиките на необходимия капацитет и поведението, които могат да превърнат визиите в ефективни и ефикасни политики.

Книгата е предназначена и за академичната общност – учени и студенти, които развиват и усвояват знанието за обществото и неговите системи. Те вероятно няма да намерят в нея окончателни отговори, но поне ще се сблъскат с основните въпроси на политическото настояще – въпросите за публичните политики, за общностите на политиките, за целите, инструментите и резултатите на политиките, за методите на изработване на политиките.

Публичните политики

(Какво трябва да знаем, за да разбераме
какво се случва в обществения живот)

Този термин, който за българския научен, а и всекидневен език все още звучи странно, се появява през 20-те години в американската политологическа литература. Според Даниъл Маккул това става през 1922 г., когато политологът Чарлз Мериам се опитва да свърже теорията и практиката на политиката, за да обясни действията на държавата. Тези действия представляват съдържанието на публичните политики.

За институционалната традиция на Европа да наричаш действията на държавата политики е почти абсурд. В европейската традиция действията на легитимната власт остават в голяма степен извън интереса на политическата наука. Държавата е субект на неоспорими решения, които се налагат на обществото и прокарват границата между тези, които ги вземат, и тези, които ги изпълняват, между тези, които ги измислят, и тези, които понасят последиците от тях – границата между управляващи и управлявани. Така с това, което прави държавата, се занимават правото, науката за икономиката, науката за управлението, но не и политологията. Държавата остава сфера на общия интерес, а политиката – арена, където сблъсъкът на частичните, на груповите интереси води до излъчването на легитимната власт, която има правото да решава вместо гражданите.

Това категорично разграничаване на държава и политика, на общо и групово, на професионално и представително прави невъзможно разбирането и въвеждането на термина „публични политики“.

Защо държавата не управлява, а прави политики? Това прави ли я по-малко държава? Или по-слаба държава? Имат ли полза обществото и гражданите от това? На тези въпроси не може да се отговори, без да се познава концепцията за публичните политики.

1. Какво са публичните политики? (Политика и управление)

Едно от най-разпространените определения за публична политика е, че това е всичко, което правителството избира да прави или да не прави (Дуе, Т. 1976). По смисъла на това определение зад термина се крият действия с различен характер и резултати. Публични политики са едновременно и въвеждането на здравното осигуряване, и реформите в полицията, и изграждането

на депо за битови отпадъци, и интеграцията на България в ЕС. Това, което обединява тези действия, е, че зад тях стои легитимната власт.

Пак според това определение публична политика е: както регулацията – въвеждането на правила, които ограничават икономическата и индивидуалната свобода, така и дерегулацията – отпадането на тези правила; както въвеждането на определен данък, така и неговото премахване. Това, което обединява тези противоположни по своето съдържание и ефект действия, е въздействието върху обществените процеси, насочването им в посока, която обществото чрез институциите на властта е привидяло като правилни и необходими.

Всичко, което прави или не прави Европейската комисия в Европейската общност, правителството в държавата или местната власт в общината, е публична политика. На пръв поглед толкова широко определение лишава от смисъл самия термин. Това, разбира се, е само привидно. Въвеждането на термина означава, че **всички тези действия**, независимо че се отнасят към различни сектори, че имат много различни последици и засягат различни общности от хора, **имат обща логика на осъществяване, а тяхното изработване, приложение и оценка се подчиняват на обща технология**. Публичните политики не казват нищо за съдържанието на действията на легитимната власт, а по-скоро тълкуват начина на тяхното случване и резултатите от предприемането им. Те се отнасят както до **действията** на правителството, така и до **намеренията**, които определят тези действия (Cochran, С. Е. 1996), както до самите **мерки**, които овластените институции предприемат, така и до **резултатите**, които тези мерки предизвикват и създават. Така действията на правителствата не изглеждат случайни, зависещи единствено от волята и ценностите на политическите представители, които имат правото да вземат решения вместо гражданите. При този подход действията на правителствата изглеждат „заклучени“ и поради това в голяма степен предопределени от множество фактори – едновременно икономически, политически и културни. Тези действия „произвеждат“ промени, които от своя страна не са просто следствие от самите действия, а зависят от средата – едновременно материална, икономическа и културна, в която се прилагат. Тази среда ги пречупва като криво огледало, което може както да повиши ползата от тях, така и да я сведе до нула. Така изборът на действия вече не е следствие от това каква е ценностната система, чрез която се идентифицира този, когото гражданите са избрали (или поне не единствено), а от уменията на този някой да „управлява“ средата, за да „произвежда“ **обществена полза – от уменията му да прави политики**.

Организационната теория определя публичната политика като “поредица от взаимносвързани решения, предприемани от политически актьор или група актьори, отнасящи се до избора на цели и инструменти за тяхното постигане в специфична ситуация, в която избраните решения по принцип би трябвало да могат да бъдат постигнати от актьорите“ (Jenkins, W. 1978). Това, което придава специфика на понятието и прави необходимо въвеждането му, е свързано, от една страна, с политическата природа на актьорите, от друга – с особеностите на обществената среда, където множество повече или по-

малко организирани интереси, както и повече или по-малко обосновани идеи се сблъскват в конкуренцията си за осъществяване. Приликата с организационното поведение е само относителна – нито политическите актьори могат да бъдат приравнени към мениджърите, нито обществото (или конкретната общност) могат да бъдат оприличени на организация с подредена структура и рационално поведение. Намеренията на този, който прави политики, за разлика от мотивите на този, който управлява организация, зависят от специфични фактори, между които правилата на представителната демокрация са може би най-важните, но не единствените. Още по-малко обществото може да бъде анализирано като организация – то няма предпоставена цел, няма и предпоставена йерархична структура, които да дадат възможност за неоспорими решения и рационално поведение. В обществото съществуват множество групи, всяка от които по свой начин идентифицира и артикулира груповия си интерес. Правото на легитимните представители да идентифицират общия интерес не отменя съществуването на групови интереси, които търсят собствената си реализация. Така решенията за общото попадат в сложната среда на съществуващите и често противоречащите си групови интереси.

В крайна сметка концепцията за публичните политики обеднява политическата природа на обществената среда с управленското поведение на институциите на легитимната власт. От тази симбиоза и политиката, и управлението променят своето съдържание.

Управлението „влиза“ в политиките. Така действията на политическата власт могат да бъдат, поне като възможност, рационални, т.е. да постигат на минимална цена и в максимална степен целта, заради която са предприети. От своя страна политическото „заразява“ управлението и рационалните решения си пробиват път през сложния сблъсък на груповите интереси. Така се очертават публичните политики. Те не са вид политики, за разлика от други непублични (скрити за обществото) държавни политики. Разликата не е в сектора, за който се отнасят. Като понятие публичните политики засягат повече процеса на търсене на рационален резултат, който се осъществява чрез взаимодействието между груповите интереси във всички сектори и по повод на всякакви проблеми, независимо от особеностите им.

Въпреки че понятието „публични политики“ се появява през 20-те години на XX век, практиките, които се обозначават и се обосновават чрез него, се разпространяват след промените в пазарните общества през 80-те години. Тези практики не са следствие единствено и само на сменена управленска парадигма – те са продукт на цялостна трансформация, която обхваща едновременно икономическата и социалната структура, технологиите и политиката, преобладаващите ценности и равнището на знанието.

В резултат на промените в глобалния пазар и във функционирането на икономиката, на технологичните нововъведения и на културните промени властта в националните държави се дисперсира и фрагментаризира. Появяват се нови центрове на властта, различни от институциите с политическа власт. Икономическата власт става все по-мошен ресурс поради нарастващата независимост и свобода на икономическите субекти спрямо решенията на на-

ционалните държави. Информационната власт става на практика притежание на всеки отделен гражданин благодарение на информационните технологии: не просто всеки има информация, всеки може да създаде информация. Общественото влияние вече не съвпада с политическата власт; то се притежава от гражданските организации, които непосредствено, а не на основата на представителната демокрация и нейните процедури изразяват интересите на гражданите и обществените групи. В резултат на дисперсията на властовите ресурси те вече не са в ръцете на държавата, а са разпръснати между кономическите субекти, които контролират бизнеса, гражданите, които контролират непосредствено информацията, гражданските организации, които имат доверието на гражданите и т.н., вземането на решения за действията на държавата става отворено за влияния, идващи извън структурите на легитимната власт. Така търсенето на ефективни решения става отворено за участието на гражданите. Така държавното управление се разтваря в процеса на изработване на политиките и не може да се осъществява без него.

Тази промяна обаче не подменя търсенето на рационалност. Дори напротив – тази промяна в представителността протича едновременно с промяната в държавното мислене. До 80-те години политиката формулира цел, която се постига на всяка цена. След този период целите се постигат само на допустима цена. На пръв поглед между двата типа промяна – присъствие на множество участници в политиките и рационалност на решенията за тях – има противоречие. Участниците договарят или налагат интереси, не търсят рационални решения. Това е привидност, защото рационалният избор на всеки от участниците, способността му да преследва собствената си полза води до рационални решения за действията, които се отнасят до всички.

2. Защо политиките са публични? (Публично и държавно)

Ако политиките са всички действия на държавата, защо ги наричаме публични? За това съществуват поне две причини. Едната е свързана с усложняването на териториалната структура на властта и очертаването на многостепенните системи за управление на политическите общности. Другата причина се отнася до включването в процеса на политиките на нормативно (чрез писаното право) неовластени субекти – основно на бизнеса и на неправителствените организации. И двете причини обаче са следствие от променената роля на държавата и принципно новия начин на осъществяване на нейните обществени функции.

Традиционно държавата се схваща като единствен субект на политиките. Останалите равнища на управление (изключение правят федералните държави) се схващат като продължение на държавната власт по места. След промените от 80-те години не само правителствата правят политики. Поради ограничените ресурси и търсенето на ефективност в решенията за политиките регионализацията и децентрализацията се превръщат в съществена част от осъществява-

ните реформи. Като следствие всички равнища на управление се превръщат в самостоятелен субект на политики или чрез съответни механизми се включват като самостоятелни организации в процеса на изработване на политики. Така държавата става само един от субектите на политиките. Дори когато тя остава единствен субект на политиките в конкретни сектори, тя губи възможностите си да налага волята си над общността поради несъществуващите вече йерархични връзки в териториалната структура на политическата власт.

Появата на множество субекти на политиките не е свързана единствено с промененото разделение на компетенциите и прехвърлянето на част от тях към недържавните равнища на управление. Въпреки че това е съществена част от състоялата се промяна, тя не изчерпва трансформациите в процеса на политиките, защото субектът се усложнява не само във вертикален, но и в хоризонтален план. Ако във вертикален план всяко от равнищата на управление получава собствени сфери на влияние във връзка с поделените компетенции, в хоризонтален план се появяват организации, които по силата на специфични властови ресурси, без да притежават изключителна нормативна власт, влизат в процеса на политиките и получават възможност трайно да влияят върху тяхното съдържание. Държавата губи монопола върху властта, защото други организации контролират значими обществени ресурси. Бизнесът контролира икономиката и поради особеностите на глобалния пазар той става все по-независим от политическата власт. Конкретни организации придобиват контрол върху знанието и техническата експертиза, което ги „вкарва“ в процеса на политиките. Фрагментаризацията на контрола върху информацията по подобен начин променя процеса на политиките, тъй като разширява кръга на влиятелните участници в него. Накрая държавата, независимо от представителната демокрация и възприетите механизми за излъчване на властта, губи общественото си влияние, което се прехвърля към гражданските асоциации. Ако икономиката, информацията, знанието и влиянието върху обществените групи имат значение за политиките и те не са контролирани от държавата, то става ясно защо тя е принудена да сподели властта, независимо от конституционно очертаните правомощия.

След като всички – министерства, общини, бизнес организации, неправителствени организации..., правят политики, как в крайна сметка институциите се ангажират е едно-единствено действие по повод на конкретен проблем? Ако субектите са много, как политиката е една? Отговорът е във връзките между субектите и най-вече – в зависимостите между тях. В тези зависимости държавните институции изглеждат като че ли най-силни – от тях зависят решенията поне според писаното право. Процесът обаче е много по-сложен и зависимостите невинаги са толкова очевидни.

Политическата наука е анализирала проблема за влиянието на груповите интереси в процеса на изработване на политиките, но по-скоро е гледала на това влияние като на мезоравнище в политическия анализ. На микроравнището на гражданите се създават определени импулси, на мезоравнището на организациите се оформят допълнителни влияния, докато политическият процес на вземане на решения протича на макроравнището на политическите ин-

ституции. Така влиянието на организациите, независимо от модела на включването им, остава винаги външно и в някакъв смисъл подчинено в процеса на политиката. В корпоративния модел политическите институции определят своите партньори, в неговата противоположност – плуралистичния модел, държавата е единствено отговорна за решенията, тя е тази, която решава да отговори или не на натиска на обществените групи.

Концепцията за публичните политики заменя вертикалната пирамидална структура на политиката с хоризонтален модел на взаимодействие, в който политически институции с нормативна власт, обществени организации с контрол върху конкретен властови ресурс (икономика или икономически сектор, информация, обществено влияние) и дори личности с влияние обменят идеи за политиките и се сплотяват около конкретна идея. Формирането на политиката съвпада с процеса, в който влиятелните институции, организации и личности взаимно се разпознават, за да подкрепят една идея за политиката. Общността на политиката не обхваща всички заинтересовани участници. Тя обхваща само тези от тях, които са обединени от общата идея. Останалите се превръщат в периферни и затова външни участници в процеса на политиката (Sabatier, P. H. Jenkins-Smith 1999).

Общностите на политиката имат няколко специфични характеристики (Rhodes, R. A. W., D. Marsh 1992). Първо, те са публични поради обвързването на държавни и недържавни участници в тях. Оформянето на общностите на политиката е процес на взаимно разпознаване на държавни и недържавни организации. В този процес и едните, и другите организации са заинтересовани от взаимното си присъствие. Държавните организации имат интерес от присъствието на недържавните, защото чрез тях те получават подкрепа за решенията си и улесняват процеса на осъществяване на политиката. За разлика от легитимността „на входа“, която институциите с представителна власт получават чрез делегирането на права от гражданите, това е легитимност „на изхода“, която държавата получава чрез благоприятната обществена оценка за действията си. От своя страна недържавните организации, зад които стоят обществени интереси или конкретни идеи, имат нужда от държавните организации, чрез които единствено защитаваните от тях интереси или идеи могат да се превърнат в политики. Държавни и недържавни организации имат взаимна нужда от сплотяването си в процеса на политиките. Очертаването на общностите на политиките е резултат от рационалното поведение на двата типа организации, които максимализират ползата си един чрез друг.

Второ, общностите на политиките са хоризонтални, защото участниците са в реципрочни отношения в процеса на обмен на влияние и интереси/идеи за политиката. В общностите на политиките държавните организации не са задължително най-влиятелните, независимо от нормативната си власт в процеса на вземане на решения. Често осъществяването на дадено решение зависи от волята и поведението на независими субекти. Това ги превръща в субекти на политиката, защото ако техните интереси бъдат пренебрегнати, това ще превърне предприетите подходи в неосъществими – ще увеличи разходите и/или времето за тяхното осъществяване или ще доведе до обществено напрежение и в крайна

сметка до отхвърлянето им. В подобни ситуации държавните институции стават зависими от дадени обществени групи или от техните организации. Това далеч не означава, че държавата се превръща в заложник на групови интереси, но тя е принудена да предприеме мерки, които да приспособят самото решение или процеса на неговото изработване към заявените групови интереси.

Трето, общностите на политиките се обособяват на секторно (пример – химическата промишленост), подсекторно (фармацевтиката) или проблемно равнище (цените на лекарства) и не припокриват системата на политическите институции като цяло. Така ако една обществена организация влияе в процеса на изработване на механизмите за регулиране на ценообразуването на фармацевтичните продукти, то това не означава, че нейното влияние се пренася и в други сектори при решаването на други проблеми, не означава дори, че тя влияе при въвеждането на стандарти за битовата химия. Влиянието на обществените организации е конкретно и зависи от властовия ресурс, който те притежават, и от способността им да го използват. По същия начин една държавна организация (пример – министерство), която влияе на политиките в даден сектор (транспорт), има крайно ограничено или дори няма никакво отношение към решенията в другите сектори (образование, здравеопазване и т.н.). Изключение прави хоризонталната междуведомствена координация, но това не е изключение, а по-скоро потвърждение на теоретичния подход. Всъщност концепцията за публичните политики е свързана с разбирането за държавата като система от рационални организации, всяка от които е отделен и в голяма степен независим участник в процеса на политиките. Така държавата вече не е единна в политическото си поведение. Тя се състои от множество участници, всеки от които се идентифицира чрез обществения интерес, но го разчита и артикулира според специфичните си особености. Поведението им зависи от преобладаващите политически ценности, но и от конкретния им капацитет, ресурсната им обезпеченост, равнището на знание и експертиза и т.н.

Накрая общностите на политиката са с различна продължителност на съществуване. Има краткотрайни, проблемни общности, които възникват по повод на даден проблем и престават да съществуват с неговото решаване. Има обаче и дълготрайни общности, които продължително влияят на политиките в даден сектор и ограничават възможностите за промяна в политическите подходи. Те са по-скоро консервативни, отколкото динамични поради закрепените отношения и относително ниската вероятност от проникването на нов участник в тях. Дълготрайните общности са повод за критика поради установените и структурирани чрез тях зависимости между държавни институции и обществени групи и/или организации, още повече че съвсем не е задължително тези зависимости да следват писаното право. В преобладаващия случай тези връзки са резултат от установени практики и са част от неформалните институции.

Следвайки обяснените дотук теоретични подходи, бихме могли да определим публичните политики като микрополитики, които се отнасят до конкретни проблеми и до действията, предизвикани от тяхното съществуване и признаване, за разлика от макрополитиките, които се отнасят до въпросите, които са свързани с поддържането и развитието, с поведението на политическата общ-

ност като цяло. Така цените на лекарствата са проблем на публичните политики, докато външната политика си остава политика, за обяснението на която не е необходимо възприемането на нови теоретични подходи. Това разграничение е удобно, но не е вярно, независимо от верните тонове в звученето му. Публичните политики са плод на ново, специфично взаимодействие между държава и общество, независимо какъв проблем е предизвикал действията на компетентните институции. Така както регулациите по повод на цените на лекарствата не могат да се случат против заявената позиция на асоциациите на фармацевтите, така и във външната политика не могат да се предприемат действия, ако влиятелни организации намерят ефективни начини за оспорването ѝ. Вярно е обаче, че поради институционална традиция и необходимост от специфично, професионално знание за участие в решенията за тях някои сфери на политиката остават в по-голяма степен запазени от публични влияния.

3. Каква е целта на публичните политики? (Публично и социално)

Като относително нов термин, публичните политики често се натоварват със значение, каквото нямат. Поради основното им съдържание – действията на правителствата, те се отъждествяват с намесата на държавата и навлизането ѝ в сферата на частното. Така разбрани, публичните политики ограничават свободата, включително икономическата свобода на индивидите, нарушават свободната конкуренция и спонтанните правила на пазара. Всъщност публичните политики са както намесата, така и ненамесата на правителствата, те „се състоят от политически решения за приложение на програми с цел постигане на публични цели“ (Cochran, Ch. L., E. Malone 1999), като самата цел не е предпоставена, а се формулира в конкретна ситуация от конкретни участници.

Публичните цели се различават от целите на отделните индивиди и не са прост сбор от тях. Те се отнасят до цялото, до общността и не могат да бъдат постигнати чрез частните и конкуриращи се дейности на отделните индивиди.

Има ли такива цели? По този въпрос теорията спори. Практика обаче е категорична – конкуренцията между свободни индивиди, която наричаме пазар, не само че не удовлетворява определени обществени потребности, но и създава известни проблеми, които не се преодоляват от само себе си.

Пазарът е слаб организатор на някои сектори, където поради бавната възвращаемост интересът за инвестиране е недостатъчен (инфраструктура, градостроителство, здравеопазване, комунално-битови услуги). Тези сектори не могат да се развиват единствено на пазарен принцип, защото по този начин не могат да се мобилизират достатъчно средства, които да гарантират възпроизводството. Освен това пазарът може да е временно, конюнктурно слаб и това да доведе до значителни асиметрии в търсенето и предлагането на дадени стоки или услуги, които не могат да бъдат преодоляни без намесата на държавата. Накрая пазарът е склонен да се самоунищожава чрез създаването на монополни позиции. При

подобни ситуации и по отношение на секторите, в които пазарът е слаб организатор, публичните политики възстановяват или поддържат пазарното равновесие и така постигат общностните цели. Основанията за изработването и прилагането на публични политики се търсят предимно в слабостите или провалите на пазара (Weimer, D. L., A. R. Vining 1999), а началната стъпка при експертното изработване на мерките на политиките е отговорът на въпросите „има ли действащ пазар?“ и „трябва да ли да има пазар?“ в сектора с установен проблем.

Разбира се, публичните цели не са свързани единствено с поддържането или заместването на липсващото пазарно равновесие. Съществуват цели, които са свързани с поддържането на политическата общност и нейното възпроизводство. В конкретни сектори освен икономически, се постигат и политически цели. Такива сектори са образованието и културата, където освен създаването, предлагането и потреблението на услуги се осъществява и възпроизводството на гражданина. Не случайно образованието е исторически първият сектор в пазарните общества, по отношение на който новооформящите се национални държави предприемат действия (началото на XIX век), за да постигат чрез него разпространението и поддържането на националната идеология. Публичните цели могат да бъдат политически, но не съвпадат и не се изчерпват с политическите. Нещо повече – публичните цели никога не са само политически, те винаги са някаква мяра между политическите и икономическите цели. Политически цели не се постигат на всяка цена, а само доколкото те допринасят или поне не пречат за постигането на икономическите цели. Така публичните политики се превръщат в пресечната точка между държавата, която постига политически цели, и пазара, който регулира икономическото нарастване.

Освен икономически и политически, публичните цели съдържат и социални елементи. Те са свързани с поддържането на социалната сплотеност, както и със създаването и възпроизводството на органично общество без социални конфликти. Не случайно исторически първата публична политика в пазарните общества е социалната политика (70-те години на XIX век, имперска Германия, Бисмарк), когато, за да се създаде органична монархия без класови сблъсъци, държавата се ангажира с поддържането на доходите на групите извън пазара на труда и създава социалното осигуряване. Публичните политики обаче не съвпадат със социалните политики. Те са „сбор от дейностите на правителството, които независимо дали директно, или чрез посредничество, оказват влияние върху живота на гражданите“ (Guy Peters, B. 1996), без да предпоставят необходимостта от преодоляване на социалните различия, намаляване на социалната дистанция или на неравенството, дори без да предпоставят необходимостта от разрешаване на социалните проблеми. По същия начин както и с политическите цели, формулирането на социалните цели и постигането им чрез съответни публични политики зависи от ситуацията и участниците в процеса на изработване на политиките. И пак по същия начин социалните цели се постигат, само защото не противоречат и не пречат на постигането на икономическите цели. Ако някъде някога чрез политики е постигано относително изравняване на социалните статуси (70-те години на XX век, Швеция), то е било в съответствие, не в противоречие с целите на икономическото нарастване.

Публичните цели не са икономически, политически или социални. Те са връзката между трите вида цели. Те не създават икономически (за икономическите субекти), политически (за политическата общност) или социални (за необлагодетелстваните социални групи) ползи. Постигането им води до полза за общността, за която се отнасят, а това означава за всички групи в нея. От публичните политики може да има печеливши, но не може да има губещи.

Последното звучи като нова идеология или най-малкото – като добро пожелание, но не е, защото във всяка общност има пресечна точка на съществуващите групови интереси и публичните цели се въртят около нея. Разбира се, това твърдение очертава идеален модел, който служи като норма и е труднопостижим на практика. Трудно се изработват политики, които уцелват пресечната точка на всички групови интереси. Процесът на изработване на политики обаче е насочен натам.

4. С какви инструменти се постигат целите на публичните политики? (Политически или технически избор)

Ако целите на политиките са ценностите, към които се стремим, то инструментите са практическите мерки, чрез които ги постигаме. Това определение ни води към следните въпроси: „Веднъж формулирана, целта предопределя ли избора на инструмент?“, „Как трябва да разбираме този избор – като политически, или като технически?“, „Има ли идеален или абсолютен инструмент?“...

Самото понятие „инструменти на политиките“ ясно говори, че става дума за специфичен подход, зад който се крие различно разбиране за ролята на овластените институции. Те не прилагат сила, а си служат с инструменти, чрез които организират и насочват енергията и мотивите на обществените групи и/или на индивидите в желана, общественополезна посока. Държавата не принуждава, не налага, а използва специфични мерки, за да постига публичните цели.

4.1. Типология на инструментите

Съществуват множество типологии на инструментите, но една от тях ни дава възможност да тълкуваме промените в публичните политики след 80-те години и ясно да си дадем сметка за особеностите на преобладаващите сега, в началото на XXI век, подходи. Тази типология въвежда два критерия, които са различни по своето съдържание, но са в правопрпорционална зависимост – присъствието на единия предполага присъствието и на другия.

Първият от тези критерии е степента на легитимна принуда, която инструментите въвеждат. Всички политики са принудителни, тъй като ограничават индивидуалния избор и създават общовалидни правила за всички, да които се отнасят, независимо от индивидуалните им характеристики или от собствените им желания. Минималната работна заплата е задължителна за всички работодатели, такса смет – за всички жители на дадено населено място, работата по програмата за временна заетост – за всички включили се в нея. Възможностите

за избор на тези, които попадат под действието на инструментите на политиките, са крайно ограничени. В същото време ограничаването на индивидуалната свобода е легитимно, защото то е резултат от действията на легитимно излъчените власти. Това, че политиките създават общи правила или условия, които не могат да бъдат избирани от гражданите в зависимост от индивидуалните им потребности и предпочитания, е една от основните причини за критиката и недоволството от тях. Технологично обаче не е възможно политиките да „слязат“ до всеки отделен човек, независимо че това е основен стремеж на сега следваните подходи. Политиките винаги осредняват, те са насочени към групата, не към индивида. Все пак те са в различна степен принудителни. Съществуват инструменти, които напълно ограничават избора (никой шофьор не избира от коя страна на улицата да се движи), и други, които се приближават към индивидуалните потребности (отглеждането на деца без родители от приемни семейства).

Вторият критерий, на основата на който е изградена типологията на инструментите на политиките, е степента на пряко участие на държавата (в зависимост от равнището на управление – общината) в осъществяването на инструментите. Няма политики без власт, но има инструменти на политиките, при които постигането на публичните цели се прехвърля към недържавни субекти – търговските дружества, неправителствените организации (НПО) и семейството. Когато тези различни по своята природа субекти се включват в постигането на публичните цели, тогава политиките се приближават до индивидите и до техните специфични потребности, а като следствие и принудата, свързана с тяхното приложение, намалява.

На основата на тези два критерия обособяваме три групи инструменти: задължителни, смесени и доброволни (Howlett, M., M. Ramesh 1995). Каква е разликата между тях и как ги избираме?

Таблица 1. Типология на инструментите на политиките

<p>Семейство Неправителствени организации Търговски субекти Местни власти</p>	<p>Насочване на търсенето Концесии Субсидии Данъци и такси</p>	<p>Публична собственост Регулации Пряко предлагане</p>
<p>Доброволни инструменти</p>	<p>Смесени инструменти</p>	<p>Задължителни инструменти</p>
<p>Ниска степен на държавно участие и на легитимна принуда</p>		<p>Висока степен на държавно участие и на легитимна принуда</p>

4.1.1. Задължителни инструменти

Използването на тази група инструменти е правило в подходите до 80-те години на XX век. След този период използването им се ограничава. Там, където задължителните инструменти не могат да се заменят поради липса на адекватна алтернатива или поради институционална традиция и създадена обществена подкрепа за тях (държавното здравеопазване на Великобритания), те се модернизират така, че да се повиши пазарната логика при използването им.

Най-, задължителните“ инструменти – тези, при които на практика няма избор на потреблението, а държавата (или общината) поема ролята на доставчик, влизат в подгрупата на **прякото предлагане**. При използването на тези инструменти се създават сектори на услуги, потреблението на които се основава на критерии за достъп, а не на заплащане от страна на клиента. Разновидност на тези инструменти е предлагането на помощи в брой за определени категории от населението. Приложението на прякото предлагане е свързано с големи преки публични разходи и съответно предполага значителна данъчна тежест.

Вариантите на прякото предлагане са свързани най-вече с критериите за достъп. Начинът на тяхното определяне задава обхвата на инструментите и като следствие – разходите за тяхното поддържане. Най-скъпият вариант е този, при който правото на достъп се определя от гражданството. При него цялото население, независимо от социалния статус на индивидите, получава достъп до услугите. Подобни системи често страдат от ниско качество на услугите, защото те осигуряват масов достъп и използват крайни финансови ресурси. Подобен вариант към момента в България съществува единствено в средното образование.

Прякото предлагане може да бъде предназначено за ограничени групи от населението, които на основата на определени критерии се определят като нуждаещи се. Въвеждането на критериите за достъп в тези случаи има много важно значение, защото те придобиват роля на разделителна линия между бедни и небедни. В същото време от горната страна на линията, съвсем близо до нея се очертава една група от хора, чието социално положение не е много по-различно от тези под линията. Критериите, които разделят обществото на бедни и небедни, задължително включват показател за доход. При определянето на този показател също има варианти – той може да бъде определен като процент от минималните трудови доходи (инструмент, използван в България до средата на 90-те години), като фиксирана сума (инструмент, използван след това, допреди няколко години) и като процент от стойността на „кошница“ от стоки и услуги (възприет към момента). Начинът на определяне на този основен показател определя клиентите на прякото предлагане, а оттук и разходите за поддържането му.

Съществува и трети вариант за организация на прякото предлагане. При този трети вариант достъпът до безплатните услуги се определя от приноса за поддържането на инструмента. Това е вариантът, чрез който към момента е организиран достъпът до здравни услуги в България.

Всичките тези варианти на един и същи инструмент – прякото предлагане – са изразено преразпределителни поради безплатното потребление. В първия

случай на достъп, който зависи от гражданството, се създава равен и в същото време – масов достъп до услуги. Като резултат се създава равенство на населението по отношение на достъпа и потреблението на конкретната услуга. Вторият вариант – достъп на основата на нуждата, е преразпределителен от богати (при задължителен принос) и/или средни слоеве (при липса на задължителен принос) към нуждаещите се слоеве. Третият вариант е разпределителен в хоризонтален план – между поколенията и между групите с различен здравен статус. Като цяло прякото предлагане е солидарно – състоятелните плащат за несъстоятелните или за нуждаещите се чрез посредничеството на легитимните власти.

Недостатъците на прякото предлагане са свързани с високите преки публични разходи и с относително ниското качество на предлаганите услуги. В същото време инструментите с логиката на прякото предлагане имат едно уникално предимство – те осигуряват масов достъп и като цяло с тях се постигат цели. Затова при приложението им и създаването на конкретния инструмент в практиката стремежът е да се ограничат проявите на недостатъците и да се засилят предимствата. Това е възможно, защото всеки инструмент подлежи на изграждане, така че да се вписва в конкретната ситуация и да отговаря на конкретните потребности.

Втората подгрупа в рамките на голямата група на задължителните инструменти е **публичната собственост**. При този инструмент институциите на изпълнителната власт влизат в ролята на собственик и осъществяват целите си чрез нея. Публичната собственост е изключително мощен инструмент в ръцете на властта. Чрез него те получават възможност да влияят на основни параметри в икономическото възпроизводство. Институциите могат да контролират заетостта в рамките на собствеността си, да влияят на доходите, получавани от експлоатацията ѝ, както и на цените на стоките или услугите, които се произвеждат от използването ѝ. Колкото по-голяма е публичната собственост, толкова влиянието на институциите и способността им да постигат целите се разширява. В същото време доходите от труд в рамките на относително обособените пазари имат способността да се разпространяват, при което високите доходи теглят ниските към себе си, както и цените на определени стоки и услуги (особено на енергоносителите и на доставката им) влияят на цените на всички останали. Поради тези особености на икономическите процеси голямата публична собственост дава възможност на овластените организации да придобиват огромно влияние, да разширяват възможностите си и да постигат целите, които формулират. Публичната собственост е широко използван инструмент до 80-те години на ХХ век и особено във Великобритания, след което в процеса на преформулиране на целите и инструментите на политиките използването му започва да се ограничава, а там, където се запазва, се предприемат мерки, които да намаляват проявата на недостатъците му. Последните са свързани основно с това, че предимствата на инструмента, свързани със силата му при постигане на публични цели, се изчерпват относително бързо, ако се нарушава икономическата и финансовата логика при осъществяването му. Институци-

ите като собственици винаги са изкушени да преувеличават значението на политическите и социалните цели за сметка на икономическата ефективност и да ги постигат на икономически необоснована цена. Това води до икономическо унищожение на публичната собственост и като следствие – до изчерпване на нейния потенциал като инструмент на публичните политики. Тази възможност е в основата на твърдението, често използвано като аргумент срещу този инструмент, че „държавата е лош собственик“. Всъщност публичната собственост е инструмент, който не може да се отхвърля по принцип и без оглед на конкретната ситуация. Всеки инструмент на политиките може да бъде използван, ако той е достатъчно ефективен за постигането на публичните цели.

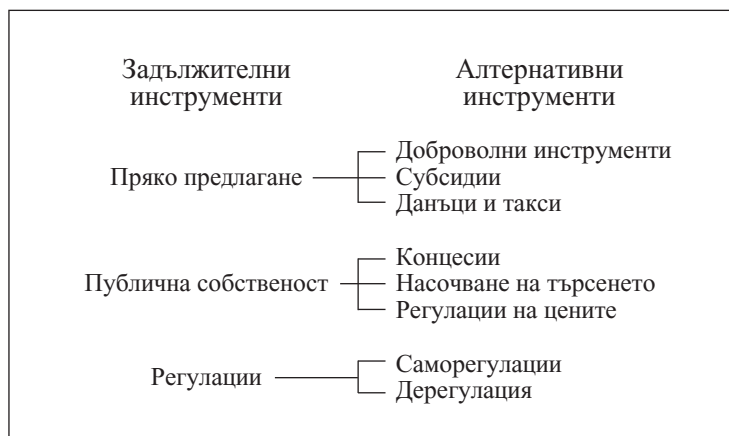
Третата подгрупа в задължителните инструменти включва **регулациите**. Това са правилата, които ограничават индивидуалната свобода, което означава и свободата за икономическа дейност. Регулациите се използват в наемните отношения и чрез тях се постигат определени социални и икономически цели. Използват се и по отношение на старта на икономически дейности в т. нар. лицензионни и регистрационни режими. Регулации има по отношение на почти всички сектори и чрез тях се постигат различни по своя характер цели: антимонополни, защитни, антиспекулативни и т. н. Чрез тях държавата (или местната власт), без да се намесва пряко и без да се превръща в собственик или в доставчик, постига цели, като насочва поведението на икономическите субекти в желана посока. Предимствата на регулациите са в тяхната задължителност и всеобхватност – те се въвеждат чрез нормативни документи и неспазването им води до съответни санкции. Проблемът с регулациите е, че те ограничават поведението на икономическите субекти и не им дават възможност да бъдат гъвкави по отношение на икономическата конюнктура. Това в редица случаи има неблагоприятни последици за конкурентоспособността и за доброто икономическо представяне.

Използването на регулациите се разширява изключително много в периода на западните социални държави (след Втората световна война до 80-те години на XX век), след което се преминава към възстановяване на икономическата свобода и отпадане на регулациите. Този преход се нарича дерегулация и неговото съдържание е в отпадането на регулациите и възстановяването на пазарната саморегулация. Тъй като пазарната саморегулация не може да бъде абсолютна (вече изяснихме, че съществуват т. нар. пазарни провали и асиметрии), там, където регулациите не са необходими, те се заменят от саморегулациите. Последните се различават по това, че те се въвеждат не от държавата, от от недържавни субекти – местни общности, професионални общности, работодателски организации и т.н. Саморегулациите са по същия начин ограничителни за икономическите субекти, но тяхното предимство в сравнение с регулациите е в това, че присъединяването към тях е в по-голяма степен доброволно и зависи от преценката на отделния икономически субект за собствената му полза. Със саморегулации обаче по-трудно се постигат цели именно заради по-високата степен на доброволност при присъединяването към тях. Така или иначе, алтернатива на регулациите

са, от една страна, премахването им, от друга – саморегулациите. В крайна сметка в различните сектори, в зависимост от състоянието на проблемите и от капацитета на участниците в тях, се предприемат регулации, саморегулации, или се отива към дерегулиране. Както и при другите инструменти, крайно неправилно е въпросът за правилния подход или правилния инструмент да се предreshава извън контекста на конкретната проблематика.

Като цяло задължителните инструменти имат сериозни недостатъци и още по-сериозни предимства. Те са силно разходни и поддържането им е свързано с висока данъчна тежест. Освен това приложението им води до поставянето на гражданите и икономическите субекти в едни и същи условия, без оглед на конкретните потребности и възможности. Този недостатък се проявява като ниско качество на услугите, ниски заместващи доходи, неудовлетворени потребности. Задължителните инструменти в преобладаващата част от случаите влизат в противоречие с целите за икономическа ефективност: те предполагат високо преразпределение през публичните бюджети, нарушаване на чисто пазарната логика в поведението на икономическите организации, ограничаване на икономическата свобода и оттук – влошаване на икономическото представяне. В същото време задължителните инструменти осигуряват постигането на масов достъп до услуги, защитават позиции, които имат по-слабо място на пазарите, и дават възможност за осъществяване на цели, за които не съществува непосредствен инвеститорски интерес. Основното им предимство е, че те са изключително ефективни за постигане на целите. Ще повторим още веднъж нещо, което ни се струва особено важно: нито един инструмент или още по-малко – група инструменти – не може да бъде отхвърлен по принцип, на основата на някой от неговите недостатъци, нито пък да бъде приет, пак по принцип, заради някое от неговите предимства. Изборът на инструмент има своя логика и не може да бъде по никакъв начин идеологизиран.

Таблица 2. Алтернативи на задължителните инструменти



4.1.2. Доброволни инструменти

Тази група инструменти е предпочитана след 80-те години на ХХ век и поради това те са преобладаващ инструмент на политиките в България към този момент. Склонността към тях е свързана основно с факта, че те предполагат малко преки публични разходи. За използването им се изтъкват и други допълнителни аргументи: те доближават публичните услуги до гражданите и техните потребности и преодоляват основния недостатък на задължителните инструменти – изравняването на ситуацията за всички, за които се отнасят; доброволните инструменти и тяхното използване стимулират развитието на недържавните субекти, „вливат сили“ в гражданското общество и учат обществото и гражданите сами да си решават проблемите; тези инструменти създават устойчивост на резултатите, защото обвързват постигането на публичните цели и естественото поведение на индивидите и организациите. Както недостатъците на задължителните инструменти биха могли да се преодолеят чрез доброволните, така и предимствата им могат да се изгубят при простото им, несъобразено с конкретната ситуация заместване. Да се преодолеят недостатъците на задължителните инструменти и в същото време да се запазят предимствата им е възможно, но това зависи от способността да се конструира ефективен доброволен инструмент. Като цяло е много по-евтино да се управлява чрез доброволни инструменти, но е много по-трудно, защото при тях гаранция за постигане на желаните резултати няма. Ефективността по отношение на целите при доброволните инструменти зависи от уменията те да се изработват и прилагат оптимално.

Пример № 1. Задължителни и доброволни подходи за поддържане на заетостта

Съществуват множество инструменти за поддържане на заетостта. Подобна цел се постига както чрез задължителни, така и чрез доброволни инструменти. Те имат различен ефект върху постигането на целта. Различни са и страничните въздействия, до които води приложението им.

Възможните алтернативни решения са следните:

1. Разширяване на публичния сектор (създаване на работни места в администрацията, в здравеопазването и образованието, в държавните предприятия);
2. Регулации върху работната сила (задължение за наемане на специфични групи безработни, ограничения за уволнения);

или

3. Данъчни облекчения за работодатели при наемане на специфични групи безработни;
4. Субсидирана заетост (програми за работодатели, които наемат безработни и получават субсидии за осигуряване на доходите им за определен период от време);
5. Временна заетост (програми за наемане на безработни за извършване на общественополезни дейности).

Първите два инструмента са по-скоро задължителни, следващите три – по-скоро доброволни. Всеки от тях може да бъде приложен в зависимост от преценката за способността му да създаде желани ползи в конкретната ситуация, в която ще се използва.

При доброволните инструменти в постигането на публичните цели се включват недържавни субекти. На практика при доброволните инструменти се установява партньорство между държавни и недържавни субекти за постигане на публичните цели. Така принципът на публичните политики за партньорството при изработването на политиките се прехвърля и се разпространява и по отношение на тяхното приложение.

Подгрупите сред доброволните инструменти се различават на основата на това, кой тип недържавни субекти се включват в осъществяването на публичните цели. Това са различни инструменти, защото става дума за различни партньорства, които се конструират по различен начин в зависимост от специфичните мотиви за включване на недържавните субекти. Тези партньорства са ефективни по отношение на различни цели, като това се определя основно от капацитета на недържавните субекти.

От гледна точка на критериите, въведени в типологията на инструментите, относително най-близо до групата на задължителните инструменти е **партньорството с местните общности**, представени от местните власти. Последните са изразител на местните интереси и от тази гледна точка внасят в политиките друга – недържавна – логика, както и друг – собствен прочит на публичните цели. Поради институционалната им природа обаче, техните действия се подчиняват на мотиви, сходни с тези на държавните организации. Поради това тези партньорства се създават относително по-лесно и като цяло постигат резултати по отношение на публичните цели. Добавеният капацитет се търси основно по отношение на по-добрата връзка на местните власти с гражданите, по-доброто познаване на проблемите и потребностите им и по-добрата комуникация с тях. Чрез този тип партньорства държавните институции скъсяват дистанцията между тях и гражданите и преодоляват недостатъка на унифицирания подход, който задължителните инструменти съдържат в себе си.

Втората подгрупа доброволни инструменти са тези, при които в постигането на целите на публичните политики се включват **търговските дружества и работодателите**. Този тип партньорство носи голям потенциал в себе си, но и големи рискове. Ефективността на приложението му зависи от уменията да бъде използван. Скритият потенциал е свързан с възможността публичните цели да се постигат чрез пазара и пазарното поведение. Това осигурява устойчивост на резултатите – нещо, което задължителните инструменти не създават: техният ефект приключва в момента на приложението им. Намесата на държавата се изразява в стимулирането на пазарните субекти да създават едновременно със собствената си – и публична полза. Рискът за подобно партньорство е във възможността да се наруши балансът на интереси. Ако партньорството е конструирано така, че мярата между частния и публичния интерес е нарушена в полза на публичния, партньорството просто няма да се състои и публичните цели няма да бъдат постигнати. Ако мярата е нарушена в полза на частните интереси, то тогава публичните цели ще бъдат само относително постигнати, на много по-висока цена, или въобще няма да бъдат постигнати. Във вторият случай съществува и

един допълнителен риск и той е във възможността да се появи обществено подозрение в корупция, което да намали изключително много ползата от предприетите действия.

По ред причини на включването на търговските субекти в постигането на публичните цели се гледа като на изключително ефективен инструмент. Често той се възприема като основен инструмент и използването му се предпоставя като задължително ефективно. Както всеки инструмент, така и този не е ефективен сам по себе си, а само в случаите, когато може да създаде желани резултати в конкретната ситуация, в която ще се прилага. Например ако в даден сектор в конкретно населено място има само слаби търговски субекти, които имат проблем със собственото си икономическо представяне, използването на този инструмент – прехвърлянето на функции към тях, не може да произведе резултати и да създаде ползи.

Пример № 2. Нарушаване на баланса в интересите при включване на търговски субекти в постигането на публичните цели

Два случая от публичните политики в България са повод за размисъл.

1. В концесионния договор за автомагистрала „Тракия“, държавата поема риска за търсенето, като се ангажира да компенсира концесионера, ако трафикът през магистралата е под определено равнище. Фиксираният трафик, който се определя като критичен праг на потреблението, е толкова висок, че трудно може да бъде достигнат. Той е определен не на основата на реалното преминаване през магистралата, а на необходимото преминаване, при което е възможно да се гарантира възвращаемостта за концесионера при приемлива тол такса. Общественото мнение възприема това като доказателство за корупция.

2. В Програмата за трудова интеграция на бивши наркомани държавата предоставя на програмно-проектен принцип субсидии за работодатели, които да наемат хора с подобни проблеми на работа. Субсидията възлиза на шест работни заплати, а в проекта работодателите се ангажират да осигурят заетост за две години. Програмата не води до резултати поради ниския интерес към нея от страна на работодателите.

Аналогични рискове съществуват и при третата подгрупа доброволни инструменти, при които в постигането на публичните цели се включват **организациите с нестопанска цел**. В тази група влизат разнородни организации, които защитават различни, често противоположни и конкурентни интереси и/или идеи. Това, което ги обединява, е фактът, че те работят с идеална цел и поведението им не зависи от търговски стимули (свързани с печалбата), а от застъпничеството за определени политики, зад които се крият конкретни визии за развитието на обществото или отделни общности. За разлика от предишното партньорство, което се основава на преплитането на интереси – частни и публични, – партньорството с неправителствените организации (НПО) се основава на общо споделена визия за развитието или за решаването на конкретен проблем. По същия начин както и при другия вид партньорство, неразвитите НПО, без капацитет, представляват съществен риск за ефективността на този инструмент. При такива ситуации прилагането му по-скоро трябва да се избягва.

Самите неправителствени организации са поне няколко типа. Те могат да бъдат корпоративни – от типа на работодателските организации и профсъюзите, които представляват определени социални интереси, или асоциации на местни общности, които артикулират местни интереси, или професионални организации, които се идентифицират чрез интересите на определени професии, или организации, изразяващи определени малцинствени интереси – етнически, на поведенчески, културно или статусно обособени групи и т.н. Общото между изброените организации е връзката им с частичните интереси. Съществуват обаче и организации, които без да са свързани с групови интереси, се застъпват за определени политики на основата на ценностни или научни аргументи за необходимостта от възприемането им. Такива организации са институтите за публични политики, научните и изследователските организации, хуманитарните организации и др. под. Независимо от идентификацията си, всички тези организации могат да участват и да създават ефективни партньорства, т. е. такива, които са способни да създават публична полза, ако притежават необходимия капацитет за това. И точно обратното – без подобен капацитет на НПО, партньорствата се превръщат в неефективни и могат да създадат полза единствено за самите организации.

Четвъртата подгрупа доброволни инструменти се осъществява с участието на **семејството и/или най-близкия обкръжаващ кръг** (съседи, роднини и др. под.). При този подход за постигане на конкретни публични цели се използва капацитетът на семејството и способността му да предоставя услуги на свои членове със специфични нужди. За да осъществява тези функции, семејството получава допълнителни разполагаеми доходи (чрез помощи, чрез признаване на предоставяните услуги за труд или чрез данъчни облекчения). Използването на семејството като инструмент на публичните политики има относително ограничено приложение. На него обаче се гледа като на алтернатива на задължителните инструменти при предлагането на услуги за деца или възрастни със специфични нужди. По отношение на решаването на този проблем семејството има огромни предимства, защото използването му като източник на услуги дава възможност за индивидуализиран подход към нуждаещите се и за по-пълното удовлетворяване на техните потребности. При тези инструменти съществуват рискове, подобни на тези, с които се сблъсква прилагането на другите видове партньорства. Тъй като семејството получава допълнителни доходи, тяхното използване за задоволяване на нуждите на неговите членове, за които са предназначени, не може да бъде контролирано и още по-малко гарантирано.

Доброволните инструменти са предпочитаният подход за постигане на публичните цели след 80-те години на ХХ век и особено сега, в началото на ХХІ век. Това обаче не е облекчение, а напротив – огромно предизвикателство пред уменията на институциите. Доброволните инструменти предполагат обвързване на интересите и визиите на публични институции и частни организации, така че те заедно да създадат публична полза и да осъществят публичните цели. Този механизъм на обвързване не е очевиден – той не се случва от само себе си поради различната природа на държавните и недържавните

организации и принципната разлика в интересите, чрез които те се идентифицират. Тъй като институциите са основна движеща сила в политиките – няма политики без власт, – именно те създават условия за пресичане на интересите и за включване на недържавните субекти в постигането на публичните цели. Как става това? В най-честия случай – чрез пълния проектен цикъл.

4.1.3. Политики – програми – проекти

По какво се различават политиките, програмите и проектите?

От съдържателна гледна точка – по нищо. И трите формулират цели и инструменти за тяхното постигане, от една страна, и обвързват постигането на целите със средства и време – от друга. От методологическа гледна точка – също по нищо. И трите се разработват чрез едни и същи методи и подходи: ситуационен анализ, дърво на проблема, дърво на целите, оценка на алтернативите, прогноза за резултатите и т.н. От гледна точка на природата на субекта също няма разлика, защото и трите се разработват от хоризонтални общности на държавни и недържавни заинтересовани участници. Няма разлика и от гледна точка на управлението им. Прилагат се едни и същи техники, които да гарантират постигането на целите, да преодолеят рисковете, да оценят ползите и в крайна сметка – да постигнат максимално благоприятно съотношение между разходи и създадени ползи.

Разликата между политики, програми и проекти е в тяхната конкретност. Политиките са най-общото – те се отнасят за цялата политическа общност и засягат общите ѝ проблеми и цели. Тези цели се конкретизират в програмата. Тя не е просто стъпка за осъществяване на политиката, защото в нея се формулира конкретна цел, която операционализира формулираната цел на политиката съобразно с потребностите на конкретна общност, която е съставна част на голямата общност. В този смисъл програмата е конкретизирана политика. По същия начин проектът не е стъпка в осъществяването на програмата – това е конкретизирана към нуждите на специфична, още по-малка общност програма.

От тази гледна точка политика – програми – проекти не се отнасят като политическо – управленско – изпълнителско, защото не става дума за йерархично обвързани равнища с поделени отговорности за осъществяване на определени дейности, а за доброволен договор между организации от различен тип за постигане на общосподелени цели и ценности. Политиката формулира целта. Зад тази политика може да стои всяка организация – независимо дали свързана с държавата, или с обществото, която може да мобилизира достатъчно средства и да ги вложи в постигането на тази цел. Програмата се прави за конкретна ситуация и конкретна общност. В процеса на разработване на програмата се анализира конкретната ситуация и се прави анализ на нужди, на основата на които целта на политиката се конкретизира. Това се прави от други организации, различни от финансиращата. Разработващата и финансиращата организация сключват договор за финансиране на планираните дейности. Тази стъпка се повтаря още веднъж на проектно равнище, на което целите придобиват още по-голяма конкретност, а в процеса

на постигане на публичните цели влизат нови участници. Цикълът политики – програми – проекти е механизъм за включване на нови участници в процеса на постигане на публичните цели, като включването става на основата на одобрение на предложението. Благодарение на този цикъл организации от различен тип се обединяват за постигане на общосподелени цели и участват във формулирането на целите и прилагането на инструментите за тяхното постигане.

Политики, програми и проекти се отнасят като общо – колективно – частно. Те очертават и се отнасят до различни общности, като всяка следваща е съставна част на предишната. Политиката се отнася за цялата общност, програмата – за част от нея, проектът – за част от тази част. Така публичните цели „слизат“ не по стълбицата на управлението, за да бъдат осъществени така както са замислени на горните равнища на властта, а по стълбицата на обществените потребности, за да бъдат формулирани и осъществени в полза на гражданите.

Пример № 3. Политики – програми – проекти в областта на заетостта

Европейската политика на заетостта формулира цели, определя времеви хоризонт и финансов ресурс за изпълнението им: пълна заетост – 70% от населението в активна възраст от 16 до 65 години със заетост; целта да се постигне до 2013 г. с финансови средства от Европейския социален фонд.

За включване в Европейската политика на заетост България създава програма, в която на основата на анализ на българския пазар на труда общата цел се конкретизира спрямо конкретните потребности и възможности. Изработва се т. нар. Оперативна програма „Развитие на човешки ресурси“¹, в която са формулирани специфични за българските условия цели.

Индикатори за цели	Състояние 2006 г.	Цел до 2013 г.	Европейска цел до 2013 г.
Коефициент на заетост (15–64) (% от населението)	58,6	64,0	70,0
Коефициент на заетост – жени (15–64) (% от населението)	54,6	56,0	60,0
Коефициент на заетост (55–64) (% от населението)	39,6	42,2	50,0

Основната цел се операционализира в задачи, за осъществяването на всяка от които се откриват процедури за проектни предложения. Чрез одобрените проекти в изпълнението на програмата се включват местни власти, работодатели, неправителствени организации. Така по един от търговете в рамките на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ са одобрени 194 проекта на различни организации² от цялата страна. Сред тях преобладават предприятия и неправителствени организации. Проектите идентифицират локалната проблематика и формулират специфични цели, постигането на които е стъпка в посока на постигане на по-общата цел на програмата и чрез нея – на още по-общата цел на европейската политика.

¹ www.minfin.bg/document/2678:1

² http://www.az.government.bg/Efunds/OPHRD/AP2101/Approved_Projects_01.pdf

Чрез пълния цикъл политики – програми – проекти се конструират доброволните инструменти на политиките. При всяка стъпка политиката се отваря към нови участници, които внасят в нея собствените си интереси и ценности и добавят капацитет за постигане на публичните цели.

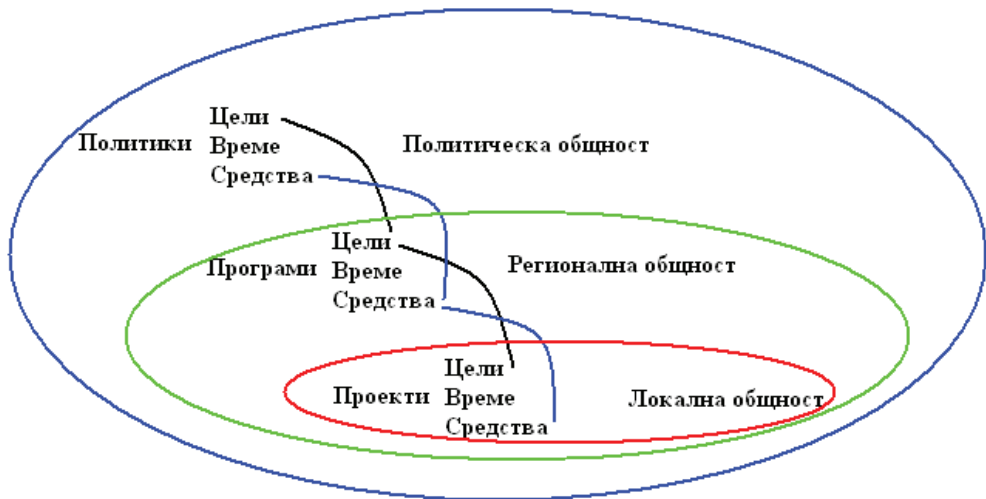
Разбира се, за да подчертаем това, че политики, програми и проекти обвързват в цялостен процес решаването на проблемите и постигането на целите на различни по своя обхват общности, както и знанието и капацитета на различни организации, се абстрахирахме от някои различия, които са по-скоро технически, отколкото съществени. Политиките, които се отнасят до голямата общност и които създават средата за осъществяване на целите на по-малките общности в нея, се изработват в по-общ план, с по-голям времеви хоризонт и при по-голяма свобода за вътрешно движение на определените за постигането на целите средства. Програмите и проектите са по-конкретни не само защото се отнасят към локални проблеми, но и защото в тях въвеждат връзки, които не подлежат на корекции. На тях се гледа като на план, който се осъществява в зададените параметри. Възможни са корекции, но за тях е необходимо съгласието на организацията, която контролира осъществяването на политиките или на програмите, ако става дума за проект. Планът за политиките е по-свободен. Той в по-голяма степен подлежи на промяна, тъй като въведените връзки цели – време за осъществяване – средства са в по-голяма степен подвижни.

Вярно е че, от тази гледна точка политиките имат повече политически, а програмите и проектите – повече изпълнителски характер. Грешка е обаче да преувеличаваме значението на тази разлика. Ако го направим, това би означавало да отречем технологичния характер на изработването на политиките и да ги възприемем единствено като интереси, цели и желания. Настоящият наръчник се гради на тезата, че изработването на политиките, освен формулиране на цели, е обществена технология за разработване на ефективни и ефикасни публични действия. Търсенето на ефективност и ефикасност не става чак на етапа на разработване на програми и проекти, а още когато формулираме политиките.

Има още едно следствие от преувеличаването на изпълнителския характер на програмите и проектите, което трябва категорично да отхвърлим. Ако те са инструменти за изпълнение на политиките, това означава да отхвърлим възможността, а и необходимостта при разработването им творчески да се операционализират целите на политиките и да се формулират конкретни цели, които отговарят на потребностите и настроенията на локалната общност. Настоящият наръчник защитава тезата, че както целите на политиките трябва да бъдат изработени чрез рационални методи, така и целите на програмите и проектите трябва да бъдат формулирани в условията на взаимодействие между заинтересованите страни, които имат влияние в общността, където публичните действия ще се прилагат. Процесът на изработването им е един и същ – и като методи, и като участие. Връзката между тях се задава от обвързването на целите чрез преноса им от голямата общност и нейните институции към по-малките общности, представени от специфичните им организации. Самият

пренос не е автоматичен, а пречупва целите на политиките през потребностите на конкретните ситуации.

Фиг. 1. Схема на връзката политики–програми–проекти



4.1.4. Смесени инструменти

Тази група инструменти не поставя толкова дилеми пред действията на институциите, защото те не са антиподни на някоя от другите групи и се използват винаги, независимо от преобладаващата парадигма на политиката.

Първата подгрупа сред смесените инструменти са **данъците и таксите**. Те имат двойка роля за постигане целите на публичните политики. От една страна, те са косвен инструмент, като основен източник на приходи в публичните бюджети. Чрез тази си роля те създават необходимите финансови възможности за осъществяване на задължителните (с изключение на регулациите, въвеждането на които не е свързано с преки публични разходи) и доброволните инструменти. Вече изяснихме, че ако в практиките преобладават задължителните инструменти, това налага по-високи публични приходи, които се осигуряват чрез по-високи данъци. Точно обратното – използването предимно на доброволни инструменти позволява намаляване на данъците, което води до повишаване на разполагаемите доходи на всички групи сред населението. Ако се ограничим с тази гледна точка към данъците, то тогава основните въпроси, които ни интересуват, са публичните приходи, относителният дял на преразпределението през държавния бюджет, събираемостта, данъчната дисциплина и т. н.

Данъците обаче имат и друга роля. Освен косвен инструмент за постигане на публичните цели, те се използват и като инструмент, който непосредствено постига цели чрез влиянието си върху разполагаемите доходи. При този подход към данъците, основният въпрос е от кого (от коя група) колко се взема

и колко ѝ остава след данъчното облагане. Двойката роля на данъците като инструмент на политиките можем да обясним чрез влиянието на политиките върху разпределението на доходите.

Разпределението на доходите се „извършва“ от пазара чрез формирането на доходите от труд (заплати), капитали (лихви) и собственост (наеми, рента, печалба). Така от пазара се оформя първоначалното подоходно неравенство. Очертават се богатите, средните и слабите социални слоеве. След като пазарът е изиграл своята стратификационна роля, идва ред на държавата – на основата на легитимната си власт тя извършва т. нар. негативни трансфери, облагайки гражданите с данъци и такси. В резултат на негативните трансфери доходите на гражданите намаляват, но непропорционално. След тези трансфери показателите за подоходно неравенство (Джини коефициент) обикновено се променят, защото се променя първоначалната разлика между доходите на отделните подоходни групи, като в зависимост от данъчната система някои (обикновено по-високите) подоходни групи са в по-голяма степен губещи от негативните трансфери. Така се получава ново подоходно неравенство, което се различава от първото – пазарното – разпределение на доходите. Ако в данъчната система преобладават подоходните данъци и те са изразено прогресивни, спадът на подоходното неравенство след негативните трансфери би следвало да е значителен. Точно обратното, ако преобладават косвените данъци и особено ДДС с изравнена ставка върху всички стоки и услуги, спадът ще е много по-малък. Подобни разсъждения могат да бъдат направени на основата на друг стратификационен разрез на обществото – възрастовото разслоение. След негативните трансфери подоходното неравенство спада, тъй като най-младите поколения не плащат или плащат малко подоходни данъци и осигурителни такси, а пенсионерите не участват в тези видове негативни

Пример № 4. Данъчните разходи като инструмент на политиките

За осъществяване на семейната политика разполагаме с поне два инструмента: помощи за семейства с деца и данъчни облекчения за семейства с деца. Между тези два инструмента има една съществена разлика.

В първия случай подпомагането и в крайна сметка увеличаването на разполагаемите доходи е предназначено за семейства, които отговарят на критерии за нужда. Те са с относително ниски доходи, нямат работа или имат понижен здравен статус.

Във втория случай се запазват и в крайна сметка относително се увеличават разполагаемите доходи на семействата, които плащат преки данъци и следователно имат заетост. Те са в състояние да осигурят по-добро отглеждане и образование на децата си поради факта, че самите те са по-състоятелни. На практика при втория инструмент държавата и семействата се „обедняват“ за постигане на целите на семейната политика.

Първият вариант е целенасочен – помощи получават тези, които имат нужда от тях. Вторият вариант има предимството, че чрез него могат да се постигат специфични цели, като качествено възпроизводство на населението.

Кой се случва в практиката – това не зависи от самия инструмент, а от факторите на средата.

трансфери. За да определим стратификационния ефект на данъците и таксите, трябва да си отговорим на въпроса, „коя обществена група печели от данъчната система“, или казано по друг начин – „коя обществена група става относително по-богата (спрямо другите групи) след негативните трансфери“.

Ролята и инструментите в ръцете на държавата не се изчерпват с данъците и таксите. След негативните следват позитивните трансфери, които включват всички помощи, осигурителни плащания, субсидирани цени на стоки и услуги, пряк достъп до услуги и т. н. – всичко, което се връща обратно към гражданите. Позитивните трансфери създават ново подходящо неравенство, различно от първоначалното – пазарното, и от вторичното – това, което се оформя в резултат на негативните трансфери. Това ново неравенство се над-

Пример № 5. Бедност преди и след социалните трансфери¹

Преди

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Европа (25)	23	24		25	26	26	26
Еврозона (13)						24	25
Еврозона (12)	22	23		24	25	24	25
България	18	19	17		18	17	17

След

Европа (25)	16	16		15	16	16	16
Еврозона (13)						15	16
Еврозона (12)	15	15		15	17	15	16
България	14	16	14	14	15	14	14

Бедността, измерена като % от цялото население на това с доходи под 60% от потребителската кошница, силно се влияе от позитивните трансфери, които основно са насочени към групите в нужда. Преразпределението зависи преди всичко от критериите, на основата на които се определят клиентите на социалното подпомагане. Ако е въведен относително нисък критерий за доход, преразпределението ще е по-ниско заради по-малкия брой граждани, към които то е насочено. Ако се въведат допълнителни критерии – възраст, здравен статус, семеен статус, статус на пазара на труда, преразпределението ще падне още повече. Ако помощта е с период на предоставяне, то преразпределението ще спадне още. Съществуват множество инструменти, корекцията в които може да доведе до промяна на резултата от политиките.

Горните данни показват, че България е по-равна от гледна точка на критериите за бедност в сравнение със средните показатели за ЕС. В същото време спадът на бедността вследствие на социалните трансфери е много по-малък. Като цяло преразпределението чрез социалните трансфери в България е ограничено.

¹ По данни на Евростат, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL

гражда над първичното и вторичното. Резултатът от него е неравенството според разполагаемите доходи. Характеристиките на това окончателно подоходно неравенство зависят както от особеностите на данъчната система, така и от особеностите на разпределителните политики, които се осъществяват чрез задължителните и доброволните инструменти.

Разликата между двата подхода – пропуснати приходи, за да останат парите при тези, които са ги спечелили на пазарите, и разпределение на публичните средства към секторите и групите, които се определят като приоритетни, е значителна. При първия подход за постигането на публичните цели се разчита на активните групи, на тези, които чрез индивидуалните си дейности създават частното и чрез това – общото благосъстояние. При втория подход държавата е основен източник на благоденствие, защото тя чрез разпределителните си политики създава благоприятни крайни ситуации – добро (каквото и да значи това) образование, здравеопазване, достъп до жилища и т. н. Кой от тези два подхода е по-добър? Този въпрос няма отговор – възприемането на един или друг подход при конструирането на инструментите на политиките и ефективното им приложение зависят от характеристиките на конкретната ситуация, заради регулирането на която те се създават.

На фона на дадените примери можем да обясним трети, различен подход при конструирането на инструментите на политиките. Освен пропуснати приходи и разпределителни политики, които се прилагат след като пазарите разпределят доходите, публичните цели се постигат и чрез регулации на самите пазари. Последните, които определихме като подгрупа в задължителните инструменти, определят граници – минимални и/или максимални, в които се движат основните доходи – от труд, собственост или капитали. Най-често възприеманите регулации се отнасят до заплатите и печалбата, но могат да обхващат и наемите, рентите и лихвите. Намесата на самите пазари води до това, че първото разпределение на доходите, което нарекохме пазарно, зависи не само от пазара, но и от възприетите регулации. Така крайното подоходно неравенство се превръща във функция на регулациите, пропуснатите приходи и разпределителните политики (вж. Пример № 6).

Втората подгрупа след смесените инструменти са **субсидиите**. Последните са публични средства, насочени към конкретни производства. Чрез подобно прехвърляне се постигат цели, които биха могли да бъдат постигнати и чрез публичната собственост – поддържане на заетостта, поддържане на доходите, влияние върху цените, поддържане на структуроопределящи производства и т. н. Предимството на субсидиите е в това, че държавата не поема отговорността за управлението на собствеността и не носи последиците от евентуалното лошо икономическо представяне на организациите, които я експлоатират. Освен това независимият мениджмънт на производството не е изкушен от постигането на публични цели на всяка цена и по този начин се избягват евентуалните неблагоприятни последици от експлоатацията на публичната собственост. Въпреки предимствата пред публичната собственост в това отношение, субсидиите имат съществени недостатъци, защото предполагат високи преки публични разходи. Те са част от разпределителния подход и ако

Пример № 6. *Общ ефект на регулациите, негативните и позитивните трансфери върху доходното неравенство*

През 70-те години на ХХ век, в зрелия период на западните социални държави, най-силен е спадът на доходното неравенство (измерено чрез Джини коефициент) вследствие на социалните трансфери в САЩ, следвани от Швеция. Относително най-малък е спадът в Германия.

Как да обясним тази привидно абсурдна оценка? Германия е относително най-равна при първото – пазарното разпределение на доходите заради съществуващите регулации на доходите от труд и от печалба. Точно обратното – САЩ са в много голяма степен неравни при пазарното разпределение заради ограниченото използване на регулации.

Относителният спад между първото – пазарното, и последното – след социалните трансфери, разпределение се дължи на организацията на социалната политика. В Германия, където социалните трансфери са между поколенията – от активни към неактивни групи, преразпределение чрез социалната политика не се осъществява. Точно обратното – социалната политика на САЩ е силно преразпределителна, защото тя се финансира от данъци, които на основата на федерални програми се преразпределят към нуждаещите се слоеве. Посоката на преразпределение е от богати социални слоеве към бедни.

В крайна сметка САЩ си остават най-неравното общество, независимо от високата степен на преразпределение чрез социалната политика.

преобладават в политиките, водят до висока данъчна тежест и увеличаване на разпределяния от държавата дял от брутният вътрешен продукт – факт, който към момента се възприема като достатъчно основание за отхвърлянето им.

Европейските политики в някакъв смисъл предreshават въпроса за субсидиите. Тъй като субсидиите от държавните бюджети към производствата на съответните територии влизат в противоречие със свободната конкуренция и

Пример № 7. *Изключения от ограниченията за предоставяне на субсидии от правителствата на държавите членки*

Чл. 87, ал. 3 от Договора за ЕО постановява случаи, в които държавната помощ може (по усмотрение на правоприлагащия орган) да бъде смятана за съвместима с правилата на общия пазар:

- помощ, която насърчава икономическото развитие на територии, където стандартът на живот е необичайно нисък или безработицата е сериозна;
- помощ, която насърчава изпълнението на важен проект от общ европейски интерес или е предназначена да поправи сериозно сътресение в икономиките на някои от страните членки;
- помощ, която улеснява развитието на определени стопански дейности или определени стопански райони, когато такава помощ не затруднява условията за търговия в степен, която е срещу общия интерес;
- помощ, която насърчава културното и историческото консервиране (запазване), когато такава помощ не затруднява условията за търговия и конкуренцията в Общността в степен, която е срещу общия интерес;
- други категории помощ, които могат да бъдат определени от Съвета чрез квалифицирано мнозинство по предложение на Комисията.

целите на общия пазар, приложението им е силно ограничено. Всъщност то е допустимо само там, където според първичното право се прави изключение от политиката на конкуренция, а това става в области, където пазарът не може да гарантира постигането на публичните цели (вж. Пример № 7).

В същото време субсидиите са основен инструмент за осъществяване на общата селскостопанска политика. Фактът, че това е основният инструмент за осъществяването ѝ, обяснява изключително високите разходи за нея. Така или иначе, на субсидиите трябва да се гледа като на възможен инструмент, чрез който могат да се постигат цели. Той изглежда безалтернативен в сектори, като градския транспорт, културата и др. под.

Както и при другите подгрупи инструменти, съществуват варианти в използването на субсидиите. Тъй като те са безвъзмездни помощи, вариантите за тяхното конструиране се подценяват. Всъщност именно чрез вариантите за предоставяне на субсидии инструментът може да се подобри, въпреки присъщите му недостатъци. Общата селскостопанска политика например дълго време е организирана така, че предоставя субсидии за отглеждането на определени култури. По-късно (през 90-те години) субсидиите се преориентират от културите към производителите. Субсидиите не се предоставят за отглеждане на царевица например, а за фермерска дейност. Целта е да се поощри предприемачеството в селското стопанство. При тази промяна властта (олицетворена в институции на Европейския съюз – ЕС) престава сама да решава коя селскостопанска култура трябва да се произвежда, а прехвърля това решение към фермерите.

Съществуват различни възможности в самото предоставяне на безвъзмездните помощи. Традиционният подход е да се въведат критерии за достъп и всички, които докажат съответствие с въведените критерии, да получат субсидиите. Алтернативният начин е да се възприеме конкурсното начало и субсидиите да се отпускат на проектен принцип. Вторият вариант изглежда по-добър, тъй като чрез него потенциалните получатели на субсидии поемат ясни ангажименти за резултатите от използването на безвъзмездната помощ. И понеже няма идеален инструмент, и този вариант носи в себе си недостатъци, защото конкуренцията за одобрението на проект поощрява корупцията и потенциално създава недоверие в институциите, които решават към кого да насочат субсидиите.

Концесиите са третата подгрупа след смесените инструменти. Те са алтернатива на публичната собственост, при която се запазва собствеността (или отговорността – в случая на публичните услуги), но експлоатацията, организацията и управлението ѝ се прехвърлят към търговски субект. Предимството пред публичната собственост като инструмент на политиките е, че при концесионирането се създават значително повече условия за добро икономическо представяне и в крайна сметка се повишава икономическата ефективност при експлоатацията на собствеността. Недостатък на концесионирането е, че в сравнение с публичната собственост, при него намаляват гаранциите за постигането на публичните цели – особено на социалните им аспекти. Ако държавата построи и поддържа една магистрала, гражданите и икономически-

те субекти ще получат гарантиран и свободен достъп до инфраструктурното съоръжение. В случай че същите дейности се осъществяват чрез концесия, ползването на съоръжението ще зависи от плащането на т. нар. тол-такси. Концесионирането ще предизвика намаляване на преките публични разходи за поддържане на пътищата, което може да доведе до намаляване на данъците или на цената на винетките, но задължително ще увеличи разходите на гражданите и на икономическите субекти за транспорт.

Вариантите в концесионирането, както и при субсидиите, са свързани с опитите инструментите да се подобрят, като се намалят присъщите им недостатъци. Проблемът за концесиите, както и за субсидиите, се анализира чрез по-широкия проблем за **публично-частните партньорства (ПЧП)**. Последните са дългосрочно договорно отношение между организации от частния и публичният сектор за финансиране, построяване, реконструкция, управление или поддръжка на инфраструктурата с цел постигане на по-добро ниво на услугите, където частният партньор поема строителния риск и поне един от двата риска – за наличност на предоставяната услуга или за нейното търсене¹.

Темата за ПЧП възникна едновременно в теорията и в практиката през 80-те години на ХХ век, когато либералната парадигма на политиката постепенно се превръща в преобладаваща и на прехвърлянето на активите в частни ръце започва да се гледа като на фактор с ключово значение за икономическия растеж. Именно в този период любимите дотогава на западните социални държави задължителни инструменти престават да се използват. На мястото на непрекъснатото разрастване на публичната собственост и ограничаване на икономическата свобода се очертават процесите на приватизация и дерегулация. Създадени като публични, активите постепенно се прехвърлят към частни инвеститори. Появяват се частните телекомуникационни оператори, частните електрически централи, частни болници и училища. Държавата запазва ролята си при експлоатацията на пътища, плажове, въздушно пространство, тръбопроводи, пристанища, летища, както и в образованието, здравеопазването, събирането на отпадъци, управлението на затворите и т. н. Независимо от теоретичните пазарни уклони, на практика става ясно, че нито приватизацията, нито дерегулацията могат да бъдат безкрайни процеси. Границите на тези процеси се поставят от естествените пазарни провали и необходимостта те да бъдат компенсирани чрез публична намеса.

Публично-частните партньорства се появяват като алтернатива едновременно на пазарните провали и на неефективността на държавите. Те се конструират, за да обединят предимствата на публичния сектор с тези на частния и по този начин да преодолеят или заобиколят недостатъците им. Публичният сектор и публичното „мислене“ предполагат социална отговорност, грижа за околната среда, поддържане на заетостта, но не могат да предложат пазарна гъвкавост и динамизъм, достъп до достатъчно финанси, както и иновативно поведение, познаване на технологиите и ноу-хау, упра-

¹ Това е официалното определение на ПЧП, въведено в „Методически указания за ПЧП“ на Министерството на финансите, http://www.eufunds.bg/docs/PPP%20Methodology_2_.pdf

вленска ефективност, предприемачество, които от своя страна съставляват предимствата на частния сектор.

Публичните и частните интереси се различават съществено. Първите са свързани с приемливата за гражданите цена, високата стойност на публичните средства (оптимално съотношение разходи/полза), качеството на услугите за гражданите, вторите – с равновесието между търсене и предлагане чрез цената, с печалбата, със завладяването на нови пазарни ниши. Идеята за публично-частните партньорства ляга върху тезата, че е възможно да се намери пресечна точка на тези различни по своята природа интереси. Ако тази пресечна точка се намери и се конструира ефективно публично-частно партньорство, публичните услуги ще се променят съществено – ще се повиши тяхното качество, ще се подобри икономическата ефективност в тяхното предлагане, ще се доближат до потребностите на гражданите. Благодарение на обединяването на капацитетите на публичния и частния сектор ще се намали натискът върху публичните финанси чрез мобилизацията на алтернативни източници на финансиране и ще се разпредели рискът.

Ползите от ПЧП изглеждат очевидни в инфраструктурата. При традиционното ѝ изграждане държавата (или общината) поема задължението за осъществяване на периодични плащания към нает изпълнител по време на фазата на строителство на инфраструктурния проект. След изграждането му институциите се ангажират с експлоатацията и поддръжката на построената инфраструктура. Изграждането чрез ПЧП изглежда по доста различен начин. Основната разлика е в това, че се създава партньорство, което покрива цялостния процес – от проектирането през строителството до експлоатацията. Държавата (или общината) плаща при предоставяне на услугата и поема част от риска, обикновено риска, свързан с търсенето на предоставяната услуга. Проектите с ПЧП са като правило с по-ниска цена, а рисковете се поемат от партньора, който може да ги управлява ефективно.

Реализацията на тези родови предимства на ПЧП като инструмент на политиките зависи от конкретните условия. ПЧП е алтернатива, която се прилага само ако са налице доказателства, че тя предлага по-добра стойност на вложените средства.

Съществуват множество форми на ПЧП. Сред тях са държавните помощи (субсидиите), концесиите, смесените дружества, обществените поръчки, договорните отношения за обслужване или за управление. Съществуват и множество варианти на финансиране на ПЧП. При използване на директната такса, заплащана от потребителя (тол-такса за използване на магистрала), намаляват публичните разходи, но се увеличават разходите на гражданите, които потребяват услугата. При финансиране чрез скрита такса под формата на данъци или такси (такса смет), публичните разходи и съответното данъчно облагане се увеличават. В този случай плащат всички, независимо дали използват услугата, или не. Така или иначе ПЧП са възприети като необходима практика, но те не могат да се схващат като инструмент, който сам по себе води до рационализация на практиките. Приложението им следва да се съпровожда от доказателства за полза. Освен всичко друго, ПЧП трябва да

са прозрачни. При създаването им частният сектор се конкурира за достъп и одобрение от страна на институциите. Поради това се повишават вероятността и подозренията за корупция. Нищо не подкопава повече доверието и подкрепата за политиките от нея.

Примерите с приложението на ПЧП в инфраструктурата не изчерпват проблематиката, свързана с тях. При тези проекти ползата може да бъде остойностена и измерена. Съществуват проекти обаче, при които това трудно може да бъде направено – трудно се остойностява ползата при социалните услуги, при изграждането на зелени площи и паркове, при опазването на околната среда, при равното третиране и т. н. При тези случаи доказателствата за ползата от приложението на ПЧП не са толкова очевидни.

Освен това при ПЧП в инфраструктурата, както при всички икономически дейности, частният партньор е търговски субект, чиито интереси са еднозначни и предвидими. В множество публични сектори обаче пазарните субекти не действат, защото не откриват очевидния си интерес. Частният сектор не предлага социални услуги, не защитава малтретираните групи, не квалифицира необлагодетелствани етнически групи. Това не означава, че в тези сектори държавата действа сама. ПЧП са приложими и при решаването на тези проблеми, но за тях се създават специфични **партньорства с участието на неправителствени организации**. Спецификата на последните е свързана с особеностите на недържавните участници, чиито мотиви не са свързани с печалбата, а с подкрепата за определени ценности и/или идеи.

Ако при конструирането на първия тип ПЧП с участието на търговски субект се търси пресечната точка между интересите, във втория случай се търси общосподелената идея и именно тя се превръща в основа на партньорството. Иначе инструментът е същият – обединяват се капацитети, като недържавният партньор е източник на експертиза и информация и чрез присъствието си в партньорството осигурява по-голямата близост до гражданите и техните потребности.

Както всеки инструмент, и ПЧП крият недостатъци. Основният недостатък е в липсата на достатъчно гаранции, че публичните цели ще бъдат реализирани така, както са формулирани. Концесиите, още повече субсидиите, отнемат на държавата прекия контрол върху създаваните ползи. При тези инструменти тя плаща може би по-малко, отколкото при прякото предлагане, но поставя създаването на публичната полза в зависимост от добронамереността на частния партньор. Дори ефективният контрол не помага, когато една концесия се проваля, ако няма с какво тя да се замени.

Последната подгрупа в смесените инструменти включва **мерките, насочени към търсенето**. Те са алтернатива на субсидиите, защото увеличават притока на средства към конкретни производства или услуги, без това задължително да е свързано с преки публични разходи. Такъв ефект могат да имат обикновени рекламни кампании за туристическите услуги например. Подкрепата за определени производства обаче може да се постига и чрез използването на техните стоки или услуги в публичния сектор: чрез обзавеждането и техническото осигуряване в администрацията и образованието могат да се

стимулират определени производства; чрез снабдяването с храна в публичните организации – училища, болници, затвори, може да се постига подобен ефект за други сектори. Както при рекламата, така и при административното задължение за снабдяване с определени стоки или ползването на определени услуги става дума за използването на един и същ инструмент, при който се насочва търсенето, за да се подкрепи дейността на дадено производство. Този инструмент има относително най-малко недостатъци, може би защото не е свързан с преки публични разходи. Рискът при него е свързан с възможността да се породи недоволство от качеството на стоките и услугите, за използването на които е въведено задължение, и това да рефлектира върху подкрепата за политиките и легитимната власт.

Въпросът за инструментите на политиките е много сложен, защото трудно може да се напише учебник за тях. Прилаганите досега инструменти са плод на човешкото творчество и въображение за справяне с конкретна ситуация. Всяка ситуация е ново предизвикателство пред политиките и инструментите за тяхното осъществяване. На прилаганите вече мерки трябва да гледаме по-скоро като на подходи, които творчески следва да използваме, а не като на рецепти, които се прилагат така както са предписани. Няма идеални инструменти, има инструменти, които постигат цели в дадени ситуации и само от тази гледна точка трябва да ги оценяваме и избираме.

4.2. Продукти, резултати и въздействия на политиките

Резултатите от политиките са обществените промени, които са предизвикани от тях и които нямаше да се случат, ако политиките не бяха осъществени. Това толкова общо, описателно по своята същност определение повдига няколку съществени въпроса, на които ще се опитаме да отговорим.

Всички ли обществени промени са продукт на политиките? Не, само някои от тях. Това, което се случва в обществото, е функция на два основни регулатора – конкуриращите се индивидуални дейности (пазара) и йерархичното налагане на решения (държавата) (Polanyi, K. 1957). През последните години в теорията все повече значение придобива идеята за съществуването на трети, наред с пазара и йерархията (властта), идеален модел на разпределение на ресурси и на осъществяване на контрол и организация – публично-частните, хоризонтални, саморазпознаващи се мрежи (Williamson, 1985), в които кооперативното договаряне между различни по своята природа участници заменя конкуренцията и властта. Това е публичното управление¹.

Политиките, разбрани като решения на институциите, зад които се крие споразумение с основните заинтересовани страни, се формират в рамките на втория и на третия модел. По своята същност те са разум (понякога не толкова разумен), внесен отвън – чрез легитимната власт, в полето на индивидуалните дейности и конкуренцията между тях. Политиките не подменят естествения ред, те само се месят в него, като го коригират и/или насочват. В този смисъл

¹ Използваният термин е аналог на термина *governance*. Смятаме че, че той най-точно предава спецификата на концепцията.

това, което се случва в обществото или в общностите, само отчасти е продукт на политиките, защото основното разпределение се случва в резултат на естествената конкуренция.

Обикновено властта си присвоява заслугите за благоприятните тенденции в общественото развитие. Анализът обаче трябва да отдели това, което е създадено от политиките, от това, което е продукт на естественото развитие чрез конкуренцията. Това не е толкова лесна задача, защото става дума за установяване на разликата между две състояния – това, което реално се е случило след осъществяването на политиките, и това, което би се случило, ако политиката не беше осъществена. Първото състояние е реално, второто е въображаемо и може да бъде установено с приближение чрез рационални експериментални методи.

За да излезем от абстрактните разсъждения, ще дадем следния пример. Ако в рамките на една програма, за която са отделени средства от бюджета на съответното министерство, се обучат определен брой граждани, то това е продуктът от програмата. За да бъде оценен този продукт обаче, е необходимо да си дадем сметка, че част от тези граждани биха получили аналогична квалификация и без включването им в програмата, чрез други организации, които предлагат образователни услуги. Резултатът от политиката е разликата между продукта и прогнозната оценка за тази част от обучените, които и без нея щяха да се квалифицират. Можем да дадем и друг пример. Програмите за поддържане на заетост водят (ако са ефективно конструирани и осъществени) до намаляване на безработицата. От своя страна процесите на пазара на труда, естественото увеличаване на предлагането на заетост водят до аналогични резултати. Резултатът от политиката на заетостта са непосредствено създадените от нея работни места, намалени с прогнозната оценка за работните места, които щяха да се създадат, ако не бяха предприемани никакви действия.

Проблемът е, че политиките не надграждат благоприятни ефекти над ползите, създавани от пазара. Резултатът от тях не може да се тълкува просто като принадена стойност. Намесвайки се, политиките променят естествения ход на процесите. Съществуването на програми за обучение (да се върнем към горния пример) променя поведението на гражданите, които не се стремят да търсят възможности за собственото си обучение, както и намалява активността на частните организации, които предлагат образователни услуги. По същия начин активните политики на заетост променят активността на работната сила на пазара на труда. В този смисъл политиките не създават просто ползи, те създават ново състояние, което само чрез рационални методи подлежи на оценка.

Освен непосредствен, политиките имат и косвен ефект. Непосредствено създаването от тях, т. нар. продукти на политиките, въздействат и създават или допълнителни ползи, което е благоприятно, и/или нови проблеми, което се превръща в повод за нова намеса. Ефектите на политиките са въздействията върху групи, проблеми или сектори, които не са непосредствена цел на политиката, но които са свързани с нея. Така програмите за обучение създават непосредствени ползи за гражданите, които получават квалификация в тях, но и за евентуалните им работодатели, както и за семействата им. Политиката на заетост създава

непосредствени ползи за тези, които намират работа или се квалифицират чрез нея, но тя въздейства на работодателите, на предприятията, дори на структурата на икономиката чрез създаването на работна ръка с подходяща квалификация. Както е неправилно всички промени да се схващат като резултат на политиката, по същия начин е неправилно и дори подвеждащо ползите от политиките да се свеждат до непосредствените продукти от нея. Възможни са случаи, при които непосредствените ползи изглеждат минимални, но създадените въздействия повишават в голяма степен ефективността на политиката.

Независимо от трудностите, свързани с оценката на резултатите от политиките, единственото основание за осъществяването им са промените, които предизвикват и които обществото и заинтересованите участници оценяват като благоприятни. Съществуват ли политики извън резултатите от тях? По-скоро не. Политиките остават намерения, въпреки нормативните документи, чрез които са въведени, докато не се материализират в резултатите. Последните са свързващото звено между институциите, от една страна, и гражданите – от друга. Индивидите оценяват политиките чрез резултатите, които достигат до тях. Затова целите и инструментите на политиките се изработват във връзка с очакваните резултати. Политиките не се състоят единствено от цели и от инструменти, а съдържат и трети елемент – резултатите. Така стигаме до следващия важен въпрос: Каква е връзката между целите и инструментите, от една страна, и резултатите – от друга?

Както не съществува автоматична връзка между целта и избора на инструмент (това е самостоятелен избор, който се прави в рамките на формулираната цел, но зависи от множество допълнителни фактори), така резултатите не са просто следствие от избрания инструмент. С един и същ инструмент могат да бъдат постигнати дори противоположни резултати. Финансовата децентрализация, правото на поднационалните равнища на управление да въвеждат данъци например, в различна нормативна и политическа среда води до различни резултати. В САЩ това води до спад в данъчната тежест, защото отделните щати влизат в конкуренция за инвеститори чрез намаляване на данъците. Точно обратното – в Швеция, където всички равнища на управление провеждат активни разпределителни политики, същият подход води до изключително нарастване на данъчното облагане. Инструментите не произвеждат резултатите сами по себе си, а само чрез взаимодействието си с характеристиките на средата. Ситуацията пречупва като криво огледало инструмента и прави така, че резултатите от политиките могат да се окажат неочаквани.

Инструментите на политиките се свързват със съществуващите вече формални (писаните правила) и неформални (системите от ценности, повтарящите се практики, символите и идентификациите) институции и така се създават резултатите. От една страна, политиките са ограничени мерки – те се отнасят към конкретен сектор, а понякога само към отделен проблем. В останалата част от обществото съществуват вече възприети модели на разпределение на ресурсите и правила, които ги регламентират. Резултатът от конкретната политика не е независим, той се вписва във всичко, което се случва в обществената система. Освен това политиките, дори и задължителните, „минават“ през мотивите и поведението

на индивидите. Така те стават зависими от ценностите и от другите елементи на неформалните институции. Вследствие на всичко това резултатите не следват инструментите, а са продукт на обществената система – инструментите на политиките са само стимулът, който кара политиката да се движи в определена посока.

Горната теза има пряко отношение към проблема за преноса на политики, за въвеждането им в нова среда. Става дума за практики, които са произвели благоприятни резултати в една среда, и опитите те да бъдат въведени и възприети в друга. Много често дебатът за политиките се води с аргументи на базата на чужд опит, като се дават примери за успешни практики в други страни. Преносът на тези практики обаче не гарантира успеха в „приемащата“ страна, защото същите практики ще се осъществяват от други хора със специфична култура, които при това се „движат“ в друга нормативна среда.

Продуктите от политиките са непосредствените промени. При образователните програми това е брой квалифицирани и преквалифицирани, издадени учебни помагала, разработени учебни програми, промяна в компетенциите на определени категории заети и т. н. При политиката на заетост това са създадените работни места, които се доказват чрез създадения продукт – ремонтирани сгради, почистени зелени площи, залесени площи и т.н. При инфраструктурната политика продуктите са построени или реконструирани пътища, построени телекомуникационни съоръжения и т.н. Продуктите са това, което създаваме чрез инструментите.

Резултатите от политиките са промените в обобщените показатели за състоянието на обществото и секторите в него. Резултатите от образователните политики са промените в квалификационната структура на работната сила, степен на обхващане на децата в образователните форми и т.н. При политиката на заетост това е равновесието между търсенето и предлагането на заетост, безработица и т.н. При инфраструктурата резултатите се търсят по отношение на общото състояние на пътната мрежа или комуникационните мрежи. Резултатите са степента, в която постигаме целите на политиките.

Въздействията на политиките са страничните ефекти по отношение на свързаните с политиките сектори и проблеми. Образователните политики и техните резултати се отразяват на пазара на труда, както и на разпределението на доходите, на социалната политика и т.н. Политиката на заетост има отношение и създава евентуални ползи в областта на структурата на икономиката и нейната динамика. Въздействието на инфраструктурната политика е свързано с евентуалното икономическо оживление.

Можем ли да произведем продукти, без да постигнем резултати и да реализираме благоприятни въздействия? Проблемът е, че можем. Можем да квалифицираме определен брой граждани и това да не доведе до желаните промени в квалификационната структура на работната сила и до благоприятни промени на пазара на труда. По същия начин можем да създадем работни места, които обаче да не променят структурите на пазара на труда. Накрая – можем да построим пътища, които обаче да не доведат до икономическо оживление и до очевидни ползи за населението.

Можем ли да произведем продукти и с това да предизвикаме неблагоприятни

ятни въздействия? За съжаление – отново да. Можем да преквалифицираме определен брой граждани, но не само да не променим поведението им на пазара на труда, но да увеличим очакванията им от държавата и от нейната намеса. Можем да създадем работни места, но да нарушим естествените баланси в структурата на икономиката.

И двете възможности – да произведем продукти, без те да водят до благоприятни последици за общността, или да водят до неблагоприятни странични последици и поява на нови проблеми – трябва да се имат предвид. Тези възможности са аналогични на ситуация, при която едно предприятие произвежда продукт, който не намира реализация на пазара, или налага внедряването на ново допълнително производство, за да се създадат евентуални условия за реализацията му.

Планът за политиките прилича на бизнес план, само че в него печалбата като основен измерител на успеха в бизнеса е заместена от обществената полза, която не е толкова очевидна за доказване. Политиките са оправдани, когато създават обществена полза, а тя се материализира в конкретни продукти, резултати и въздействия.

4.3. Фактори на политиките

Проблемът за факторите на политиките занимава по-скоро теоретичите. Всъщност това е въпрос, който има непосредствено значение за практиките. Политиките се изработват **за** конкретна ситуация – вече изяснихме, че тя пречупва инструментите, за да се очертаят специфичните резултати. Освен това обаче политиките се изработват **в** конкретна ситуация и поради това изборът на цели и инструменти в голяма степен зависи от характеристиките на средата. Изборът се прави в конкретна институционална среда и от заинтересовани и/или влиятелни участници, които са носители на специфична политическа култура.

Политиките са във връзка с поне три групи фактори.

Материалните фактори – характеристиките на икономиката и на технологиите – са във връзка с политиките, защото създават проблемите пред тях, както и капацитета (финансови и материално-технически ресурси) за тяхното осъществяване.

Политическите фактори – характеристиките на политическите институции и на политическата култура – са във връзка с разпределението на властта и на влиянието, както и с практиките на политическо взаимодействие.

Културните фактори – характеристиките на идеите и знанието и на тяхното разпространение в обществото – влияят на политиките, защото оформят „говоренето“ за проблемите пред политиките, тяхната идентификация, както и капацитета (експертизата) за осъществяването им.

От гледна точка на процеса на политиките познаването на тези зависимости има съществено значение. Състоянието на обществото в голяма степен определя действията на институциите. Политиките не могат да надхвърлят неговите възможности. Последната теза има две важни следствия за практиките. От една страна, политики не се налагат на обществото – в голяма степен те са естествен продукт на взаимодействията между заинтересовани страни, които

протичат в специфична институционална и културна среда. В актуалните обществено-политически условия „силната власт“ се превръща в мит, защото тя не налага решенията си – не притежава капацитет и ресурс за това, а по-скоро организира процеса на тяхното създаване, като се опитва непрекъснато да го насочва в определена посока. Второто следствие е свързано с трансфера на политиките. Вече коментирахме, че трансферирането на политиките е предизвикателство поради съществуващата възможност да не се произведат резултатите, които са постигнати в друга обществена среда. Преносът на политики създава проблеми и по друга причина – съществува възможност обществото да отхвърли политиките и да не ги подкрепи, ако те не отговарят на преобладаващите очаквания, нагласи и на институционалната традиция.

Теоретичното знание за факторите на политиките ни води към тезата, че за да предприемем действия за въвеждане на определени политики, това означава да се стремим към промяна на факторите, които препятстват тяхното възприемане, и да стимулираме проявата на тези, които го улесняват.

4.4. Финансиране на политиките

Новите подходи към публичните дейности и предлагането на публични услуги са свързани и с промяна на начините на финансирането им. Привидно тази промяна се изразява в намаляването на преките държавни разходи за публични дейности. Всъщност става дума за променени механизми на финансиране, в резултат на което спадат преките държавни разходи. Последните спадат, само защото се появяват и се мобилизират алтернативни източници на финансиране. Така че не става дума за отказ от дейност, а за преформулиране на начините за нейното осъществяване.

Традиционно публичните дейности се финансират от публичните бюджети, които от своя страна се „пълнят“ от общото данъчно облагане. При този тип разпределение постигането на публичните цели се поставя в зависимост от възможностите на държавата да генерерира публични средства. Тези възможности обаче далеч не зависят само от политическата воля или от политическата идеология във властта. Те зависят от икономическите процеси, от бизнес цикъла, от институционалната традиция в данъчните системи. Освен това при финансиране чрез публичните бюджети, се губи икономическата логика на инвестиране на публичните средства – те се дават, за да се постигат цели, без да се търси ползата, която се създава вследствие на тяхното използване.

Тези недостатъци в публичното финансиране, които стават очевидни в пазарните общества след икономическата криза от средата на 70-те години на ХХ век и започват да се тълкуват като проблем, се преодоляват по два начина. От една страна, като в постигането на публичните цели се включват алтернативни източници на финансиране, а от друга – като се променят механизмите на публичното, вкл. бюджетното финансиране.

Алтернативното финансиране на публичните дейности и услуги чрез частни източници съществува и преди този период, особено в практиките на САЩ. Предимствата на този подход са същите, както при което и да било публично-

частно партньорство: увеличава се икономическата логика при предоставянето на публичните услуги и се повишава качеството им. Недостатъците са свързани с това, че при преобладаващо присъствие на частно финансиране, масов достъп до публични услуги не може да бъде осигурен. Затова частното финансиране на публичните услуги не измества напълно традиционното финансиране, а само го допълва. Често традиционното финансиране се насочва към нискодоходните групи и осигурява достъп до услуги за тях, а алтернативно – към средните слоеве. Съществуват и други варианти на смесено финансиране, при което чрез традиционното, бюджетно финансиране се гарантира удовлетворяването на минималните потребности, а по-високото качество и стандарти се търсят чрез частни източници на финансиране.

Защо частни финансови източници се насочват към публичния сектор и към предоставянето на публични услуги? Това не е естествен процес. Той протича единствено, ако държавата създаде условия, с които да привлече частното финансиране към публичния сектор. Това става чрез данъчни разходи (при допълнителното и доброволното осигуряване), чрез публично-частни партньорства (особено в поддържането и изграждането на инфраструктурата), чрез въвеждане на задължителна такса за гражданите за получаване на публична услуга (сметосъбиране), чрез публични фондове (предоставяне на социални услуги) и т.н. Не съществува вариант, при който частни финансови източници се насочват към публичните услуги, без намесата на държавата. Ако това стане, услугите ще се предоставят на пазарен принцип и не би следвало да се тълкуват като публични. Въпросът е, че в този случай цената на услугата ще бъде толкова висока, че това ще доведе до спад в потреблението, който непрекъснато ще бъде компенсиран от увеличаване на цената. В резултат голяма част от населението ще бъде лишено от достъп до услуги. Такъв е примерът със здравното осигуряване на САЩ, където около $\frac{1}{4}$ от гражданите имат достъп единствено до спешна медицинска помощ. Стабилизираща функция в тази ситуация би могла да изиграе задължителната осигурителна вноска, която да балансира търсенето и предлагането около друга цена на услугата. Тази реформа, макар и да изглежда възможна от гледна точка на публичната полза, може да се окаже неосъществима поради силната подкрепа за съществуващата система.

Освен чрез частни източници, алтернативно финансиране на публични дейности и услуги се осъществява и чрез независими фондове, които се създават за разпространение на определени ценности и практики. Тези фондове предоставят безвъзмездни помощи за осъществяването на определени дейности и постигане на конкретни цели. Помощите са насочени към организации, които осъществяват тези дейности. Те се разпределят на проектен принцип. Този вид финансиране е временно и не може да замени традиционното или смесеното държавно-частно финансиране. Ако една дейност започне чрез предоставяне на безвъзмездна помощ от независим фонд, тя или се преустановява след оползотворяването на помощта, или трябва да бъде преустроена и обвързана с друг източник на финансиране.

Алтернативното финансиране не може да замени напълно традиционното финансиране. Именно това налага преустройство на начина на финансиране

чрез бюджетите, така че разходите да спаднат, а стойността на публичните пари да се повиши на основата на увеличаване на обществената полза, създадена чрез тяхното използване. Подобна промяна в традиционното финансиране на публичния сектор се търси чрез въвеждането на проектния принцип на финансиране на дейности и чрез създаването на публични фондове.

При проектния принцип на финансиране пари се отпускат за осъществяване на определени дейности. При това парите се насочват към проект, който отговаря на определени критерии. Именно на основата на тези критерии се доказва вероятността планираните резултати да бъдат постигнати. Така се повишава икономическата ефективност при използването на публичните средства, тъй като те се отпускат за дейности и на организации, за които има доказателства, че ще произведат публична полза. Създаването на тази полза и повишаването на икономическата ефективност от използването на публичните средства не се постигат автоматично, а само чрез въвеждането на ясни и прозрачни механизми за независима, предшествваща (ex-ante) оценка, благодарение на която да се ограничат волунтаризмът и корупцията при предоставяне на средства. Без това проектният принцип на финансиране не води до модернизация на публичните финанси. Както при всички инструменти на публичните политики, не инструментите сами по себе си, а тяхното адекватно използване съобразно с условията на средата и ситуацията са рационализиращ фактор.

Финансирането чрез публични фондове е вторият вариант за модернизация на публичните финанси. Те се обособяват като самостоятелни, независими от бюджетите финасови фондове, които се запазват както от бюджетите, така и от други, допълнителни, алтернативни източници, а активите в тях не се преразпределят директно, а нарастват чрез управлението им. Тези фондове се използват за постигане на целите на политиките и се разпределят на проектен принцип. Логиката на финансиране чрез публичните фондове е в много по-голяма степен инвестиционна, отколкото при традиционното финансиране, не само защото в тях се мобилизират средства от алтернативни източници, а и защото те се предоставят срещу доказателства за създадената полза и срещу съфинансиране. Този тип финансиране на публичните дейности се различава от финансирането на проектен принцип от бюджетите поради независимото управление на фондовете и отделянето им от овластените институции. Като следствие от независимостта им средствата от тях се отпускат единствено заради рационалността при използването им.

Финансирането на европейската интеграция се извършва чрез проектно финансиране (в рамките на програмите, управлявани от Европейската комисия и правителствата на държавите членки) и чрез публични фондове (Европейски структурни фондове). С изключение на селскостопанската политика, където има безвъзмездно предоставяне на средства под формата на субсидии, европейската интеграция се финансира единствено на инвестиционен принцип – срещу създавана полза и при гарантирано съфинансиране.

Въпросът за осигуряване на съфинансиране при използването на средства от Европейските структурни фондове е предизвикателство пред организациите, които осъществяват проекти. Заради съфинансирането, както и поради въ-

ведените правила средствата да се отпускат след доказване на ползата, организациите (вкл. местните власти) създават публично-частни партньорства, за да осигурят необходимите средства. Така в политиките и тяхното осъществяване влизат финансовите институции, които разработват специфични банкови инструменти (т. нар. мостово финансиране), използването на които осигурява включването им в постигането на публичните цели, както и самото постигане на публичните цели.

Алтернатива на включването на финансовите институции в постигането на публични цели чрез използване на структурните фондове е създаването на публични фондове, които да подпомагат организациите, осъществяващи дейностите, за осигуряване на необходимите средства. Вторият вариант – този с публичния фонд, има предимството да минимализира натиска върху организацията, реализираща проекта, за контрол и/или собственост върху създадената публична полза. Той обаче носи и недостатъци, свързани преди всичко с ограничените средства, които фондът може да генерира. Ако той има затруднения в генерирането на средства, осъществяването на дейностите ще бъде затруднено. Предимствата и недостатъците на публичния фонд, чрез който да се гарантират съфинансирането и плащанията по проекти, финансирани от Европейските структурни фондове, са огледални на първия вариант – този чрез частните финансови институции. Изборът, както и при останалите инструменти, зависи от капацитета на държавата и на частните институции.

Литература към I глава

- Cochran, C. E.** et al. *American Public Policy: An Introduction*. Bedford, St Martins, 1996.
- Cochran, Ch. L., E. Malone.** *Public Policy: Perspectives and Choices*, 2nd edition. Boston, McGraw-Hill, 1999.
- Dye, T.R.** *What Governments do, Why they do it, What Difference it Makes*. University of Alabama Press, 1976.
- Guy, Peters.** *The Future of Governing*. University Press of Kansas, 1996.
- Howlett, M., M. Ramesh.** *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press, 1995.
- Jenkins, W.** *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. L. Martin Robertson, 1978.
- McCool, Daniel C.** *Public Policy Theories, Models, and Concepts: An Anthology*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hal, Inc, 1995.
- Polanyi, K.** *The Great Transformation*, Copyright 1944. First Beacon Paperback ed. 1957.
- Rhodes, R. A. W., D. Marsh.** *Policy Networks in British Politics*. Clarendon Press, 1992.
- Sabatier, P., H. Jenkins-Smith.** *The Advocacy Coalition Framework: an Assessment*. – In: *Theories of the Policy Process*. Sabatier P. (dir.). Boulder, Westview Press, 1999.
- Weimer, D. L., A. R Vining.** *Policy Analysis. Concepts and Practice*. N. J., Prentice Hall, 3rd ed., 1999.
- Williamson.** *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York, The Free Press, 1985.

Цикъл на политиките и проектен цикъл

В Глава I се съсредоточихме върху една от особеностите на концепцията за публичните политики – присъствието в процеса на изработването им на заинтересовани участници, които споделят влияние и интерес и са в хоризонтална, партньорска връзка помежду си. Чрез това обяснихме защо политиките са публични, а не държавни. Така отхвърлихме традиционната теза за структурата на властта в обществените системи, където държавните институции – на върха – вземат решения, администрацията – по средата – осъществява тези решения, а гражданите – на дъното – търпят последиците от тези решения. Въведохме разбирането за хоризонталната връзка, при която държавни и административни по своята природа участници взаимодействат с организации от обществото, за да се изработят политиките. Така заменихме понятието „държавно управление“ с „публични политики“.

Сега ни предстои нещо не по-малко абсурдно от гледна точка на традиционните тези, а то е да докажем, че политиките, макар и политики, могат да бъдат в максимална степен рационални. В традиционните представи политиката е пространство на групите, на частичните интереси, а държавата – на общия интерес. В концепцията на публичните политики двете пространства се сливат, а формулирането на общия интерес се схваща като резултат от взаимодействието между заинтересованите участници. Тогава изработването на оптимално, рационално решение, което в най-голяма степен постига целите, при това на минимална цена, става невъзможно, защото рационалният модел на вземане на решение се измества от процеса на договоряне и/или съгласуване на групови интереси. В резултат на договарянето между интереси обикновено се достига до решения, които нямат почти нищо общо с постигането на целите или с проблемите, заради които се предприемат. Именно тази възможност е основанието на политиките и на общностите на политиките да се гледа като на заобикаляне на принципите и процедурите на плуралистичната демокрация. Всъщност ако присъствието на заинтересованите участници в процеса на политиките е неизбежно поради променените условия в постмодерното общество, то тогава въпросът следва да бъде поставен по друг начин – как да „подредим“ взаимодействието между заинтересованите страни и как да създадем капацитет у всички участници така, че процесът на политиките да се ориентира към създаването на общосподелено, но и в максимална степен рационално решение. Ако не съществуват условия решението да се взема от тесен кръг „мъдrecи“ и след това то да се налага на обществото и да води до желани,

неоспорими резултати, то тогава процесът на вземане на решение трябва да бъде организиран по такъв начин, че да се преодолее хаосът и да се повиши „управляемостта“ на обществото.

Намирането на подходи за постигането на подобен резултат е свързано с концепцията за цикъла на политиките (Kingdon, J. 1984). Разбирането за политиките като последователност от етапи, в които се осъществяват различни действия, се появява още през 80-те години на XX век и към момента не изглежда интересно от теоретична гледна точка. Напротив – така наречият поетапен подход към политиките е обект на научна критика (Muller, P., Y. Surel 1998) заради очевидното разминаване на модела с емпиричните факти. В цикъла на политиките етапите следват един след друг в логическа последователност, близка до рационалното разсъждение. В реалния процес етапите не протичат един след друг, нито пък са обособени като отделни етапи, при които следващият започва, когато предишният е завършил. Етапите протичат едновременно, още повече, че процесът не е еднолинеен – възможни са връщания назад и ново навлизане в етап, който е изглеждал приключен.

Независимо от тези съображения, цикълът на политиката има изключително значение за практиките, защото на основата на този модел можем да организираме процеса на политиките и по този начин да оптимизираме неговото протичане в посока на постигане на рационално решение.

Цикълът на политиката се състои от пет последователни етапа¹: дневен ред на политиките, формулиране на целите на политиката, вземане на решение за политиката, осъществяване на политиката, оценка на политиката. На всеки от тези етапи се осъществяват различни действия и взаимодействия и се постигат специфични резултати. Спазването на цикъла на политиката означава процесът на взаимодействие между груповите интереси да се задържа близо до рационалността и по този начин да се ограничава влиянието на случайните фактори и възможността процесът да се превръща в непрогнозируем. От кого зависи спазването на цикъла на политиките? От всички участници в процеса, но основно от овластените институции, които са отговорни пред обществото за неговото управление. Те не могат да наложат решението си на останалите, но могат да организират процеса на взаимодействие, така че резултатът от него – публичните политики – да създава публична полза.

Като част от процеса на политиките и в този смисъл – като „по-малки“, ограничени във времето и пространството стъпки политики, програмите и проектите също следват поетапния модел. Техният цикъл е един и същ, защото протичането им се осъществява по аналогичен начин. И програмите, и проектите са стъпки в операционализацията и осъществяването на целите на политиките. Разликата е в последователността им в общия процес на политиките, иначе логиката на протичането им е аналогична.

Цикълът на програмите и проектите, т. нар. проектен цикъл, включва, по

¹ Наръчникът е разработен на основата на модела, въведен в Howlett M., M. Ramesh 1995. Става дума за произведение, което в голяма степен обобщава съществуващите в предметната област концепции и теории.

същия начин както и цикълът на политиките, пет етапа: идентификация, разработване, одобрение, осъществяване и оценка.

Необходимо ни е едно уточнение. В литературата за управление на публични проекти, която в преобладаващата си част е практически ориентирана, съществуват множество модели на проектния цикъл, въвеждащи различно разбиране за етапите. Ще се спрем на най-детайлно разработения¹ и най-концентрирания сред тях², за да обосновем тезата, че всички съществуващи модели са всъщност вариации на теоретичния модел на цикъла на политиките и поради това могат да бъдат сведени до посочените по-горе етапи.

Фиг. 2. Проектен цикъл, въведен в официалните британски практики (DFID)



В проектния цикъл, разработен от Департамента за международно развитие, са включени осем етапа. Цикълът започва с идентификация на проблема и преминава през един втори етап – официално одобрение. Следва етапът на разработването и експертизата, след който отново се преминава към етап на одобрение. По-нататък идва етапът на осъществяване, последван от два заключителни етапа, за да се стигне до етапа на оценката, след която цикълът тръгва отново.

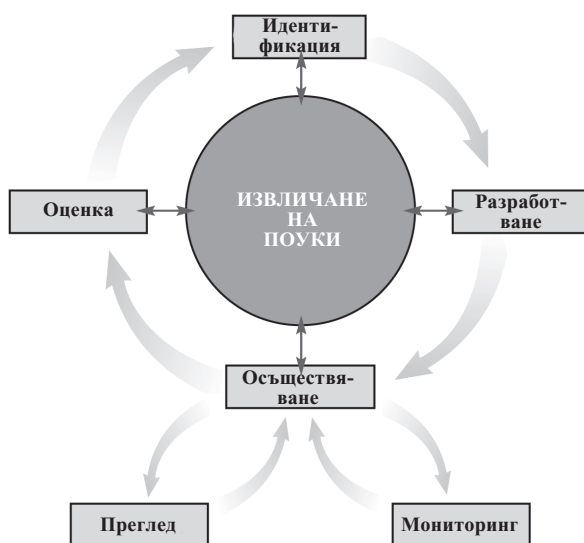
В другия проектен цикъл, въведен в практиките на една от големите религиозни хуманитарни организации, има само четири етапа – идентификация, разработване, осъществяване и оценка. Към етапа на осъществяването са обособени две допълнителни дейности – преоценката на проекта и монито-

¹ Tools for Development. A Handbook for those Engaged in Development Activity, Version 15 / September 2002, DFID, <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/toolsfordevelopment.pdf>

² Blackman Rachel. Project Cycle Management, T E A R F U N D 2 0 0 3, http://tilz.tearfund.org/webdocs/Tilz/Roots/English/PCM/PCM_E.pdf

рингът на реализацията му. Това, което липсва в сравнение с предшестващия модел, е одобрението, получаването на политическа санкция за провеждането на планираните мерки. Тази разлика идва от различните цели, заради които е създаден проектният цикъл. В първия случай – моделът на Департамента за международно развитие, става дума за конкретни мерки, в случая насочени към чужди страни, и моделът следва логиката на разделените правомощия по повод на тяхното провеждане. Вторият модел може да се схваща като родов, т.е. приложим при всички условия. При него надделява технократската логика и се губи политическата. Политическата санкция се схваща като нещо външно за проектния цикъл, което не може съдържателно да му повлияе.

Фиг. 3. Схема на проектен цикъл за осъществяване на хуманитарна помощ (TEARFUND)



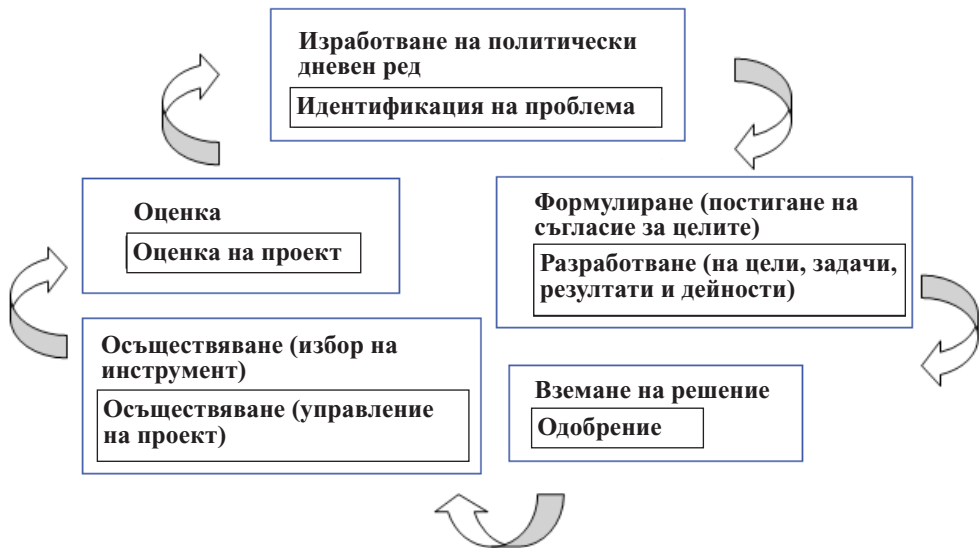
Всъщност ще си позволим да не се съгласим с подобна теза. Одобрението „вкарва“ в процеса на осъществяване на програмата или проекта нови участници – донорите, които могат да съвпадат с овластените институции, или да са независими организации. Те не просто одобряват, а влияят на формулирането на целите и тяхната операционализация. Политическата санкция или санкцията на донорите е част от проектния цикъл, защото в него и свързаните с него дейности се въвеждат не само целите, които разработващата организация е формулирала, но и целите на донорската организация.

Между двата модела има още една съществена разлика и тя е в разбирането за етапа на осъществяване. Всъщност тази разлика също може да се пренебрегне, защото става дума за стъпки, които могат според конкретния случай да бъдат разработени различно в зависимост от особеностите на сектора на приложение на политиките. По отношение на осъществяването разбирането, въведено във втория модел, е далеч по-адекватно, защото при него на този

етап се гледа като на цялостен етап, в рамките на който се осъществяват специфични относително обособени дейности.

На основата на приведените аргументи родовият проектен цикъл може да бъде сведен до пет етапа, като той отразява цикъла на политиките, независимо от спецификата в съдържанието на етапите в проекта.

Фиг. 4. Схема на цикъла на политиките и на проектен цикъл



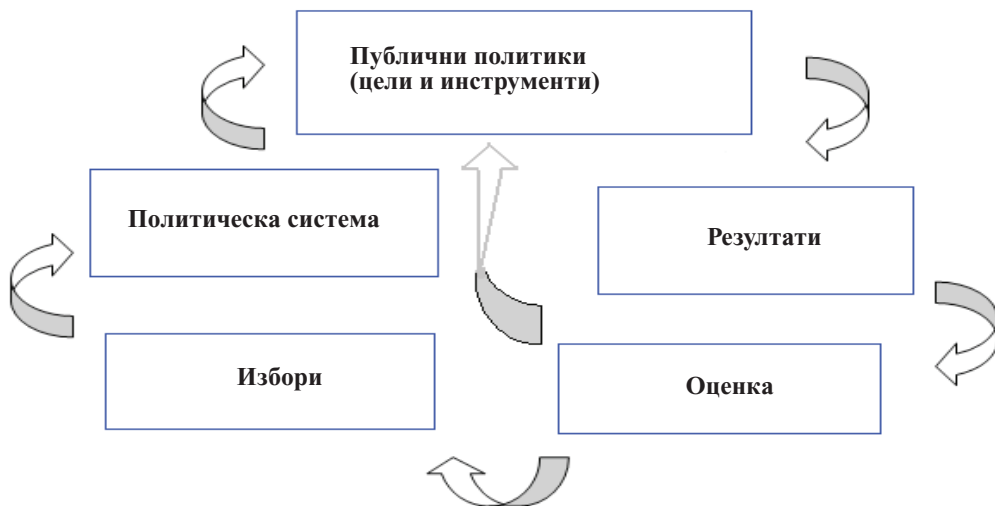
Съставянето на политическия дневен ред в политиките съответства на идентификацията на проблема в цикъла на проекта, формирането на политиката – на разработването на целите, задачите, резултатите и дейностите на проекта, вземането на решение за политиката – на одобрението, осъществяването и оценката, са включени и в двата цикъла. Стъпките са същите, но поради разликите в степента на приближаване до конкретни дейности, които създават непосредствени резултати, налице е известна специфика в съдържанието на етапите в цикъла на политиките и в проектния цикъл.

Концепцията за цикъла на политиките съдържа идеята, че процесът е безкраен. Завършващият етап – оценката, е начало на нов цикъл. Тази връзка се осъществява по различен начин в цикъла на политиките и в проектния цикъл. При проекта оценката за резултатите и степента на съответствието между тях и формулираните цели се превръща в повод за нова идентификация и за разработването на нови мерки. Същото се прави и при политиките – оценката за постигнатото е повод за продължаване или преформулиране на следващите подходи.

Оценката обаче „затваря“ и по друг начин процеса на политиката. Това става чрез оценката на обществото – на индивидите и групите в него. Тази оценка придобива значение за политиките, като затваря цикъла и създава нови импулси за развитието на политиките. Оценката на гражданите за по-

литиките се „връща“ в цикъла на политиките основно чрез избори. В този случай гражданите подкрепят едни или други политически програми и идентифицираните чрез тях политически сили и им дават мандат за управление. Този мандат обаче, макар и безусловен в нормативно-юридически план, не се схваща от гражданите и от техните организации като такъв, затова те продължават да оказват натиск върху институциите. В този втори случай оценката на гражданите за удовлетворените или неудовлетворените им чрез политиките очаквания се превръща в стимул за развитието на политиките.

Фиг. 5. Цикличност на политиките: оценката като свързващ етап



В практиките на Европейския съюз (ЕС) е въведен терминът **пълен програмно-проектен цикъл**. Той има отношение към начина на осъществяване на европейските програми, от една страна, и на използването на европейските структурни фондове за постигане на целите на политиките – от друга. Пълният проектен цикъл и свързаните с него практики са опит – при това успешен, да се организира процесът на постигане на целите на европейските политики в едно пространство, в което няма изградена йерархична структура на властта и където по тази причина си взаимодействат множество участници с различни интереси. Пълният проектен цикъл създава правила на взаимодействието и заменя йерархичната структура с хоризонтална структура на договаряне за политиките между различните равнища на управление. Така става възможно, без ЕС да се превръща в държава (йерархична структура за вземане и налагане на решения), да се постигат целите на позитивната интеграция и да се създава ново качество на европейското икономическо, културно и социално пространство. Пълният проектен цикъл свързва различни по своята природа участници от различните равнища на управление в ЕС.

На етапа на политиките, в рамките на процедурите на вземане на решения или на отворения метод на координация се формулират целите. Те се

„обличат“ в законодателни или изпълнителни актове (регламенти, директиви или решения), или в стратегически документи (Лисабонска стратегия, Европейска стратегия за заетост и т.н.). За постигането на тези цели се създават инструменти – европейски образователни програми, европейски структурни фондове.

На етапа на програмите националните държави изработват насрещни документи (планове за действие в различни области, оперативни програми), с които те се ангажират с осъществяването на целите на европейската политика, но ги въвеждат съобразно с местните условия, така че да могат да ги реализират. Тези документи се изработват в условията на взаимодействие между участници от ЕС, от националните държави и заинтересовани участници. Окончателният им вариант отразява баланса между интересите и/или идеите на всички участници. За осъществяването им се създават инструменти – програми, за изпълнението на които са отговорни националните правителства.

На етапа на проектите в процеса на политиките влизат недържавните участници – местни власти, професионални и бизнес организации, бизнесът и НПО и т.н. Чрез проектите те се ангажират, че ще осъществят целите, въведени в програмите, но операционализирани и приспособени към конкретни локални интереси и проблеми. В крайна сметка това, което действително се осъществява, това, което действително постига материализирани резултати, са проектите. Те са последната, а всъщност и реалната стъпка в постигането на целите на европейските политики.

Къде е гаранцията, че проектите правят стъпки към постигане на целите на европейските политики? В организацията на пълния проектен цикъл, в управлението му и във финансовите инструменти. Организацията на пълния проектен цикъл предполага въвеждането на общи и прозрачни правила за включване в процеса на политиките. Благодарение на тези правила целите се операционализират не на едно равнище – ЕС, а преминавайки през всичките равнища – ЕС, държави членки, локални общности. Управлението на пълния проектен цикъл гарантира и поддържа връзката между дейностите, които се осъществяват в локалните общности, и постигането на целите, формулирани на общностно равнище. Накрая финансовите инструменти действат като алтернатива на наказателните решения на Европейски съд – когато се стига до отклонение от плана или от целите, чрез спирането на средствата процесът се прекъсва или пренасочва в желаната посока.

Така чрез пълния програмно-проектен цикъл постигането на целите на европейската политика се технологизира и става възможно въпреки липсата на абсолютно и безусловно предоставяне на компетенции от националните държави към институциите на общността. Тези практики дават основание на някои изследователи да говорят за появата и използването на т. нар. меко право в ЕС, което за разликата от традиционното право, не закрепва норми, с които всички трябва да се съобразяват, а формулира цели и индикатори за тяхното изпълнение. При този подход политическата общност се създава не около писаното право, а около съгласието за цели и в нея няма йерархия за налагане на решения, а партньорство за постигане на цели.

Пример № 8. Проектен цикъл в ЕС

Във връзка с разработването на проекти за финансиране на идеи чрез Европейските структурни фондове ЕС въвежда свое разбиране за проектния цикъл¹. Според него всеки проект минава през четири основни фази:

Идентификация – фазата, на която проектната идея се обосновава чрез съответствието си с определени потребности, идентифицирани в основните програмни документи;

Дефиниране – фазата, на която проектната идея се разработва в осъществим план, за да бъде одобрена от финансиращите институции;

Осъществяване – фазата, на която планът за дейностите се реализира и процесът на осъществяване се наблюдава (ако става дума за инвестиции, инвестирането и управлението следва да бъдат обособени в рамките на фазата на осъществяване);

Приключване – фазата, на която проектът се документира и оценява.

¹ General Procedure Manual for Management of Structural Funds and Cohesion Funds in Bulgaria, <http://www.eufunds.bg/index.php?cat=58>

1. Дневен ред на политиките

Първият етап от цикъла на публичните политики – **изработването на политическия дневен ред**, е свързан с превръщането на една тема от обществен живот в проблем, към който са насочени действията на организациите на държавата. На този етап протича процесът, при който организациите с власт се ангажират с решаването на определен проблем, постигането на определени цели или удовлетворяването на определени интереси. На повърхността изглежда, че проблемите съществуват извън тяхното осмисляне и артикулиране и действията на институциите са насочени единствено към откриването им. Този обективистичен подход към проблемите, на които политиките трябва да отговорят, не може да бъде отхвърлен, но не бива и да бъде надценяван, още по-малко абсолютизиран. Ако следваме единствено обективистичния подход, тогава този първи етап от цикъл на политиките би трябвало да протече накъде в „кабинетите на властта“, където специалисти чрез научни методи да открият проблематиката, а отговорните институции – да я преодолеят. Ако следваме този подход, тогава следващите въпроси ще останат без отговор.

Защо овластените и компетентните институции предприемат действия по отношение на едни проблеми, а пренебрегват други? Защо понякога придават значение на проблеми, които за голяма част от гражданите изглеждат незначителни, даже несъществуващи, а едновременно с това не обръщат внимание на други, които хората определят като основни? В политическия дискурс това разминаване се определя като разминаване между дневния ред на институциите и дневния ред на обществото и причините се търсят в некомпетентността или даже безотговорността на институциите. В този случай това разминаване се възприема и се използва като основание за критика към институциите.

Без съмнение подобно разминаване, ако то съществува, е проблем за обществото и неговото развитие, но трябва да си даваме сметка, че то е следствие

както от поведението на институциите, така и от поведението на обществените групи и техните организации, защото съставянето на политическия дневен ред не е въпрос на рационално установяване на проблемите, а въпрос на дебат за тяхната значимост. Проблемите не се откриват от институциите, те се „вкарват“ в политиките чрез дебат, в който се сблъскват различни формулировки и различни идентификации за проблемите. В този процес участват както институциите, така и обществените групи и техните организации. Едно разминаване между дневния ред на институциите и дневния ред на обществото е следствие от множество възможни причини: затруднен или даже липсващ държавно-обществен дебат за проблемите, „високомерие“ на институциите, нисък капацитет на обществото и неговите организации да формулират и артикулират проблемите, така както те ги виждат.

Не съществува и не е правилно да се възприема едно-единствено определение на процеса на съставяне на политическия дневен ред. Минималната характеристика на подобно определение включва признаването на проблема от овластените институции и поемането на ангажимент от тяхна страна да го решат. Отговорът на въпроса, защо и как институциите поемат този ангажимент не е толкова очевиден. Съответно съществуват различни концепции за механизмите и съдържанието на този процес.

В политологическата литература преобладава разбирането, че дневният ред на политиките се формира от обществените групи, които заявяват своите интереси и/или идеи пред овластените институции, а те решават да им отговорят, или не. Така политическият дневен ред се задава от обществените групи, които успяват да убедят организациите на държавата, че „техният проблем“ трябва да се реши чрез съответни действия. В управленската литература подходът е различен. Там импулсите за откриването на проблемите не идват от обществените групи. Проблемите съществуват и са свързани с нарушени баланси в обществото или в неговите сектори. Тогава откриването им и особено влизането им в политиката не зависи от натиска върху институциите, а от знанието за обществените процеси – както от знанието за фактите, така и от теоретичното знание, чрез което се осмислят и тълкуват фактите. Двата подхода се схващат като противоположни, но в практиките те се смесват и не съществуват в чист вид. Даже нещо повече – съставянето на политическия дневен ред, изработването на този списък от теми, по които институциите предприемат действия, трябва да се извършва в условията на държавно-обществен дебат, в който заинтересованите участници да се обединят около обща формулировка на проблематика, доказвайки я на основата на съществуващите факти. Това е възможно, ако всеки от заинтересованите участници, не само институциите, има капацитета да идентифицира проблемите от своята гледна точка и в същото време същите тези заинтересовани участници имат капацитета и желанието да участват в дебата за идентификацията на проблемите и да защитават своята гледна точка.

Ако разбираме съставянето на политическия дневен ред като дебат между държавни и обществени участници за идентификацията на проблемите пред политиките, то тогава процесът протича на две равнища. Веднъж вътре в ор-

ганизациите на заинтересованите участници, където проблемът се идентифицира от специфичната гледна точка, и втори път между заинтересованите участници, където трябва да се постигне съгласие за проблема, на който ще отговорят политиките. При този подход проблемът не се разбира като обективно съществуващ – извън съзнанието. Проблемът се схваща като обществена тема, за която има неоспорими доказателства, че предполага публични, колективни действия чрез институциите на легитимната власт.

Проблем пред политиките извън политическото съзнание не съществува. Опазването на околната среда например влиза в политиката в началото на 70-те години на XX век. Този проблем не би могъл да влезе в публичната политика по-рано, защото преди това няма достатъчно доказателства за съществуването на опасно замърсяване. Всъщност вероятно в науката е имало доказателства за замърсяването, но те не са били популярни и най-вече влиятелни в публичното пространство. Тези доказателства „излизат“ извън научните кабинети след доклада на Римския клуб, благодарение на който те завладяват публичното пространство. По същия начин политиката срещу тютюнопушенето, ограничаването на рекламите за цигари и забраната на тютюнопушенето на публични места се случва през 90-те години, въпреки че тютюнопушенето винаги е било вредно. Обяснението за политиките не е в самото съществуване на проблема, а в това, че доказателствата за неговото съществуване и за необходимостта той да бъде разрешен чрез легитимната власт завладяват публичното пространство.

Ако възприемем този подход, а той очевидно не противоречи на фактите, тогава сме длъжни да отговорим на някои, на пръв поглед абсурдни въпроси.

Съществува ли един-единствен, най-важен проблем, на който институциите трябва да отговорят? Очевидно – не. Съществуват множество, осмисляни от различна гледна точка (на интересите) и формулирани по различен начин (от гледна точка на ценностите и знанието) проблеми. Изработването на политическия дневен ред е дебат между тези различни формулировки.

Трябва ли организациите на държавата да доказват своята гледна точка за проблемите? Без съмнение – да, защото те не могат да я наложат на обществото и тогава възможността дневният ред на институциите и дневният ред на обществото да се разминават са огромни.

Трябва ли институциите да отстъпят и просто да приемат формулировката на другите заинтересовани участници? Категорично – не. Те трябва да организират дебата, да дадат възможност на различно осмислените проблеми да бъдат артикулирани.

Трябва ли заинтересованите участници, произлизащи от обществото, да се сърдят на институциите, че тяхната гледна точка за проблемите не присъства в публичното пространство и не влиза в процеса на политиките? Няма за какво да се сърдят. Съставянето на политическия дневен ред е естествен процес на конкуренция и представяне на идеи. Разпространението им зависи от капацитета на обществените организации да ги представят пред публиката, да ги докажат и защитят.

Възможно ли е в политиките да влезе проблем, който всъщност не същест-

вува? Има твърдения, че може. Има теории, че социални проблеми, разбрани като необлагодетелствано положение на обществена група, което е следствие от мястото ѝ в социалната структура на обществото, не съществуват, а са плод единствено на политическото им осмисляне. Според нас, за да влезе една проблематизирана по специфичен начин тема в дневния ред на политиките, е необходимо да е налице съответствие между фактите и проблематизацията им, което означава тяхното осмисляне. Степента на това съответствие може да е различна. Колкото повече проблематизацията се отделя от фактите, толкова повече намалява рационалността на процеса. Точно обратното – колкото повече проблематизацията остава близо до фактите, толкова повече рационалността на процеса на изработване на политиките нараства.

Обективно, без намесата на съзнанието, съществуват множество фактори, които предизвикват, без да го предопределят, съдържанието на политическия дневен ред. Всяка промяна – в материалните или културните характеристики на обществото, влияе на политическия дневен ред, защото предизвиква неравновесия и нужда те да бъдат регулирани. Бизнес цикълът, демографските процеси, кризите от всякакъв характер, политическата промяна, глобалните пазарни процеси, появата на нови ценности – всички тези процеси, независимо от спецификата си, влияят на политическия дневен ред, защото предизвикват размествания в обществото, които не могат да бъдат преодолени от само себе си, по естествен път. Когато икономиката върви нагоре, това предизвиква инфлация; когато се извършва технологична промяна, това води до недостиг на работна сила със съответната квалификация и до излишък на специалисти с недостатъчна квалификация; когато населението застарява, това води до по-голяма нужда от здравни услуги и по-големи разходи за пенсии; когато доларът поевтинява или петролът поскъпва, това води до увеличаване на цените; когато се появи група с различно от приетото поведение, която заявява правото си на съществуване наравно с другите, това скандализира установените ценности. Всички тези неравновесия са повод институциите да са намесят, но те се намесват само в определени случаи – само тогава, когато обективно съществуващите неравновесия си пробият път до дневния ред на политиките.

Моделите на съставяне на политическия дневен ред зависят от две основни променливи: от инициатора на дебата и общественото приемане на проблематизираната тема.

Таблица 3. Класификация на моделите за съставяне на политическия дневен ред (Howlett, Ramesh, 1995, p. 116)

		Обществена подкрепа	
		<i>висока</i>	<i>ниска</i>
Инициатор на дебата	<i>Участник от гражданското общество</i>	силен натиск	ограничен натиск
	<i>Участник от държавата</i>	консолидация	мобилизация

Чрез тези две променливи очертаваме четири различни модела на съставяне на политическия дневен ред, които се различават по практиките и начина на протичане. По-силният фактор е инициаторът на дебата. Когато проблематизацията се осъществява от организация от обществото, тя оказва натиск върху институциите, използвайки като аргумент обществената подкрепа за защитаваната гледна точка. В процеса на изработване на политическия дневен ред инициаторът, който е обществен участник, се стреми да разшири обществената подкрепа за идеята си и да превърне ограничения натиск в силен.

Дори когато инициативата за проблема излиза от държавен участник, ограничената обществената подкрепа намалява възможностите за влизането на проблема в процеса на политиката. Затова инициаторът се стреми в процеса на създаване на политическия дневен ред да консолидира подкрепата или да мобилизира обществени групи, които се присъединяват към проблематизацията.

Пълният програмно-проектен цикъл, обвързването на политиките, програмите и проектите внасят допълнително съдържание в разбирането за цикъла на политиките. Тъй като всеки от тези три елемента преминава през едни и същи етапи, въпросът е как те съдържателно се обвързват във вертикален план. Ако политиките формулират целта въз основа на идентифицирания проблем, то тогава защо при изработването на програмите за осъществяване на политиките отново се минава през етапа на идентификация? И по-нататък, защо ако програмата е формулирала целта, при разработването на проектите отново има такъв етап? Политики, програми и проекти имат една и съща логика, разликата между тях е в това, че се отнасят за различни общности: политиките – за цялата общност (ЕС), програмите – за част от нея (България), проектите – за локални общности (местни, професионални, етнически, социални) в рамките на общността, обхваната от програмата. Затова те пренасят различна проблематика, съответстваща на общността, за която се отнасят.

Когато се идентифицират проблемите, за решаването на които се разработва програма в рамките на вече зададена перспектива за развитие (цели на политиката), проблемите не се пренасят, а се разработват според ситуацията, в която ще се прилагат мерките. Така ако основните проблеми на Европейския пазар на труда са относително ниското присъствие там на жените, на възрастното население и на високотехнологичните специалисти, то специфичният проблем на българския пазар на труда е недостигът на работна ръка. Кой от тях се решава в рамките на Европейската стратегия на заетостта? И двата, защото след изработването на целите на европейската политика, те се въвеждат в българските практики по специфичен начин, на основата на собствена идентификация на проблемите. Така пълният програмен цикъл обвързва различните равнища на управление, които в условията на партньорски, а не на йерархични отношения изработват политиките.

2. Формулиране на политиката

Вторият етап от цикъла на политиката е процесът на изработване и постигане на съгласие за целите на политиките. Съдържателно това означава да се намери мярката между икономическите цели, социалните цели и целите, свързани с осъществимостта, а като процес – заинтересованите участници да се сплотят около така формулираните цели. Този процес на сплотяване не може да се тълкува единствено като PR акция от институциите на държавата към обществото, неговите групи и организации. Той може да протече много по-сложно и да повлияе на самото формулиране на целите.

Така разбран, вторият етап и неговото протичане е предизвикателство както към организациите на държавата, така и към тези на обществото. Подобно на етапа на идентификация на проблема, и този процес протича на две равнища: вътре в заинтересованите участници, от една страна, и между тях – от друга. Организациите – участници в процеса, трябва да притежават и да развиват едновременно капацитет за прилагане и използване на рационални методи за изработване на целите и капацитет за представяне и защита на тези цели пред публиката. Зад целите на политиката – тези, които се осъществяват, а не тези, които само се заявяват – стои общност от заинтересовани участници, постигнали съгласие помежду си.

За този етап от цикъла на политиките основен е въпросът за общностите на политиката. Те са форма на държавно-обществен консенсус за целите.

Обществено-държавен консенсус не означава, че не съществуват противоречия или поне различни гледни точки в политическата общност като цяло. Общността на политиката обхваща единствено влиятелните актьори, които се обединяват около целите на политиката. Извън общността остават участници, които дори и да имат интерес от решаването на идентифицирания проблем, не са успели да придобият достатъчно влияние в обществото. Така основен става въпросът – кои от заинтересованите участници попадат и остават в общността на политиката, където се изработват целите, и кои остават в нейната периферия или дори извън нея?

Присъствието на държавните участници в общността на политиката е предопределено по силата на нормативната власт, която те имат. Връзката им с недържавните участници обаче зависи от множество обстоятелства.

За да се включи в общността на политиката и да участва в изработването на нейните цели, една обществена група или организация трябва да притежава определено влияние в общността. Това влияние може да е естествено, свързано със специфичното обществено положение на групата, което я вкарва в общностите на политиките, дори когато тя не притежава поведенчески капацитет. Във всички секторни политики групата на производителите – тези, които произвеждат стоките или предлагат услугите, има значение за политиките, независимо от способността им да се организират, да идентифицират интереса си и да го заявяват. Такива са лекарите и техните организации за здравеопазването, учителите – за образованието, строителните предприемачи – за инфраструктурата и жилищното строителство. Политиките отчитат техните

интереси, дори когато организациите им не присъстват активно в процеса на изработването им. Това е неизбежно, защото секторът не може да се развива, ако техните интереси са нарушени или засегнати. Това са т. нар. щастливи групи, защото осъществяването на техните групови интереси не противоречи, дори съвпада с постигането на публичните цели.

Освен естественото присъствие в процеса на политиките на основата на съвпадането между постигането на публичните цели и на определени групови интереси, съществува и друго „влизане“ в процеса на политиките на основата на общественото влияние. Последното е специфична форма на власт, при която „управляваните“ доброволно, по силата на доверието и уважението, приемат ролята на управлявани или представлявани. Много често в процеса на политиките влизат обществени групи или организации, на които обществото дава своето доверие.

Накрая в политиките попадат обществени групи и/или организации, които са разпознати като представители на обществото или на определени роли в конкретния сектор на политика от организациите на държавата. Държавата се стреми да разпознава влиятелните или „щастливите“ групи, но често е склонна да ги заменя със слаби организации, които поради липсата на капацитет са склонни да я „слушат“. Последното е илюзия – то е имитация на изработване на политики и прикрива слабостта на държавата да организира този процес. Разбира се, това се случва в практиките, особено там, където няма влиятелни или „щастливи“ групи и държавата, заради ценностно приетите принципи на включване на обществото в процеса на изработване на политиките, ги създава. Тези „измислени“ организации изчезват или губят мястото си в процеса на политиките, при появата на автентични участници от обществото.

Съществува обаче и друга възможност – независимо от „щастливото“ социално положение или от общественото признание, определени организации да не попадат или да не придобиват трайно място в общностите на политиките. Освен място в обществото, на една обществена група ѝ е необходим поведенчески капацитет, за да влезе в процеса на политиките. Тя може да направи това чрез мобилизация на обществените групи около себе си или чрез натиск (лобиране) върху организациите на държавата. Първият начин е по-сигурен, но по-бавен и труден. Той предполага специфични умения за разширяване на влиянието сред обществеността. Вторият е по-пряк, но не гарантира успех, защото за подобно влияние се конкурират множество организации.

От гледна точка на организациите, свързани с обществото, най-важният въпрос е: „Как да попаднат в общностите на политиката и да бъдат разпознати от компетентните организации?“ От гледна точка на държавата най-важният въпрос е: „Как да допуснат частичните интереси в процеса на политиката, без това да ги направи зависими от тях?“ Всъщност да организират процеса на изработване на политиките за институциите означава точно това – да допуснат влиятелните групи до себе си, да възприемат изработването на политиката като процес на обмен на знания и артикулирани интереси и да легитимират това, до което достига общността на политиката, а не отделна обществена група. Това е единствената гаранция, че политиката не става заложник на час-

тични интереси, въпреки че те присъстват в процеса на нейното формулиране. Този резултат в голяма степен зависи от капацитета на организациите на държавата да разпознават влиятелните и представителни за съответния сектор групи и организации.

Въпреки че горните тези очертаха един идеален вариант, в практиките, в резултат на естествените влияния и конкуренцията между обществените групи за влияние, се очертават различни типове общности (мрежи) на политиките. Техните особености се определят на основата на два критерия – доминация в общността (държавна или обществена) и брой участници.

Първият критерий изглежда абсурден за традиционното научно мислене – ако няма политика без власт, а това е така, то доминацията в общностите на политиката е предопределена и неин носител е държавата. Това е така само привидно, или поне само до 80-те години на ХХ век. След появата на активното гражданство, което заявява правата си пряко пред държавата, а не чрез политическите партии и изборите, доминацията в една общност на политиката може да принадлежи и на обществен участник, което не означава, че има политика без власт – просто политиката, нейното съдържание се определя от обособена, обществена (професионална, социална, етническа и пр.) група. В този случай държавата само придава легитимна форма на политиката, въвежда я в обществото и я прави задължителна за тези, за които се отнася. В този случай държавата става зависима, а причините за това далеч не са единствено корупционни, даже в най-малка степен са корупционни. До подобно състояние на общността на политиката може да се стигне вследствие на присъствието на „щастлива“ група в сектора, за който се отнася политиката, на ограничения капацитет на компетентните институции да защитят собствената си гледна точка, или в резултат на трансфер на политики и т. н.

Вторият критерий – броят на участниците в общността на политиката, също има изключително важно значение за процеса на политиките. Най-зависима е държавата, когато в общността присъства една-единствена обществена група. Вероятността частичните интереси да се пренесат в политиките е най-голяма в този случай, а това поставя постигането на публичната полза поне под съмнение. Колкото повече обаче са участниците, колкото повече обществени групи присъстват в общността на политиката, толкова повече намалява вероятността да се стигне до съгласие за целите. При много участници рационалността стремглаво спада, защото процесът се премества от търсенето на рационално решение към конкуренцията и отношенията между присъстващите участници. И в този случай постигането на публичната полза е под съмнение. Само привидно общността, в която присъства единствено държавен участник, гарантира публичната полза – това е другият мит на традиционното мислене за политиката. При подобна общност на политиката, независимо дали става дума за държавна или обществена доминация, в процеса на изработване на политиките „влизат“ много малко алтернативи за решения. Така рационалността спада заради ограниченото присъствие на знанието в процеса на изработване на политиките.

Няма идеална мрежа – има типове мрежи, всяка от които крие недостатъци и носи предимства. Обществената полза се гарантира от поведението на участ-

ниците, а не от модела на взаимодействие между тях. Общностите се случват по естествен път, държавата може да им влияе като въвежда правила за влизане в тях и като повишава капацитета за участие в процеса на политиките на недържавните участници. За да постигне това обаче, тя самата трябва да има съответен капацитет и най-вече – да е усвоила културата на включване.

Таблица 4. Класификация на мрежите на политиката (Howlett, Ramesh, 1995, p. 130)

		Брой и тип на участниците в мрежата			
		<i>държавни институции</i>	<i>една голяма обществена група</i>	<i>две големи обществени групи</i>	<i>три или повече обществени групи</i>
Отношения държава/общество вътре в мрежата	<i>държавна доминация</i>	бюрократична мрежа	клиентелестка мрежа	тристранна мрежа	плюралистична мрежа
	<i>обществена доминация</i>	етатистка мрежа	овладяна мрежа	корпоративна мрежа	проблемна мрежа

Необходимо е да направим едно уточнение. Тръгнахме от формулирането на целите и вместо да отговорим на въпроса: „Какви цели трябва да въведем в политиките“, въведохме понятието за общност на политиките. Това не е изместване на проблема, а следване на идеята, която като тънка червена нишка минава през тази книга: ние не знаем какви трябва да бъдат целите на политиката, както не знаем на кои проблеми политиките трябва да отговорят. Само обществото чрез заинтересованите и влиятелните участници може да даде отговор на горните въпроси. Това, което знаем, е как трябва да организираме процеса, така че обществото да постигне относително съгласие – съгласие между заинтересованите участници за проблемите и целите на политиките. Правилното протичане на процеса води до правилното решение, което може да бъде въведено, възприето и понесено от обществото. Няма правилни публични цели, има възможни публични цели. За формулирането им се води дебат. Той не протича просто в Парламента, или поне не само там. Той протича на много арени: в секторите, в подсекторите, по повод на конкретни проблеми, както и на много равнища – на общностно (ЕС), на държавно, на регионално, на местно ниво, с множество участници – свързани с властта или свързани с обществото. Изработването на политиките е организация, включване и участие на тези арени.

Пълният програмно-проектен цикъл внася допълнителни елементи в разбирането за формулирането на политиката. Както и идентификацията на проблема, така и този етап присъства както в цикъла на политиката, така и в програмния и в проектния цикъл. Разликата отново е същата: целите се формулират конкретно за всяка общност – от общата до локалната, като се запазва връзката между тях. Така целта на политиката се операционализира в целите на програмата, формулирани от гледна точка на общността, за която се отнасят. От своя страна

целта на програмата се операционализира в целите на проектите, изработвани от конкретната общност, към която те са насочени. На всяко равнище – политика, програма, проект – се очертава специфична общност от заинтересовани участници. При пълния проектен цикъл „кабинетната“ операционализация на целите се заменя от „жива“ операционализация, при която целите за локалната общност се формулират от самата нея, а не от голямата общност, въпреки че това се случва в рамките на общата политика и на общото финансиране.

3. Вземане на решение

Третият етап от цикъла на политиките е процесът на превръщане на политиката в задължителна и легитимна чрез възприетите процедури и в рамките на институционално очертаните компетенции на овластените организации.

Основните променливи, които влияят на вземането на решение, са свързани с разпределението на функциите и компетенциите в политически конституираната общност. На равнището, на което според институционалния ред се взема решението, се оформя и общността на политиката, която олицетворява държавно-общественото съгласие за нейното провеждане. При вземането на решението, за разлика от етапа на формулиране на политиката, институционалният ред, а не практиките, има основно значение. В този смисъл тук влиянието на „недържавните“ актьори – журналисти, неправителствен сектор, експерти, изследователски центрове и т. н. – намалява в полза на институциите на държавната и законодателната власт, както и на самата администрация. На този етап хоризонталните зависимости в общността на политиката отстъпват в полза на вертикалната йерархия, а политическата мрежа придобива подреден вид, в който на върха застава легитимната институция с нейната администрация.

Всъщност това е „видимият“ етап в процеса на политиката, този, който в максимална степен протича в рамките на институционалния ред. Ако се абстрахираме от останалите етапи, от тяхното съдържание и сложното взаимодействие, което предшества резултата от тях, бихме могли да кажем, че политиката е продукт на легитимните институции, а масовото влияние върху нея се изчерпва с участието в демократичните процедури. Тогава публичната политика би била само управление, чиято специфика се определя от общността и общностните цели. Това обаче е само привидността на процеса на публичната политика.

Конституционното разпределение (хоризонтално и вертикално) на властта е първата променлива, която дава институционалната рамка за вземане на решения в публичната политика. Допълнително влияние оказват структурата на изпълнителната власт и устройствените закони. Всички те дават рамката за отговора на въпросите: „Кой е компетентен да взема решение?“ и „Какви мерки е задължен да предприема?“.

В европейските практики¹ институционалният ред определя не само „кой е компетентен“ да взема решение по определен повод или в даден сектор, но

¹ Имат се предвид практиките на европейските страни, а не на Европейския съюз.

и съдържанието на конкретни функции. Така решението в голяма степен изглежда предопределено. Тези съдържателно разписани функции засягат най-вече правото на гражданите на социални услуги: достъп до здравеопазване, до образование и т.н. При такъв подход публичните политики изглеждат формулирани от самите закони, а на официалните власти не остава нищо друго, освен технологичната им реализация.

Всъщност тези „институционализирани“ публични политики са продукт на минал политически опит и несъществуваща вече политическа ситуация. Те функционират извън актуалния процес на вземане на решение. Осъществяването им е „облечено“ в организационна форма и не зависи от политическия процес, а от администрацията. Промяната им е трудна, защото те създават обществена подкрепа за себе си.

Процесът на вземане на решение в публичната политика е политически, а не само нормативно-процедурен. Процедурата създава правилата, но те не предопределят поведението на участниците в процеса на вземане на решение, ценностите, идентификациите, политическите символи. Не само формалните институции (правилата), но и неформалните институции (повтарящите се практики и ценностите) имат значение в процеса на вземане на решения. Ако процедурата допуска в процеса на вземане на решения повече участници, проблемът става още по-голям, защото механизмите и културата на комуникация между тях става по-важна от нормативно определената процедура за вземане на решения. Така процесът до гласуването става по-важен от самото гласуване.

Освен това през последните две десетилетия в практиките на модерните общества се разшири участието на организации, свързани с обществото, в процедурите за вземане на решения. Така немалко обществени организации придобиха нормативна власт и дори когато не могат да повлияят на съдържанието на едно решение, имат процедурното право да забавят или дори да спрат приемането му. Поради особеностите на практиките след 80-те години, участниците в процедурите на вземане на решения непрекъснато се увеличават. С това се търси по-добра представителност и доближаване на политиките до гражданите. Тази тенденция е силно изразена в институционалното изграждане на ЕС, където процедурите на законодателната и на изпълнителната власт са толкова усложнени, че изглеждат неприложими. При това посоката на политическото изграждане на общността е към включване на все повече и повече участници в процеса на вземане на решения. В законодателната процедура на съвместно решение, обявена в Лисабонския договор за основна, участват равнопоставено Парламентът и Съветът на ЕС, при изключителната законодателна инициатива на Европейската комисия. В т.нар. сфери на задължителна консултация участват още две институции – Комитетът на регионите и Икономическият и социален комитет. По отношение на социалната политика и на макроикономическото регулиране се прилагат и механизмите на социалния диалог, заради който в процедурата влизат Европейските организации на работодателите (5 официално признати организации) и Европейските профсъюзи (3 официално признати организации). Освен това в повечето сфери на

политиката действат регулативни агенции от вида на Европейската централна банка, които поради независимия си характер имат съществена роля в процедурите на вземане на решения. Дори без да коментираме сложността на Съвета на ЕС, който въпреки признаването на квалифицираното мнозинство за основна процедура на вземане на решения вътре в него, запазва междуправителствения си характер, процедурата изглежда изключително сложна и съдържа много възможности да не произведе решение.

По същия начин процедурите на изпълнителната власт (т.нар. Комитология) непрекъснато се усложняват. В тях задължително присъстват Съветът на ЕС и Европейската комисия, като последната няма пряка, а само делегирана от Съвета изпълнителна власт. В практиките на Съюза преобладават процедурите, при които възможността Комисията сама да вземе решение за изпълнителен акт са минимални. Много по-големи са възможностите решението да се върне и в крайна сметка да се вземе от Съвета. Заради институционални напрежения през последните години е въведена т.нар. Регулативна процедура с последваща проверка, при която Парламентът получава правото да спре вземането на изпълнително решение. Решението може да се утвърди единствено, ако бъде прието от Парламента и Съвета едновременно.

Всъщност подобно институционално развитие е опит да се подредят влиянията на множество конкуриращи се и различни по своята природа организации. От политическа гледна точка, заради запазването и развитието на политическата общност, подобно институционално развитие изглежда напълно обяснимо – всички получават гарантирано присъствие в процедурите на вземане на решения, за да се прекъснат евентуалните центробежни сили. От гледна точка на рационалността на политиките обаче, подобни тенденции поставят редица проблеми.

На теоретично равнище са изведени модели на вземане на решения, които се различават по степента на тяхната рационалност. Рационалният модел за вземане на решения в процеса на политиката съдържа определени стъпки, които в крайна сметка водят до вземане на рационално решение – това, което в най-голяма степен решава проблема или пък го решава на най-ниска цена. Този модел минава през формулиране на целите, идентификация на алтернативите за тяхното постигане, прогноза за последиците от тяхното приложение в конкретна ситуация, избор на метод за решение и накрая – избор на решение, което в най-голяма степен съответства на целите. Този модел обаче предполага наличието на много малко, и то еднотипни участници в процеса на политиките. Ограничаването на участието в политическата мрежа от своя страна поставя под съмнение осъществяването на политиката, защото тя се формулира извън съществуващите в обществото интереси, ценности и идеи.

Инкременталният модел на вземане на решение (Dahl, Lindblom 1953) не води до политика, чрез която се постигат цели. Решението е за малка стъпка в посока на решаване на проблема. Този модел отразява факта, че при вземането на решение има договаряне, размяна на властови позиции и интереси и др. под. Съдържателно в него се извършват аналогични стъпки – избор на цели, уточняване на възможни политики, извеждане на предполагаемите последици

от възприемането им, избор на политика. Те обаче протичат хаотично, като дори е възможно в определен момент функциите да се разпределят между отделни актьори, всеки от които да се опитва да максимализира собствената си полза от присъствието в процеса на вземане на решение.

Възможно е решението да се вземе и в условията на пълно отсъствие на рационалност. В нерационалния модел (March, Olsen 1989) вземането на решение е почти непредсказуем процес. В крайна сметка избраната политика е минимално обвързана с търсенето на инструменти за постигане на цели. Много често процесът на вземане на решение протича именно по този начин.

Моделите, за които стана дума, са идеални типове, които в реалната практика смесват характеристиките си. В литературата моделите се типологизират чрез въвеждането на два критерия: степента на промяна на политиката, която решението съдържа, от една страна, и равнището на познание за проблема пред политиката (Braybrook, Lindblom 1963).

Високото равнище на познанието за проблема и високата степен на промяна на политиката очертават революционен модел на вземане на решение. Точно обратното – високото равнище на познание за проблема, съчетан с решение за малка промяна, предполагат рационален модел. Ниското равнище на познание за проблема и ниската степен на промяна на политиката очертават инкрементален модел за вземане на решението, докато ниското равнище на познание на проблема заедно с висока степен на промяна в политиката предполагат аналитичен модел. Колкото по-висока е рационалността, толкова по-нормативна е публичната политика и обратно, колкото по-ниска е рационалността, толкова повече политическото управление се адаптира към процесите, без да внася собствен, формулиран на политическо равнище порядък в общността.

Характеристиките на реалните модели на вземане на решение зависят от конкретни параметри на средата, в която се изработват политиките.

Актьорите – индивидуални или колективни, и техният брой се отразяват непосредствено върху модела на вземане на решения. Възприетата процедура е вторият параметър, който характеризира този модел. Самият проблем, който е поводът за формулиране на политика, също влияе върху вземането на решение. Той може да бъде добре дефиниран, или пък напротив – да е неясен и неточно очертан. Необходимата информация е следващият параметър, който се отразява върху процеса на вземане на решения. Тя може да е общо приемана, но е възможно и да е спорна. И накрая времето за вземане на решение очертава модела на този процес. В реалния политически процес едно решение може да не е свързано със срокове и точно обратното – то може да бъде налагано от някакъв времеви интервал – избори, финансова година и т. н.

Колкото едно решение зависи от по-малко актьори, взема се чрез нефрагментаризирана процедура, засяга ясен проблем, за който има достатъчно надеждна и пълна информация, и не е подложено на времеви натиск, толкова повече моделът на неговото вземане се доближава до рационалния. И точно обратното – колкото повече участници в процеса има, колкото повече стъпки в осъществяването на процедурата са въведени, колкото по-малко и по-спор-

на е информацията за проблема и колкото по-малко е времето за вземане на решение – толкова по-малка е вероятността да се очертае рационален модел на вземане на решение.

Процесът на изработване на политики трябва да се организира така, че да се повишава степента на рационалност на вземаните решения. Това означава да се влияе на факторите, които са във връзка с рационалността на модела на вземане на решения.

Сред факторите, които изброихме, като че ли най-съществено значение има броят на участниците. При това зависимостта е обратна – колкото повече са участниците, толкова по-малка е вероятността за рационално решение. Как се регулира тази зависимост като увеличаването на броя на участниците е безалтернативно? То е следствие от променените ценности и повишеното образователно равнище и не може да бъде ограничено без последици за стабилността на политическата система. Решението не е в ограничаването на броя на участниците, а в тяхното „подреждане“ в процедури на вземане на решения и едновременно с това – в утвърждаването на консенсусна политическа култура и въвеждането на комуникативни модели за изработване на политиките. Всъщност това се случва в институционалното развитие на ЕС. Процедурите на вземане на решения се усложняват, за да се вметят в тях всичките заинтересовани участници – поне влиятелните сред тях. В същото време рядко се стига до процедурите на вземане на решение чрез въведените мнозинства. Съгласието се търси още преди да се стигне до гласуване, което може да отхвърли варианта за решение и да обезсмисли целия процес. Заради тези подходи се стига до малки стъпки, очертават се инкрементални модели на вземане на решения. Тяхното предимство е, че са осъществими и възможни.

Етапът на вземане на решение в политиките може да се управлява така, че да се стимулира рационалността му чрез организация на информацията. Въвеждането на индикатори за обществените процеси и създаването на източници на информация за тях е съществена стъпка към повишаване на степента на рационалност на политиката. Съществува връзка между идентификацията на проблема и индикаторите, за които се събира информация. Не може да се докаже съществуването на проблем, ако не съществува информация за него. По същия начин – не може да се стигне до рационално решение, ако процесът на неговото изработване не се основава на рационални методи, които използват достоверна информация.

Рационалността на модела на вземане на решение се повишава, ако съществува достатъчно време за изработването на решението. Тогава става възможно използването на изследователски методи и избор на решение чрез рационални методи. Това означава, че изработването на политиките трябва да се планира, така че да изпреварва напрежението и конфликтите в общността. Ако вземането на решението се прави в ситуация на обществено напрежение и под натиска на това напрежение, вероятността за рационалност на практика не съществува. В такава ситуация рационално решение е невъзможно.

В програмите и проектите третият етап в цикъла има специфично значение. Той е етап на одобрение, което се извършва от по-високото равнище – това

на формиране на политиките (за програмите) и това, на което се разработват самите програми (за проектите). Така за организациите от по-горното равнище основният проблем става т. нар. ex-ante (предшестваща) оценка, чрез която трябва да се прецени съответствието между политиката и програмата (или програмата и проекта), от една страна, и съответствието между програмата (или проекта) и потребностите, на които тя трябва да отговори. За организацията, която разработва програмата или проекта, основният проблем е представянето и защитата им пред оценяващата организация. Тъй като предшестващата оценка обикновено се формализира така, че да не допуска директен натиск, умението да се защити една идея в писмена форма, т. нар. умение за писане на проекти, се превръща в решаващо умение. Въпреки това защитата на идеята на програмата или проекта чрез механизмите на лобирането не бива да се пренебрегва, стига те да са публични и да не нарушават възприетите правила.

4. Осъществяване на политиката

Тълкуването на осъществяването на политиката – четвъртият етап в цикъла на политиките – като политически процес се обосновава в литературата още през 70-те години на XX век (Pressman, Wildavsky 1975), въпреки че на този етап, за разлика от предишните три, преобладава технологията на политиката. Основният аргумент за тълкуването му като политически процес е фактът, че осъществяването не е просто приложение на вече формулирани решения, не е и само бюрократично търсене на ефективни практики за реализацията им. Зад привидността на техническото осъществяване стои отново специфично взаимодействие между частични интереси или конкурентни идеи, в рамките на което се извършва изборът на инструмент.

Вече защитихме тезата, че не съществува задължителна връзка между цел и инструмент за нейното постигане. Която и да е публична цел може да се постига с коренно различни инструменти. Социалните цели се реализират както чрез задължителни, „държавни“ инструменти (задължително обществено осигуряване, „безплатни“ социални услуги, публичен сектор в заетостта), така и чрез доброволни, предлагани от публични и частни актьори инструменти (доброволно пенсионно осигуряване, частни социални услуги, инфраструктурни проекти). По същия начин икономическият растеж се стимулира както чрез въздействие върху частната инвестиционна активност, така и чрез публична собственост в реалния сектор.

Не съществува също така задължителна връзка между инструмент и ефективност в осъществяването на публичната политика. „Държавните“ инструменти са по-разточителни, но в същото време чрез тях се постигат непосредствени конкретни резултати. Точно обратното – доброволните инструменти, тези, с които въздействаме върху индивидуалната мотивация и поведение, са икономически ефективни, но бавни и неефективни от гледна точка на социалните цели. Моментното състояние на пенсионната система в България илюстрира горната теза. Тя съответства на критериите за модерни-

зация на пенсионното осигуряване, формулирани и възприети в Европейския съюз – българската пенсионна система е относително финансово стабилна благодарение на вътрешните механизми за съответствие между приходите (от осигурителни вноски) и разходите (остойностените осигурителни права). Независимо от съответствието си с критериите за модернизация и целта за икономическа ефективност, българската пенсионна система предоставя права на равнище на минималните потребности и в този смисъл тя не постига целта, за която е създадена – поддържане на доходите на възрастните хора с достатъчен осигурителен стаж.

Ако не съществува задължителна връзка между цели и инструменти за тяхното постигане, т.е. ако това не е технически избор, тогава основният проблем е свързан отново с политическия посредник в тази връзка – общността на политиката, в рамките на която се прави изборът.

Изборът на инструмент зависи от две променливи: сложността на политическата мрежа и капацитета на държавата. Първата променлива включва индикатори за броя на участниците, връзката между тях и възможността нови актьори да получат достъп до нея. Колкото повече са участниците в мрежата, колкото по-отворена и неподредена е тя, толкова повече спада възможността за избор на задължителни, „държавни“ инструменти за осъществяване на политиката. И обратно – подредената мрежа с малко на брой участници допуска избор на задължителни инструменти.

Влиянието на капацитета на държавата върху избора на инструменти е точно обратен. Капацитетът на държавата е произведен на икономическия и финансовия ѝ ресурс (приходи, собственост), на административния ѝ капацитет, на институционалната ѝ власт. Колкото държавният капацитет е по-голям, толкова повече нараства вероятността от възприемане на задължителни инструменти.

Таблица 5. Модел на избора на инструменти (Howlett, Ramesh 1995, p. 163)

		Сложност на общността на политиката	
		<i>голяма</i>	<i>малка</i>
Капацитет на държавата	<i>голям</i>	пазарни инструменти	задължителни инструменти
	<i>малък</i>	доброволни инструменти	смесени инструменти

При този модел държава и общество, представено от заинтересованите участници в общността на политиката, сякаш си противостоят и се борят за надмощие. Колкото „по-силна“ е държавата, толкова повече тя управлява обществото, колкото „по-слаба“ е тя, толкова повече управлението се прехвърля към него и неговите групи и/или организации. Вярна е и огледалната теза: колкото по-организирано е обществото, т.е. колкото повече само-организации съществуват в него, толкова повече публичната политика се осъществява чрез тях. Това е модел, изведен на основата на американската политическа

практика. Споделяме горната теза не за да потвърдим за пореден път съществената разлика между европейските общества, в които като институционална традиция държавата „създава“ обществото, и англосаксонските, в които обществото „излъчва“ държавата, а за да обърнем внимание на невъзможността за елементарно пренасяне на политически практики. Инструментите на публичната политика са ефективни само ако държавата, от гледна точка на своя капацитет, и обществото, от гледна точка на собствената си организация, могат да ги използват.

Изборът на инструменти в голяма степен зависи от знанието и от преобладаващата теоретична парадигма за политиката. Теоретичното знание има значение на всеки етап от цикъла на политиките – то се използва като основен аргумент при проблематизацията или защитата на цели, но то придобива изключително значение на етапите, в които преобладават технологичните елементи на политиките. При преобладаващо значение на либералната парадигма на политиките, което характеризира настоящия етап в развитието на модерното общество, предпочитани са доброволните или пазарните инструменти, при които в постигането на публичните цели се включват недържавни субекти. Изборът на инструменти зависи и от втори критерий, който би трябвало да коригира влиянието на преобладаващата парадигма, но това зависи от ситуацията, в която ще се прилагат инструментите, и не отчита нейните особености. Пазарните и доброволните резултати се прилагат единствено и само, ако те водят до резултати и могат да произведат публична полза. За да се случи това, в конкретната ситуация трябва да съществуват и да действат недържавни субекти със значителен капацитет за публични политики. За използването на пазарните инструменти трябва да е налице успешно функциониращ пазар. Ако това не е така, използването на инструментите, въпреки съответствието им на преобладаващото знание, се проваля. Изборът на инструменти се прави в съответствие със средата, в която ще се прилагат, а не догматично – на основата на теоретично изведени норми.

Изборът на инструментите в политиките, програмите и проектите се прави независимо и с оглед на конкретната ситуация, в която ще се прилагат. По отношение на четвъртия етап в цикъла необвързаността и самостоятелността в разработването между трите равнища е най-изразена. Все пак, независимо от необходимостта инструментите да са избрани от гледна точка на приложимостта им в конкретната ситуация, избраните мерки в отделните елементи на пълния проектен цикъл обикновено си приличат поради общата парадигма на политиката, в рамките на която се прави изборът. Тази парадигма не влияе само на целеполагането, тя прониква и в преобладаващо технологичния избор на инструмент.

Поради различната степен на конкретност на политиките, програмите и проектите (единствено проектите се реализират, постигането на целите на програмите и проектите е следствие от реализираните ползи при осъществяване на проектите), инструментите на проектите са въведени в конкретни дейности, които трябва да дадат материализирани, доказуеми резултати. Етапът на осъществяване в проектите е етап на създаване на конкретни резулта-

ти. От тази гледна точка програмите и проектите могат да се разглеждат като инструменти за осъществяване на целите на политиките. Тази гледна точка не бива да се абсолютизира. При разработването на всеки от елементите на пълния проектен цикъл се формулират специфични цели и се търсят специфични инструменти за постигането им. Освен това различни заинтересовани участници присъстват в процеса на разработването им. Така че програмите и проектите не са просто инструменти за осъществяване на политиките – те са самостоятелни стъпки в постигането на целите им.

5. Оценка на политиката

На последния етап от процеса на публичните политики – оценката, се дава отговор на въпроса: „Работи ли политиката, постига ли тя своите цели?“ (Anderson 1984, р. 31). Всъщност политиките постигат целите опосредствено – чрез създаването на конкретни, материализирани резултати. Така въпросът за това, дали политиката постига своите цели се трансформира в два въпроса: „Какви резултати са „произведени“ от политиките?“ и „Каква е степента на съответствие между тези резултати и целите, за постигането на които са предприети политиките?“

Оценката на резултатите е оценка на промените в обществото, които не биха се случили, ако действията на институциите не бяха осъществени. „Колко безработица е погълната от политиката?“ „Какъв е ръстът на доходите в резултат на политиката?“ „Какво е състоянието на инфраструктурата в резултат на политиката?“ – това са въпроси, чиито отговори фиксират непосредствените резултати – продуктите от осъществяването ѝ. „Как се е променило подоходното неравенство?“ „Как се е променило социалното неравенство?“ „Как се е променил начинът на живот на необлагодетелстваните социални групи спрямо средните стандарти?“ – въпроси, чиито отговори са насочени към установяване на резултатите и въздействията от политиката.

В зависимост от това кой оценява политиката, различаваме два вида оценка – експертна и обществена. Тези оценки протичат по различен начин, зависят от различни фактори и имат различно значение в цикъла на публичните политики (вж. фиг. 5).

Експертната оценка се прави, за да се повиши рационалността на процеса на изработване и осъществяване на политиките. За провеждането ѝ се създава система от индикатори и източници за информация за тях, така че да се създадат условия за постоянен мониторинг върху процеса на осъществяване на дейностите, на създаване на резултатите и на постигане на целите. Експертната оценка се провежда на основата на индикатори и чрез рационални методи за събиране и анализ на данни и информация.

От своя страна експертната оценка се дели на множество подвидове, обособени на основата на различни критерии. От гледна точка на целите, за които се използва, експертната оценка се дели на:

1. Оценка на процеса и оценка на резултатите. Чрез първата се осъществява мониторинг за постигането на целите и резултатите, така както са планирани, докато чрез втората се анализира и доказва ползата, създадена от политиките.

2. Формираща и обобщаваща оценка. Първата доказва необходимостта от осъществяването на определени действия, а втората анализира опита и резултатите от осъществяването им. Тези подвидове имат съществено значение в пълния проектен цикъл. Формиращата оценка (т. нар. ex-ante оценка) се използва в етапа на одобрението на програмите и проектите. За провеждането ѝ се създават критерии, чрез които да се докаже дали конкретната програма или проект съответстват на политиката, в рамките на която се разработват. Обобщаващата оценка (т. нар. post-ante оценка) се използва, за да се докаже ползата от осъществяването в рамките на програмите и проектите дейности. Както формиращата, така и обобщаващата оценка се прави от по-високото равнище: за проектите – от организацията, която управлява програмата, за програмата – от организацията, която управлява осъществяването на политиката. Така в рамките на пълния проектен цикъл оценката осъществява връзката между трите елемента и създава условия за контрол от по-високото равнище към по-ниското.

От гледна точка на това, кой прави експертната оценка, различаваме вътрешна и външна (независима) оценка. Първата се извършва в организацията, която осъществява дейностите. Втората – от независима организация, която не е пряко свързана с осъществяването на дейностите. В проебладаващата част от случаите двете оценки се комбинират, за да повишат надеждността на резултатите и анализите.

Като цяло експертната оценка се използва, за да осигури доказателства, че политиките, програмите и проектите са разработени и осъществени толкова ефективно и ефикасно, колкото е възможно. Това означава, че оценките задължително въвеждат критерии за обществена полза и за цената, на която тя е създадена.

За разлика от експертната оценка, обществената оценка има друг механизъм на формиране и друга роля в цикъла на политиките. Експертната оценка е продукт на организациите – участници в процеса на политиките, а резултатите се използват за рационализация на процеса. Обществената оценка се прави от обществените групи и от индивидите, а поуките са за обществото като цяло – те влияят пряко на политическата система. Обществената оценка се превръща в политически нагласи, които формират политическото поведение и по този начин затварят цикъла на публичната политика. Това е естествен процес, който протича незабележимо и се проявява в условията на парламентарна демокрация най-вече по време на избори. В процеса на оценка се формират устойчиви поведенчески модели (обществени или на елитите), които в следваща политическа ситуация участват в преформулиране на публичната политика – косвено чрез изборите и непосредствено чрез общностите на политиката.

Обществената оценка не зависи от индикатори и от рационални методи, а от предварително формирани нагласи и очаквания. Обществената оценка

не е оценка на резултатите и ползите от политиките, а по-скоро реакция на гражданите спрямо състоянието на обществото. Дори много успешни мерки, които създават значителна полза, могат да не бъдат оценени от обществеността положително, ако общата социално-икономическа ситуация или основни пакозатели за нея са неблагоприятни. Освен това обществената оценка се влияе от „говоренето“ за политиката и от публично оповестяваната оценка на влиятелни организации или експерти. В ситуации, когато обществеността е склонна да вярва повече на критики на властта, отколкото на самата власт, обществената оценка за политиките може да бъде ниска, независимо от ползата, създадена от тях. Обществената оценка не е просто отражение на създаваната от политиките полза, а отражение, пречупено през призмата на преобладаващите нагласи.

Колкото и да изглежда абсурдно, обществената оценка може да изпреварва създаването на ползата, т.е. етапът на оценка може да изпреварва етапа на осъществяване. В този смисъл обществената, подобно на експертната оценка може да бъде разделена на формираща (ex-ante) и на последваща (post-ante). Обществеността има оценка за политиката още преди да се е случила. Тази оценка отразява „говоренето“ за политиката и относителното влияние на организациите, които подкрепят или отхвърлят планираните действия. Формиращата обществена оценка има значение дотолкова, доколкото тя засилва или намалява подкрепата за провеждането на политиките в зависимост от това, на кого вярва. Последващата обществена оценка отразява ползата, но отново през призмата на формираните нагласи и отново служи като коректив на влиянията в обществото и неговите сектори.

При наличието на възможности за разминавания между експертната и обществената оценка, въпросът, който възниква, е: „Успешна ли е политиката, която създава полза, но не се оценява благоприятно от обществеността?“. Този въпрос няма еднозначен отговор. Политиката, за която има доказателства, че създава обществена полза, не може да бъде оценена като неуспешна, но ако обществото не го знае, това се връща като бумеранг върху политическата система и опосредствено намалява рационалността на политиката. Ако обществеността не приема действията на институциите и не ги оценява положително, това увеличава времето и разходите за създаването на очакваните резултати, ако въобще процесът на тяхното създаване е успешен. При неблагоприятна обществена оценка, вероятността политиките да не се осъществят е голяма, защото обществото ще даде подкрепата си на друг участник в процеса на политиките, който предлага алтернативен вариант за решаване на проблема. При такава ситуация, дори изборите да са далеч напред във времето, съществуват условия за процеси на промяна в общността на политиката, което ще отложи решението във времето или ще оспори съществуващо вече решение.

Политиките трябва да създават обществена полза – това е оправданието за тяхното съществуване. В същото време обаче обществеността трябва да знае и да вярва, че политиките създават полза. Между двете – ползата от политиките и оценката на обществото за нея – няма задължителна връзка. Заинтересованите участници, включени в процеса на политиката, трябва да

гарантират създаването на ползата и едновременно с това да поддържат одобрението на обществените групи за предприеманите мерки.

* * *

Използването на концепцията за цикъла на политиките в практиките води до няколко съществени извода:

1. На всеки от петте етапа, независимо от това дали преобладават политическите (дневен ред, формулиране, вземане на решение), или технологичните (осъществяване, оценка) характеристики на политиките, различни заинтересовани участници влизат във взаимодействие и се конкурират за влияние и обществена подкрепа. На етапа на изработване на политическия дневен ред конкуренцията между заинтересованите участници е за възприемането на предлаганата от всеки от тях идентификация на проблема; на етапа на формулирането на политиката – за влизането в общността на политиката и за участие в държавно-обществения консенсус за целите на политиката; на етапа на вземане на решение – за включване и присъствие в процедурите; на етапа на осъществяване – за влияние при избора на инструмент; на етапа на оценка – за влияние върху обществената оценка. При този подход желанието за влияние върху политиката се декомпозира на отделни задачи, които предполагат различни умения и капацитет на заинтересованите участници.

2. Държавните организации – участници в процеса на политиката, нямат запазено влияние в процеса. Те присъстват задължително по силата на нормативната си власт, но това не гарантира влиянието им върху процеса. Те са в същата конкурентна среда, както и участниците, свързани с обществото.

3. Нито един участник няма запазено място в процеса на политиката. Дори той да придобие нормативна власт и място в процедурите на вземане на решение, влиянието му зависи от капацитета и поведението му. Успехът минава през разширяването на обществената подкрепа за неговата позиция, а не през натиск върху овластените институции.

4. На отделните етапи в цикъла на политиката различни заинтересовани участници получават влияние и достъп до процеса на изработване на политиките. Присъствието в осъществяването не се предшества задължително от участието в изработването на политическия дневен ред, както и участието в проблематизацията не гарантира присъствието във формулирането на политиката или във вземането на решения за нея.

5. Всички участници са заинтересовани от повишаване на рационалността на процеса, така че той да доведе до осъществяване на действия, които в максимална степен постигат целите, и при това го правят на приемлива цена. Това означава, че заинтересованите участници, особено тези от тях, които намират място в общността на политиката, дори и в периферията ѝ, трябва да се стремят към използването на рационални методи за идентификация на проблемите, формулиране на целите, избор на решение и оценка на резултатите. Така конкуренцията между заинтересованите участници за влияние вър-

ху политиката се превръща в конкуренция чрез аргументи и доказателства. Като следствие процесът на политиката от сблъсък на интереси се превръща в сблъсък на идеи и знание.

6. В реалния процес етапите не следват един след друг, нито пък са ясно очертани. Колкото по-подредено обаче тече процесът, толкова повече се увеличава степента на рационалност на политиките. Рационалността зависи не само от използването на рационални методи, а и от организацията на процеса и на неговите елементи.

Използването на концепцията за цикъла на политиките има важни следствия и за протичането и организацията на пълния проектен цикъл, който обвързва и операционализира подходите към решаване на проблемите на различните равнища на управление (от общностно към местно равнище) и в дълбочина на обществото (от институциите към локалните общности и техните организации):

7. Всеки от елементите на пълния проектен цикъл – политиките, програмите и проектите, следват един и същи цикъл.

8. Те се различават по общността, за която се отнасят, и по общностите от заинтересовани участници, които ги разработват и осъществяват.

9. Вертикалната връзка между тях се осъществява чрез изработването на целите, вземането на решения и одобрението за осъществяването и оценката им. Изработването на целите на програмите е операционализация на целите на политиката съобразно с особеностите на конкретната общност, както целите на проекта са операционализирани цели на програмата, в рамките на която той се разработва. Одобрението, както и оценката се извършват на по-горното равнище: за програмите – от организацията, която осъществява политиките, за проектите – от организацията, която осъществява програмата. Така административният контрол се заменя от съвместното участие в изработването на елементите на пълния проектен цикъл.

Библиография към II глава

- Anderson, J.* Public Policy Making: An Introduction. Boston, Houghton Mifflin Company, 3rd ed. 1984, 4th ed. 2000.
- Dahl, R. A., Ch. E. Lindblom.* Politics, Economics and Welfare: Planning and Politico-economic Systems Resolved into Basic Social Process. New York, Harper and Row, 1953.
- Howlett, M., M. Ramesh.* Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford University Press, 1995.
- Kingdon, J.* Agendas, Alternatives and Public Policies. Boston, Little Brown, 1984.
- March, J., J. Olsen.* Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York, Free Press, 1989.
- Muller, P., Y. Surel.* L'analyse des politiques publiques. Paris, Montchrestien, 1998.
- Pressman, J., A. Wildavsky.* Implementation. University of California Press, 1975.

Методи и практики за изработване на политики/програми/проекти

В първите две глави развихме тезата, че изработването на политиките е процес едновременно политически и рационален. Политическата характеристика е свързана с факта, че процесът на изработване протича като хоризонтално, равнопоставено взаимодействие между институции и организации. Публичните политики са резултат от този процес. Рационалната характеристика е свързана с възможността процесът на изработване на политиките да протича така, че да произвежда рационални решения, които в най-голяма степен постигат целите и/или решават проблема, при това на най-ниска цена. Първата характеристика е факт, втората – възможност, която може да се реализира или не в зависимост от определени фактори. Това, кои характеристики – политическите или рационалните, ще преобладават в действителния процес, зависи основно от поведението на участниците, от способността им да прилагат рационални методи при формулирането на собствените си визии, от капацитета им да ги представят на обществото и на останалите участници аргументирано и във връзка с публичната полза. Да прилагат рационални методи – това зависи от самите участници, най-вече от способността им да използват и да организират експертното знание. Да представят позициите си пред обществото – това зависи не само от техните умения, но и от характеристиките на средата, от преобладаващите ценности и идеи, от това дали включването и участието, прозрачността и общественият диалог са се превърнали в елементи на политическата култура.

Рационалност, която си пробива път сред сблъсък на частични интереси, би изглеждала невъзможна, ако всеки от участниците в процеса не се стреми към нея. Всъщност поведение, което да стимулира рационалността в процеса на изработване на политиките, е в интерес на всички потенциални участници. Всеки един от тях, включвайки се в процеса на изработване на политиките, се стреми да максимализира ползата си, т.е. да пренесе или поне да включи в политиките собствената си визия за развитието. Това е възможно, ако всички останали участници се убедят в правилността и осъществимостта на неговия проект за целите на политиките. Налагането на един проект, превръщането му в политика не е възможно без съгласието – заявено или не – на всички останали заинтересовани страни. Пренесени във всекидневие, тези абстрактни разсъждения изглеждат така:

Държавните организации – министерства, агенции и т.н., имат интерес от подкрепата на заинтересованите участници, за да реализират визията си за развитието на даден сектор или за решаването на конкретен проблем. В сегашните

условия на нарастваща независимост и икономическа свобода на индивидите те не могат да ги принудят да действат по определен начин. В огромната част от случаите те не могат да използват сила, затова им е необходим държавно-обществен консенсус, който да създаде среда за постигане на целите на политиките. Този консенсус обаче не се постига чрез просто убеждение, а чрез включване в изработването на целите и на инструментите на политиките. В резултат от включването обаче, самите цели и инструменти могат да бъдат преформулирани така, че да се стигне до държавно-обществен консенсус за политиките.

От своя страна обществените организации, независимо чрез какви интереси или идеи се идентифицират, имат нужда от държавните организации, за да максимализират ползата си и да пренесат защитаваните от тях визии за развитие в политиките. Лобизмът не е достатъчен в този процес, защото всяка обществена организация е в конкуренция с останалите. Интересите, зад които тя стои, са противоположни на други интереси, присъстващи в пространството на политиките по същия начин. Пътят на обществените организации към максимизиране на ползата в процеса на политиките минава през създаването на широка обществена подкрепа за защитаваните от тях идеи. Последното е невъзможно, ако тези идеи не са облечени в аргументи за публичната полза.

Дори рационалното поведение на всеки един от участниците може да доведе до нерационален процес на изработване на политиките и в крайна сметка до решение, което има ограничена връзка с проблема, заради който се предприема. Рационалното поведение на всеки един от участниците е предпоставка – необходима, но не и достатъчна. Другото условие е управлението на процеса на политиките и по-конкретно – на факторите, които са във връзка с рационалността: участието и неговото „подреждане“ в процедури, въвеждане на проектния принцип, организация на информацията, планирането (вкл. стратегическо) на дейността на държавните организации.

Настоящият наръчник е преди всичко наръчник за поведение и за използване на рационалните методи при формулиране и представяне на визиите за политики. Той не изчерпва възможните подходи, но систематизира проверени практики, които могат да помогнат на участниците в процеса на изработване на политиките да рационализират собственото си поведение в него. Той дава отговор не на въпроса „как да се доберем до публично финансиране“, а на въпроса „как чрез публични мерки да решим проблемите на гражданите и да постигнем целите, които съответстват на представата ни за бъдещето“. Това е въпрос, който стои както пред държавните институции, така и пред обществените организации.

1. Анализ на политики

Анализът на политики се обособява като специфична професионална дейност, 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?“.

Съществува значима разлика между изследването на политиката (Policy study) и анализа на политиката (Policy analysis). Последният, за разлика от изследването *на* политиката, е изследване *за* политиката, предназначено да повишава ефективността ѝ като дейност за постигане на определени цели и решаване на конкретни проблеми. Изследването на политиката няма за цел непосредствено да повлияе на реалния процес на вземане на решения (Naas, Springer 1998). То е научна област, която произвежда знания за свързаните с публичната политика теми: общности на политиката, цели и инструменти, резултати и въздействия на политиката, както и връзките (задължителни и ситуационни) между тях. От своя страна „анализът на политиката е приложна област, чието съдържание не може да бъде определено чрез отделянето му от други дисциплини, а само чрез съответствието му на определени времеви обстоятелства и на същността на проблема“ (Wildavsky 1990). Той е систематично сравнение на алтернативни политически практики (Weimer, Vining 1999), чийто резултат е „съвет“ към конкретен участник в процеса на изработване на политиката – държавна институция, обществена организация или отделна личност – какво решение на конкретен проблем удовлетворява постигането на определени цели.

Анализът на публичната политика е професионален, експертен, а не политически избор. Той важи за конкретна ситуация и за конкретен „клиент“. Анализът се прави за определена държавна институция или за обществена група, което значи от съответна гледна точка. Анализът е силно нормативен – въвежда цели, които се превръщат в критерии за систематичното сравнение, и силно персонифициран – въвежда целите на организацията или на личността, за която се прави. Ако това е така, ако анализът въвежда целите на организацията, за която се прави, то какво е основанието да го определяме като рационален подход?

Анализът на политиката следва логиката на процеса на изработване на политиката. Зад него стои идеята, че в процеса участват множество организации, които защитават различни интереси и идеи и всяка от тях се стреми да въведе в процеса собствените си цели и собствената си визия за проблемите и техните решения. Чрез анализа и неговото използване обаче тези визии се пречупват през конкретните ситуации и се „обличат“ в осъществими планове. Анализът не търси аргументи за предварително готови решения – ако беше така, то той не би бил рационален подход. Анализът на политиката търси решение на конкретна ситуация от гледна точка на определени ценности и това го прави рационален подход.

Логиката на анализа отразява логиката на цикъла на политиката. Той се извършва на стъпки, които съответстват на етапите в политическия цикъл. Това, което е основна критика към цикъла на политиката като идеален модел – последователността и обособеността на етапите в него, се превръща в предимство на анализа. Благодарение на логическата последователност в осъществяването на стъпките, анализът стига до рационални решения, които в най-голяма степен решават идентифицирания проблем.

Таблица 6. Етапи в цикъла на политиката и в анализа на политиката

Цикъл на политиката	Анализ на политиката
Съставяне на дневен ред	Идентификация на проблема
Формулиране на политиката	Формулиране на целите (операционализация на целите в критерии)
Вземане на решение	Анализ на алтернативните мерки (прогноза за последиците от въвеждането на възможните мерки)
Осъществяване на политиката	Избор на решение
Оценка на политиката	Мониторинг на политиката

В американската литература съществуват множество модели на анализ на политиката. Всичките те се обединяват от общата логика на цикъла на политиката. Тъй като анализът не е стандартизиран, не е превърнат в разработена и структурирана методология, всеки институт за публична политика, дори всеки изследовател може да разработи собствен модел, който обаче трябва да отговаря на родовите характеристики, посочени в табл. 6.

Един от моделите се различава значително – единствено в него като отделна стъпка е въведена спецификацията на клиента, т.е. на организацията или личността, за която са предназначени резултатите от анализа. Не случайно това се случва не в теоретично изведен модел, а в модел, който се прилага на практика от институт за публична политика. Самият институт не е непосредствен участник в процеса на политиката, а осъществява експертни функции в полза на конкретен – държавен или обществен – участник в процеса на изработване на политиките. Ето защо оценката на участника е задължителна – препоръките за действията, които следва да се предприемат, не са безотносителни към ценностите и капацитета на участника. Той действа в пространството на политиките според собствената си мисия и ценностната система, чрез която се идентифицира. Освен това той има определен, специфичен властови ресурс – от нормативна власт до обществено влияние – и от притежаваните ресурси зависят неговите действия и начинът на осъществяването им. Накрая участникът, за когото е предназначен анализът, има специфичен финансов и организационен капацитет, който определя възможностите му за действия в пространството на политиките.

Знанието, което създава анализът на политиката, не може да се схваща като абсолютно. В резултат на анализа не се достига до решение, което се тълкува като единствено вярно. То е вярно за конкретна ситуация и от гледна точка на ценностите, които са въведени в анализа и които съответстват на визията на организацията, за която анализът се прави.

Анализът на публичната политика е повече изкуство, отколкото наука и се основава преди всичко на интуицията на анализатора, а не на метода (Bardach, 2000). Въпреки това въпросът за методите е от съществено зна-

Таблица 7. Модели на анализ на политиката

<p>Weiner and Vining</p> <p>I. Анализ на проблема</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Разбери проблема 2. Избери цели и ограничения 3. Избери метод на решение <p>II. Анализ на решението</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Избери критерии за оценка 2. Изясни алтернативите 3. Оцени алтернативите 4. Препоръчай решение 	<p>MacRae and Wilde</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Дефиниране на проблема 2. Дефиниране на критерии 3. Набиране на алтернативи 4. Избор на начин на действие 5. Оценка на политиката след осъществяването ѝ
<p>Patton and Sawicki</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Провери, определи и детайлизирай проблема 2. Въведи критерии за оценка 3. Идентифицирай алтернативните политики 4. Оцени алтернативните политики 5. Покажи и разграничи алтернативите 6. Въведи, проследи и оцени политиката 	<p>Urban Institute</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Дефиниране на проблема 2. Идентификация на целите 3. Избор на критерии 4. Спецификация на клиента 5. Калкулиране на цената на всяка алтернатива 6. Оценка на ефективността на всяка алтернатива 7. Представяне на изводите
<p>Weiner and Vining</p> <p>I. Анализ на проблема</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Разбери проблема 2. Избери цели и ограничения 3. Избери метод на решение <p>II. Анализ на решението</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Избери критерии за оценка 2. Изясни алтернативите 3. Оцени алтернативите 4. Препоръчай решение 	<p>Hill</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Дефинирай проблема 2. Идентифицирай алтернативите 3. Измери алтернативите 4. Приложи методи за решение 5. Избери алтернатива 6. Приложи решението

чение, тъй като чрез тях се осигурява надеждността на информацията, на основата на която се прави анализът. Всеки етап от анализа на публичната политика е специфично предизвикателство пред анализатора и предполага използването на конкретни методи. Рационалността на подхода е повече в последователността на осъществяваните стъпки, отколкото в разработването на цялостна методология.

От всичко казано дотук става ясно, че анализът на политиката не съвпада с рационалния модел на решаване на проблема. Той се стреми да се приближи до него, като възприема логиката на традиционния подход, но има ограничения, които се дължат на особеностите на публичните проблеми и на публичния сектор като цяло.

Таблица 8. Сравнение между класическия модел на решаване на проблем и ограниченията на анализа на политиката (Цит. по Saint-German M.¹)

Класически рационален модел на решаване на проблем	Ограничения за приложението на рационалния модел в анализа на политика
Дефиниране на проблема	Проблемите са свързани
Дефиниране на обществените ценности	Не съществува съгласие за обществените ценности
Идентификация на всички алтернативи	Ограничено време, ограничено знание
Оценка на алтернативите	Ограничена предсказуемост
Избор на оптимална алтернатива	Натиск за избор на решение
Осъществяване на оптималната алтернатива	Кратък времеви хоризонт за постигане на резултати

Заради тези ограничения анализът на политики се различава съществено от класическия подход. Той е непосредствено насочен към практиката (не към знанието), към конкретната ситуация (не към повтарящите се връзки и идеалните модели), към ограничени, локализирани проблеми (не към структурните проблеми), към вземането на решения (не към истината) – той е занаят, не е наука.

Идентификацията на проблема е първата стъпка в анализа на политиката. Нейното осъществяване трябва да доведе до ясна формулировка на проблема, по отношение на който ще се предприемат мерки. Тази формулировка трябва да послужи като предпоставка за изработване на целенасочено действие.

Обикновено проблемите се схващат като очевидни – определени групи или отделни граждани изразяват недоволства и формулират проблеми, които им се струват важни. В условията на плуралистична демокрация те очакват формулираните от тях проблеми да бъдат решени от овластените институции. На това всекидневно равнище проблемите се формулират така: „пенсиите са ниски“, „не мога да си платя лекарствата“, „пътищата са с дупки“, „заплатите са ниски“, „осигуровките са високи“. Идентификацията на проблема в анализа на политиката трябва да отиде отвъд привидността и да отговори на въпросите: „Съществува ли такъв проблем?“, „Може ли той да се тълкува като публичен?“, „Може ли нещо да се направи, за да се реши този проблем?“.

Защо си задаваме тези въпроси? Най-вече защото не всеки проблем се нуждае от публични мерки, за да бъде преодолян. Индивидуалните проблеми, както и временните проблеми не налагат публична намеса. За да продължи по-нататък, анализът на политиките трябва да докаже, че става дума за колективен, групов проблем, който не може да се преодолее от само себе си, вследствие на естествените процеси.

Да се докаже, че един проблем не е просто широко разпространен (обхваща много хора), а е групов – това означава да се докаже връзката между опре-

¹ Saint-German, M. Course notes on policy analysis, <http://www.csulb.edu/~msaintg/ppa670/670menu.htm>

делени групови характеристики и съществуването на неблагоприятния факт, тълкуван като проблем. Широко разпространените факти не са обект на политиките – те са проява на друг проблем, който стои зад тях и който би могъл да бъде атакуван чрез публични действия. Груповите проблеми обаче са обект на политиката – те засягат определени граждани като следствие от тяхното положение в структурата на обществото и това вече е достатъчно основание за намеса. Първото нещо, което идентификацията на проблема трябва да докаже, отивайки отвъд привидността, е, че не става дума за индивидуален, бил той и широко разпространен проблем, а за колективен, публичен проблем. Без това доказателство анализът на политиката се превръща в безпредметен.

Самият проблем трябва да бъде ясно формулиран като „недостиг“ или като „излишък“ (Bardach 2000). Когато сме достигнали до подобна формулировка, това означава, че сме достигнали до същността на проблема и можем да пристъпим към търсене на варианти за неговото решаване. Подобна формулировка означава, че сме открили нарушеното равновесие, което на повърхността се проявява под формата на граждански недоволства, противоречия и конфликти. Те не са проблем сами по себе си – проблем е това, което обяснява произхода им. Точно тук е мястото на проблематизацията, т.е. на избора на обяснение на проблема. Недоволството от ниските заплати в сферата на образователната система се дължи на ниските бюджетни разходи, предназначени за този сектор (I вариант на проблематизация – недостиг на средства), или на поддържането на всеобхватна образователна инфраструктура (II вариант на проблематизация – неефективни образователни организации). Тук не става дума за научен спор, а за избор на обяснение, който зависи от рационални доказателства, но и от предварително формирани идеи на анализатора. Всъщност ако сравним двата варианта, става дума за два различни проблема. Идентификацията трябва да избере един от тях, защото ако приеме и двата, анализът няма да е в състояние да изработи целенасочен план за действие, който при осъществяването си да произведе благоприятни резултати.

Разсъжденията върху следващия въпрос – „Може ли да се направи нещо, за да се реши съществуващият проблем?“, трябва да създаде доказателства за това, че проблемът не може да бъде решен по друг начин, освен чрез целенасочени публични действия. Това означава да се докаже, че естествените процеси, индивидуалните дейности и пазарът не могат от само себе си и при съществуващите условия и практики да преодолеят проблема. Това означава да докажем неспособността на пазара и на държавата (сама и чрез традиционни форми на намеса) да решат проблема. С такава цел си задаваме поредици от въпроси (Weimer, Vining 1999): „Има ли пазарни отношения в сектора на проблема?“, „Според теорията пазарът може ли да регулира този сектор?“, „Ако да – какво му пречи да регулира сектора?“, „Ако не – какви държавни регулации има в сектора?“, „Защо те не дават резултати?“ и т.н. Отговорите на тези въпроси очертават посоката, в която трябва да търсим решението на въпроса. Вариантите са няколко: към либерализация на пазара, към подкрепа и стимулиране на пазара, към държавна регулация, към включване на непазарни субекти в постигане на целите, легитимирани чрез овластените институции. Става дума за алтернатив-

ни подходи, само един от които вследствие на разсъжденията и използването на съответни качествени и количествени методи за набиране и обработка на информация ще се окаже ефективен и приложим. По повод на нашия случай – ниските доходи в образованието, от теорията знаем, че пазарът не е добър организатор на сектора; в същото време смесеното финасиране на образованието от държавата и от общините, както и съществуващите регулации, водят до неефективно разпределение на ресурси. Подобно разсъждение ни води в посока към промяна на съществуващата регулация и организация на сектора.

Основната грешка при идентификацията е проблемът да се подмени с решението (Bardach, E. 2000). В цитирания случай грешка е проблемът да се формулира като недостатъчно бюджетно финасиране за образованието или неефективна образователна инфраструктура. И двете формулировки са неправилни, защото всяка от тях предопределя решението, до което трябва да стигнем по логичен и максимално рационален път.

Формулирането на целите и на критериите за оценка на алтернативните решения са втората стъпка в анализа на политиките. Всъщност тази стъпка има две съставни части: първата включва формулирането на практическите цели (какво искаме да постигнем), а втората – формулирането на целите, свързани с ценностите, с представата за това какво общество или общност искаме да бъдем (на какви принципи трябва да отговарят политиките).

Първата задача – формулирането на практическите задачи – е непосредствено свързана с твърденията, формулирани като резултат от идентификацията на проблема. За да се формулират целите, твърденията за проблемите трябва да се преформулират в позитивни желания. Ако причина за ниските доходи от труд в образованието са следствие от неефективно функциониране на организациите в сектора, то практическата цел е повишаването на ефективността в сектора. Тази цел се декомпозира в задачи, които са по-конкретни и непосредствено осъществими. Докато целта се формулира чрез абстрактни понятия и очертава желаното състояние, задачите се формулират конкретно и са насочени към постигането на конкретни резултати. Ако целта е повишаване на ефективността в сектора, конкретните задачи ще са свързани с промяната в статута и механизмите на функциониране на образователните институции и постигането на баланс между разходите и предлаганите услуги.

Целите, свързани с ценностите, имат друго значение. Те показват на какви принципи трябва да отговарят политиките, за да бъдат допустими и да могат да бъдат възприети и въведени в общността, за която се отнасят. Съвременният анализ на политики въвежда три задължителни цели и във връзка с тях тълкува възможните алтернативи. Това са ефективността, общностната справедливост и осъществимостта (приложимостта). При този подход и без да навлизаме в детайлите, би следвало да кажем, че политиките, независимо от конкретното им съдържание, трябва да отговарят на определени икономически критерии, на определени социални и общностни критерии и накрая на определени технически, политически и административни критерии.

Зад въвеждането на тези принципи, още повече зад тълкуването им и съответното им превръщане в показатели, стои определена представа за об-

ществото такова, каквото следва да бъде. Именно във въвеждането на тази представа се крие нормативният характер на анализа на политиките. Разсъжденията в него са подчинени на приемането на определени ценности за основни и определящи за избора на практики. Пак тук се крие и относителният характер на знанието, което анализът на политиките създава, както и привидно абсурдната възможност за една и съща ситуация и по повод на един и същи проблем да се разработят взаимно отричащи се анализи. В обществото или в конкретна общност няма съгласие за ценностите. Затова в анализите се въвеждат различни ценностни системи, операционализирани в специфични критерии, които отразяват едновременно преобладаващата парадигма на политиката (знанието за политиката), ценностната идентификация на участника в политиката (мисията на организацията) и личните убеждения на анализатора (идеи на експерта). И трите елемента имат значение и не съществува и не може да съществува правило кой от тях трябва да надделее.

Трите цели, свързани с ценностите, които вече формулирахме – ефективността, справедливостта и осъществимостта, – съответстват на сега преобладаващата парадигма на политиката. Възможни са и други подходи: да въведем допълнителни цели – европейска интеграция например, или да пренебрегнем една от цитираните цели – ефективността, при преобладаващо колективистични подходи, или точно обратното – справедливостта, при подчертано пазарни подходи. Кой подход ще следваме, зависи от избора на ценности, които въвеждаме в анализа. Дори да пренебрегнем тези възможни подходи и да приемем минималистичния подход, свързан единствено с преобладаващата (либералната) парадигма на политиката, дори и в този случай възникват проблеми. Кое е по-важно – да приемем решенията, които удовлетворяват ефективността, или тези, които отговарят на социалните критерии, или пък тези, които лесно и без големи разходи могат да бъдат осъществени? И още – какво точно да разбираме под ефективност, справедливост или осъществимост? Конкретният анализ трябва да отговори на тези въпроси, което означава да възприеме определени ценности.

Критериите са показатели за постигане на задачите. Въвеждаме ги като задаваме въпросите: „В каква степен с конкретно действие (което оценяваме) ще модернизираме образователните институции?“ (ефективност, разбрана като степен на постигане на задачите), „Колко средства ще са необходими, за да се променят механизмите на функциониране на образователните организации?“ (цена), „Как ще повлияе реформата на масовия достъп до образование, каква част от децата ще бъдат с нарушен достъп до образование?“ (справедливост, разбрана като масов достъп до образование), „Съществува ли достатъчен административен капацитет, за да се осъществят мерките?“ (административна осъществимост), „Налице ли е политическа подкрепа за алтернативата?“ (политическа осъществимост). Чрез отговорите на тези въпроси се формулират конкретни критерии.

Критериите за ефективност, разбрана като степен на постигане на задачите, „приземяват“ целите и ги правят осъществими. Целта е абстрактна, въ-

ведена с критерий – тя става осъществима. Лисабонската цел – пълна заетост, не означава нищо, или по-скоро означава много неща. Въведена с критерия 70% от активното население между 15 и 64 години със заетост, тя освен ясна, се превръща и в осъществима, поне като план.

Почти всеки анализ на политики въвежда **икономически критерии** – критерии за цена (директни разходи, косвени разходи, неустойностими разходи, капиталови разходи, алтернативна цена и т.н.) и критерии за полза (директни ползи, косвени ползи, нарастване на нетното богатство и т.н.). Формулирането на икономически критерии зависи от типа икономически анализ, който ще се прилага.

Социалните критерии се формулират във връзка с тълкуването на справедливостта и особено на влиянието на мерките върху структурите на неравенство. Политиките имат разпределителен (от производителен сектор към непроизводителен), а често и преразпределителен (от богати към бедни социални слоеве) характер. В каква степен подобни въздействия са допустими – това зависи от възприетите ценности. Поради тази причина социалните критерии предизвикват още повече спорове и трудно могат да бъдат стандартизирани. Все пак има критерии, които се смятат за политически коректни, независимо от конкретните ценности: антидискриминация, равно третиране, целенасочена подкрепа за необлагодетелстваните и т.н. При формулирането на социалните критерии трябва да се имат предвид следните въпроси: „Как ще се отразят мерките на неравенството във вертикален план (богати–бедни) и в хоризонтален план (между поколенията, между професиите, между половете и т.н.)?“; „Кои са печелившите групи?“; „Има ли губещи групи?“. В зависимост от сектора или от конкретния проблем, влиянието на мерките се търси по отношение на различни стратификационни структури: според местожителство, доход, гражданство, етническа принадлежност, пол, възраст, семейно положение, образование и квалификация, здравен статус и т.н.

Третата група критерии са свързани с третата идентифицирана цел – осъществимост. В рамките на **критериите за осъществимост** се въвеждат три подгрупи критерии: технически критерии (съществуват ли технически средства или съответни технологии, чрез които алтернативната мярка може да бъде осъществена), критерии за политическа осъществимост (в каква степен алтернативата е приемлива за основните заинтересовани страни)¹ и административни критерии (за капацитет за осъществяване – състав със съответни умения, пари, експертиза, технически средства и т.н.).

Ако се върнем към примера, който използваме – проблема за ниските заплати в сектора на образованието, можем да въведем следните критерии: влияние върху доходите от труд в образованието, преки разходи за осъществяване на реформата, влияния върху публичните разходи за образование: динамика на държавните и местните разходи, индивидуални разходи за образование, динамика на достъпа до образование, губещи групи, динамика на безработицата

¹ За установяване на политическата осъществимост се прилага специфичен метод – анализ на заинтересованите страни, представен по-надолу в текста.

в сектора, наличие на административен капацитет, който да осигури функционирането на училищата след реформата и т.н.

Грешката при формулирането на критериите е да ги въведем като абстрактни понятия, които не подлежат на наблюдение или измерване, а се нуждаят от допълнително тълкуване. Равенство между мъжа и жената не е критерий – то е цел, равното представяне на половете в управлението на училищата е критерий. Критериите операционализират целите и позволяват чрез тях да се измерва степента на постигането им.

Следващата стъпка в анализа на политиките е **изработване на алтернативните мерки и прогноза за последиците от въвеждането им**. И тази стъпка, подобно на предходната, се състои от два елемента. Осъществяването и на двата от тях е комбинация от използване на знание и въображение.

Изработването на алтернативите представлява съставяне на списък от възможни решения на идентифицирания проблем. Първоначално стремежът е да се състави изчерпателен списък от алтернативи, който след това се намалява, така че алтернативите, оценявани на следващия етап в анализа, да не надхвърлят 4–5 варианта на решения. По-големият брой ще разсеете ранжирането според критериите и няма да позволи да се вземе решение, за което са налице достатъчно предварителни доказателства за ползата от него. Важно е обаче първоначално да се мине през максимално изчерпателен списък. Иначе е възможно да се пропусне някоя алтернатива, която макар и непопулярна или звучача нереално, да се окаже не просто приложима, но и успешна.

Къде се крият алтернативите? Основно в миналия политически опит, което означава в изследванията на политиката (въпросът е: „какво е правено и какво се прави?“), и в нормативните теории за необходимите практики, което означава в социалните науки (въпросът е: „какво трябва да се прави?“). Като следствие, изработването на алтернативите се прави чрез преглед на литературата и чрез включване на експерти и учени от областта на социалните науки. Въпреки че става дума за много важен източник за изработването на алтернативите, той не може да се схваща като единствен. Съществуват и други източници, които не предлагат систематично знание за алтернативите, но не бива да се подценяват, защото при генерирането на алтернативите най-важна е изчерпателността. Всяка идея може да се окаже вариант за решение. Алтернативите са плод на човешкото въображение. Решения, които отдавна са се превърнали в институции и с които така сме свикнали, че не си представяме друг вариант за организация на определена дейност, първоначално са се появили като идеи и вироятно са изглеждали абсурдно.

Възможните източници на алтернативи могат да се систематизират по следния начин:

1. Сегашните практики или липсата на действие. Въпреки че е идентифициран съществуващ проблем, това съвсем не означава, че практиките, които се прилагат във времето на неговите прояви, трябва да се отхвърлят от списъка на възможните алтернативи. Практиките може и да не дават желаните резултати, но може да няма с какво да ги заменим поради липса на административен

капацитет, политическа допустимост или друга причина. Така че една от сравняваните и оценявани алтернативи винаги е свързана със status quo.

2. Опитът на други общности с подобни проблеми. Следвайки този подход, трябва да си даваме сметка, че не съществува мярка, която да създава резултати при всички условия и без отношение към конкретната икономическа, политическа и културна среда. Кейнсианските техники на регулиране на съвкупното търсене дават резултати до началото на 70-те години, след което опитите за адаптирането им са само теоретично упражнение. Простото пренасяне на политика от САЩ към Европа и обратното води до съществени различия в резултатите от нея. Икономическата политика, насочена към предлагането, се отразява благоприятно на икономическите резултати, но влошава като цяло, включително и в САЩ, социалните показатели.

Необходимо е при генерирането на алтернативите да отчетем особеностите на средата, в която ще ги прилагаме. Политиките дават определени резултати в конкретна среда и съвсем други – включително нежелани, в среда с крайно различни параметри. Затова в професионалния анализ на публичната политика параметрите на средата, както и времевите параметри са най-важните променливи, които ни дават основание да определяме дадена политика като възможна и осъществима. При формулирането на политическите алтернативи анализаторът не разсъждава по принцип върху алтернативите, а върху техните последици. Политическите алтернативи са желани или не само от гледна точка на това, какво бихме постигнали чрез въвеждането им в конкретната среда и ситуация. Следователно анализът се нуждае не просто от информация за случаите на публична политика, а от изследване на алтернативните, вече състояли се политики.

При генерирането на алтернативите, освен отговор на въпроса „какво са правила или правят другите“, трябва да отговорим и на следващия въпрос „възможно ли е това да се направи в общността, за която става дума?“. Това означава да се оцени дали средата ще реагира благоприятно в процеса на осъществяване на политиката. Анализаторът разсъждава върху две неща: каква е вероятността препоръчаната политиката да постигне очакваните резултати и в каква степен тя ще реализира формулираните цели. Отговорът на този въпрос минава през анализа на основни параметри на средата, които са във връзка с постигане на резултатите и ефектите от политиката. Съществуват фактори, които стимулират постигането на ефективна намеса и липсата им е достатъчно основание да се смята, че алтернативата ще срещне трудности при въвеждането.

Първата група фактори, които имат връзка с постигането на ефективност при пренасянето на практики, е свързана с институционалния ред. Както основните принципи за излъчване и функциониране на политическата власт (избирателна система, разделение на властите, териториално-административно деление), така и вече институционализираните публични политики (обществено осигуряване, организация на здравеопазването, на образованието и т.н.) очертават институционалния ред, който трябва да усвои и осъществи новата алтернатива. Основният проблем в тази връзка е доколко промяната на поли-

тиката се вписва в съществуващия институционален ред или доколко тя налага радикални структурни промени в него. Ако промяната е радикална, това може да предизвика обществено и политическо несъгласие, в случай че са засегнати интереси и позиции на определена част от политическия елит, или пък съпротивата на обществени групи, най-вече на тези, които са включени в съществуващия институционален ред – професионални групи, бюрокрация, корпоративни организации и др.

Втората група променливи, които следва да бъдат анализирани, за да се оценят възможностите за ефективен пренос на практики, са свързани с политическата култура и обществените нагласи и очаквания.

Третата група променливи засягат характеристиките на обществената психология. Съществена част от инструментите на публичната политика са насочени към мотивацията на отделни обществени групи и непосредствената им цел е да променят поведението на хората, като го насочат в определена желана посока. Резултатите и ефектът от този тип намеса са най-несигурни. Анализаторът следва да оцени доколко препоръчаната политика ще предизвика очакваното поведение в съответната обществена група: дали повишаването на доходите на пенсионерите ще стабилизира политическото им поведение, дали освобождаването от данък печалба ще повиши инвестиционната активност и др.

Установяването на рисковете за ефективността на една или друга алтернатива не е причина за отхвърлянето ѝ. Рационалният избор на политика зависи от формулираните цели, а не от осъществимостта ѝ – последната подлежи на подобрене. Все пак, ако се установи голямо разминаване между средата, в която са прилагани конкретни практики, и средата, в която евентуално ще ги прилагаме, те следва да отпаднат от списъка с възможни алтернативи.

3. Идеалните модели, обосновани и развити в социалните науки. Това е важен източник на алтернативи, но използването му носи в себе си възможност за допускане на съществена грешка – анализаторът може надцени собствените си убеждения за „правилния“ идеален модел. Съществено условие е анализаторът да забрави предварителните си теоретични нагласи. Той може да е убеден либерал и да смята, че либералните ценности, индивидуализмът, свободният договор и свободният пазар са в основата на общественото благоденствие и просперитет. Формулирането на алтернативните политически решения обаче следва да е изчерпателно, а не да се ограничава предварително в резултат на научни убеждения.

4. Родови класификации на инструментите на политиките. Този източник е изключително важен в случаи на непознати, нововъзникващи проблеми или тогава, когато предишният опит е неприложим в средата, за която става дума.

5. Идеи на опонентите на status quo. Критиката към съществуващите практики е важен източник на алтернативи. Възможно е тези идеи да не са напълно структурирани, дори може да изглеждат нелогични. Те обаче имат предимството да дават другата гледна точка и да търсят другите, противоположните практики.

6. Очаквания на засегнатите от проблема. Този източник на алтернативи също има голям потенциал, но трябва да се използва внимателно, защото чрез него можем да стимулираме очакванията от политиките и по този начин да усложним ситуацията, изследвайки я.

След генерирането на максимално изчерпателен списък от алтернативи, анализаторът трябва да ги огледа и да отхвърли тези от тях, за които дори без детайлна оценка, съществуват основания да бъдат определени като неприложими. Такива са:

- алтернативите, които са прилагани или изработени за обществена среда с много различни характеристики;
- алтернативите, които противоречат на това, което в общността се приема за политически коректно, т.е. тези, които очевидно противоречат на възприетите политически ценности;
- алтернативите, за които не съществуват разработени технологии, и т. н.

Няма рецепта за това, колко алтернативи трябва да останат в списъка, който ще се оценява. Четири-пет алтернативи изглеждат добра норма, защото при този брой едновременно са изпълнени две условия: от една страна, налице е достатъчен избор, от друга – последващите стъпки – прогнозата за последиците и ранжирането, ще могат да бъдат осъществени без много допълнителни разходи и с необходимата достоверност. Трябва да си даваме сметка обаче, че една от оценяваните алтернативи задължително е актуалната практика, дори тя да е липса на действие. Този подход е свързан с разбирането, че необходимостта от промяна в практиките, което е свързано с разходи и промяна в разпределението на ресурсите, трябва да се докаже и обоснове. Това означава да се докаже, че актуалната практика е по-лоша от други възможности.

Следващият елемент в рамките на тази стъпка от анализа е **прогнозата за последиците от въвеждането на алтернативите в конкретната общност**, където се проявява идентифицираният проблем. Прогнозирането е сложна изследователска дейност, осъществяването на която изисква познаването и използването на конкретна методология. Все пак съществуват няколко общи правила, които следва да се имат предвид.

Вече разработените критерии имат значение за осъществяването на тази задача – те задават показателите, по отношение на които ще се търсят въздействията на алтернативите. Ако сме въвели критерий „масов достъп до образование“, то това означава да направим прогноза за последиците от приложението на избраните алтернативи по отношение на масовия достъп и да отговорим на въпроса „в каква степен ще бъде ограничен той“. Или ако сме въвели критерий за ефективност при постигане на целта 30% увеличение на доходите от труд в образованието, то това означава да прогнозираме каква е вероятността всяка от алтернативите да постигне този критерий.

Следвайки този подход, трябва да отговорим на следните въпроси: „В каква степен всяка от алтернативите ще постигне практическите цели?“, „Каква ще е цената на всяка една от алтернативите?“, „Каква ще е социалната цена на всяка една от алтернативите – какъв ще е делът на губещите?“, „Политически

приемлива ли е всяка от алтернативите?“, „Съществува ли административен капацитет за осъществяването на всяка една от тях?“. С други думи, трябва да прогнозираме промените, които ще предизвика приложението на алтернативите по отношение на всички основни групи критерии.

Съществуват множество методи за прогнозиране. Най-често прилаганите в анализа на политиките са интуитивните (или качествените): Делфи, разработване на сценарии, изследване на осъществимостта (feasibility study). При използването на тези методи основната трудност е свързана с подбора на участниците, с тяхната подготовка и капацитета им да съдействат за изработването на прогнозите.

Количествените методи за прогнозиране се смятат за по-точни. Неудобството при използването им в анализа на политиките е свързано с необходимостта те да се прилагат от професионалисти, които да осигурят достоверността на резултатите от тях. Най-често се изграждат теоретичните модели, които въвеждат основни променливи и вероятностни връзки между тях. Те се използват, за да се прогнозират резултатите при промяна на една или повече от променливите. Използват се още екстраполации, регресионни анализи и др. под.¹

Почти всеки анализ на политики включва икономически анализ при прогнозата за последиците от алтернативите. Това е т. нар. дисконтиране, чиято цел е да преоцени сегашни парични потоци в бъдещето. Необходимостта от подобен икономически анализ се налага поради факта, че политиките се въвеждат в продължителен период от време и достигат оптимални резултати определено време след окончателното им въвеждане. Това отлагане на създаваните резултати във времето налага използването на дисконтирането, защото оценката на цената на алтернативите към момента на тяхното изработване не би отчела влиянието на множество фактори и би изкривила резултатите от прогнозата.

Освен икономически анализ, при прогнозирането се прави и политически анализ и анализ на осъществяването. По същия начин както и при дисконтирането, тези анализи се налагат заради продължителния период на въвеждане на всяка от алтернативите в практиката и свързаната с това възможност съществени политически и административни фактори да се променят и да повлияят по специфичен начин на резултатите. Целта на политическия анализ е да се оцени поведението на основните политически актьори по повод на различните алтернативи. От своя страна анализът на осъществяването цели да оцени динамиката във времето на факторите, които ще улеснят или затруднят въвеждането на всяка една от алтернативите. Често използваните методи при този вид анализ прилагат теорията на игрите, за да предвидят резултатите от алтернативите.

Използването на изследователските методи в анализа на политики е представено по-нататък в текста. Отделихме прогнозните методи заради

¹ Количествените методи в анализа на публичните политики са разработени от проф. Тодор Танев.

спецификата им и още, защото използването им не може да се избегне или заобиколи. Прогнозирането е трудно за осъществяване – то увеличава времето и разходите за провеждане на анализа на политиките, но то е основен елемент в анализа. Без него анализът губи смисъл – той може да създаде аргументи за едно решение, но не може да създаде доказателства за рационален избор на решение.

Четвъртата стъпка в анализа на политиката е именно **изборът на решение**. За да се направи тази стъпка, задължително е предходните вече да са осъществени. Това означава да са формулирани целите и критериите, от една страна, и алтернативите с техните последици – от друга. Оттук нататък логиката на рационалния избор е следната: сравнява се съответствието между последиците от алтернативите и критериите за постигане на целите.

Следвайки тази относително проста схема, стигаме до таблица 9:

Подобна таблица може да ни разколебае във възможността, а и в необходимостта да следваме рационалния подход. Той изглежда привидно неприложим, защото не съществува една алтернатива, която да удовлетворява всичките цели. При това при този пример ние сме се абстрахирали от възможното противоречие между критериите за една цел и сме въвели приблизителна обща оценка. Така например по отношение на политическата приемливост може да има противоречие между вероятността алтернативата да бъде възприета от политическите актьори и вероятността тя да бъде обществено подкрепена. По същия начин – по отношение на икономическата оценка, възможно е една алтернатива да води до намаляване на преките публични разходи в перспектива, но да е свързана с непосредствени големи разходи за осъществяване. От таблицата излиза, че всяка алтернатива има своите предимства. В този случай изниква въпросът: „Коя алтернатива да изберем?“:

- тази, която в най-висока степен постига практическата цел?
- тази, която ще доведе до чувствително намаляване на преките публични разходи?
- тази, чието въвеждане ще струва най-малко?
- тази, за която има най-голяма политическа подкрепа?
- тази, за която има най-голяма обществена подкрепа?
- тази, която ще бъде най-лесно осъществима от административна гледна точка?

Няма еднозначен отговор на този въпрос. Необходимо е предварително приоритетизиране на целите, което да изведе на преден план една от възможните цели. Другата възможност е да се търси оптималност, като чрез ранжиране се открие тази алтернатива, която в най-голяма степен удовлетворява всичките цели. Последният подход от рационална гледна точка изглежда добър, но всъщност не е, защото това би означавало в повечето случаи да се обоснове необходимостта от запазването на сегашното състояние, т.е. да не се предприемат действия. Тъй като става дума за политики, а в политиките се правят избори и се въвеждат ценности, по-добрият вариант е ранжирането да

Таблица 9. Примерна схема за съответствие между цели и алтернативи

Цели Алтернативи	Критерии	Повишаване на доходите от труд	Цена на алтернативата	Влияние върху масовия достъп	Политическа приемливост	Административна осъществимост
Увеличаване на държавните разходи за образование		Високо съответствие	Висока цена	Непроменено	Относителна възможност	Относителна възможност
Намаляване на броя на учителите чрез административни мерки		Високо съответствие	Ниска цена	Намаляване на качеството на услугата	Относителна възможност	Висока възможност
Увеличаване на финансовата независимост на училищата		Относително съответствие	Ниска цена	Силно ограничаване на достъпа	Относителна възможност	Ниска осъществимост
Въвеждане на ваучерна система		Високо съответствие	Ниска цена Висока цена за осъществяване	Относително ограничаване	Неприемливо	Липса на административна готовност
Запазване на практиките		Не може да се постигне целта	Ниска цена	Запазване на достъпа	Приемливо	Осъществимо

се предшества от приоритетизиране, така че различните цели, а дори и отделните критерии в тях да придобият относително различна тежест. Така става възможно да се посочи алтернативата, която едновременно удовлетворява рационалния и политическия подход.

Често в анализите на политиките се приоритетизира една-единствена цел и тя, по-точно критериите, в които е операционализирана, се използва като основно мерило за избора на алтернатива. Поради преобладаващата парадигма на политиката икономическият подход и целите, свързани с икономическата ефективност на политиките, придобиват изключително значение за анализа. Това е и причината един от най-разпространените методи за избор на решение да е анализът цена/полза (*cost-benefit analysis*) и неговата разновидност – анализът цена/цели (*cost-efficiency analysis*). Тези модели пренасят икономическия подход в избора на политика. Зад приложението му и особено зад абсолютизирането му стои надценяването на икономическата ефективност (минимизиране на разходите и максимизиране на ползите) като основно мерило за избора на политика. В резултат на използването му се избира тази политическа алтернатива, която е с най-ниска цена. Приложимостта на този метод в анализа на политиките и особено приемането му като основен при вземането на решения за политиките зависят от две неща. От една страна – от това дали икономическата ефективност е припозната като определяща цел. От друга – от това дали ползите от приложението на алтернативите могат да бъдат остойностени. Първото основание – както за използването, така и за отхвърлянето – е свързано с ценностен избор и ясен отговор на въпроса: „Допустимо ли е политиките да постигат цели на всяка цена?“. Второто основание – могат ли ползите да се остойностят – е техническо и обикновено води до отхвърляне на приложението на икономическите методи за избор. Независимо от опитите да се въвеждат критерии, чрез които да се остойностяват ползите в традиционно публични сектори, като социални услуги, здравеопазване, образование, ако ползите нямат цена, анализът цена/ползи по-скоро не бива да бъде използван като метод за определяне на избора. Единствено първата му стъпка – идентифицирането на ползите и категоризацията им от гледна точка на цена и полза – може да бъде използвана в друг тип анализ (Weimar, Vining 1999, p. 259).

Изчисляването на цената на политиката е общо взето осъществима задача. Политиката се осъществява чрез конкретни мерки, чиято цена може да бъде изчислена, като в нея се включват обичайните разходи за труд, мероприятия, услуги и т.н. Остойностяването на ползата не е толкова проста задача. Конкретните мерки, които имат цена, водят до конкретни резултати: увеличават се работните места, увеличават се ученическите паралелки или болничните легла. Ползата обаче не може да бъде сведена до тези практически резултати. Тя е свързана с повишаване на достъпа до образователни и здравни услуги, който не зависи единствено от броя на паралелките или на леглата, или от промяна в качеството на живот на хората, което не е задължително свързано с броя работни места.

Изследователските трудности са още по-големи, когато не става дума за конкретна програма, а за значителна реформа в политиката, каквато е напри-

мер замяната на универсалния принцип в организацията на детските надбавки с принципа на социалното подпомагане, извършена в България в самия край на XX век. Цената на реформата може да бъде изчислена, както и стойността на ползата за определени групи (чрез промяна на доходите им) и обществената полза (намаляване на държавните разходи в това перо). Съществуват обаче поне два нерешими или труднорешими проблема: дали така можем да измерим обществената полза и как да оценим съвкупната полза, след като реформата води до директни загуби на доходи за определени групи.

Анализът цена/ползи съдържа четири стъпки: идентификация на ползите, остойностяване на ползите, преоценка на ползите заради времето и риска (дисконтиране), избор на алтернативата с най-висока икономическа ефективност (Weimar, Vining 1999, p. 260). При този подход в крайна сметка се изчислява нетна полза, зад която се крие отговорът на въпроса: „Дали политиката създава достатъчно полза, така че тези, върху които пада цената ѝ, могат поне потенциално да бъдат компенсирани, а част от хората да бъдат облагодетелствани, без това да влошава социалното положение на други?“ (Weimar, Vining 1999, p. 311). Зад последната теза се крие както конкретна икономическа теория (утилитаризмът¹ и теорията за алтернативната цена), така и конкретно разбиране за справедливото политическо управление (теорията за справедливостта на Джон Роулс). По-общият, безотносителният към избора на теория принцип на анализа цена/полза е този, според който „всеки, предприет на политическо равнище проект трябва да носи полза за обществото, по-голяма от цената на проекта“ (Peters 1993, p. 349). Този метод дава резултати преди всичко при капиталови, инфраструктурни проекти, но е приложим и при проектирането на друг вид публични програми. В САЩ той се прилага от 30-те години на миналия век², а по време на управлението на Рейгън е широко използван като съществен инструмент в опита да се ограничи нарастването на държавната намеса в икономиката.

Ограниченията в прилагането на анализа цена/полза в експертния избор на политика не са свързани единствено с присъщите за метода проблеми – невъзможността в много случаи да се остойности ползата и нейното разпределение. Публичната политика преследва цели, които не само са различни, но дори влизат в противоречие с икономическата ефективност. Такава цел е социалната справедливост (equity), която задължително присъства в нормативния модел на всяка модерна публична политика, независимо от специфичното ѝ тълкуване. Вътрешните противоречия на този нормативен модел са причината за използване на други, далеч по-присъщи подходи в избора на политическа алтернатива. Такъв метод е анализът цена/цели, който само започва с първата стъпка на анализа цена/полза. Ако при анализа цена/полза ефективността на политиката е в зависимост от цената за постигане на ползата, то при анализа цена/цели тя е в зависимост от осъществяването на най-важната цел. Ефективната политика е тази, която постига целите на най-ниска цена.

¹ По принцип утилитаризмът е в основата на анализа цена/полза.

² Американският Flood control Act от 1936 г. изисква проектите, свързани с водните ресурси, да бъдат оценявани от гледна точка на разликите между очаквани ползи и очаквани разходи.

При анализа цена/цели стъпките могат да бъдат обобщени по следния начин: ценови анализ на алтернативните решения, идентификация на релевантните резултати, операционализация на целите в критерии, оценка на съответствието между очакваните резултати и критериите, избор на политиката, която в най-голяма степен удовлетворява йерархизираните критерии. Така, ако по определени политически причини социалните цели са по-важни от икономическата ефективност, политическите опции, които ги постигат в по-голяма степен, следва да бъдат предпочетени пред останалите, независимо от съответната полза и нейната цена. Всъщност в този случай „обществената полза“ не се разчита като по-малко разходи, а като постигане на конкретна цел.

Всяка публична политика внася някаква представа за това, какво трябва да бъде обществото, как то трябва да се развива. Затова всеки анализ на публичната политика, освен че поставя въпроса за осъществимостта – какво може да направи правителството (анализ цена/полза), поставя и въпроса за нормативността – какво трябва да направи правителството (Peters 1993, р. 364). Отговорът на последния въпрос е свързан с тълкуване на „публичния интерес“. В реалния политически процес той се формулира при изработване на публичната политика и зависи от взаимодействието в политическата мрежа. В професионалния анализ на публичната политика тълкуването на „публичния интерес“ се превъплъщава в йерархизацията на целите, която зависи едновременно от преобладаващата парадигма на публичната политика (кейнсианство срещу политикономия на предлагането, активна срещу регулираща намеса, държавна намеса срещу прехвърляне на функции към други актьори и т.н.), от собствените разбирания на анализатора и от разбиранията на неговия клиент. За съжаление рецепта няма.

Тази стъпка в анализа на политиката трябва да завърши със съвет към организацията (или личността), за която е предназначен анализът, коя алтернативата трябва да се защити. С това обаче работата не е приключила, защото одобрението, както и въвеждането на алтернативата, не зависят единствено и само от организацията, за която става дума, а от множество участници, както и от наличието и осигуряването на необходимите ресурси. Затова анализаторът трябва да предложи план за въвеждане и осъществяване на алтернативата, като се съобрази с властовия ресурс на своя клиент.

При изработването на този план трябва да се отговори ясно на следните въпроси:

- „От кого зависи одобрението на тази алтернатива – кои са компетентните политически актьори и какви са техните заявени интереси и позиции?“
- „Какви са необходимите ресурси за въвеждането на алтернативата и кой трябва да ги осигури?“
- „В какъв времеви интервал въвеждането следва да се случи?“
- „Кои са факторите, които ще улеснят, и тези, които ще затруднят въвеждането?“

- „Какви действия трябва да предприеме клиентът – организацията или личността, за която е предназначен анализът, – за да се одобри и въведе препоръчаната алтернатива?“ Отговорът на последния въпрос зависи от природата на клиента. Ако става дума за държавна организация, нейните действия ще бъдат пряко насочени към въвеждане на алтернативата, стига това да е в нейните компетенции. Ако става дума за неправителствена организация, въпросът е много по-сложен, защото нейните действия в посока към одобрение на препоръчаната алтернатива минават през използването на инструментите на застъпничество.

Последната, пета стъпка в анализа на политиката е **мониторингът** на нейното въвеждане и осъществяване. Целта на тази стъпка е да се създаде план за съпътстваща процеса на осъществяване на политиката оценка, което означава да се създадат индикатори и източници на информация за тях. Видовете оценки и методите за тяхното осъществяване са представени по-долу в текста. Тук ще се ограничим до индикаторите, които трябва да се въведат, поради факта, че зад избора на индикатори стои разбиране за политиките и тяхното приложение.

От гледна точка на целите на оценката индикаторите, които трябва да се въведат, са поне две групи: първата група съответства на целите на формиращата оценка на политиката и се отнася до съответствието между осъществяването ѝ и предварителния план. Втората група индикатори се отнася до последващата (обобщаващата) оценка, чиято цел е да открие съответствие между постигнатите резултати и целите на програмата. Първата оценка и съответните критерии се отнасят до процеса, втората – до резултатите.

Смисълът от оценката на политиката и превръщането ѝ в съпътстващ процес е да не се стигне до провал в осъществяването на политиката. Провал е възможен, когато мерките не се осъществяват така, както са планирани. Възможността за настъпване на такъв провал може да се управлява, като се следят индикаторите, свързани с формиращата оценка. Провал е и когато мерките се въвеждат според плана, но не дават очакваните резултати. Този провал се управлява по-трудно, но ако индикаторите показват, че настъпва подобно несъответствие, то тогава се налага политиката да се преформулира или поне да се подложи на цялостна преоценка.

От гледна точка на източниците на информация също трябва да се въведат две групи индикатори: първата група включва индикатори за обективна информация, втората – за субективното преживяване и оценка на промените, свързани с осъществяването на политиките. Вече разсъждавахме върху значението на субективната оценка на политиките. Ще повторим само, че политиките трябва да създават очаквани и благоприятни резултати, но те трябва да се оценяват като благоприятни и от обществото и групите в него. Политиката е успешна, когато и двете оценки са високи. Ако те се разминават, съществуват възможности за различни тълкувания.

Субективната оценка не е единна, нито пък можем да се доверим на преобладаващата оценка. В плана за мониторинг на политиката трябва да се въведат

индикатори за оценка на групите, непосредствено засегнати от въвеждането на мерките, на заинтересованите участници, на политическите актьори.

В анализа на политики се използват различни количествени и качествени **методи** за набиране, обработка и анализ на информация. Най-разпорстранените методи са: интервюто, наблюдението, изучаването на случаи, вторичният анализ на данни, репрезентативните изследвания, експерименталните и квази-експерименталните изследвания (Haas, Springer 1998, p. 6).

Основният проблем при използването на интервютата в анализа на публичната политика е изборът на респонденти. Те трябва да обхващат представители на основните обществени групи, организации и институции, които имат отношение към проблема или сектора, както и към осъществяваната до момента на анализа политика. Интервюто задължително обхваща представители на официалните власти, на структурите на гражданското общество и на международните организации, които имат отношение към предметната област на анализа. Това са групите, които формулират и осъществяват политиката. Да се очертае този кръг от респонденти, това означава да се изследва вече съществуващата в съответния сектор политическа мрежа, както и факторите на нейната евентуална промяна.

Вторият кръг респонденти на интервюто обхваща групите, за които е предназначена политиката: тези, които изпитват върху себе си проблема – обект на анализа, или тези¹, които биха били засегнати от осъществяването на новата политика. Всъщност втората група е трудноопределима, така че основният акцент е върху засегнатите от неблагоприятните обществени факти. Изследователски проблем се появява тогава, когато политиката засяга цялото население или преобладаващата част от него. Очевидно е, че така очертаната група заинтересовани от проблема и неговото решаване не просто няма единно мнение или еднакви очаквания. Тези мнения и очаквания много често си противоречат и взаимно се отхвърлят. В такива случаи е необходим вътрешногрупов разрез, който да даде информация за различните очаквания.

Като цяло информацията от интервютата е субективна. Тя засяга повече очакванията и груповите искания, отколкото състоянието на проблема и оценката на актуалната политика. Поради тази причина тя трябва да се използва във връзка със специфичните характеристики на конкретния си източник: към коя обществена група принадлежи, към кой кръг от респонденти спада, по какъв начин е свързана с досегашната политика и др.

Наблюдението е метод, чрез който се набира информация не толкова за нуждите и субективното им преживяване, колкото за параметрите на ситуацията, в които се проявява проблемът и се осъществява конкретна политика. Неблагоприятните факти, които определяме като проблем, са свързани най-вече с нарушаване на естествените баланс: недостиг на доходи, ограничен достъп до услуги, ограничен достъп до инфраструктура, или свръхпредлагане на услуги, неизползвана инфраструктура. Както недостигът, така и свръхпредлагането са проблем, който следва да бъде преодолян чрез пре-

¹ Те могат и да съвпадат.

формулиране на намесата. Установяването на фактите предполага набирането на обективна информация за състоянието на нещата: количество предлагани услуги (училищни паралелки, болнични легла, брой учители или лекари и др.). Това е статистическа информация, за която не е необходимо да се създава инструментариум и да се провежда собствено изследване. Чрез наблюдението анализаторът установява съдържанието на индикаторите, за чието евентуално измерване след това се използва статистическа информация.

Чрез наблюдение набираме информация и за поведението на хората – на индивидите или на обществените групи. В зависимост от идентифицирания проблем се търси информация за това, как се използват предоставените права¹ или как се реагира на определена политическа мярка, или до какви промени в индивидуалната и груповата мотивация води осъществена вече намеса. И в този случай наблюдението е предварителен метод, чрез който повече се установяват индикаторите, отколкото се набира конкретна информация.

Изучаването на случаи е метод, който има изключително значение при формулиране на политическите алтернативи. Чрез него се анализират въпроси, като: „Как официалните власти са отговорили на определен проблем или на определени искания?“ и „Как хората – индивидите и групите, са приели този отговор?“. Информацията, която се набира чрез изучаване на случаи, се отнася до политическите мерки и резултатите и ефектите от тях. Надеждността на тази информация обаче зависи от съответствието на параметрите на двете ситуации: тази на случая и тази, която е обект на анализа. Простото пренасяне на случаи от чужди политически практики подвежда анализатора, защото конкретната среда реагира по специфичен начин на еднакви политически мерки. Необходимо е съответствие в основните характеристики на двете общности: тази от случая и тази от анализа. Те включват както индикатори, свързани с основните социално-демографски разрези, така и индикатори за културни и политически променливи, които се отнасят до преобладаващите ценности, поведенчески нагласи, политическо поведение и т.н. За разлика от наблюдението, което засяга повече установяването на проблема, изучаването на случая се използва за установяване на решението. Чрез наблюдението анализаторът търси проявите на проблема, чрез изучаването на случаи – алтернативните решения и последиците от тях. И двата метода са качествени и затова са предварителни и подготвителни. Чрез тях се изясняват индикаторите, за които след това се набира количествена информация, и се търсят зависимостите между тях. И двата метода обаче могат да се използват като самостоятелни и да предоставят достатъчна за професионалния анализ информация.

Необходимата количествена информация се набира чрез вторичен анализ на данни и самостоятелни репрезентативни изследвания. Използването на информация от минали и/или чужди изследвания налага преоценката на данните от гледна точка на съответствието между изследваната общност и времевия

¹ Използването на предоставени права не е автоматично. Предоставеният достъп до здравни или образователни услуги не означава задължително потребление. То зависи от субективното преживяване на потребностите и се определя от конкретни личностни фактори.

момент. Както разликите в характеристиките на общността, така и промените, произтичащи от времето, могат да променят състоянието и на обективните, и на субективните факти. Независимо от тези ограничения в употребата на вторичния анализ на данни, този метод е широко използван най-вече заради достъпността му: той не предполага нито големи изследователски разходи, нито специфична подготовка на тези, които го провеждат. Това не се отнася за собствените, провеждани за целите на конкретния анализ извадкови изследвания. Те се извършват от специалисти в областта: задачата на анализатора на политиката е да формулира необходимите индикатори и търсените връзки между тях.

Извадковите изследвания, както и вторичният анализ на данни от проведени вече изследвания са методи, които обслужват и анализа на проблема, и анализа на решението. Чрез тях се събира информация както за субективното преживяване на проблема, така и за очакванията към публичната политика. На тази основа се правят обобщения и изводи за прогностичното, индивидуалното и груповото поведение в процеса на осъществяване на политиката.

Експерименталните и квазиексперименталните изследвания са свързани преди всичко с прогнозата за резултатите и ефектите от конкретна политическа мярка. Както при всяко експериментално изследване, основният проблем на метода е във възможността да се пресъздадат специфичните параметри на реалната ситуация: параметрите на общността и параметрите на политиката. Освен това експериментите изискват време и изследователски разходи, с които анализът на политиката много рядко разполага.

Независимо от огромната, най-вече американска литература, за „науката“ за политическия анализ „не съществува единен, универсален стандарт, ръководство или правила за провеждане на приложното изследване на политиката“ (Haas, Springer 1998, p. 6). Заради това в повечето случаи самият анализатор избира кой метод, кога и как да използва. „Проблемът определя метода, а не обратното“ (Patton, Sawicki 1993, p. 11) е тезата, която е в основата на модерния анализ на политиката. Основният инструмент на политическия анализатор са логиката, знанията и опитът в сектора или областта на проблема. Полезно е, ако той има качествата и знанията да анализира данни, да прилага рационални методи за решаване на проблема, но много по-често анализаторът сам създава собствен подход и методология за изследването и анализа.

Изборът на успешен метод за провеждане на анализа на политиката¹ се основава на комплексното разбиране за това, как информационните потребности на тези, които вземат решения, се различават в специфичните ситуации. Този подход само потвърждава тезата, че анализът на политика е свързан с клиента, за когото се прави: целта е да се удовлетворят заявените нужди на

¹ Всъщност авторите Хаас и Спрингър разглеждат анализа на политиката като един от основните методи на приложните изследвания на политика, наред с оценката на програми и тестването на хипотези. Струва ни се, че самият анализ на публичната политика съдържа различни информационни нужди и от тази гледна точка типологизацията им улеснява провеждането му и най-вече избора на метод.

личността или организацията, която е поискала информацията (Haas, Springer 1998, р. 25). За да се избере методът за набиране на информация, анализаторът трябва да си отговори на въпроси, като: „За кого е информацията и за какво тя ще се използва?“, „Какъв вид информация се изисква?“, „Как ще се използва информацията?“, „Къде се намира необходимата информация?“ и „С какви ресурси разполага анализът?“. Най-важният въпрос е вторият – този, който е свързан с типовете необходима информация. Съществуват пет типа, които предопределят избора на метод: изследователска, описателна, причинна, оценяваща и избираща. Тези пет категории не са взаимноизключващи се. Много често проблемите се вписват в повече от един тип информационни нужди. По същество тези информационни нужди, които могат да имат самостоятелен живот в политическото управление, отговарят на отделните задачи в анализа на публичната политика. Така анализът на проблема е свързан с удовлетворяване на изследователски, описателни и причинни информационни нужди, а анализът на решението – и на петте вида, но основно на оценъчни и избирателни информационни нужди.

Изследователските нужди са свързани с идентифициране и формулиране на все още неясен или новопоявяващ се проблем. Целта на подобно изследване е да установи характеристиките на проблема, както и на неговите прояви. По подобен начин анализаторът се справя и при формулиране на нова, неприлагана до момента политическа мярка. При непознаване на проблема или на възможната политическа мярка, анализаторът използва методи, като: интервю, наблюдение, преглед на литературата, ако има такава.

Описателните приложни изследвания на политиката отговарят на въпроса, какво се случва, когато се появи даден проблем или се предприеме специфична политическа мярка (политика, програма, конкретно решение). Методите, които удовлетворяват описателните информационни нужди, са наблюдението, ценовият анализ (cost analysis)¹, анализът на съществуващи данни, дескриптивните статистически методи². Описателната информация засяга както анализа на проблема, така и анализа на решението. В първия случай се установяват неблагоприятните факти, както и техните носители, а във втория – последиците – резултатите и ефектите от политиката. И в двата случая, ако не съществува количествена информация, се използват качествени методи – стандартизирани и полустандартизирани интервюта, наблюдения, логически модели. Последните обхващат серия от взаимносвързани хипотези, изградени на принципа „ако, тогава“, и целта им е да формулират евентуалните последици от предприемането на определена политика.

Причинната информация е свързана с установяване на последиците от политиката. Тъй като публичната политика „внася“ в обществото определени цели за неговото състояние и развитие, последиците от предполагаемите по-

¹ Става дума за установяване на цената на политиките, програмите и съставящите ги елементи.

² В термина се включват статистически методи, използвани за да предоставят информация за характеристиките и условията за големи части от населението, като средна, медиана, стандартно отклонение и др. под.

литически мерки се установяват във връзка с тях. „Политиката и съставляващите я програми се проектират, за да създадат промяна, да разрешат проблем, да подобрят условията, да подпомогнат определени хора и т.н. Причинното изследване на политиката има за цел да установи доколко ефективна е политиката или програмата в осъществяване на зададените ѝ цели и задачи“ (Haas, Springer 1998, p. 35).

В рамките на анализа на публичната политика това е по-скоро прогностична задача, която трудно може да се справи с влиянията на средата, с които реалното осъществяване на политиката ще се сблъска. Именно в решаването на тази изследователска задача се прилагат най-много количествени, статистически методи. Най-разпространеният сред тях е регресионният анализ. Успехът на всеки статистически метод е зависим от наличието на достатъчно качествени данни, с каквито много рядко се разполага. Резултатите и ефектите от публичната политика трудно могат да бъдат измерени. Освен това съществува принципно противоречие между целите, които една политика и съставляващите я програми внасят в обществото или общностите. За решаване на причинната изследователска задача се използва и експериментът, но неговото прилагане се сблъсква със съществени трудности. Компромисният метод е каузалният анализ, при който се избира един индикатор, наличието на който е признак за успех на политиката или програмата.

Прогнозната изследователска задача в рамките на анализа на публичната политика е свързана с набиране и създаване на оценъчна информация, която съдържа отговорите на следните два въпроса: „Какво ще се случи, ако нищо не се предприеме по отношение на конкретния проблем?“ и „Какъв ефект върху конкретния проблем ще произведе публичната политика?“. Задачата на анализатора е да установи влиянието на политиката върху обобщени показатели, свързани с икономически условия (очаквани приходи, разходи, безработица, съвкупно търсене и предлагане), с политически условия (политически нагласи и политическо поведение), със социални условия (неравенство, бедност, достъп до услуги). Решаването на тази изследователска задача се осъществява преди всичко чрез количествени прогнозни техники: променяща се среда, авторегресивни и иконометрични модели, но също и чрез качествени прогностични техники от рода на фокус-групи с участието на експерти и академични учени.

Изборът на решение е сърцевината на анализа на публичната политика. Решаването на тази изследователска задача минава през формулирането на ясни критерии, които „едновременно са измерими, могат да се наблюдават и са политически приемливи“ (Haas, Springer 1998, p. 41).

Приложението на анализа на политиката е все още ограничено в българските практики. В ЕС използването му има препоръчителен характер. В т.нар. Люксембургски процес на създаване на Европейската стратегия за заетост приложението на анализа на политиките е препоръчително при създаването на националните планове за действия, с които целите на европейската политика на заетостта се въвеждат в националните политически системи. В България вече действат институти за публични политики, които застават зад

определени ценностни системи (демокрация, либерален пазар) и защитават и разпространяват в българското общество определени практики.

Анализът на политики като подход за сравнителен анализ на алтернативни мерки и за изработване на доказателства в полза на конкретна алтернатива има изключителни предимства. Той дава възможност за въвеждане на рационални подходи при изработване на позиции, които влизат във взаимодействия в реалния процес на изработване на политики. Използването му е рационализиращ фактор за цялостния процес на политики. Слабостите му са свързани с особеностите му на изследване, непосредствено обвързано с конкретна ситуация и предназначено за практиката. Знанието, създавано в рамките на анализа, не може да се схваща като наука за процесите. Анализът се прилага, когато се разработват политики, за които няма предварителен опит, и/или при нововъзникнал проблем. Той е цялостен подход, в който в зависимост от предпочитанията на клиента и на самия анализатор се прилагат специфични методи, които имат и самостоятелно приложение при разработването и осъществяването на програми и проекти. Анализът обединява методите така, че да ги използва за решаване на публични проблеми, които имат специфична природа и не могат да се тълкуват по същия начин, както проблемите в организациите или в икономиката.

2. Партиципативни методи в ситуационния анализ на проблема

При разработването на програми и проекти, тогава когато целите на политиките и ориентацията към инструментите са вече формулирани, за изработването на конкретизираните цели, задачи и инструменти се използва т.нар. ситуационен анализ на проблема. Той се възприема в управлението на публичната сфера през 60-те години на миналия век в САЩ, след като преди това успешно е прилаган във военния сектор. Масовото му разпространение през последните десетилетия е следствие от реформите в публичните сектори и модернизационните процеси в публичните администрации. На приложението му се разчита за рационализацията на сектора и за изработването на решения на основата на доказателства, изведени чрез методи на участие.

Ситуационният анализ на проблема цели да идентифицира действителните, за разлика от привидните нужди, на които проектът трябва да отговори. Неговите предимства са в това, че:

- създава знание за причините и факторите, които се крият зад темата или проблема на проекта;
- спомага да се установи действителният размер на проблема и на ресурсите, които са необходими, за да се коригира проблемът;
- изяснява предимствата на възприетия подход спрямо други алтернативни възможности;
- изгражда консенсус между заинтересованите страни;
- идентифицира евентуалните ограничения при приложението на възприетия подход;

- подпомага да се установят партньорства с организации, които осъществяват сходни проекти.

На пръв поглед и анализът на политиката прави същото. Налице са обаче няколко съществени разлики. От една страна, ситуационният анализ на проблема, за разлика от анализа на политики, в много по-голяма степен е ориентиран към проблема и неговото решаване и сякаш пренебрегва ценностния подход при формулирането на критерии, на основата на които се избира подходът за намеса. Ценностният подход – и това е втората съществена разлика, се замества от участието и включването на заинтересованите страни при самата идентификация на проблема и възможните алтернативи за решаването му. Ситуационният анализ на проблема е метод чрез участие (партиципативен метод). Ако анализът на политики се прави от професионални анализатори, които използват изследвания за ситуацията, ситуационният анализ на проблема се прави чрез фокусгрупи и работни групи (work-shops) с участието на основните заинтересовани страни, пренасящи пряко ценностите, които споделят при идентификацията на проблема и на алтернативите.

Пример № 9. Фокус група

Това е качествен изследователски метод, който, използван в ситуационния анализ на проблема, може да бъде използван както за набиране на информация, така и за сближаване на позициите на заинтересованите страни.

Фокусгрупата е насочвана дискусия, в която участват около 10 души, подбрани така, че да са представителни за основните групи, които имат отношение към сектора или проблема на политиката. Целта на разговора не е да се стигне до общи позиции, а по скоро участниците да изложат собствената си гледна точка по обсъжданите въпроси.

Дискусията се насочва от медиатор. Той предварително е разработил основни въпроси, които да служат за отправни точки в разговора. Списъкът от въпроси зависи от целта на фокусгрупата. В зависимост от това дали тя се използва за разработване на дървото на проблема, или на дървото на целите, за изясняване на алтернативите, или за оценката им, предварителният въпросник трябва да включва съответни въпроси, които да помогнат за постигане на целта на фокусгрупата.

Разговорът продължава не повече от един час. Той се записва, за да може по-късно да бъде прослушан, а информацията, която се съдържа в него – обобщена и анализирана.

Стъпките в ситуационния анализ в голяма степен приличат на тези в анализа на политики. Първата от тях е **идентификацията на проблема**. Като резултат от осъществяването на тази стъпка трябва да се разработи дърво на проблема, което да даде възможност за последващо конструиране на адекватен подход за неговото решаване.

Проблемът се тълкува като наличие на неблагоприятен факт. Както вече посочихме, при представянето на анализа на политиките, неблагоприятните факти, възприемани като проблем, са взаимно свързани и между тях обикновено се установяват факторни зависимости, при които единият факт се смята за променлива, а другият – за фактор. Присъствието на фактора означава, че съществува вероятност да е налице и променливата.

Пример № 10. Работни групи

Този качествен партиципативен метод по същия начин както фокусгрупата се използва едновременно като източник на информация и за сближаване на позициите. Сравнен с фокусгрупата, той е дори по-ефективен по отношение на създаването на обща визия на участниците в него.

В работните групи участват около 25 души, които в свободна дискусия трябва да достигнат до обща позиция и отговор на поставените им въпроси и задачи. Ако методът се използва в ситуационния анализ на проблема, участниците трябва да се подбрани така, че да са представителни за заинтересованите страни.

Участниците се разделят в малки групи от по 5 души. Всяка група трябва за определено време да стигне до обща позиция по определен въпрос и след това да представи своята позиция пред всички участници.

Въпросите, по които малките групи трябва да изработят позиция, се формулират предварително и зависят от целта, заради която са събрани работните групи – изработване на дървото на проблема, изработване на дървото на целите, идентификация на алтернативите, оценка на алтернативите, избор на решение.

Работните групи се наблюдават от медиатори. Те регистрират евентуалните трудности и противоречия в процеса на изработване на общата позиция. Информацията за протичането на работата в работните групи се обобщава и анализира, така че да могат да се направят изводи за перспективите пред осъществяването на политиките.

Установяването на връзките между неблагоприятните факти, което означава възстановяване на конкретната проблематика, се прави чрез партиципативни методи. На обсъждане се поставя въпросът за съществуващите проблеми. На този етап нито един проблем, който се определя като проблем от заинтересованите участници, не се пренебрегва. Разликата с професионалния анализ на политики е очевидна – при него съществуването на проблем се доказва чрез сравнението с определени стандарти (средни, възприети на базата на потребностите стандарти и т.н.). При ситуационния анализ проблем е това, което се схваща като проблем от заинтересованите страни.

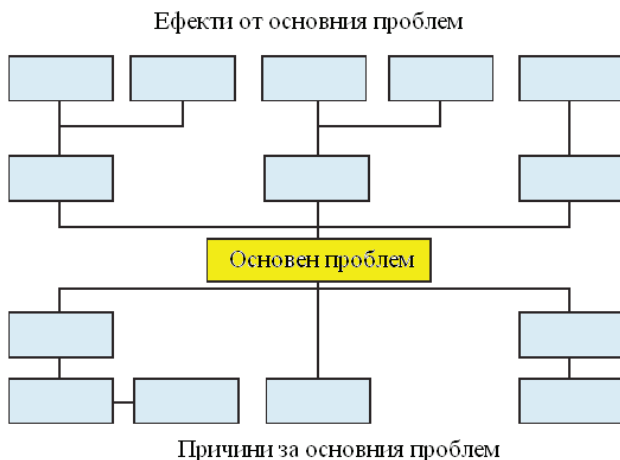
Следващата стъпка е **дефинирането на основния проблем**. Това означава от идентифицираните проблеми да се определи един, който се схваща като основен и към който ще се насочи въздействието. И тук имаме две възможности за решение. Първата – чрез рационални методи да се определи проблемът, който е в основата на цялата проблематика и въздействието върху който ще доведе до значителни благоприятни резултати поради възможността решаването му да се мултиплицира. И втората – чрез партиципативни методи със съдействието на заинтересованите участници да се определи като основен този проблем, около който се обединяват интересите им. В ситуационния анализ се следва втората логика. Нейното предимство е, че отразява действителните проблеми, а не тези, които се разпознават като основни от професионалистите в публичните политики. Последните, макар и специалисти, не могат да бъдат определени като заинтересовани участници.

След дефинирането на проблема може да се пристъпни към **разработването на дървото на проблема**. Това е теоретичен модел, при който ос-

новният проблем се обвързва, от една страна, с непосредствените причини и фактори, довели до неговата проява, от друга – с непосредствените следствия и ефекти от съществуването му.

Фиг. 6. Схема на дървото на проблема

Структура на дървото на проблема, показваща причините и ефектите



За да се разработи дървото на проблема, на представителите на заинтересованите страни се предлага да отговорят и/или да дискутират (в зависимост от избрания метод на участие) върху следните въпроси:

1. Кои са непосредствените причини за основния проблем?
2. Кои са непосредствените ефекти от съществуването на основния проблем?

На основата на резултатите от използваните партиципативни методи се попълват правоъгълниците. Това може да се тълкува по следния начин: основният проблем – недостатъчните средства за образование, е във връзка с няколко фактора: съществуващата смесена система на финансиране, липсата на участие на родителите във финансирането, липсата на алтернативни източници на финансиране, статута на училищата като организации, модела на децентрализация, и води до няколко последици – ниски доходи от труд, липса на средства за капиталови ремонти, остаряла материално-техническа база, ниско качество на услугите. Между факторите съществуват зависимости – държавно-общинската система на финансиране е свързана с липсата на алтернативни приходи. Зависимости съществуват и между последиците – ниските доходи за труд са фактор за ниското качество на услугите. На основата на така разбаротеното дърво могат да се формулират множество хипотези. Всичките те биха имали следната логика: ако въздействаме върху факторите, ще ограничим проявата на проблема (ще решим проблема) и ще постигнем резултати по отношение на следствията.

Така формулираните хипотези (или една от тях) се възприемат като основа за разработването на целите, задачите и алтернативите на проекта.

Въз основа на резултатите от партиципативните методи може да се работи и дърво на проблема, което обвързва съществуващото множество проблеми. Подобни връзки дават възможност за друг тип разсъждения и хипотези. Недостатъчните средства за образование са свързани с миграцията, застаряването на населението, недостига на работна ръка, недостига в предлагането на здрави услуги. Използваните методи трябва да докажат кои от проблемите могат да се тълкуват като фактори и кои – като променливи. Може да има разлика между резултатите от приложението на рационални методи (факторен анализ) и от партиципативните методи. Ситуационният анализ приема вторите за верни. Основанието е в това, че програмата или проектът са предназначени за заинтересованите страни и ще се осъществяват чрез тях. Така че те трябва не просто да са мотивирани за участие в проекта, а да виждат да се реализират собствените им идеи. Това повишава ефективността от проекта неимоверно повече, отколкото който и да било рационален анализ.

Следващата стъпка в анализа и в организацията на партиципативните методи е преглед на дървото на проблема от гледна точка на неговата валидност и изчерпателност. При този преглед някои от факторите и/или следствията в първия модел могат да отпаднат или да се добъват други. По същия начин може да се преработи и другият модел, който обвързва съществуващите проблеми.

След изработването на дървото на проблема може да се премине към следващата стъпка – **разработването на дървото на целите**. Това се прави, като всички елементи от дървото на проблема се преформулират в позитивни желани условия. Това означава основният проблем – недостатъчни средства в образователните институции – да се преформулира като „повишаване на средствата, които влизат в бюджетите на образователните институции“. Всички елементи в дървото на целите се обвързват със средства за тяхното постигане.

Въпреки че е разработено в началото на проекта, дървото на целите се подлага на преоценка тогава, когато това е необходимо. Целта на подобен преглед е, ако е необходимо, да се преформулират твърденията, да се отхвърлят нереалистичните цели, да се въведат нови цели, да се прецени валидността на въведените връзки: цели – резултати – средства. Преоценката на дървото на целите се прави тогава, когато ситуационният анализ на проблема покаже, че има промяна, която първоначалният план на проекта не включва.

Преоценката на дървото на целите се прави в случаи, когато средата на приложение на проекта е променена. Ако се появи нов заинтересован участник или някой от участниците преформулира позицията или поведението си, прегледът на дървото на целите е задължителен. По същия начин, ако се появи ново събитие – промяна в икономическите или политическите параметри, които имат съществено значение за резултатите от проекта, – предварително формулираните цели следва да се подложат на нов анализ, за да се прецени вероятността те да бъдат постигнати при новите условия.

След създаването на дървото на проблема и дървото на целите се пристъпва към **анализ на алтернативите**. Става дума за алтернативните решения на основния проблем. Идентификацията на алтернативните подходи отново се прави чрез фокусгрупа или в рамките на работни групи. Целта е заинтересованите участници да заявят своята представа за това, какво може да се направи. Първоначално нито една идея за решение не трябва да се отхвърля. След тази първоначална идентификация на алтернативите част от целите, отново чрез дискусия, могат да бъдат отхвърлени. На отхвърляне подлежат целите, които очевидно не са желани или постижими. Ако заинтересованите страни са в основата на изработването на подхода, то тогава отхвърлянето на една алтернатива от някоя от тях е достатъчно основание за това, ако в процеса на партиципативните методи тя не се откаже от предварителните си съображения. Съществуват и други основания за отхвърляне на алтернативи. Ако някоя от алтернативите се осъществява чрез други дейности, то тя следва да отпадне.

Идентификацията на алтернативите се прави във връзка с последиците, до които възприемането им ще доведе. Тези въздействия се търсят основно по отношение на промените – негативни и позитивни – за засегнатите групи. И при този случай може да се използва дървото на проблема (модел на връзката между причини – основен проблем – следствия) и въздействията да се търсят във връзка с идентифицираните следствия от съществуването му. Всяка алтернатива решава в някаква степен основния проблем. Степента на решение личи обаче от последващите ефекти върху ограничаването на неблагоприятните последици от съществуването на проблема. Ако проблемът е ограничен, но с това не са ограничени следствията от съществуването му, то очевидно успех не е постигнат. Следователно въздействията на всяка алтернатива са както по отношение на самия проблем, така и по отношение на свързаните със съществуването му следствия.

Изборът на алтернатива, както и при професионалния анализ, се прави чрез критерии. Приложението на партиципативните методи обаче изисква да се постигне първо съгласие за критериите, а след това те да се приложат за оценка на алтернативите.

Постигането на съгласие за критериите не е толкова лесно. Всеки от заинтересованите участници споделя собствена ценностна система, през която пречупва оценката за фактите. Принципното противоречие между икономически и социален подход (съответно липсата на очевидно решение за приоритетизацията на икономическите и социалните критерии) ще се прояви като сблъсък на позиции за критериите. В този случай по-разумно би било да се използва методът на работните групи и при това на участниците да се предложи списък от възможни критерии, които те да преработят.

При всички случаи в този първоначален списък трябва да попаднат социални критерии (разпределение на цената и ползата, равенство между мъжа и жената, социално-културни ограничения, местни интереси), критерии, свързани с опазването на околната среда, технически критерии (приложимост, използване на местни ресурси, пазарна съвместимост), институционални крите-

рии (капацитет, техническа помощ), икономически критерии (икономическа възвращаемост, цена на постигане на целите), финансови критерии (цена, финансова стабилност). Постигането на съгласие за критериите при партиципативните методи изглежда по-важно от самия избор на решение.

Партиципативните методи повтарят логиката на професионалните методи. Тяхното предимство е, че едновременно с разработването и като част от него се постига съгласие сред заинтересованите участници. Те не са алтернатива на професионалните методи, а по-скоро ги допълват.

3. Методи на включване и на участие: анализ на заинтересовани страни

За процеса на изработване на политиките съществено значение има включването на заинтересованите участници на всеки етап от цикъла на политиките. Като „по-малки“ политики, закрепени във времето и пространството, програмите и проектите по същия начин зависят от участието на заинтересованите участници. Горните твърдения са следствие от идеите, развити в Глава I от настоящия наръчник – политиките предполагат държавно-обществен консенсус, който в практиката се проявява като взаимодействие между организации, свързани с държавата, и такива, свързани с обществото, по повод формулирането, осъществяването и оценката на политиките. Съсредоточаването на участието на обществените организации в един от етапите – например в оценката – е крайно неефективен подход. Това означава те да останат отвън или в периферията на общността на политиката и при разминаване между възприетите политики и техните социални или заявени интереси, да оспорят тяхното осъществяване или резултатите от тях. Това най-малко би увеличило времето и разходите за въвеждането на мерките, а е възможно и да доведе до невъзможност да се постигнат очакваните и планирани резултати. Така това, което изглежда неефективно – да се включват множество заинтересовани участници, които да представят своите интереси със стремежа да ги защитят чрез политиките, – се превръща в ефективно заради повишената вероятност да се стигне до осъществими политики, които няма да бъдат оспорени, а напротив – ще се възприемат от обществото и ще се осъществяват чрез него. Всъщност включването на заинтересованите участници в процеса на политиките, в случай че те съществуват и действат в определен сектор на политиките или по повод на конкретен проблем, няма алтернатива – то е неизбежно. Променената роля на държавата (или на ЕС, или на местните власти) предполага, че овластените институции действат не пряко, а чрез гражданите. Ако искат да постигнат общностни цели, това означава да насочват индивидуалните мотиви или осъзнатите групови интереси в определена посока. По същия начин – обществените организации се нуждаят от подкрепата както на държавните институции, така и на други обществени организации, за да постигнат целите, за които се застъпват. Когато това не се случва, те няма на кого или на какво да се сърдят – това означава единствено, че техните идеи не

са придобили достатъчно влияние в обществото като цяло. Става ясно, че овластените институции и обществените организации имат нужда едни от други и на това взаимно разпознаване се градят политиките, които по ефективен начин се случват в обществото.

Не случайно преди малко казахме, че включването или участието няма алтернатива в секторите или по повод на проблемите, където има влиятелни, действителни заинтересовани участници. Както е грешно да се подценява участието на заинтересованите страни, още по-грешно е да те да бъдат изкуствено създавани заради принципа на включването.

Включването се основава на рационални методи, които позволяват да се оценят евентуалните участници в процеса на изработване на политиките и да се създадат партньорства, които да са от полза за формулирането и осъществяването на мерките. Такъв метод е Анализът на заинтересованите страни, който има значение на първоначалните етапи от цикъла на политиките и за самото разработване на мерките, но може да се предприеме отново на етапа на осъществяване като част от управлението на процеса.

Заинтересована страна¹ е индивид, общност, група или организация, която има интерес, свързан с планираните резултати от програмата в случаите, когато:

- резултатът я засяга позитивно или негативно (интерес);
- тя е в състояние да повлияе на програмата по позитивен или негативен начин (влияние).

Има няколко неща, които следва да бъдат обяснени. Като заинтересовани страни възприемаме както обществените организации (те имат интерес), така и държавните институции (те имат влияние). Разбира се, съществуват и обществени организации с влияние, защото са придобили нормативна власт (профсъюзи и работодателски организации) чрез социалния диалог, или защото голяма част от гражданите са склонни да им вярват. По същия начин овластените институции защитават определени интереси по силата на приоритетите, които защитават. В случая е важно, че ако поставяме знак на равенство между заинтересованите страни и обществените организации, всъщност не разбираме за какво става дума – процесът на изработване на политиките протича като взаимодействие между равнопоставени участници, които разменят власт и интерес помежду си.

Освен че зад заинтересовани страни привиждаме както държавни, така и обществени организации, съществува още един елемент в горното, пределно общо определение, който има изключително значение за разбирането на процеса на политиките – заинтересованите участници са както позитивно (имат интерес и/или имат влияние), така и негативно (нямат интерес и/или нямат влияние) свързани с резултатите от програмата. Понякога именно негативно свързаните с политиките имат най-голямо значение за успеха на програмата

¹ „Заинтересована страна“ е термин, който се възприе в българските практики, но който по наше мнение не отговаря точно на съдържанието си. Това е българският аналог на термина „stakeholder“, който означава „държател на акция“. Смесовото съдържание е „участник, от когото зависи протичането на процеса на политиките“.

– те могат да я провалят, или ако адекватно са включени в процеса на изработване на политиките, могат да повлияят за разработването ѝ или даже да я приемат във вида, в който е планирана.

Съществуват няколко групи заинтересовани страни:

1. Ключови заинтересовани страни: които могат в голяма степен да повлияят на програмата и на нейния успех. Това са участниците, които имат влияние върху цялостния процес на постигане на желаните резултати или на отделни етапи от неговото протичане. Очевидно в тази група влизат участниците, от които зависи вземането на решение, т.е. тези, които са включени във възприетата процедура. По същия начин обаче в тази група ще попаднат участниците, които, макар и извън формалния процес на вземане на решение, имат изключително значение за формиране на обществената оценка за политиките, както и тези, които имат значение за осъществяване на съответните мерки, т.е. групите, осъществяващи основните роли в сектора на политиките – работодатели, професионални групи и т.н. Докато формалните участници с влияние ги знаем, другите, които са извън формалните процедури, трябва да ги установим в хода на анализа на заинтересованите страни.

2. Първични (пряко) заинтересовани страни: които имат непосредствена полза (позитивна или негативна) от осъществяването ѝ. Става дума за групите, чието обществено положение непосредствено се влияе от резултатите на въздействието. Това са групите, които определяме като печеливши (получават нещо) или губещи (губят нещо) като резултат от осъществяването на политиките. Хубаво би било, ако няма губещи, но обикновено не е така. Всяка намеса създава резултати, които облагодетелстват определени групи и по силата на разделителните линии в обществото засягат други. Така социалната защита (въвеждане на минимална работна заплата, задължение за осигуряване и т.н.) променя благоприятно положението на заетите и неблагоприятно – положението на техните работодатели. Както и обратното – намаляването на регулациите за защита на труда подобряват положението на работодателите и влошават положението на зетите. Това, което е от полза за потребителите, е във вреда на производителите. Колкото и да е странно да го изкажем – това, което е от полза за един тип пациенти, е във вреда на други пациенти поради крайния обем на средствата за публично здравеопазване. Възможни са и ситуации, когато това, което е в полза на пациентите, е във вреда на лекарите поради ограниченията на разходите за техния труд. Политиките постигат публични цели, което означава, че трябва да намерят сечението между противоположните интереси. На етап разработване на намесата това означава тези интереси да се идентифицират и да им се даде възможност да се заявят публично.

3. Вторични (косвено) заинтересовани страни, които търпят въздействието на програмата. Първично заинтересованите групи по силата на обществените връзки са свързани с други групи, които косвено са печеливши или губещи от политиките. Така ползите за наетите имат значение за техните семейства, което осигурява голямо разпространение на ползите в обществото. От своя страна ползите за работодателите създават ползи за икономически активните, които търсят работа, и се отразяват благоприятно на сектора като

цяло, което от своя страна стимулира благоприятното развитие на други сектори. Косвено заинтересованите групи могат както да допринесат за успеха на политиките, така и да затруднят постигането му.

Целта на анализа на заинтересованите страни е да се идентифицират:

1. Интересите на участниците, които могат да повлияят върху или да бъдат повлияни от програмата;

2. Потенциалните конфликти или рискове, които могат да изложат на опасност програмата. Тази цел се постига като следствие от постигането на първата цел и чрез разсъжденията върху идентифицираните интереси.

3. Възможностите за изграждане на партньорства в процеса на осъществяване на програмата, които могат да помогнат за нейния успех. Партньорствата (разглеждани като отделна тема по-нататък в текста) се създават между участници, които по силата на съвпадането на интересите си са свързани помежду си.

4. Групите, които трябва да бъдат стимулирани да участват в отделните етапи на проектния цикъл. Това обикновено са групите, които имат интерес от осъществяването на програмата, но по силата на ограниченото си влияние са извън процеса на политиките.

5. Начините да се подобри програмата и да се намалят или премахнат негативните ефекти върху нуждаещите се или необлагодетелствените групи. Тази цел е много важна, защото губещите от политиките, а те неизбежно съществуват, трябва по адекватен начин да бъдат компенсирани. Това е начинът да се намали негативната им оценка и да се създадат условия те да приемат въздействията.

Анализът на заинтересованите страни протича по следните стъпки.

Първоначално се идентифицират интересите на участниците и се попълва т. нар. таблица на заинтересованите страни. Интересите на гражданите имат поне три проявления: „обективен“ интерес, който се оформя по силата на мястото или социалната роля в обществото, т.е. по силата на принадлежността към определена обществена група; „субективен“ интерес, отразяващ начина, по който отделните индивиди преживяват социалното си положение; „заявен“ (артикулиран) интерес, съвпадащ с начина, по който интересът се осмисля и се представя пред обществото. Тези три интереса могат да съвпаднат, а могат и да се разминават. Най-подвеждащ е „обективният“ интерес и опитът той да се идентифицира на основата на експертни разсъждения. Например интересът на лекарите е да има добре уредено и функциониращо здравеопазване. Този интерес е вярно разгадан, но българските лекари като група се обединяват около идеята, че това е възможно да се случи чрез въвеждане на осигурителния принцип при предоставяне на здравни услуги и този интерес е заявен от определени съсловни организации. Това е конкретна ситуация, случила се в България през втората половина на 90-те години на XX век. Повече от 40 години по-рано британските лекари, които имат аналогичен „обективен“ интерес, го осмислят по друг начин, подкрепяйки идеята за създаване на държавно здравеопазване. Точно този интерес се заявява от тяхната съсловна организация. Става дума за две превъплъщения

на един и същ „обективен“ интерес. За политиките очевидно значение има преди всичко „субективният“ и особено артикулираният интерес. Именно заради това таблицата на заинтересованите страни следва да се попълва не на основата на абстрактни разсъждения „какви следва да бъдат интересите на групите“, а по-скоро на основата на информация за осмислените и заявените интереси на групите. Те именно имат значение за конкретната ситуация и за нейното регулиране чрез публичните политики.

Интересът трябва да бъде идентифициран и чрез връзката си с резултатите от политиката или програмата. Ако в една таблица са въведени единствено участници, чиито интереси са положително свързани с промените, то основателни са съмненията, че тя не е направена както трябва. Няма ситуация, в която мерките да създават всеобща полза. Дори да не съществува артикулиран интерес, който да е негативно свързан с резултатите, той може да се появи на един следващ етап от цикъла на политиките. Предпоставката за появата му – съществуването на група, която ще понесе непосредствени вреди от мерките, следва да бъде открита още при първоначалния анализ на заинтересованите страни.

Таблица 10. Таблица на заинтересованите страни
(по примера на въвеждането на Натура 2000 в България)

Участник	Интерес в проекта	Позитивен/негативен
Правителство	Да се въведе Натура 2000, поради поетия анагажимент пред институциите на ЕС	Позитивен
Местни власти	Да се запазят и/или създадат условия за икономическо развитие на общините	По-скоро негативен
Собственици на земя	Да се поддържа висока цена на земята, която притежават	Негативен
Екологични организации	Да се въведе Натура 2000 в съответствие с научни стандарти и норми	По-скоро позитивен
Туристически бизнес	Да се запазят възможностите за развитие на туристическия бизнес	Негативен

Следващата стъпка в анализа на заинтересованите страни е създаването на матрицата на влиянието и значението. За разработването ѝ е необходимо да се установят влиянието и значението на всеки участник за политиките (програмата или проекта). Влиянието е способността на отделния участник (индивид, група или организация) да улесни или да затрудни постигането на целите – това е значението на **всеки участник за програмата**. От своя страна значението е степента, в която програмата приоритетизира и съответства на интересите на участника – това е значението на **програмата за всеки от участниците**.

Таблица 11. Таблица на влиянието и значението на заинтересованите страни (на примера на Натура 2000)

Участник	Влияние	Значение
Правителство	голямо	голямо
Местни власти	средно	средно
Собственици на земя	малко	голямо
Екологични организации	голямо	средно
Туристически бизнес	малко	голямо

На основата на горната таблица се създава матрицата на влиянието и значението, в която по хоризонталната ос се разполагат участниците според значението на програмата за всеки от тях, а по вертикалната – според влиянието им за успеха ѝ. Така се очертават четири групи участници.

Таблица 12.

Голямо значение/ малко влияние		Голямо значение/ голямо влияние	
A	Собственици на земя Туристически бизнес	B	Правителство Местни власти
C		D	Екологични организации
Малко значение/ малко влияние		Малко значение/ голямо влияние	

Попадналите в графи А, В и D са ключовите заинтересовани страни – те могат силно да повлияят на дейността и/или програмата има съществено значение за техните интереси.

- Графа А включва участниците, които са най-важни за дейността. В същото време те са с относително ограничено влияние върху нея. Необходими са специални инициативи, ако техните интереси са засегнати. При негативна връзка между техните интереси и промените, предизвикани от програмата, те трябва да бъдат компенсирани по подходящ начин.
- Графа В включва участниците, които имат голямо значение за дейността и в същото време могат значително да ѝ повлияят. Това са участни-

ците, с които мениджъри и донори трябва да формират коалиции, за да осигурят подкрепа за дейността.

- Графа D включва заинтересованите страни с висока степен на влияние, които в голяма степен биха могли да повлияят на хода на дейността, въпреки че техните интереси не са нейна цел. Тези участници биха могли да блокират дейността и да се превърнат в „убийствен“ риск.
- Графа C показва заинтересованите участници, които едва ли биха били фокус на дейността поради факта, че не могат да повлияят на успеха на дейностите, а те от своя страна не създават ползи или вреди за тях.

Анализът на заинтересовани страни, подобно на всички останали методи, може да се извърши по два начина:

1. На експертен принцип. При този подход се събира и обработва информация за интересите. Подходящи методи са интервюто, контентанализът на изяви на заинтересованите участници в медиите и т.н.

2. Чрез партиципативни методи, при които заинтересованите участници непосредствено заявяват своите интереси. Подходящи методи са фокусгрупата и работните групи. Този подход има едно съществено предимство – той не е само изследователски, а е преди всичко подход за включване на участниците. Чрез допитването те се усещат включени в процеса на политиките и на практика действително са включени, защото резултатите от анализа на политиките имат значение за създаването на партньорства, за идентификацията на рисковете и дори за разработването на мерките. Използването на партиципативни методи, особено в случая на анализа на заинтересованите страни, има и един недостатък – те могат да стимулират очакванията на участниците от резултатите на програмата и в крайна сметка да увеличат вероятността за неудовлетворение от нея. Отстраняването на този недостатък е възможно при положение, че методологията се разработи внимателно и отчете особеностите на участниците.

4. Изграждане на партньорства

Партньорствата имат съществено значение за постигането на целите на политиките. Те са отражение на основната идея в концепцията за публичните политики, че зад формулирането и осъществяването им стои държавно-обществен консенсус, разбран като взаимодействие между основните заинтересовани участници. Партньорствата обединяват различни институции и организации, които взаимно се допълват, за да създадат максимална полза от политиките, за които са постигнали съгласие помежду си.

Съществуват различни видове партньорства. Те се различават по организациите, които участват в тях.

Едно от най-разпространените партньорства в актуалните политики е партньорството между организации от различните равнища на управление

(**партньорства между равнищата на управление**). Необходимостта от очертаването на тези партньорства е следствие от процесите на децентрализация и оформянето на всяко от равнищата на управление като самостоятелни равнища на политики. Независимо от обединяването на тези равнища в политическите общности – държави, Европейски съюз, – те не са в йерархична връзка помежду си и формулират собствени цели. Партньорствата между равнищата позволяват да се постигат целите, формулирани на най-горното равнище, но като се отчитат особеностите на проблемите, целите и капацитетът на останалите равнища. При тези партньорства долните равнища не служат като „трансмисия“ от горното към следващото равнище, а участват като равностойни партньори в изработването на целите и осъществяването на дейностите. Подобно партньорство се очертава в рамките на оперативните програми на България за усвояване на средствата от Европейските структурни фондове. В него Европейската комисия и българското правителство са партньори в изработването на целите на програмите. Последните съответстват както на целите на европейските политики, така и на проблемите, които се появяват в България. Самото осъществяване също е поделено, като българското правителство (чрез съответните органи) управлява реализирането на програмите, а Комисията осъществява мониторинг на процеса и на резултатите.

От своя страна българското правителство осъществява програмите, създавайки партньорства с местните власти, които идентифицирайки собствените си проблеми, реализират конкретни дейности за решаването им. В партньорствата между равнищата на управление не е задължително да е представена цялата териториална структура на управление в политическата общност. Възможно е и много често се случва пряко взаимодействие между общностното равнище (ЕС) и регионалните и/или местните власти. Смисълът от тези партньорства е обвързването на интересите на различни части от политическата общност, както и на капацитетите на представляващите ги организации за осъществяване на целите на политиките.

За разлика от партньорството между равнищата на управление, **междусекторното партньорство** обвързва в процеса на изработване и осъществяване на политиките организации от публичния (вкл. държавния) и от частния сектор. В Глава I вече коментирахме т.нар. публично-частни партньорства и тяхното значение за актуалните политики. Тяхното предимство е в комбинацията от много различни интереси – публичния (общата полза) и частния (печалбата), и възможността на тази основа ефективно да се постигат публични цели.

Регионалното партньорство е друг вид партньорство. В него се обединяват организации от различен вид – публични (овластени и/или граждански), частни, корпоративни (изразяващи социални интереси), професионални, които са представителни и изразяват интересите на териториално обособена общност: държава¹, община, регион. Всяка от тези организации представлява

¹ Съществуват теории, които гледат на държавите членки в ЕС като на бъдещи региони в обединената политическа общност.

определен групов разрез на териториалната общност и артикулира интересите ѝ от собствената си гледна точка: от гледна точка на властта, на работодателските организации, на профсъюзите, на лекарите и т.н. Регионалните партньорства се създават за постигане на целите на териториалната общност.

Възможни са и партньорства **между различни донори**. В този случай финансиращи организации обединяват капацитета си за постигане на общи цели. Това, което ги обединява, е именно общността на целите и създаването на инструменти, чието осъществяване съвместно управляват.

Партньорствата се създават така, че да са от полза за ефективния процес на политиките. Тяхното функциониране е едно от условията за това, целите да бъдат постигнати в голяма степен и на допустима цена. Подобно партньорство, което бихме могли да определим като ефективно, не е прост набор от организации, имащи отношение към проблема на политиката. Ефективните партньорства свързват организации, които взаимно се допълват и чрез това създават капацитет, различен от капацитета на отделните партньори. Освен това в тях влизат организации, които са представителни за основните интереси в общността, за която се отнася политиката (програмата или проектът). Така за разработването и осъществяването на една програма, която се отнася до българския пазар на труда, трябва да се създаде партньорство, което да обедини поне компетентните държавни организации и националните организации на работодатели и заети. Поради децентрализирания модел на управление, в това партньорство могат да участват местните власти чрез съответна национално представителна организация, както и изследователски институти, които се занимават с тази проблематика. Или при решаването на проблем като въвеждането на матури на отделните образователни степени, трябва да се създаде партньорство, което да обедини основните интереси: държавните институции, родителите, неправителствените организации, които работят в сферата на образованието, младежки организации, местните власти и т.н. Подобно партньорство ще обедини интересите и капацитетите „на входа“ – при формулирането на целите и инструментите, и ще създаде полза „на изхода“ – като осигури подкрепа за дейностите и резултатите от тях. Ефективните партньорства „покриват“ целия цикъл на политиките. Тяхното изграждане не е случайно, а следва и се основава на анализа на заинтересованите страни и на доброто познаване на институционалния капацитет на евентуалните участници. Партньорите са естествени „съюзници“ по силата на споделените цели. В същото време между тях съществуват и трябва да съществуват множество различия, които всъщност са полезни за ефективното партньорство. Тези различия са следствие от специфичните гледни точки към проблема и начина на постигане на целите, зад които се крият различните групови интереси и различните идеи и знания за регулиране на ситуацията. Различията са полезни за политиките. Партньорство, което не е представително за различията, не може да произведе полза за осъществяването им.

Създаването на ефективно партньорство минава през отделни етапи.

Идентификация на партньорството. На този етап се оценява това, което по естествен начин, по силата на представляваните интереси и/или на

разделените компетенци обединява евентуалните партньори. Организациите в партньорството взаимно се допълват, като:

- представяват основните интереси в общността, за която се отнася политиката;

- споделят основните тези за разрешаване на проблема, които са разпространени в общността;

- имат различен капацитет и „вносят“ в партньорството обществено влияние, знание, финансов ресурс, човешки ресурс, опит и т.н.

Идентификацията на партньорството предполага оценка на институционалния капацитет на всяко едно от евентуалните партньорства. Така партньорството се гради на ясната представа за всеки отделен участник и за това какво той може да допринесе за осъществяването на мерките.

Създаване на обща представа за целите и за инструментите на политиките е вторият етап в процеса на партньорството. Въпреки естествената връзка между партньорите, между тях съществуват значителни различия поради факта, че те представляват различни групови интереси или пък споделят различни идеи за политиките. Създаването на обща представа е процес, при който партньорите се обединяват около общи идеи за целите и за конкретните дейности, които ще осъществяват. Малко е вероятно партньорите да приемат идеите, предложени от един от тях. Процесът на създаване на обща представа е процес, в който всеки от партньорите предлага своята гледна точка, но е склонен да отстъпи от нея, ако бъде убеден, че идеята му е нереализируема. Процесът на създаване на обща представа не е процес на преговори, а процес на обмяна на идеи и търсене на общо споделян модел за действие.

Следващият етап в създаването на партньорството е неговото **структуриране**. Този етап предполага партньорите да разпределят отговорностите помежду си. Партньорите споделят отговорността за целия цикъл на политиките, но те разпределят помежду си отговорността за отделните етапи и за отделните функции. Основните функции, които подлежат на разпределяне, са управлението на проекта, оценката, осъществяването на отделни дейности. Не може да се говори за партньорство, дори ако няколко организации участват в процеса на политиките, ако всички те не участват в разработването и осъществяването на дейностите за постигане на целите, както и в управлението на този процес.

Дейностите се разпределят според институционалния капацитет на отделните партньори. Дейността се поема от участника в партньорството, който в най-голяма степен притежава капацитет за извършването ѝ.

Последният етап от създаването на партньорството е **осъществяването на разработените дейности**. Този процес също е предизвикателство към поддържането на партньорството, въпреки че на пръв поглед самото осъществяване не би следвало да създава проблеми поради разработения вече и утвърден план за действие. Осъществяването е част от цялостния процес – то трябва да се извърши така, че да гарантира изпълнението на първоначалния план и освен това – да създаде доказателства и чрез тях да гарантира, че осъществяваните дейности водят до реализиране на целите. Това е сложен процес, по време на който могат

да възникнат рискове поради промени в средата и това да постави под съмнение постигането на целите. Партньорите със съвместните си усилия трябва да гарантират осъществяването на целите, което означава, че те често трябва да работят заедно и да споделят отговорностите за процеса.

Фиг. 7. Схема на създаването и поддържането на партньорство



Източник: GEM Initiative (1997)

5. Визионизиране

(Създаване на обща представа за целите на политиките)

Визионизирането е техника, която се използва, за да обедини заинтересованите страни около обща идея за целите на политиката. Същата техника може да се използва и като елемент от процеса на създаване на партньорство.

Създаването на обща представа за целите на политиката е предпоставка за ефективното протичане на цялостния цикъл. Ако това се случи в началните етапи на цикъла, в голяма степен ще се минимализират рисковете от оспорване и съпротива срещу осъществяването на дейностите. На практика чрез визионизирането хаосът от групови интереси, свързани с проблема на политиките, се преодолява. Като следствие от постигането на съгласие за целите, процесът на изработване и осъществяване на политиките се подрежда и така става възможно отгук нататък да се търсят рационални решения за постигане на съгласуваните и общосподелените цели. Ако това не се направи и при условие, че в сектора на политиката съществуват активни обществени организации, процесът няма да протече като рационален, а напротив, той непрекъснато ще спира, за да се преодолеват проявяващите се рискове за осъществяването на дейностите. Чрез визионизирането заинтересованите страни се включват в процеса на изработване и осъществяване на политиките на друг принцип – не като изразители на групови интереси или специфични идеи, а като участници в общ процес на обмяна на идеи и създаване на общ модел за бъдещото развитие.

Визионизирането е партиципативна техника. Чрез методите на фокус групата и/или на работните групи заинтересованите участници съвместно изработват целите, задачите и дейностите. Тъй като това е целта на анализа на политиките, както и на ситуационния анализ на проблема, визионизирането трябва да се проведе непосредствено след тях, когато инициаторът на политиките вече има свой план за дейностите. Грешно е обаче визионизирането да се схваща като техника, чрез която планът на инициатора се представя на заинтересованите страни и така те получават информация за намеренията му. Визионизирането може да преформулира плана на инициатора. Независимо че той е разработен на основата на рационални методи и на основата на доказателства, визионизирането може да го промени, приспособявайки го към представите на заинтересованите участници. Дори това да ни се вижда отстъпление от първоначалните намерения, трябва да си даваме сметка, че по този начин се намаляват рисковете за осъществяване на дейностите и в по-голяма степен се гарантира ефективността на политиките. Така отново (както при осъществяване на ситуационния анализ на проблема чрез партиципативни методи) това, което на пръв поглед изглежда нерационално поради допускането на груповите интереси в изработването на политиките, всъщност гарантира ефективността на процеса. Това не е абсурд, а по-скоро правило в постмодерното общество, където гражданството не се подчинява на своите избранници, а е склонно във всеки момент да оспори техните решения и да заяви интересите си пряко и непосредствено, независимо от съществуващите демократични процедури за излъчване на представителната власт.

Визионизирането протича по следния начин: всеки от заинтересованите участници следва да оцени къде е сега (състояние А) и къде очаква да бъде в бъдеще (състояние Б). Така той формулира представите си за бъдещето и идентифицира начина, по който желанията да бъдат реализирани. На обсъждане в работните групи се поставят въпросите, така както са посочени в табл. 13.

Таблица 13. Схема на основните въпроси, които са обект на визионизирането

Въпроси	Предоставя информация за
1. Къде сме сега? Какъв е проблемът?	
2. Каква е нашата представа за бъдещето?	Цел
3. Какво искаме да постигнем през следващите 5–10 години?	Задача
4. Какви са основните неща, които проектът трябва да създаде, за да реализираме визията?	Резултати
5. Какво трябва да направим, за да създадем всяко едно от тях?	Дейности
6. Как ще оценим или измерим, че сме го направили?	Индикатори
7. Откъде ще вземем информация, за да оценим или измерим направеното?	Източници на информация
8. Какви рискове, които могат да провалят проекта, съществуват?	Предположения

Всъщност планът на визионизирането повтаря схемата за разработване на политиките (програмите и проектите). По същия начин както в ситуационния анализ на проблема, визионизирането преминава през опорните точки проблем, цел, задачи, резултати, дейности. На визионизиране се поставят още индикаторите, източниците на информация и предположенията за рисковете. Така целият план за действие се подлага на преформулиране, като с това се постигат две цели: от една страна, се сплотяват заинтересованите участници, а от друга – разработеният план се доближава до очакванията и ценностите им.

6. Инструменти за оценка

Оценката е етап, който, както вече изяснихме във Глава II, има съществено значение за ефективността на политиките. Той затваря цикъла на изработването и осъществяването им по два начина:

1. Като променя политическите ценности и институциите (чрез демократичните избори). Този начин минава през обществената оценка.

2. Като обобщава опита от осъществяването на политиките и се превръща в основа за изработването на следващите мерки (чрез извличането на поуки от опита)¹. Този начин минава през експертната оценка.

Двата начина на затваряне на цикъла имат специфично значение и специфични последици за практиките.

6.1. Обществена оценка

Тя се проявява като доверието или недоверието, одобрението или неодобрението, подкрепата или липсата на подкрепа за действията на публичните организации, които предприемат мерки или предлагат услуги. Тази оценка от своя страна рефлектира върху оценката за политиките и политическите сили, но не бива да се отъждествява с нея.

Формирането на обществената оценка за политиките е по-скоро естествен процес, който не се влияе от използването на рационални методи. Гражданите, съобразно с предварително формираните си очаквания и нагласи, реагират на предприеманите действия, оценявайки резултатите от тях. Ефективността на политиката зависи от оценката на гражданите – тя рязко пада, ако обществената оценка е отрицателна. Още веднъж ще подчертаем, че не съществува пряка връзка между успешна политика от гледна точка на създадената полза и политика, която се схваща като успешна от гражданите. По ред причини, между които и това, че гражданите обикновено не знаят какво се случва и се влияят от разпространяваните оценки за политиките, а не изработват своя собствена, създаването и поддържането на подобна пряка връзка е невъзможно. Все пак съществуват два подхода, които позволяват това – да го наречем обществено измерение на оценката на политиката – да се ре-

¹ Става дума за т. нар. lesson learning – термин, който все още не е адекватно въведен в българския научен език.

гулира и да се насочва в посока на повишаване на ефективността на политиката. И двата подхода са сравними с използваните в поведението на бизнес организациите вече няколко десетилетия. Зад използването им стои идеята, че клиентската удовлетвореност е важна предпоставка за самата удовлетвореност. Ако гледаме на гражданите като на клиенти, а това е същността на културата, основана на услугите, която се схваща като основен елемент на модернизацията на работата на публичните институции, то трябва да приемем, че изучаването на общественото мнение по повод на политиките има съществено значение за провеждането на успешни политики. Не само успешните политики формират висока обществена оценка, но и високата обществена оценка е предпоставка за успешни политики. Ако потърсим аналогия с бизнес средата – добрата стока се оценява от клиента, но привързаността на клиента към фирмата е предпоставка за успешната ѝ дейност и за създаването на добри стоки. Да сравняваме политиките със стока не е само аналогия, но и логически обоснован подход. Политиките се правят за гражданите; ако политиките не създават полза за тях, те, макар и осъществени, формират загуба за тези, които ги произвеждат; политиките имат цена, която гражданите плащат косвено – чрез данъци и такси, или пряко – чрез толтакси. Удовлетвореността на гражданите придобива съществено значение в този процес, защото, ако те не съзнават ползата от политиките, те сменят политиките, както клиентите – фирмите. Обществената оценка за работата на публичните институции има същото значение, както удовлетвореността на клиентите за фирмите.

Изучаването на обществената оценка или на оценката на определени групи в обществото, които са непосредствени потребители на ползите от политиките или на публичните услуги, е възможен подход за влияние върху самата оценка. Резултатите от изследването се използват по следния начин:

- тя е основен критерий за качеството на услугите;
- чрез нея процесът на политиките може да се усъвършенства;
- публичните организации (независимо дали са държавни, или обществени), които са наясно с възприятията и нагласите на гражданите, имат възможност да вземат по-добри решения за действията си.

За изучаване на обществената оценка се използват качествени и количествени методи, като те следва да се комбинират, а данните от тях – да се анализират заедно. Сред качествените методи най-разпространените са фокус групите, стандартизираните и полустандартизираните интервюта, анализ на оплакванията на гражданите. Данните от тези изследвания не са представителни, те не възпроизвеждат картината на обществената оценка. Те са ценни посвоему, защото дават информация за детайлите и могат да бъдат много поучителни за промяна на използваните подходи или за усъвършенстване на предлаганите публични услуги.

От своя страна количествените изследвания обикновено „губят“ информацията за детайлите, но използването им позволява да се събере и анализара информация, която е в много по-голяма степен достоверна за цялото общество или за групите граждани, за които са предназначени поли-

тиките. Използват се както представителни анкети, така и анкети по метода на отзовалите се. Предимството в първи подход е в получаването на представителна информация, която е валидна за цялата изследвана съвкупност, но недостатъкът е във високата цена, свързана с използването на подобни методи, и необходимостта те да се провеждат от специализирани звена или агенции. При втория подход – провеждане на анкета на отзовалите се, резултатите не могат да се тълкуват като валидни за цялата съвкупност, не могат да се търсят и статистически значими връзки между отделните индикатори, но методът е доста по-евтин и това го прави в много по-голяма степен приложим.

При анкетните изследвания обикновено се използват затворени въпроси с т. нар. скали на Ликърт. Съществуват два вида скали на Ликърт, които се прилагат към интересуващите ни индикатори. Така в една анкета трябва да се въведат определен брой въпроси (не много, за да не изискват много време за попълване) и те да се „затворят“ чрез скали от типа Ликърт.

Пример № 11. Схема за анкетно проучване на оценката на гражданите

I. Удовлетворен ли сте от услугите (образователни, здравни, в културата, социални услуги)?

- | | |
|--|--------------------------|
| 1. Много удовлетворен | 1. Крайно удовлетворен |
| 2. Удовлетворен | 2. Много удовлетворен |
| 3. Нито удовлетворен,
нито неудовлетворен | 3. Малко удовлетворен |
| 4. Неудовлетворен | 4. Малко неудовлетворен |
| 5. Много неудовлетворен | 5. Много неудовлетворен |
| | 6. Крайно неудовлетворен |

II. Доколко одобрявате поведението на служителите?

- | | |
|--------------------------------------|-----------------------------|
| 1. Напълно одобрявам | 1. Напълно одобрявам |
| 2. По-скоро одобрявам | 2. По-скоро одобрявам |
| 3. Нито одобрявам, нито не одобрявам | 3. Горещо-долу одобрявам |
| 4. По-скоро не одобрявам | 4. Горещо-долу не одобрявам |
| 5. Въобще не одобрявам | 5. По-скоро не одобрявам |
| | 6. Въобще не одобрявам |

Анализът на данните се прави на основата на статистически методи: централна тенденция, която показва преобладаващия отговор; стандартно отклонение, което показва най-отдалечения от средния отговор; дисперсионен анализ, чрез който се търсят връзките между определени характеристики на потребителите на публични услуги и оценката, която дават; регресионен анализ, чрез който се правят прогнози за поведението на потребителите. Използването на тези методи има смисъл само в случай, че е проведено представително изследване. Тъй като подобно изследване е много скъпо, то би могло да бъде заменено от непредставително изследване на отзовалите се.

Изследването трябва да даде отговор на следните по-обща въпроси:

- В каква степен гражданите са удовлетворени от предоставяните услуги?
- В каква степен гражданите са удовлетворени от подобни услуги, предлагани от друга организация или по друг начин?
- Кой аспект от услугите е определящ за общата удовлетвореност/неудовлетвореност?
- Кои са основните фактори, които създават удовлетвореността на гражданите?
- Кои са основните фактори, които създават неудовлетвореността на гражданите?
- Ще ползват ли гражданите услугите и за в бъдеще?
- Кои са най-важните сфери, където е възможно подобрение?
- Какви мерки трябва да бъдат предприети в бъдеще, за да се повиши удовлетвореността на гражданите?
- Има ли разминаване между желанията на гражданите и състоянието на предлаганите услуги?

Независимо от използвания метод, всяко изследване на оценката на гражданите за политиките преминава през следните етапи:

1. Определяне на важните фактори (идентификация на очакванията на потребителите);
2. Създаване на въпросник;
3. Осъществяване на изследването:
 - измерване на очакванията в сравнение с тяхната реализация;
 - измерване на настоящото удовлетворение на потребителите;
 - мониторинг на промените в удовлетвореността във времето.
4. Анализ на резултатите:
 - определяне на равнището на удовлетвореността на клиентите в сравнение с техните очаквания;
 - определяне на причините за ниската удовлетвореност;
 - определяне на сферите, където има възможности за подобрение;
 - сравнение с други организации.
5. Продължаващо измерване: мониторинг на удовлетвореността във времето.

Освен чрез изследването ѝ, на обществената оценка за политиките може да се въздейства и чрез **специфични методи, които да въведат гражданите в процеса на политиката, така че те да повишат оценката си за него.** Това е възможно чрез партиципативните методи на изработване на политиките. Благодарение на тези методи самият процес на изработване на политиките създава условия за повишаване на обществената оценка, а чрез това – и на ефективността на политиките. Партиципативните методи се използват на

всички етапи от цикъла на политиките. На етапа на разработване гражданите чрез техните организации се включват в ситуационния анализ на проблема, във визионирането, в разработването на основните инструменти за оценка. На етап осъществяване те се включват при преоценката на целите. На етап оценка те не се разглеждат като обект на изследване, а като източник на оценка чрез участието си в изработването на експертната оценка.

6.2. Експертна оценка

Целта на включването на експертната оценка в цикъла на политиките е свързана с необходимостта, от една страна, процесът на тяхното осъществяване да се приспособява към средата и промените в нея, а от друга – самите политики да се изработват на основата на обобщените поуки от миналия опит. Първата необходимост – приспособяването към средата, е част от управлението на процеса на публичните политики. Втората – изучаването и обобщаването на опита, е предпоставка за изработването на политиките на базата на оценката на постигнатите резултати. За удължаването на тези потребности са разработени специфични методи. Като цяло инструментите за оценка се делят на две големи групи, от гледна точка на това какви потребности удовлетворява тяхното използване – инструменти за оценка на процеса и инструменти за оценка на резултатите.

6.2.1. Инструменти за оценка на процеса: логическа рамка

Целта на оценката на процеса е „да провери дали програмата е осъществена и дали нейните резултати са достигнали до целевите групи, така както това е било предвидено според разработения план“ (Scheirer 1994). Оценката на процеса не поставя под съмнение адекватността на първоначално разработения план. Тя единствено подпомага организациите, които осъществяват мерките да реализират дейностите и да постигнат резултатите.

По принцип осъществяването на мерките се сблъсква с две основни предизвикателства. Първото е естествено за всяко начинание, което постига резултатите си не веднага, а в някакъв период от време. Колкото времето за постигане на резултатите е по-дълго, толкова необходимостта от приспособяване към променящата се среда, в която се осъществяват дейностите, става по-остра. Средата на приложение не е статична – в нея могат да се появят явления, които да затруднят осъществяването на първоначалния план. Освен това, тъй като става дума за публично пространство, в нея могат да се появят нови участници, които не са присъствали в разработването на политиките. Възможно е някои от участниците, които са били включени в процеса на разработване, в процеса на осъществяване да променят позициите си и да артикулират нови интереси. Тези рискове за осъществяването на мерките, така както са разработени първоначално, налагат използването на инструментите за оценка като съпътстващ процес, чиято крайна цел е преодоляването на рисковете чрез тяхната идентификация и намирането на ефективен подход за противодействие.

Има обаче още едно основание за използването на оценката на процеса. Разработването на политиките (програмите, проектите) съдържателно се със-

тои във формулирането на целите, задачите, резултатите и дейностите, като основно значение в тази поредица имат целите. От своя страна осъществяването на политиките се състои в организацията и провеждането на дейностите. Всъщност това, в което се проявят политиките, са конкретни, определени във времето и пространството дейности. В същото време осъществяването трябва да се случи така, че да се гарантира, че като извършим дейностите, ще постигнем резултатите, като постигнем резултати, ще реализираме задачите, а като реализираме задачите, ще постигнем целите. Политиките се правят заради целите. Ако осъществим дейностите, но не постигнем резултатите, или ако постигнем резултатите, но с това не реализираме задачите, или ако реализираме задачите, но не постигнем целите, не може да се смята, че политиките са осъществени. Постигането на резултатите не гарантира от само себе си постигането на задачите, както и реализирането на последните не гарантира осъществяването на целите.

Логическата рамка е основен инструмент за оценка на процеса. В нея е заложена логиката, за която вече говорихме. Тя се изработва в началните етапи от цикъла на политиките и се използва, за да се създадат достатъчно основания, които да гарантират, че целите на политиките ще бъдат постигнати.

Таблица 14. Логиката ако-и-тогава, заложена в логическата рамка

	Индикатори	Източници на информация	Предположения (рискове)
Цели:	←	—	
Задачи:	← ако		и
Резултати:	← ако		и
Дейности:	← ако		и

Логическата таблица е основен инструмент за оценка на процеса на осъществяване на политиките (програмите и проектите). В нея се въвеждат показатели и източници на информация за тях, чрез които се следи съответствието между първоначалния план, извършените задачи, създадените резултати, осъществените задачи и постигнатите цели. На основата на логическата рамка се изготвя план за управление на политиките, който да гарантира постигането на целите, независимо от промените в средата. Логическата рамка се използва:

- за да се операционализира избраният подход;
- за да се обвържат дейностите и инвестициите с очакваните резултати;
- за да се създадат индикаторите за дейностите, резултатите, задачите и целите;
- за да се разпределят отговорностите.

Таблица 15. Съдържателна схема на логическата рамка

Структура на проекта	Индикатори за постигане	Източници на информация	Предположения (рискове)
Цел: Коя е най-общата цел, за чието постигане проектът ще допринесе?	Кои са количествените измервания или качествените твърдения, от които ще съдим, че целта е постигната?	Къде ще намерим информацията за тях?	Какви външни фактори ще поддържат постигането на целта в дългосрочен план?
Задачи: Кои са очакваните непосредствени ефекти от проекта, какви са ползите, за кого. Какви промени ще предизвика проектът?	Кои са количествените измервания или качествените твърдения, от които ще съдим, че задачите са постигнати?	Къде ще намерим информацията за тях?	Кои са външните фактори, които ще поддържат постигането на целта чрез осъществяването на тези задачи?
Резултати: Какви резултати (предлагане на услуги) трябва да се създадат, за да се постигнат задачите?	Какво количество и качество резултати трябва да се създадат и кога?	Какви източници на информация ще потвърдят създаването на резултатите?	Какви фактори извън контрола на проекта могат да попречат чрез тези резултати да се осъществят задачите?
Дейности: Какви дейности трябва да се организират, за да се произведат резултатите?	Какво количество и качество дейности трябва да се организират и кога?	Какви източници на информация ще потвърдят провеждането на дейностите?	Какви фактори могат да попречат на дейностите да постигнат резултатите?

Логическата рамка се разработва по следния начин:

В колоната „Структура на проекта“ се попълват разработените чрез анализ на политики или чрез ситуационен анализ на проблема цел, задачи, резултати и дейности. Логическата рамка не е част от разработването, а инструмент за оценка. След като първата колона е попълнена, се попълва най-долният ред – „Дейности по проекта“, в който трябва да се разработят индикаторите за дейностите. След това се следва линията, описваща логиката „ако–и–тогава“, посочена в по-горната схема. След като се разработят предположенията за дейностите, те в съдържателен план отговарят на въпроса за факторите, които могат да попречат на изработването на резултати, се преминава на горния ред – „Резултати“, и се въвеждат индикатори за тях. По същата логика „ако–и–тогава“ се попълват всички графи в таблицата. Обикновено при разработването на отделен проект, който е напълно и в най-голяма степен в сравнение с политиките и програмите, очертан във времето и пространството, най-горната лява графа– предположения за целите, не се попълва. Това е така,

защото проектът се разработва за постигане на цели, които се осъществяват чрез множество обособени във времето и пространството проекти. Така целите в логическата рамка на един проект задават посоката на действие, но не се реализират напълно, защото проектът е само стъпка към тях. Затова тълкуването на факторите, които могат да попречат на тяхното осъществяване, става безмислено. При разработването на политики и програми обаче, попълването на тази графа е задължително. Точно там ще се появят фактори, свързани с поведението и капацитета на организации, различни от тази, която управлява осъществяването на целта чрез програми и политики. Именно те могат да се окажат решаващи за процеса на осъществяване, независимо че чрез индикаторите за резултати може да бъде доказано, че те са произведени.

Три са основните елемента, които се разработват при съставянето на логическата рамка. Първият от тях са индикаторите – емпиричните показатели за създаденото от политиките, за промените, които те са произвели. Индикаторите се въвеждат, за да може да се следи степента на постигане на първоначалния план за политиките. На практика чрез индикаторите планираните резултати на политиките се конкретизират и операционализират. Когато става дума за дейностите и очакваните резултати, индикаторите ги конкретизират, като въвеждат изисквания за количество и качество. Задачите и целите обаче са по-сложни, защото те съдържат понятия, които трябва да бъдат изтълкувани и едва тогава превърнати чрез индикаторите в измерими или поне наблюдаваеми факти и състояния. Така индикаторите за задачите и целите вече не са показатели за обем и качество, а количествени измерения или качествени твърдения за тези факти и състояния, от които съдим, че те са осъществени. Заради необходимостта от операционализация и тълкуване на понятия, индикаторите за задачи и цели не са безспорни. Кое е индикатор за справедлив достъп до образователни услуги – гарантиран достъп, или равен достъп, или достъп до качествени услуги? Или кое е индикатор за гарантиран достъп – училище в населеното място, или право на достъп чрез ваучерна система, или училищен транспорт? Чрез въвеждането на индикаторите всъщност примаме какво ще означава задачите и целите да са осъществени. И по този повод може да има спор. Не е възможно да има безспорен индикатор, защото зад него стоят ценности и идеи за състоянието на обществото и на неговите структури и сектори. Независимо от това обаче, дори и да звучи абсурдно във връзка с вече казаното, индикаторите, въведени в логическата рамка, са надежден измерител на успеха. Благодарение на това, че прилагаме едни и същи индикатори, независимо от възможността те теоретично да бъдат оспорени, ние можем да оценим промените между две състояния – преди и след осъществяването на политиките. Като съпътстващ процес, оценката измерва състоянието и в междинни етапи и така дава възможност да се коригира това, което пречи на постигането на резултати. Индикаторите са като всяка теглилка – може да показва повече или по-малко, но тенденциите – нагоре или надолу, ги открива точно.

Съществуват множество групи индикатори.

Различаваме **директни и косвени индикатори**. Първите са показатели, чрез които непосредствено наблюдаваме или измерваме създадената полза

– брой обучени безработни, брой издадени учебни пособия, километри построени пътища. Вторите са показатели, по които съдим за създадените ползи – наети безработни, повишено качество на образователните услуги, икономическо оживление. Директните показатели са показатели за продуктите, косвените са показатели за въздействията (вж. Глава I).

Различаваме още **индикатори за процеса и индикатори за продукта**. Първите се отнасят до средствата и механизмите за разработването и осъществяването на политиките – време за осъществяване на дейностите, участие на заинтересовани страни, организирани фокус групи и работни групи, изразходвани средства, информационни кампании. Вторите описват количеството и качеството на създаваните продукти. Индикаторите за процеса отговарят на въпроса „как“, индикаторите за продукта – на въпроса „колко и какво“.

На още една двойка индикатори би следвало да обърнем внимание – **формиращи и обобщаващи показатели**. Разликата между тях отразява разликата между формираща (предварителна) и обобщаваща (последваща) оценка. Първият вид индикатори отговарят на въпроса: „Кои са доказателствата, че политиките ще бъдат осъществени така, както са планирани?“. Вторият вид индикатори отговарят на въпроса: „Кои са доказателствата, че дейностите са осъществени така, както са планирани и че резултатите от тях са достигнали до групите, за които са предназначени?“.

Прави се разлика и между **количествени и качествени показатели**. Първите отговарят на въпроса „колко“, вторите – на въпроса „как и какво“. Всеки индикатор, независимо дали е директен или косвен, за процеса или за продукта може да има количествено или качествено измерение. Например „участие на заинтересованите страни“ като индикатор може да бъде въведен като количествен показател – 3 фокус групи за разработване и преформулиране на целите на проекта с участието на 3 обществени организации, или като качествен – провеждане на фокус групи с участие на заинтересованите страни. Разликата е съществена, защото в първия случай участието е изпълнено само при доказателства за проведени три фокус групи, докато във втория и една е достатъчна. Да въведем количествени индикатори, това означава да приемем ска̀ла за индикаторите и да определим равнище, на което ще смятаме, че индикаторът е изпълнен, което от своя страна ще означава, че резултатът или задачата, или целта са осъществени. При горния пример въвеждането на количествено измерение е очевидно. Невинаги обаче това е така. Съществуват индикатори, за които е трудно въвеждането на мерна ска̀ла. Удовлетвореност от публичните услуги, прогрес на обучаваните и др. под. предполагат въвеждането на методика, чрез която да се измерят тези показатели.

Така или иначе, въвеждането на количествени индикатори се смята за изключително важна предпоставка за повишаване на рационалността в процеса на политиките. Те са по-точни, защото не подлежат на допълнителни тълкувания. Трябва да си даваме сметка обаче, че въвеждането на количествени индикатори не решава всички проблеми, с които се сблъсква оценката на процеса. Чрез количествени индикатори се постига повече точност в измерването. От своя страна качествените индикатори дават възможност за

използване на индикатори, които не могат или трудно се поддават на измерване. Това, че не можем да ги въведем в мерна скала, въобще не означава, че трябва да се отказваме от тях. Напротив, количествени и качествени индикатори трябва да се комбиират, защото това дава възможност едновременно да се измерва и да се обръща внимание на детайла, което често се изпуска при измерването. Освен това, въвеждайки понякога количествен индикатор, който трябва да измерваме чрез специфично изследване (става дума за сложни индикатори, като удовлетвореност, образователен и квалификационен напредък и т.н.), увеличаваме разходите за оценка. Това води до намаляване на икономическата ефективност на проекта, тъй като при аналогична полза увеличаваме разходите за нейното постигане. В тези случаи е по-добре да се въведе качествен показател, защото ако въведем опростена методика на измерване, за да намалим разходите, голяма е вероятността да оценим процеса погрешно.

При разработването на логическата рамка съществено значение има дефинирането на **източниците на информация**, от които ще съдим за степента на постигане на индикаторите. В най-общи линии възможните източници са четири:

1. Собствена база данни, създадена за процеса на осъществяване на политиките. Такава база данни се поддържа от организацията, която е отговорна за осъществяването. Създаването и поддържането на собствена база данни има съществено значение за рационализация на процеса на политиките. От една страна, тя позволява оценката на политиката да се извършва пълноценно и наистина да постига целите, заради които се прави. От друга страна, веднъж създадена, тази база служи в цялостния процес на разработване и планиране на политики, защото в нея се съхранява миналият опит, на чиято основа могат да се извеждат поуците, необходими за следващите стъпки и дейности.

2. Количествени и качествени изследвания, проведени изключително за нуждите на оценката на процеса на политиката. Предимството на този източник е, че той дава информация за индикаторите, които ни интересуват и които са въведени в логическата рамка. Недостатъкът му е в това, че използването му – особено използването на количествени представителни изследвания, осъществява процеса на осъществяване на политиките като цяло.

3. Данни и информация от други публични източници, вкл. статистическа информация. Тези данни могат да се използват, но ако предлагат информация за необходимите ни, въведени в логическата рамка индикатори. Възможен е и вторичен анализ на данни, чрез който да анализираме данни от гледна точка на нашите информационни потребности.

4. Четвъртият възможен източник на информация за индикаторите са съобщенията в медиите. Използването на този източник е оправдано при намиране на доказателства за индикаторите за дейностите и трябва да се използва внимателно при останалите индикатори поради преобладаващия му информационен характер.

Последният елемент в логическата рамка са предположенията за факторите, които могат да попречат на осъществяването на процеса. Те се идентифи-

цират въз основа на анализ на конкретната ситуация, като се търси отговор на въпросите, посочени в схемата на логическата рамка (табл. 15).

Въз основа на предположенията се идентифицират рисковете и се разработват подходи за тяхното управление. Тези действия имат съществено значение за осъществяване на политиките и постигане на целите. Процесът на осъществяване се развива в определен период от време и протича в динамична среда. Случващите се промени в голяма степен могат да затруднят постигането на целите. На основата на анализа на ситуацията, в която ще се осъществяват политиките, се определят тези фактори, които могат да бъдат определени като рискови.

6.2.2. Инструменти за оценка на резултатите

Оценката на резултатите описва и измерва резултатите и въздействията на политиките. За разлика от оценката на процеса, целта при оценката на резултатите е да се идентифицират промените, които осъществяването на политиките е предизвикало. За постигането на тази цел не е достатъчно да опишем ситуацията след осъществяването на програмата. Както вече изяснихме, не всичко, което се случва в една общност, е следствие от политиките. За да оценим резултатите, трябва да сравним ситуацията след програмата с една въображаема ситуация, която би се случила, ако програмата не беше осъществена. Резултатите от политиките са резултатите след програмата, без резултатите, които биха били постигнати, ако политиките не бяха предприети.

Подобна изследователска задача не е толкова лесноосъществима. Изпълнението ѝ предполага непременно създаването на експериментална ситуация, чрез която можем да прогнозираме т. нар. потенциално възможни резултати, за разлика от създадените резултати. Подобни техники съществуват, но невинаги се прилагат поради сложността им, както и поради несъвършенствата им и ограниченията в достоверността на създаваните чрез тях доказателства. Ще представим няколко от най-разпространените техники за оценка на резултатите.

6.2.2.1. Изследване преди–сега

Тази методика измерва единствено промените, които са се случили след осъществяването на програмата, а не специално в резултат на осъществяването на програмата. В този смисъл чрез тази техника не можем да оценим действителния принос на политиките за постигнатите промени. Независимо от това, изследването преди–сега се прилага много често. Основното му предимство е в лесното му приложение, което при това не е свързано със съществени разходи.

Изследването протича на следните стъпки:

1. Дефинират се основните индикатори за резултатите. Можем да използваме индикаторите за резултати, задачи и цели, въведени в логическата рамка.

2. Правят се измервания за индикаторите преди началото и след осъществяването на програмата. За тези измервания могат да се използват източниците на информация, разработени и въведени в логическата рамка. Използват

се основно собствени изследвания – количествени и качествени, осъществени специално за нуждите на оценката, както и изследвания, проведени за други нужди, но съдържащи информация за индикаторите, чрез които оценяваме.

3. Разликите между „преди“ и „сега“ са резултатите от програмата.

Фиг. 8. Изследване преди–сега



Измерването на индикаторите „преди“ осъществяването на програмата се приема за основна база данни и се използва като контролно измерване. Точно заради това този метод най-често се използва като допълнителен.

6.2.2.2. Експеримент със случаен подбор

За разлика от изследването преди–сега, експериментът със случаен подбор се използва, за да даде доказателства за действителния принос на политиките. Той протича на следните стъпки

1. На случаен принцип населението, което отговаря на критериите за достъп, се разделя на две съвкупности: експериментална и контролна.

2. Контролната група се изключва от програмата, въпреки че тя отговаря на критериите за достъп и обикновено получава услугите.

3. Единиците в експерименталната и контролната група могат да са индивиди или цели организации: училища, болници и др. под.

Фиг. 9. Експеримент със случаен подбор



Прилагането на експеримента със случаен подбор има едно основно ограничение, чийто произход е етичен – не може да бъде обяснено защо определена група граждани или определени организации се изключват от програмата. В същото време, ако пренебрегнем етичното ограничение, методът е изключително точен. Той дава възможност да се оценят действителните резултати от

политиките. Някои изследователи изказват съмнения за валидността на доказателствата, създадени чрез тази методика. Те обръщат внимание на факта, че при изключването от програмата индивидите (или организациите) променят поведението си – стават по-пасивни, или напротив – по-активни, и в крайна сметка постигат резултати, които са провокирани от включването им в контролната група на експеримента и които нямаше да се случат, ако програмата не беше провеждана. Така косвеното влияние на програмата върху поведението на контролната група прави крайните резултати съмнителни.

6.2.2.3. Сравнителен анализ на групи

Тази методика се смята за по-точна, тъй като сравнението се прави на индивидуално равнище. Така се избягва осредняването на резултатите в групата. Иначе изследователската логика е същата, както и при експеримента със случаен подбор.

Стъпките при изследването са следните:

1. Населението, което отговаря на условията за достъп, се разделя на две групи: експериментална и контролна. Контролната група се изключва от програмата.
2. Индивидите, които се сравняват, се подбират така, че да са сравними по определени показатели. Това са характеристики, които влияят на поведението им – възраст, образование, семеен статус, етническа принадлежност и др. под.
3. Сравнението е между двама сравними по определени показатели представители на групите.

Фиг. 10. Сравнителен анализ на групи



Основното предизвикателство пред изследователя при използването на сравнителния анализ на групи е дефинирането на показателите за сравнимост.

6.2.2.4. Прекъснати времеви серии

Тази методика се използва, за да се установят резултатите от политиките в определен период от време след тяхното осъществяване. Необходимостта от използването ѝ е свързана с факта, че резултатите от политиките не се постигат веднъж завинаги, а показват различна степен на устойчивост. Колкото по-устойчиви са едни резултати, толкова по-успешна е политиката.

Поради сложността на публичните процеси не съществува един-единствен вариант на постигане и запазване на резултатите. Може да се случи така, че резултатите, които са създадени след осъществяването на политиката, започват да спадат веднага след това, възможно е дори да изчезнат. В този случай обяснението вероятно е в липсата на механизми, които да превръщат резултатите в устойчиви – това може да се получи при програми за временна заетост, които не са осигурили връщане на клиентите на програмата на пазара на труда. Ако програмата е осъществена според предварителния план и все пак резултатите не са устойчиви, това означава, че тя не си е поставяла подобни цели.

Възможен е обаче и друг случай. Възможно е, и при това много често се случва, резултатите от политиките да се постигнат в определен период след осъществяването на програмата, което означава, че в нейния край резултатите ще бъдат относително ниски, но ще показват тенденция към нарастване. Това е възможно при действия, с които не се предлагат услуги, а по-скоро се цели гражданите да бъдат мотивирани за определени действия. Тогава резултатите се проявяват много по-късно и независимо от относителната липса на резултат непосредствено след осъществяването на мерките, ще бъде погрешно предприетият подход да се обяви за грешка. В редица случаи постигането на резултатите от политиките зависи от множество съпътстващи фактори. Ако тяхното действие се забави във времето, то и резултатите ще закъснеят.

Прекъснатите времеви серии дават възможност да оценим тенденциите в проявата на резултатите. Изследователската методика включва следните стъпки:

1. Избира се индикатор, който в случая се тълкува като променлива. Той е цел на политиките, но не се създава непосредствено от тях.
2. За индикатора се провеждат повтарящи се измервания на равни интервали от време.
3. Целта е да се установят „прекъсванията“ в кривата на ефекта: кога кривата на резултата тръгва нагоре и кога надолу.

Фиг. 11. Пример за прекъснати времеви серии



6.2.3. Икономически методи за оценка

За разлика от социологическите методи за оценка, при които целта е да се оценят промените, предизвикани от политиките, икономическите методи за оценка имат друга цел – чрез тях се търсят доказателства, че резултатите са постигнати на минимална цена.

Зад двата подхода – социологическа и икономическа оценка на политиките, се крие различно разбиране за същността на политиките. При първия подход политиките трябва да създават желани промени, които не биха се случили, ако те не бяха осъществени. При този подход политиките се оправдават чрез резултатите.

Икономическият подход към политиките предполага, че политиките, които са форма на намеса на легитимната власт в естествения ред, очертан от пазара и конкуренцията, са оправдани единствено ако ползата, която те създават, надвишава цената за тяхното осъществяване.

В настоящия наръчник се защитава тезата, че водещият елемент при политиките са резултатите. Това обаче не означава, че икономическият подход може да бъде изоставен. Напротив – в определени случаи, като например при инфраструктурни проекти, той следва да бъде използван като основен. В останалите случаи той трябва да се прилага като допълнителен – в смисъл, че при равни други условия, икономическата ефективност става определяща за оценката.

Икономическите методи за оценка на политиките се използват основно в предшестващата оценка, за да се сравнят две алтернативи от гледна точка на съотношението цена/полза.

6.2.3.1. Анализ цена/полза

В Глава II вече говорихме за анализа цена/полза от гледна точка на избора на алтернатива. Сега само ще отбележим, че приложението му като метод на оценка има за цел да докаже, че:

– ползата надвишава разходите за нейното създаване. Възможно е въвеждане на индикатор за норма на това съотношение, но като правило това рядко се прави заради възможния формализъм както при разработването, така и при оценката, до която може да се стигне;

– съотношението цена/полза е по-добро в сравнение с други алтернативи за политики или в сравнение с други проекти. Свеждането на анализа до втората цел е крайно неправилно и може да изкриви смисъла от прилагането му. Това би означавало изискването за икономическа ефективност да се подмени с изискването за ниска цена. Съотношението може да е по-добро, но ако ползата сама по себе си е по-ниска, оценката за това коя алтернатива е по-добра, не може да се смята за предрешена. Съотношението би следвало да е основен критерий при равна полза.

При използването на анализа цена/полза основен изследователски проблем е идентификацията на индикаторите. За разлика от предишните (социологическите) инструменти за оценка на резултатите, анализът цена/полза не може да използва индикаторите, въведени в логическата рамка. За нуждите на анализа

трябва да се въведат индикатори, чрез които да се остойности ползата. Това означава да се операционализира ползата в индикатори, които могат да бъдат остойностени. Дефинирането на подобни индикатори за проекти, които не са икономически – социални услуги, услуги в областта на сигурността и правораздаването, здравеопазване, образование, – не е толкова очевидно. Изработването на индикатори за тези проекти винаги е свързано с пренебрегването на важни, общественозначими резултати, които по принцип не могат да бъдат остойностени – например облекчаването и помощта за възрастните хора е резултат, който не подлежи на остойностяване, въпреки очевидната му ценност от гледна точка на обществените отношения. Разбира се, можем и в този случай да възприемем тезите на социалния капитал и чрез тях да се опитаме да остойностим тази полза, но това е усилие, което не си заслужава. За него е необходим допълнителен човешки и изследователски ресурс, използването на който в случая не е оправдано. По принцип анализът цена/полза започва да се използва пред 30-те години на XX век, тогава, когато федералната държава на САЩ предприема действия на активна намеса за преодоляване на голямата депресия. Смисълът от въвеждането му е в това да се преодолее съпротивата срещу действията на намесващата се държава, като се докаже, че действията ѝ са толкова ефективни, колкото и на всеки друг пазарен субект. Очевидно е, че когато става дума за проект, който изглежда политически коректен, което означава, че отговаря на преобладаващите ценности, икономически доказателства, създавани чрез методи, подобни на анализа цена/полза, не са необходими.

Проблемът за индикаторите за ползата и цената не изглежда толкова сложен, когато става дума за икономически проект – инфраструктурен, инвестиционен, техническо оборудване и преоборудване и т.н. Нещо повече – използването на индикатори за цена и полза и за съотношение между тях е задължително, защото в тези случаи са необходими доказателства, че конкретният проект създава полза, която не може да бъде създадена по друг начин. При това анализът следва да се прилага независимо дали проектът ще се осъществява от публичен, от частен, или от публично-частен субект.

Анализът включва следните стъпки:

- остойностяване на всички ползи, което се предшества от дефиниране на индикатори за ползите;
- дисконтиране на ползите към периода, когато проектът ще бъде осъществен;
- остойностяване на всички разходи, което се предшества от дефиниране на индикаторите за разходите;
- изчисляване на съотношението цена/полза;
- класиране на алтернативните проекти според ползата;
- преизчисление на класирането спрямо съотношението цена/полза.

6.2.4. Оценка на въздействието

Тази методика често се схваща като част от законодателния процес или като икономически метод за оценка на политиките и по-конкретно на регулациите като инструмент на политиките. В първия случай се оценяват „сблъ-

същите“ между въвеждания нормативен акт и съществуващите вече закони и норми. Във втория – последиците и в този смисъл „сблъсъците“ между въвежданите правила, от една страна, и икономическата свобода и конкурентоспособността – от друга. Това са варианти на един по-общ подход, който може да се прилага по отношение на всякакъв вид политики, както и при използването на различни по своя характер индикатори – за ползи (икономически индикатори), или за промени (социологически индикатори).

Оценката на въздействието е по-скоро подход за оценка, отколкото конкретен инструмент. Той следва разбирането, че съществуват характеристики на средата – икономически, политически, културни и т.н., – които могат да ограничат или дори да преобърнат постигането на целите на политиките. Теоретичният аспект на тази идея беше вече представен в Глава I. Резултатите от политиките не са автоматично следствие от избраните инструменти, а „пречупени“ през средата следствия от приложението на инструментите. Оценката на въздействието трябва да определи евентуалните „сблъсъци“ на политиките със средата.

За всеки конкретен проект се разработва специфичен инструмент за оценка на въздействието, чрез който описаният подход се операционализира. При разработването на конкретния инструмент на оценка следва да се въведат индикатори, чрез които „сблъсъците“ да се опишат и/или измерят и в крайна сметка да се избере алтернативата, при която тези „сблъсъци“ са минимални.

Сблъсъците се търсят в различни посоки, в зависимост от конкретния проект и неговите цели. Съответно се въвеждат индикатори за въздействията на политиките:

– по отношение на икономиката и перспективите за нейното развитие, в случай че политиките създават такива въздействия. Оценката на тези въздействия е задължителна при въвеждане на регулации, при инфраструктурни проекти, при инвестиционни проекти, но също така при промяна на собствеността, при регулации на доходите или на заетостта и т.н.;

- по отношение на съществуващата законова база, в случай че става дума за въвеждане или промяна на норми;
- по отношение на околната среда, ако става дума за инфраструктурни проекти или такива, които имат отношение към екологията;
- по отношение на обществените нагласи, ако проектът засяга групови интереси, и т.н.

* * *

Инструментите за оценка не са стандартизирани в теорията. Последната е разработила подходи, които се използват за създаването на конкретни инструменти, прилагани в конкретни ситуации и по повод на конкретни проекти. На съществуващите инструменти не следва да се гледа като на правило, защото приложението им има ограничения. Абсолютизирането им е по-скоро вредно.

Организациите на държавата обаче, както и финансиращите организации, следва да разработват и въвеждат стандартизирани инструменти за оценка. Тяхното приложение, независимо от недостатъците им, ще има рационализиращо значение за процеса на политиките.

И при експертната оценка – при разработването на инструментите за осъществяването ѝ, както и при набирането на данни за нея – трябва да се съобразяваме, че политиките се градят върху държавно-обществен консенсус. Това означава, че не просто трябва да имаме предвид обществената оценка, но и че заинтересованите страни трябва да участват в разработването на инструментите за оценка, най-вече при формулирането на индикаторите, за които ще се събира информация. Въпросът за индикаторите, както всичко в процеса на политиките, е свързан с участието. Винаги имаме избор – да разработим политиките сами, в качеството си на експерти, или да ги формулираме чрез партиципативни методи, в които да включим заинтересованите участници. Вторият подход е подходът, който съответства на природата на публичните политики. Последните се изработват чрез участието, а то трябва да е организирано така, че да се стимулират рационалните елементи в процеса на политиките. Това означава участието да се „подрежда“, като се „вкарва“ в използването на рационалните методи за изработване на политиките.

Логическата рамка може да се разработи „в кабинет“, но може да се работи и чрез партиципативни методи, които ще приближат позициите на заинтересованите участници и ще създадат инструмент за оценка, който е в много по-голяма степен приложим. Вторият подход е за предпочитане.

7. Подходи за управление на риска

Целта на управлението на риска е да приспособи политиките към заобикалящата среда и да гарантира осъществяването им независимо от динамиката в основните обществени параметри.

Управлението на риска се гради върху предварителната оценка на факторите, които застрашават постигането на целите на дейността – това се прави при разработването на логическата рамка с формулирането на предположенията за факторите, които опосредстват постигането на задачите и на целите. На базата на предположенията се прави оценка на риска – ако някои от факторите, които са необходими за осъществяването на дейностите или за постигането на резултатите, или за осъществяването на задачите или целите, не е налице, то това представлява риск за осъществяването на проекта и/или за постигането на неговите цели.

Съществуват различни класификации на видовете риск.

От гледна точка на възможността рисковете да бъдат контролирани, те се делят на:

1. Рискове, предизвикани от фактори, които реално или потенциално са контролирани от мениджърите (например слабо проектирана програма, неэффективна система за управление, лошо представяне на организациите, включени в процеса на осъществяване, и др. под);

2. Рискове, предизвикани от по-широката политическа и институционална среда, които са контролирани единствено от тези, които вземат ре-

шения за политиките (липса на политическа воля, институционални слабости и др. под.);

3. Рискове, които са по същество неконтролируеми (природни бедствия, политическа нестабилност, световни цени, лихви и др. под).

От гледна точка на това, на кой етап от цикъла на политиките се появяват, рисковете се делят на:

1. Рискове за осъществяването на проекта;

2. Рискове, които се появяват в резултат на осъществяването на проекта.

Накрая, от гледна точка на това дали се отнасят до организацията, която осъществява дейността, или до средата, в която тя се осъществява, рисковете са:

1. Външни – свързани със средата: с инфраструктурата, икономиката, политическата среда, нормативната среда, околната среда, пазарната среда, с неконтролируемите фактори.

2. Вътрешни – свързани с организацията и с нейния институционален капацитет (вж. по-долу в текста).

От комбинацията на двете последни класификации на рисковете се изгражда таблица за идентификацията на рисковете.

Таблица 16. Идентификация на рисковете

	За организацията	За средата
Риск за осъществяването	Свързани с обстоятелства или събития вътре в организацията	Свързани с обстоятелства или събития извън организацията
Риск от осъществяването	С последици за организацията	С последици за средата извън организацията

Попълването на таблицата може да стане чрез експертна оценка или чрез партиципативни методи. Този наръчник препоръчва всичко в процеса на политиките да се прави чрез добре организирани партиципативни методи, при включването на участници с достатъчен институционален капацитет. Това означава да се организират фокус групи или работни групи за идентификация на рисковете.

След идентификацията на рисковете трябва да се пристъпи към оценка на рисковете, което означава отново чрез експертни или партиципативни методи да се оценят вероятността и въздействието на идентифицираните рискове. Вероятността (на примерната матрица, въведена с проста тристепенна скала – голяма, средна, малка) е степента, в която всеки отделен идентифициран риск може да се прояви и да повлияе на проекта. Въздействието (въведено по същия начин на примерната матрица) е степента, в която идентифицираните рискове застрашават осъществяването на проекта и постигането на целите му.

Таблица 17. Матрица за оценка на риска

Вероятност \ Въздействие	Малко	Средно	Голямо
Малка	1	2	3
Средна	4	5	6
Голяма	7	8	9 Убийствен риск

След оценката на рисковете се създават ефективни механизми за контрол върху идентифицираните рискове. По принцип съществуват три различни подхода към рисковете.

Чрез трансфер. При този подход съществуващият риск се прехвърля към организация, която може да го поеме. Това става или чрез конвенционално застраховане, или като се прехвърли към организация, която е в състояние да го контролира. Прехвърлянето невинаги е възможно, защото при този подход винаги става дума за премерено от гледна точка на ползата поведение както на организацията, която прехвърля риска, така и на тази, която го поема. Очевидно е, че ако няма кой да поеме риска, не е възможно този подход да бъде използван.

Чрез приемане, което означава, че не се предприемат специфични дейности за контрол или минимализиране на риска, въпреки че той е идентифициран. Това се прави в ситуации, когато възможностите за преодоляване на риска са ограничени, или цената за преодоляването е прекалено голяма.

Чрез въздействие, което, обратно на предходния подход, означава, че се предприемат действия за преодоляване на риска. Това се прави, когато са налице необходимите ресурси за минимализиране на риска. Целта на подобно начинание не е непременно да се избегне рискът, а по-скоро да се поддържа на едно приемливо равнище.

Изборът на подход за управление на риска зависи от оценката на риска – доколко той може да застраши проекта, и от наличните инструменти за противодействие срещу него. Колкото повече рискът застрашава постигането на целите на проекта, толкова по-наложително става предприемането на действия за ограничаването му. Колкото обаче е по-висока цената на тези действия, толкова по-неоправдано става противодействието.

8. Самооценка и оценка на капацитета на организацията

Оценката на инситуционалния капацитет е необходима, за да може всяка организация да оцени:

- какви са нейните възможности да влияе на политиките;
- какви стъпки трябва да предприеме, за да постигне успех при участието си в политиките.

Когато организацията „познава себе си“, тя в най-голяма степен ще е в състояние да планира адекватни политики и да открива собственото си място в процеса.

Оценката на институционалния капацитет като метод е разработена, за да подпомогне организациите, които управляват програми и които провеждат предварителна оценка на кандидатстващи за финансиране проекти, да оценяват кандидатите от гледна точка на институционалните им възможности да осъществят целите, които са формулирали в предложенията си. Заради това се въвеждат критерии, чрез които да се идентифицират съответните заинтересовани страни и да се оцени капацитетът им за създаване на публични резултати и предлагане на публични услуги. При така формулирани цели на метода, конкретните критерии в голяма степен зависят от програмите, в рамките на които ще се осъществяват проектите. Ако финансиращата организация е международна хуманитарна организация, тя извежда на преден план изисквания за мисията на кандидатстващата организация и за организационната ѝ стабилност. ЕС като финансираща организация също въвежда подобни критерии. Те важат основно за страни извън съюза, тъй като се предполага, че държавите членки сами са в състояние да оценяват кандидатстващите организации. Независимо от това подходът на ЕС към кандидатстващите организации има значение и за българските практики, защото той се възприема като основополагащ и се въвежда и в българските практики. Според европейския подход оценката на институционалния капацитет помага:

- да се идентифицират съответните заинтересовани страни;
- да се идентифицират съответните и осъществимите проекти, които държат сметка за местните нужди и подкрепят местните власти да предоставят „устойчив поток“ от ползи;
- да подкрепят развитието и „доброто управление“, вкл. организационната адекватност, отговорността и прозрачността.

Използван за оценка на съответствието между кандидатстващата организация, от една страна, и програмата за финансиране, от която се кандидатства – от друга, методът се използва още от началните етапи в проектния цикъл.

Подходът на ЕС въвежда следните елементи в оценката на институционалния капацитет:

1. Анализ на институционалната рамка, когато се оценява структурата на формалните и неформалните правила и регулации, в които работят отделните организации (политическа рамка, законодателство, културна (ценностна) традиция);

2. Анализ на организационния капацитет, при който се оценяват техническите и управленските компетенции в организацията, залегнали в основата на техния капацитет за осъществяване на дейности (лидерство, изработване на политики, управление на финансите, управление на човешките ресурси и технически възможности).

За тези анализи се използва серия от техники, които се основават на системната теория, теорията за управлението, теориите за поведението и представяват специфични инструменти, като: институциограми, анализ на заинтересовани страни, анализ на дървото на проблема, партиципативни методи за оценка и т.н.

ЕС използва стандартизиран подход за оценка на институционалния капацитет, като въвежда списък от въпроси, чрез които той се установява. В него има две основни групи въпроси: външни фактори – политическа и правна среда, връзки с други организации, оценка на клиентите/бенефициентите; вътрешни фактори – управленски стил и култура, организационна структура, изработване на политики и планиране, система, вкл. отчетност, управление на човешки ресурси.

Резултатите от оценката на институционалния капацитет се използват:

- за да се идентифицират и изберат институционалните партньори;
- за да се дефинират ролите и отговорностите на заинтересованите страни;
- за да се модулира обхватът на проекта, като се отчетат ограниченията, очертани от институционалния капацитет;

Пример № 12. Критерии за оценка на институционален капацитет, използвани от ЕС при предоставяне на външна помощ¹.

Външни аспекти на организацията

Външни фактори

- Как правната рамка влияе на работата на организацията?
- Как политическият климат влияе на работата на организацията?
- Как макроикономическата и финансовата рамка влияят на работата на организацията?
- Как участието на организацията се влияе от други социално-културни фактори, вкл. корупцията?

Връзки/отношения с други организации

- Организацията насочена ли е навън?
- Обръща ли организацията внимание на работата и отношенията с други ключови заинтересовани страни?
- Какви са нейните отношения с ключови финансиращи и донорски организации?
- Какви са нейните отношения с политиките?
- Какви са отношенията ѝ с НПО и организациите от гражданското общество?
- Каква е представата на външните участници за организацията?
- Мисията на организацията приета и разбрана ли е от външните участници?

Представи за и на ползвателите

- Организацията познава ли нуждите на целевите групи?
- Доколко адекватни са отношенията между организацията и целевите групи?
- Доколко удовлетворени са клиентите от услугите на организацията?
- Адекватно ли оценява организацията нуждите на клиентите/ползвателите?

Вътрешни аспекти на организацията

Управленски стил и култура

- Има ли организацията ефективно и стабилно лидерство?
- Мениджмънтът на организацията добре ли е информиран за дейностите ѝ?
- Дали вниманието на мениджмънта е адекватно разпределено между вътрешното изграждане и външните връзки на организацията?
- Налице ли е адекватен баланс между делегирането на отговорност и общия контрол върху състава и дейностите?

¹ Project cycle management guidelines, 2004, http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/europeaid_adm_pcm_guidelines_2004_en.pdf

- Налице ли е култура, ориентира към клиента?
- Навреме ли се вземат решенията?
- Мениджмънтът адекватно отговорен ли е за представянето на организацията?
- Съставът адекватно ли е информиран за решенията?
- Има ли култура на учене в организацията?

Организационна структура

- Има ли описание на структурата на организацията от гледна точка на разпределение на отговорностите и на дейностите?
- Организацията функционира ли в съответствие с формалната структура?
- Структурата на вземане на решения основава ли се на ясно разпределение на отговорностите?
- Разделението на отговорностите и задълженията познава ли се от състава?
- Налице ли е достатъчна координация между звената в организацията?

Изработване на политики и планиране

- Има ли организацията ясно дефинирана мисия, която е известна и възприета от състава?
- Адекватно ли е превърната тази мисия в организационна политика, стратегии и планове?
- Политиката и стратегията съдържат ли добре дефинирани цели за развитие?
- Стратегиите правърнати ли са в добре разработени годишни планове и бюджети?
- Съществува ли структуриран план за мониторинг на осъществяването на плановете и за преоценка на тези планове?
- Организацията успешно ли е реализирала минали планове и бюджети?
- Има ли капацитет за оценка в организацията и събира ли се обобщена информация за миналия опит?
- Има ли в организацията политика на равни възможности, която да е достатъчна бариера срещу прояви на дискриминация по пол, раса, религия или инвалидност?

Системи, вкл. финансов мениджмънт и счетоводство

- Има ли организацията одобрени счетоводни и одиторски доклади?
- Има ли организацията одобрението от страна на други заинтересовани участници, вкл. донори, по отношение на управлението на фондове?
- Предлага ли организацията регулярни отдели с удовлетворително качество за своите дейности?
- Въведена ли е система за документооборот, свързан с финансите и дейностите?
- Съществува ли ясна система за оценка и мониторинг, в която адекватно да е въввлечен съставът?
- Дали тази система е разбрана и използвана от мениджмънта и състава?
- Усвоени ли са процедурите за обществена поръчка?

Управление, обучение и мотивация на човешките ресурси

- Има ли организацията въведена система за управление на човешките ресурси и ако да – адекватна ли е тя?
- Работещите в организацията имат ли описание на задълженията си и ако да – ясно ли са разработени длъжностните характеристики?
- Адекватно ли е заплащането на работещите в организацията?
- Има ли адекватни инициативи за мотивация на състава?
- Оценява ли се периодично работата на състава и ако да – адекватни ли са въведените системи за оценка?
- Какво е състоянието на процедурите за наемане?
- Издигането на състава на съответно равнище ли се прави?
- Достъпни ли са за състава адекватни възможности за квалификация?
- Съществува ли политика на организацията за равно третиране на мъже и жени?
- Въведена ли е политика за професионално здраве и сигурност?
- Адекватно ли е мотивиран съставът?

- за да се определят институционалните потребности на проекта – реалистични времеви граници, необходимост от ресурси и т.н.;
- за да се разработи съответна стратегия за устойчивост на проекта.

9. Застъпничество

Хоризонталната природа на публичните политики, фактът, че при изработването и осъществяването им няма управляващи и управлявани, имат едно съществено следствие: в този процес равноправно участват организации на държавата и организации на обществото. Това равноправно участие се случва на всички етапи от цикъла на политиките:

- на етапа на създаването на политическия дневен ред организациите на обществото могат да зададат темата, с чието регулиране институциите да се ангажират;
- на етапа на формулиране на политиката същите тези организации могат да се превърнат в част от общността на политиката, като внесат при формулирането на целите своята собствена гледна точка;
- на етапа на вземане на решение те – дори и извън процедурата, могат да стимулират вземането на рационално решение, като предложат информация за проблема, или напротив – да оспорят решението, предлагайки друга гледна точка;
- на етапа на осъществяване те непосредствено могат да поемат функции на основата на пълния проектен цикъл, или чрез публично-частните партньорства;
- на етапа оценка организациите на обществото могат да повлияят на цялостния цикъл, разпространявайки в обществото собствената си гледна точка за резултатите от политиката.

Всичко това са възможности. Дали те ще се случат, зависи както от организациите на държавата, които трябва да възприемат културата на публичните политики и на участието, така и от самите организации на обществото, които трябва да имат необходимия институционален капацитет и способности за адекватно поведение в обществото, което да им позволи да заявят собствената си гледна точка, да я представят пред обществото и организациите на държавата и да я защитят. Когато организациите на обществото не успяват да вкарат в политическия дневен ред своите теми или да създадат подкрепа за решенията, които те защитават и разпространяват като необходими, или да се включат в процеса на осъществяване на политиките, или да разпространят и въведат оценката си за резултатите в процеса на политиките, за това те не бива да се сърдят на организациите на държавата. Присъствието в процеса на политиките не е въпрос на право, а въпрос на активно поведение, което да принуди институциите да приемат гледната точка на организациите на обществото.

Това означава, че присъствието в процеса на политиките е непосредствено свързано с т.нар. застъпничество, което включва действия за представяне и създаване на подкрепа за определени ценности, идеи и/или интереси.

Макар равнопоставени в процеса на изработване на политики, държавните институции и обществените организации разполагат с различни властови ресурси – факт, който ни представя хоризонталната връзка в публичните политики по друг начин. Това е равнопоставена връзка между неравнопоставени партньори: първите имат гарантирано място в общностите на политиките, докато вторите трябва да го заслужат чрез поведението си. Инструментите на застъпничество са механизми, чрез които обществените организации увеличават шансовете си да попаднат в общностите на политиката и чрез това да „вкарат“ собствената си гледна точка в процеса на изработването ѝ.

9.1. Подготовка за застъпничество

Една организация трябва да е наясно със себе си – тя трябва да има ясна мисия и достатъчен капацитет, за да я разпространи и защити. Това означава, че всяка организация трябва да си направи **самооценка на институционалния капацитет** и ако установи липси в него, да предприеме действия за тяхното преодоляване. Една организация, която не отговоря на основните изисквания за институционален капацитет, не може да разчита, че ще получи активно място в процеса на изработване на политиките. Институциите, както и финансиращите организации са тези, които разпознават партньорите си на основата на оценката за институционалния им капацитет или чрез инструментите за предшестваща (ex-ante) оценка на публичните проекти. За да се борят за присъствие в процеса на политиките, организациите на обществото трябва да отговарят на възприетите критерии.

Освен възможности, организацията трябва да има **мисия**, което означава, че тя застава зад ясно формулирани ценности. Не може да има гражданско присъствие по принцип. За да е успешно, то се идентифицира чрез ценности и цели.

След като е наясно с мисията и капацитета си, организацията трябва да идентифицира евентуалните си **партньори**. Една обществена организация, колкото и да е силна, не може без партньори. Така тя става по-силна и увеличава шансовете за ефективно застъпничество. Конкуренцията между обществените организации за влияние върху организациите на държавата не е ефективен подход – той прави държавата по-силна и ѝ дава възможност по-лесно да наложи своята гледна точка. Кооперацията между обществените организации, способността им да действат заедно или поне в една посока е предпоставка за ефективно застъпничество.

За да се определят партньорите, организацията следва да направи **анализ на заинтересованите страни** и да си отговори на въпроса: „Кой споделя същите ценности?“. Отговорът на този въпрос очертава кръга на естествените съюзници на организацията. В процеса на застъпничество тя се обръща първо към тях. Подкрепата на естествените съюзници обаче не гарантира успеха. При всички случаи трябва да се търси разширяване на влиянието, като се открият мостовете и към други обществени гурпи.

Затова организацията трябва да си отговори и на други въпроси: „Кой вече работи по тези теми?“ „Кой може да предложи нещо, което ще допринесе за успеха на застъпничеството – информация, опит в отношенията с медиите,

връзки с политиците, активно присъствие в публични кампании?“ „Кой би искал да си партнира с организацията – инициатор на проблема?“ „Кой има капацитет за действие?“.

Следва един по-сложен въпрос: „Дали възможностите за успех на застъпничеството не биха били по-малки, ако партньорството с другите организации не се осъществи?“. Това е въпрос не толкова на информация, колкото на оценка на ситуацията и възможностите идеите на организацията да си пробият път през нея.

Подготовката за застъпничество, освен въпросите за капацитета, мисията и партньорите, трябва да разреши още един проблем. Процесът на изработване на политиките и особено рационализацията му би спечелила, ако организацията е наясно с това, което иска да постигне, т.е. ако тя има доказателства, получени чрез рационални методи – **анализ на политиката, ситуационен анализ на проблема** и т.н., за ефективността и ефикасността на политиките, които ще защитава. Преди да пристъпи към самото застъпничество, организацията трябва да проиграе процеса на изработване на политиките, като разработи своята идея. За да предприеме действия за застъпничество, организацията трябва да има своя план за политики. Това е основна предпоставка процесът на изработване на политики да протече като рационален.

9.2. Инструменти за застъпничество

Целта на инструментите за застъпничество е да се разшири влиянието на обществената организация в две посоки: към обществото и другите заинтересовани участници, от една страна, и към държавните организации и политиците – от друга. По принцип е възможно да се постигне успех на застъпничеството единствено чрез влияние върху институциите на властта. Това обаче става все по-малко вероятно по две причини.

Първо, поради появата на множество организации, които се конкурират за достъп до властта, всяка организация, която защитава определени интереси или идеи, трябва да има сериозни аргументи в тяхна полза. Тези аргументи са или рационални доказателства за ползата, която ще се създаде, или са доказателства за наличието на обществена подкрепа за тези интереси или идеи. Вторият аргумент се оказва много по-силен за пред политиците.

Второ, поради децентрализацията на властта и очертаването на множество организации, от които зависи решението, влиянието върху властта е трудно-реализируемо, ако не се основава на сериозни аргументи. Ако трябва да убедиш един, е лесно, ако трябва да убедиш много – тогава са нужни аргументи, на които всички да повярват. Така отново рационалните аргументи и особено доказателствата за обществена подкрепа придобиват основно значение.

Така че застъпничеството е разпространение на защитаваните политики в две посоки – към политиците и институциите с власт (финансиращите организации могат да бъдат тълкувани по същия начин, независимо от частния им характер) и към обществото като цяло, както и към отделни обществени групи.

9.2.1. Лобиране

Лобирането е механизъм за разпространяване на влиянието към институциите, които вземат решения за политиките.

Съществуват множество начини на лобиране:

- чрез писмо или писмено заявяване на позициите;
- чрез телефонно обаждане;
- чрез официално уредена лична среща;
- чрез участие в публична среща или конференция.

Целта е да се представи идеята, както и аргументите за нея пред хората, които са непосредствено отговорни за вземането на решения.

Срещите са най-разпространеният начин на лобиране. Целите на срещите са различни: създаване на отношения, събиране и/или споделяне на информация, убеждаване на другите в необходимостта от промяна на политиките, намиране на финанси. Последното задължително предполага представяне на разработен план за действие. Трябва да се използват както формалните, така и неформалните срещи, за да се създаде максимална полза за организацията, която защитава определени интереси и/или идеи.

Лобирането е нормален начин на застъпничество, въпреки че то е на границата между законното и незаконното, тъй като никога не е ясно кой аргумент е надделял при убеждаването: дали това са били доказателствата за обществената полза, или обещания за лична изгода за тези, които вземат решенията. Възможността процесът да се изкривява и от механизъм на застъпничество да се превръща в механизъм на подкупване не е повод за отхвърлянето му. Лобирането има благоприятни последици – то разширява кръга участници в политиката и по този начин обогатява обмена на идеи и търсенето на решения за ефективни политики. Освен това като цяло механизмите на лобиране увеличават подкрепата за политиките, защото с възприемането им политиките и институциите стават по-отворени и по-достъпни за обществото. Необходимо е обаче лобирането да е публично и прозрачно. Това е единствената пречка пред превратното му тълкуване и използване.

9.2.2. Водене на преговори

Ако разбираме процеса на изработване на политиките като конкуренция и намиране на пресечната точка в позициите на различни заинтересовани участници, то ефективното застъпничество минава през способността за водене на преговори. Целта им като инструмент на застъпничество е да се разшири влиянието на защитаваните интереси и/или идеи, като се убедят други организации и личности – независимо дали са свързани с държавата, или с обществото – в правилността и осъществимостта им.

Културата на водене на преговори (Д. Димитров 2007), въведена в процеса на изработване на политиките, предполага, че всеки от заинтересованите участници в процеса се стреми да убеди останалите в правилността на собствената си позиция, но в същото време е склонен – поне като поведение, да отстъпи в името на постигането на държавно-обществен консенсус. Въпреки че застъпничеството се отнася преди всичко до организациите, които

са свързани с обществото, не с държавата, следва да кажем, че в процеса на изработване на политиките такова поведение, насочено към преговори и към постигане на успех от тези преговори, е необходимо и на държавните организации и личностите с власт.

При преговорите за политиките трябва да се имат предвид следните правила за поведение на всички участници:

- намерете решения, които са от полза за всички страни. Бъдете готови за компромис;
- задавайте въпроси, така че да откриете темите и решенията, около които участниците могат да се сплотят, откривайки собствената си полза;
- предлагайте, не настоявайте, не се позовавайте на властта си или на влиянието си;
- проверявайте и обобщавайте – убедете се, че всички са разбрали и интерпретират въпроса по един и същи начин;
- обяснете мотивите си;
- знайте къде да спрете;
- оставете и другите да говорят;
- не се позовавайте на етични доказателства, които могат да обидят другите участници.

9.2.3. Мобилизация

Това е механизъм, чрез който обществени групи или отделни индивиди се привличат за действия в подкрепа на защитаваните идеи. Този инструмент е насочен към обществото. За да бъде ефективен обаче, той не може да е хаотичен, а трябва да има точна цел, т.е. трябва да се определят групите, които биха могли да бъдат мобилизирани. Това са:

- групите, които непосредствено са засегнати от проблема;
- групите, които поради ценностни нагласи са загрижени и са склонни на съчувствие и съпричастност към тези, които са засегнати от проблема.

При мобилизацията следва да се спазват следните принципи:

- въвлечете тези, които са засегнати или имат отношение към проблема;
- изяснете им какво искате да постигнете, за да не се разминете в намеренията си;
- изберете внимателно методите си;
- формулирайте ясни послания;
- използвайте по-прости методи, като подписване на петиция, които са по-лесно контролируеми и не създават опасности за изкривяване на планираните действия и превръщането им в гражданско неподчинение;
- направете действията весели, дори смешни;
- избягвайте насилието.;
- работете заедно с вашите съюзници;
- преценете дали мобилизацията увеличава, или намалява шансовете за успех.

9.2.4. Работа с медиите

Медиите като информационен посредник в обществото имат важно значение в процеса на изработване на политиките. Всички заинтересовани страни следва да ги използват, за да разширяват своето влияние в обществото и в двете необходими посоки, които вече идентифицирахме – към организациите и личностите с власт и към обществените организации и обществените групи.

За да бъдат използвани като ефективен инструмент на застъпничество, при участията си в медиите заинтересованите участници трябва да спазват следните принципи:

- ясно формулирайте целите си;
- формулирайте посланието си;
- облечете посланията си в добра история. Така ще заинтересувате и самата медия, и журналистите;
- задайте си въпроса: „Какво интересува хората? На кои въпроси чакат отговор?“;

– когато готвите съобщение за медиите, убедете се, че в него има отговор на следните въпроси:

- Какво се е случило или ще се случва?
- Кой го е направил или организиран?
- Къде се е случило?
- Кога се е случило?
- Защо се е случило?

– когато давате радио- или телевизионно интервю, дайте си сметка, че подобно участие може както да ви помогне, така и да намали шансовете за успех на застъпничеството. Стилът на интервюта варира от просто допитване до враждебни въпроси. При всички случаи трябва да знаете, че вие сте в медията, защото имате информация, която искате да споделите. Вие сте там, за да информирате и да предавате послания, а не за да се защитавате.

Доброто поведение идва с опита, но всеки път трябва да сте подготвен. Предварително трябва да знаете дали интервюто ще е на живо, или на запис, дали ще има други участници и дали ще бъдете въввлечен в дебат. Проверете последната информация и си запишете фактите, така че да са пред очите ви. Помислете за евентуалните трудни въпроси, които ще ви зададат, и си развийте отговорите предварително. Предварително си изяснете три основни точки, които искате да споделите. Подгответе си няколко истории за илюстрация. Открийте кой ще бъде първият въпрос.

* * *

Принципите и инструментите на застъпничество се разработват основно заради организации, които се опитват да внесат собствените си ценности и визии в процеса на изработването на политики, без да имат институционално място в него. По-общо казано те важат за организациите, които са външни по отношение на системата от политически институции и се опитват да им оказ-

ват натиск. Ще си позволим да кажем обаче, че заради промените в ролята на държавата в постмодерното общество, както и заради появата на активното гражданство подобни принципи на поведение следва да усвоят и държавните организации. Независимо от нормативно признатата си власт – те са основни субекти на политиките според писаното право, – те се нуждаят не по-малко от организациите без власт от обществена подкрепа за действията си. Това означава, че те трябва да използват инструментите на застъпничеството по същия начин, както и обществените им партньори.

По същия начин както обществените организации, държавните институции трябва да заявят пред обществото своите позиции и да ги защитят с аргументи и доказателства. Независимо от запазеното си място в общностите на политиката, те са в конкуренция за влияние върху цикъла на политиките. Именно затова трябва да изработват доказателства за правилността на подходите и да убеждават заинтересованите участници и обществото като цяло в тяхната валидност.

10. Участие в изработването на европейските политики

Политиките като правило трябва да са ориентирани навън – не към ползата на организацията, която застава зад тях, а към потребностите на общността и създаването на полза за нея. Пълноправното членство на България в Европейския съюз (ЕС) създава както нова, специфична рамка, в която протича процесът на създаване на политиките, така и нов хоризонт за формулиране на целите и избор на инструменти за постигането им.

10.1. Процес на изработване на европейските политики

Множество изследователи се опитват да обяснят ЕС като нововъзникваща федерална държава с двукамарна законодателна власт и федерален съд, който решава проблемите между общностното и държавното (подобностно) равнище. Без съмнение тенденциите в институционалното развитие на ЕС очертават тази посока.

Европейските политики обаче не могат да бъдат обяснени с един-единствен модел на хоризонтално и вертикално разделение на властта и единствено чрез формалните институции, закрепени в първичното и вторичното право. Съществуват множество институционални модели, които се различават от сектор в сектор. Освен това неформалните институции – повтарящите се практики, преобладаващите ценности и идентификациите – не по-малко от формалните правила имат значение за развитието на европейските политики. Всичко това ни дава основание да защитим тезата, че процесът на изработване на европейските политики е много по-сложен от възприетите процедури и очертаното разделение на властта. Като следствие ЕС в много по-голяма степен от националните държави има характеристиките на моделите, за които говорихме в Глава I. ЕС е много повече политика, отколкото държава (Meny Y., P. Muller, J.-L. Quermonne 1995), което означава, че обществените промени,

случили се в постмодерното общество след 80-те години, се проявяват много по-силно в ЕС, отколкото в държавите членки. Две са причините за това. От една страна, ЕС няма институционалната традиция на националната държава. Съюзът е нововъзникваща политическа общност, която институционално се очертава през 90-те години на XX век и поради това възприема характеристиките на регулиращата държава (Maione, G. 1996) и хоризонталните връзки между участници с различна природа за изработване и осъществяване на политиките. Съществува и друга причина за развитието на ЕС като система за публично управление (governance).

В полето на европейските политики се сблъскват множество обособени групови интереси, които се различават от общия европейски интерес. Те са поне толкова, колкото са държавите – членки на Съюза. От своя страна обособените в рамките на държавите интереси търсят своята защита не само чрез тях, но и пряко, чрез натиск върху институциите на ЕС. Някои от тези организации се обединяват, формирайки еврогрупи за обща защита на интересите. Така европейските политики протичат на много равнища (всяко равнище в ЕС е равнище на политика), в много сектори (всеки сектор на европейската политика е със специфична институционална система) и на много арени по повод на множеството проблеми, с които се сблъсква европейската интеграция. Това фрагментизиране на политическия процес и на политическата система се задълбочава със засилването на позитивната европейска интеграция и въвеждането на общи стандарти, правила и регулации на общия пазар. Колкото повече проблеми се регулират на европейско равнище, толкова повече сблъсъкът на групови интереси и умението на всеки отделен участник да ги представя и да ги включва в европейския процес на изработване на политиките ще става все по-важен.

Присъствието в институциите на ЕС има важно значение за всяка държава членка и чрез нея – за местните обществени организации. Включването в процеса на изработване на европейските политики обаче е много по-голямо предизвикателство поради многообразието и липсата на формални правила за практиките. Няма да е пресилено ако кажем, че участието в този процес зависи повече от капацитета на организациите, от способността им да представят своите позиции и да участват в процеса на обмен на идеи и знание за политиките, отколкото от формалните им права да бъдат част от процедурите за вземане на решения. В същото време, ако признаем, че практиките често имат по-голямо значение от формалните правила, то развитието на капацитет за участие в изработването на европейските политики придобива основополагащо значение за защитата на определени държавни, регионални, местни или локални интереси.

От тази гледна точка ще се опитаме да анализираме няколко основни особености на процеса на изработване на европейските политики.

10.2. Участие в процедурите на вземане на решения

Процедурите на вземане на решения в ЕС са изключително усложнени. Ако проследим развитието на процедурите в исторически план, ще видим, че тенденцията е към усложняване, а не към опроставяне, въпреки че последният принцип е изведен като основен в работата на европейските институции.

В процедурите на законодателната власт участват две основни институции – Съветът на ЕС и Европейският парламент. В същото време Европейската комисия е единствената институция със законодателна инициатива. Право за участие в законодателните процедури имат и консултативните организации – Комитетът на регионите и Икономическият и социален комитет. Така в законодателния процес са включени:

- интересите и позициите на държавите членки, които се сблъскват и стигат до решение основно чрез процедурата на квалифицирано мнозинство в Съвета на ЕС;
- ценностите и позициите на европейските политически партии, представени в Европейския парламент, които вземат решения в прообладаваща част от случаите с обикновено мнозинство;
- позицията на Европейската комисия, която е максимално отдалечена от груповите интереси – независимо дали на държавите, или на политическите партии – и се идентифицира единствено чрез общия европейски интерес и професионалното му дефиниране;
- местните интереси (интересите на поддържащите общности), представени в Комитета на регионите;
- интересите на труда, капитала и на гражданското общество, представени в Икономическия и социален комитет.

Независимо от ясните правила за вземане на решения, въведени в първичното право, изработването на решение, което може да бъде одобрено чрез тези процедури, предполага дълъг процес на обмяна на мнения и на сближаване на позиции. Това налага едно особено поведение на участниците в европейските политики, което е по-скоро консенсусно, комуникативно и преговорно, отколкото категорично и в защита на определена позиция. Сложните процедури, които се създават, за да подредят хаоса от интереси в полето на европейските политики, стимулират възприемането на културата на взаимодействие и обмяна на идеи в търсене на модела, който може да бъде приет и осъществен. Процедурите на законодателната власт в ЕС не очертават йерархични връзки, а по-скоро правила за хоризонтално взаимодействие между участници с различни идентификации.

Тези твърдения са още по-верни за процедурите на изпълнителната власт, за т. нар. процедури на Комитологията. В тях участват двете основни институции – Съветът на ЕС и Европейската комисия, като това коя от двете институции има право на окончателно изпълнително решение се опосредства от позицията на комитетите. Последните се създават с решение на Съвета, състоят се от по един представител на държавите членки и работят с Комисията така, че да ѝ оказват техническа помощ и да контролират дейността ѝ при упражняването на изпълнителната функция. Комитетите действат като продължение на Съвета и вземат решение с процедурите, въведени в него. Комитетите са нещо като по-малки съвети, от чието решение зависи кой в крайна сметка взема изпълнително решение – Комисията (технократското правителство на ЕС), или Съветът (политическото правителство на ЕС). С последната, въведена през 2006 г. процедура на Комитологията – регулативна процедура с послед-

ваща проверка, Парламентът – арената на политическото представителство, получава правото да спира решение на изпълнителната власт с абсолютно мнозинство на отрицателния вот. Решението може да се вземе единствено при подкрепа за него едновременно в Съвета и в Парламента. Както при всичките процедури, така и при тази, това се случва единствено ако съответният комитет отхвърли предложението на Комисията. И още – при процедурите на изпълнителната власт, подобно на процедурите на законодателната власт, Комисията е единствената организация, която прави съдържателни промени в текстовете на решенията. Много малко са случаите, в които Съветът получава правото сам да променя решенията. Често, дори да има право на крайно решение, Съветът само потвърждава или отхвърля това, което съдържателно е разработила Комисията.

Въпреки че комитетите, от чието решение зависи как ще протече процедурата на изпълнителната власт, се определят като контролни органи, които внимават Комисията да не надхвърли властта си, дейността им в никакъв случай не се изчерпва с контрола. Всъщност съществуват две различни теории за Комитологията.

За теоретиците на рационалния избор комитетите действат като контролиращ механизъм. Те се създават от правителствата на страните членки, за да наставяват супранационалните си предствители (Комисията) в осъществяването на изпълнителната функция. При това разбиране Комитологията няма делиберативен характер (Pollack 2003), т.е. тя не е арена на обмяна на идеи, ценности и визии за политиките, на която присъстват разнородни участници, представляващи различни интереси.

Според другата теза Комитологията не е арена на междуправителствени преговори, а по-скоро „технократска версия на делиберативна демокрация“, в която неформалните норми, добрите аргументи и консенсусът имат по-голямо значение в сравнение с формалните процедури на гласуване, до които рядко се прибегва. Изследване за европейската регулация на хранителните продукти (Joerges, Neyer 1997) доказва, че в комитетите непрекъснато се разширява значението на научния дискурс и се ограничава ролята на политическия. Това са основания, заради които Комитологията се схваща като механизъм за дългосрочна социализация в общите европейски норми.

Комитологията може да бъде анализирана като форма на публично управление (governance). В нея хоризонталната връзка е определяща. В комитетите си взаимодействат представители на държавни, публични и частни организации¹, организации от различните равнища на управлението (комисия и държавни правителства), експерти и представители на интереси (държавни). В резултат на хоризонталната връзка между участниците изработването на политиките в комитетите се превръща в комуникативно социално действие.

¹ Няма регламентация за това кой е представител на държавите членки в комитетите. Това зависи от самите държави. Поради това съществуват различни практики при определяне на представителите.

Особеностите на процедурите на вземане на решения в ЕС водят до следните последици за процеса на изработване на европейските политики:

1. Поради големия брой разнородни участници, включени в процедурите на вземане на решения, в европейските политики „влизат“ множество визии, зад които стоят специфични интереси – държавни, регионални и местни, граждански и др. под., които в своето взаимодействие формулират общия европейски интерес. Усложнените процедури са правилата, чрез които това взаимодействие се подрежда и в крайна сметка произвежда решение.

2. Никой от тези разнородни интереси не може сам да блокира едно решение. Нито една институция сама не може да вземе решение. Като следствие културата на преговори и търсене на консенсус е по-силна от налагането на политическа воля. Йерархията отстъпва място на хоризонталните връзки.

3. Като следствие от изключителното място на Комисията като единствена институция, която разработва и преработва предложенията за решения както на законодателната, така и на изпълнителната власт, процесът на изработване на европейските политики придобива рационален характер, въпреки присъствието на множество участници в него. Комисията използва рационални методи за изработване на политиките – стратегическо планиране, анализ и оценка на политики, програмиране и т.н.

4. Освен това Комисия организира сближаването на позициите на включените в процедурите участници много преди да се стигне до гласуването. Чрез поредица от работни групи, доклади и обсъждания отделните организации сближават позициите си и в крайна сметка на гласуване се подлага това, което може да бъде прието. Поради тази култура на търсене на консенсус процедурите на Комитологията рядко протичат така, че да върнат изпълнително решение в Съвета – като следствие от активната комуникация между Комисията и комитетите (независимо от типа им) в огромната част от случаите последните подкрепят предложението за решение на Комисията. Чрез тази култура на консенсус самите институции се променят: комитетите от контролни органи на Съвета над наднационалната организация – Комисията – в практиките се превръщат в арена на обмяна на знание и идеи и чрез това на изграждане на общите европейски политики.

Интересите на държавите членки, независимо от начина на идентифицирането и артикулирането им, имат два основни институционални пътя за влияние върху европейските политики: присъствието в Съвета и участието в Комитологията. Поради преобладаващото значение на хоризонталните връзки при изработването на европейските политики всяка страна, независимо от броя на населението си, икономическото си богатство или приноса си в европейския бюджет, може да повлияе на европейската интеграция, ако представителите ѝ притежават необходимия капацитет за публични политики, който се изразява основно в способността за комуникация и рационална аргументация на предложенията.

10.3. Лобирание в ЕС

Процесът на изработване на европейските политики е широко отворен за заинтересовани групи¹. При това заинтересованите групи представляват всякакви интереси: държавни, местни (поддържавни), социални, на бизнеса, на потребителите, на културно обособени групи, на отделни производства и т.н. При възприетия модел тези интереси притежават равна възможност да повлияят на институциите и чрез тях – на европейските политики.

Две от основните институции на ЕС стимулират присъствието на заинтересованите групи в процеса на изработване на европейските политики – Комисията и Парламентът. Комисията стимулира участието, дори го възприема като основен принцип за работата на институциите², защото самата тя има интерес от него. Чрез присъствието на представителите на различни интереси Комисията създава подкрепа за действията си. Така тя компенсира липсата на легитимност „на входа“ (Комисията няма пряка, предоставена от европейските граждани власт) с легитимност „на изхода“ (подкрепа за предложенията ѝ). Напоследък Парламентът прави същото – стимулира включването на заинтересовани групи в работата си, за да разшири влиянието си и да промени баланса на властта в ЕС в своя полза. Ролята на Парламента в ЕС е относително подценена³ – той споделя законодателната власт със Съвета и няма право на единствено решение в нито една от процедурите на вземане на решение – и той компенсира тази институционална слабост със създаването на подкрепа за себе си.

В практиката участието на заинтересованите групи в процеса на европейските политики се изразява в конкретни мерки – работни групи, конференции, обсъждания, изразяване на позиции, които са форма на обмен на информация за проблемите, на варианти за решения, на критерии за оценка и на методи за избор на решение. Тези мерки се превръщат в партиципативни методи за анализ на политики. Съдържателно те се организират така, че да сближат позициите на заинтересованите групи и на компетентните институции по повод идентификацията на проблемите, изработване на целите, формулиране на алтернативите и ако е възможно – избора на алтернатива.

Ако погледнем на лобиранието по този начин, то престава да бъде практика, която застрашава демокрацията, а точно обратното – става практика, която рационализира политика или поне я прави осъществима.

Подобни практики, още повече че в повечето случаи не съществуват формални правила за протичането и използването им, задължително трябва да са публични и прозрачни. Те носят в себе си корупционен потенциал, още повече, че голяма част от гражданите вярват, че те са корупционни. Така че там, където лобиранието се поощрява, то следва да бъде оповестявано.

¹ В българската литература обикновено се използва терминът „групи по интереси“. Струва ни се, че заинтересовани групи е по-точен вариант на оригиналния термин „interest groups“.

² White Paper on European Governance, http://ec.europa.eu/governance/index_en.htm.

³ Договорът от Лисабон (подписан от Европейския съвет през 2008 г., но все още нератифициран) прави стъпки в посока на разширяване на ролята на Парламента.

Съветът на ЕС по-скоро е мост на лобизма, отколкото обект на лобизма. Министрите на държавите членки, представят позициите на държавите си, формулирани и артикулирани чрез процедурите, възприети във вътрешната политическа система. Но те могат да станат изразители и на други частични интереси – например на определени производства в собствените си страни, стига това да не противоречи на формулирания общ интерес. Ако противоречи, това е съмнително. В случай че не противоречи обаче, това е възможна практика. Този наръчник защитава тезата, че не съществува общ интерес извън интересите на гражданите и на групите в рамките на политическата общност. Политическата система разпознава общия интерес, създавайки правила за неговото формулиране. Така и държавните представители в Съвета на ЕС, могат да защитават влиятелни в собствените си страни интереси.

Всъщност заинтересованите групи в европейското общество имат различни стратегии на поведение. Френските групи оказват натиск непосредствено върху институциите на ЕС, вероятно защото поради етатизма на френската политическа система те в повечето случаи остават в периферията на общностите на политиката. Точно обратното – британските заинтересовани групи „влизат“ в процеса на европейските политики чрез държавните си представители. Така последните се превръщат в „лобирани лобисти“, които представят пред наднационалните институции влиятелни групови интереси на собствена си страна.

Аналогична роля на „лобирани лобисти“ могат да играят и играят и депутатите в Европейския парламент. Те представляват европейските политически партии (депутатите нямат право да формират национални фракции в Парламента), но стават проводници и на други интереси – държавни или частични в рамките на държавите, като „вкарват“ в политическия дневен ред на европейските институции конкретни проблеми и конкретни решения, които иначе не биха попаднали там поради различната перспектива – от Брюксел проблемите на Община Кърджали не се виждат, нито пък се виждат интересите на българските фермери.

Тези практики са силно критикувани. Всъщност трябва да ги защитаваме и използваме – всеки интерес има право да бъде представен и ако той бъде адекватно защитен чрез доказателства за обществена полза, да бъде удовлетворен чрез политиките.

Европейските практики на лобирание ни водят към следните изводи:

1. Всички групови интереси в рамките на ЕС могат да бъдат представени в процеса на изработване на европейските политики. Те обаче трябва да бъдат адекватно представени и защитени чрез аргументи за обществена, за общоевропейска полза. Ако се върнем към горните примери, това означава да се намери и докаже връзката между местните интереси на Община Кърджали (по конкретен проблем, а не на абстрактно равнище) и общоевропейската полза, или между интересите на българските фермери и ползата за Европа.

2. Държавните интереси, формулирани в рамките на институциите на конкретната политическа общност – България например, – имат още една възможност да си пробият път до европейските политики на принципа на лобирането.

Отново обаче това предполага капацитет за тяхното представяне и аргументиране чрез общоевропейската полза. На един интерес не му е достатъчно да е държавен, за да претендира да бъде удовлетворен – подобно на всички други, конкуриращи се за влияние интереси, той трябва да бъде адекватно представен и включен в процеса на изработване на политиките.

10.4. Участие в отворения метод на координация

Отвореният метод на координация е специфичен метод за изработване на европейските политики. Появява се в практиките в области като икономическа политика и политика на заетост и е въведен в правото на ЕС от Лисабонския европейски съвет през 2001 г.

Този метод, който като формално правило съществува единствено в ЕС, отразява напълно логиката на хоризонталното взаимодействие между различни участници в процеса на изработване на политиките. От тази гледна точка той може да се сравнява със социалният диалог, който по същия начин въвежда правила и задължение за хоризонтално съгласуване (или договаряне) на интересите между организациите с власт и представителните организации на работодатели и на наети. В отворения метод на координация има друг тип участници – наднационалните европейски организации в лицето на Комисията и представителите на националните организации с изпълнителна власт – правителствата. В отворения метод на координация тези интереси – към момента 28 на брой – се „сблъскват“, за да постигнат съгласие за целите на европейските политики. До това съгласие се достига не в резултат на формални правила – определяне на мнозинства за вземане на решения, а като следствие от обсъждания и обмяна на визии, идентификации на проблеми, формулиране на общи цели и изработване на инструменти за постигането им. Отвореният метод на координация е процес, той не предпоставя решението. Решението е следствие от процеса. Случва се това, което може да се случи, това, около което се обединяват участниците в процеса. В този процес, както и при Комитологията, активната роля се пада на Комисията. Тя организира процеса, така че да минимализира евентуалните противоречия, което означава – рискове пред процеса на политиките.

На практика отвореният метод на координация позволява на европейската интеграция да се развива, тогава когато федерализмът – институционалното разделение на функциите между общностното и подобщностното (държавното) равнище – се превръща в пречка за това. В сфери, където компетентността е национална, т.е държавите (подобщностното равнище) имат право на окончателно равнище, като социалното осигуряване, прилагането на отворения метод на координация преодолява формалната невъзможност на наднационалните институции да вземат мерки за създаване и осъществяване на общ европейски осигурителен модел. В същото време на функционален принцип този проблем е общеевропейски, въпреки липсата на наднационални компетенции – заради общия пазар на труда общеевропейският подход към осигурителните права става наложителен. Освен това общеевропейският осигурителен модел се сблъсква с още една трудност и тя е съдържателна – в ЕС съществуват поне

пет различни модела на осигуряване, които са вградени в съответните държави членки и с които гражданите им са свикнали. Създаването на общ модел и въвеждането му в практиките би означавало всичките тези пет модела да се заменят с нов, общ модел. Това би било тежка и най-важното неосъществима реформа, която би „разтресла“ ЕС, независимо от привидната отдалеченост на социалното осигуряване от политическата проблематика. След като има групови интереси и различни визии за решаването на определен проблем и за начина, по който властта трябва да се намеси, за да го реши, проблемът е политически, проблемът е за политиките.

Можем да обобщим основните характеристики на отворения метод на координация:

1. Той е междуправителствен и правно необвързан метод за координация на политиките;
2. Насочен е към постигане на споразумение за рамките на политиките;
3. При използването му се обменя знание за добрите практики;
4. Използва се като допълнителен метод и не се схваща като алтернатива на общностния метод. Отвореният метод на координация не подменя институционалната система, не подменя процедурите на вземането на решения, още по-малко хоризанталното и вертикалното разделение на властите. Той се използва там, където формалните институции не позволяват да се развият общите политики;
5. Методът се прилага в сфери, където държавите членки не са склонни да възприемат обща регулация: социалната политика, политиката на заетост, пенсионна реформа и др. под.

Отвореният метод на координация не завършва със законодателен акт. Той завършва с формулиране на целите и определяне на индикаторите за тяхното постигане. След завършването на този етап целите се въвеждат във вътрешните политики, като националните правителства предприемат мерки за приспособяване на националните практики към формулираните цели. Процесът прилича на транспонирането на директивата, но тя е задължителен нормативен акт, който, ако не се въведе в националните практики, това се тълкува като нарушаване на европейското законодателство. Резултатите от отворения метод на координацията не са част от европейското право, а от европейските практики, които имат аналогично значение за развитието на европейските практики, както и формалните институции. Това дава основание в полето на европейските изследвания да се появи терминът „меко законодателство“, което за разлика от обикновеното законодателство, се състои от цели и индикатори за тяхното постигане, за които се постига съгласие между участниците в европейските политики, след което практиките се развиват според тях, въпреки че те не се тълкуват като формални институции.

10.5. Участие в програмно-проектния цикъл

Обикновено на Европейските структурни фондове се гледа като на инструмент, който рационализира процеса на европейските политики благодарение на ясните правила и икономическата логика за съотношение между цена и полза при отпускането на средства от тях. Целите се формулират от компетентните организации, а управлението на средствата за тяхното постигане е отделено, така че да се спазва икономическата ефективност на публичните мерки.

Използването на Европейските структурни фондове и на програмно-проектния принцип, на основата на който те се усвояват обаче, има и политически ефект, който в голяма степен отразява логиката на публичните политики и на хоризонталното взаимодействие между различен тип участници. Вече имахме възможност да коментираме този факт в Глава I. Тук ще обърнем внимание на следното: програмно-проектният принцип, подобно на отворения метод на координация, замества федерализма и институционалното разделение на компетенциите между равнищата на управление. Чрез него се създават партньорски връзки между различните равнища на управление, както и между тях и обществените организации, създава се среда, в която целите, зад които застават различните участници, могат да се постигат едновременно. Така се очертава системата на многостепенно публично управление (multi-level governance), в което всяко равнище – общностно, държавно, регионално и местно – е субект на политики, които се постигат чрез общ ресурс и при съгласие за целите.

Програмно-проектният принцип се прилага не само в сферите и за целите, заради които са създадени Европейските структурни фондове. Той се използва за постигане на всички позитивни цели на европейската интеграция, които се формулират заради създаването на ново качество на европейския пазар и европейското общество и са насочени към създаване на общностна полза. Така този принцип обхваща пазар на труда, образование, социална политика, инфраструктура и енергетика, култура, равно третиране и антидискриминация, институционално изграждане, защита на граждански и човешки права и свободи и т.н. Чрез този принцип не просто се разпределят пари – чрез този принцип се формулират и операционализират целите на европейските политики и се създават инструментите за постигането им.

Ако погледнем по този начин на проектно-програмния принцип на формулиране и осъществяване на европейските политики, то следва да направим следните изводи:

1. Средствата за финансиране на европейската интеграция – от Европейските структурни фондове и от Европейските програми – не се отпускат по принцип, а срещу защитена, аргументирана и подкрепена с доказателства идея. Единственото изключение от това правило е общата селскостопанска политика, където като основен инструмент за постигане на целите се използват субсидиите.

2. Тази идея трябва да отговаря едновременно на вече формулираните цели на европейските политики и на потребностите на общността, за която

се отнася – държава, регион, местна общност, локална общност (етнически общности, безработни, самотни родители и т.н.). Това означава, че всяка кандидатстваща организация трябва да притежава и да демонстрира капацитет за разработване на политики.

10.6. Рационалните методи в изработването на европейските политики

Сложните процедури на вземане на решения, множеството разнородни участници и множеството арени, на които протича процесът на европейските политики, оформят една почти хаотична ситуация, в която рационалните политики, които постигат в най-голяма степен целите, при това на най-ниска цена, изглеждат почти невъзможни. Факторите, които влияят на рационалността – броят на участниците и фрагментаризацията на процедурите, – очертават една система на публично управление, която би следвало да произвежда нерационални, абсолютно непредвидими решения, нямащи почти никакво отношение към решаването на проблема, заради който са формулирани. Вече обърнахме внимание на противодействието на тази ситуация, създадена от естествените влияния в процеса на европейската интеграция – това са практиките (формални и неформални), чрез които участниците обсъждайки, представяйки позициите си, изработват общосподелени тези и варианти за решение. Тези практики не се случват от само себе си – те трябва да бъдат организирани. В полето на европейските политики активният фактор в организацията на участието и включването на заинтересованите страни е Комисията.

Налице е обаче още една възможност, по-точно набор от възможности, за компенсация на привидния хаос от заинтересовани страни. Става дума за рационалните методи и въвеждането им в процеса на изработване на политиките. Европейските практики ни водят към следните изводи:

1. Цикълът на политиките, който в реалността тече хаотично – етапите не следват един след друг в логичната си последователност, не са обособени и протичат едновременно и т.н., – чрез съответни мерки трябва да се поддържа близо до теоретичния си модел. Това става възможно чрез разработването на програмите и проектите, които технологично отразяват логиката на цикъла на политиките. Колкото повече политиките се структурират в програми и проекти, толкова повече се повишава рационалността им. Колкото повече се подценява значението на програмния принцип и стратегиите се разтварят в отделни, неподредени стъпки, толкова повече спада рационалността.

2. За идентификацията на проблема е необходима качествена и достоверна информация. Колкото по-малко е информацията, толкова повече спада рационалността. Освен това – колкото повече се спори за информацията, толкова повече спада рационалността. Необходимо е информацията да се организира, като се създават индикатори и източници за информация за тях, които да бъдат толкова авторитетни и влиятелни, че да се превърнат в основа за рационалните политики.

3. Процесът на изработване на политики трябва да започва далеч преди да се стигне до напрежение или конфликт. Това налага разработването да се

планира. Не е достатъчно да се планират самите мерки – необходимо е да се планира процесът на тяхното разработване чрез стратегическото планиране. Стратегическата цел е основната цел, която се операционализира в множество цели на политиките.

4. Самите политики следва да се разработват на основата на анализ на политики. До разработването на действията трябва да се стигне чрез анализ на ситуация, формулиране на целите и избор на решение на основата на доказателства за това, че чрез предлаганата алтернатива целта ще бъде постигната в най-голяма степен и на най-ниска цена.

5. Оценката е съпътстващ процес, който започва още на етапа на разработване. На резултатите от оценката трябва да се гледа като на основание и доказателство за следващите мреки или за преоценката на вече предприетите. Икономическите методи за оценка не бива нито да се надценяват – все пак чрез политиките постигаме цели, освен че произвеждаме ползи, нито да се подценяват. Навсякъде, където са приложими, те следва да се въвеждат в практиките и да се използват като основни доказателства при избора на вариант за действие.

6. Включването на експертното знание трябва да се въвежда в процеса на изработване на политиките на всички етапи от цикъла. На етапа идентификация експертното знание ще повиши знанието за проблема, за произхода и следствията му. Оценката на заинтересованите страни за проблема се различава от тази на експертите, защото участниците с интереси пренасят собствените си преживявания и очаквания върху анализа на ситуацията. Експертите нямат интереси – те използват научни методи за анализ на ситуацията и на проблема и по този начин повишават рационалността в процеса на изработване на политиките. По същия начин на етапа формулиране на целите заинтересованите страни отхвърлят предварително възможни публични цели поради идентификацията им с определени ценности. Експертите нямат такава идентификация и безпристрастно пристъпват към анализа на политики. Те се стремят към изчерпателност. Отхвърлянето на целите или решения се извършва на основата на критерии, а не на предварително формирани нагласи. В края на етапа оценка експертите, за разлика от заинтересованите страни, не пренасят собствената си оценка върху процеса на политиката, а прилагат стандартизирани инструменти, за да отговорят на въпроса: „Работи ли политиката, постига ли тя своите цели?“.

Експертното знание и присъствието му в процеса на политиките се появяват като коректив, който противодейства на ценностно обременените предложения за решение на заинтересованите страни. Разбира се, на експертното знание не следва да се гледа като на вярното решение, а само като на коректив. Политиките са това, около което се сплотяват заинтересованите страни. Би било добре те да се сплотят около експертното знание, но ако това не стане в процеса на изработване на политиките, очевидно че никой, включително и институциите с власт, не притежава необходимия ресурс да го наложи в практиките.

Литература към III глава

- Димитров, Д.* Успешните преговори. София, ГорексПрес, 2007.
- Танев, Т.* Политическите стратегии. София, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2005.
- Bardach, E.* A Practical Guide for Policy Analysis. New York, Chatam House Publ., 2000.
- Haas, P. J., J. F. Springer.* Applied Policy Research. Concepts and cases. New York and London, Garland Publishing Inc., 1998.
- Joerges, Cr., J. Neyer.* From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology. – European Law Journal, Vol. 3, September 1997, No 3, 273–299.
- Majone, G.* Regulating Europe. European Public Policy. Routledge, 1996.
- Meny, Y., P. Muller, J.-L. Quermonne.* Politiques publique en Europe. Paris, L’Harmattan, 1995.
- Pollack, M.* Control Mechanism or Deliberative Democracy? – Comparative Political Studies, Vol. 36, 2003, No 1–2, 125–155.
- Scheirer, M. A.* Designing and Using Process Evaluation. – In: Handbook of practical program evaluation. J. Wholey, H. Hatry, & K. Newcomer (Eds.). San Francisco, Jossey-Bass, 1994.
- Weimer, D. L., A. R Vining.* Policy Analysis. Concepts and Practice. N. J., Prentice Hall, 3rd ed., 1999.
- Wildavsky, A.* Speaking the Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis. Little Brown, Boston, Mass, 1990.

Заклучение

Да правиш политики означава да представиш пред обществото собствената си визия за развитието му и да се опиташ да я превърнеш в действия и правила, които са задължителни за всички граждани.

Политики правят както гражданските организации, така и институциите на властта. Първите нямат власт, но изразяват интересите на тези, от които зависи развитието на обществото – гражданите, обществените групи, обществените организации. Вторите имат власт, но се нуждаят от подкрепата и доверието на обществото и на обществените групи, за да я упражняват. Това ги прави партньори в процеса на изработване на политиките и колкото и да е на пръв поглед абсурдно – поставя ги в аналогична ситуация на участници в този процес.

Всички участници присъстват в процеса на политиките с една основна цел – да превърнат собствените си визии за политики в действителни политики, зад които стоят легитимните институции. Това превръщане минава през отделни етапи – участниците представят своята гледна точка за публичните проблеми, участват в изработването на целите на политиките, влияят в процеса на процедурите за вземане на решение за политиките, участват в избора на инструмент на политиките, накрая предлагат собствената си оценка за резултатите от политиките. Присъствието в този процес не е въпрос единствено на право, а и на капацитет и на поведение.

По право в процеса на изработване на политиките присъстват компетентните организации (свързани с държавната власт или тези организации, които са получили формално право да бъдат субект на политиките). Заблуда е обаче да се смята, че правото да бъдат част от процеса на политиките отменя изискванията към капацитета и поведението им. Правото на присъствие не гарантира резултата от присъствието – една организация с нормативна власт може да не успее да превърне собствената си визия в политика, ако не притежава капацитет за публични политики и като следствие – да се провали в упражняването на дадената ѝ власт.

Процесът на политиките не се свежда до формалното право. Той е много по-широк. В него влизат личности, обществени групи, обществени организации, които нямат право, но по силата на капацитета си за публични политики попадат в него. За разлика от организациите с власт, една организация без власт трябва да попадне в процеса на публичните политики, да намери мястото си там и да се опита в условията на конкуренция на визии и идеи да повлияе на политиките.

Нито един участник – нито организациите с власт, нито тези без нормативно признато право за присъствие в процеса на политиките – няма власт върху решението за политиките. Политиките са естествен резултат от процеса на взаимодействие между заинтересовани участници. Този процес има правила, но дори и самите правила не предопределят резултата, те само насочват в определена посока.

Какво трябва да направи една организация, за да превърне собствената си визия в политика?

Предварителни условия:

1. Да има ясна идентификация – самата тя да е наясно зад какви ценности застава, каква е нейната представа за бъдещето;
2. Да има достатъчен институционален капацитет – стройна вътрешна организация, ясни правила за човешките ресурси, вътрешна отчетност;
3. Да бъде влиятелна – организацията трябва да разполага с определен ресурс, който да „размени“ за присъствието си в процеса на политиките. От нея трябва нещо да зависи, тя трябва нещо да контролира – или предлагането на услуги, или производството на дадена стока, или финансовия ресурс, или потреблението, или информацията, или знанието, или решението. А може просто хората да ѝ вярват.

Ако искате да влезете в процеса на политиките, създайте тези предварителни условия. Оповестете визията и предимствата си. Проверете и оптимизирайте институционалния си капацитет (Глава III от Наръчника). Ако така или иначе сте част от процеса на политиките, пак трябва да отговоряте на тези условия и пак трябва да оповестите визията и да проверите институционалния си капацитет, защото те са предпоставка за ефективно присъствие в процеса, т.е. за възможността ви да превърнете своята визия в политика.

Условия за ефективно присъствие в процеса на изработване на политиките:

Превърнете визията си в конкретна програма за действие.

Използвайте анализа на политики (Глава II от Наръчника). Участвайте в разработването му, въпреки че ще го прави професионалист. Убедете се, че имате решение на проблема, но и доказателства за ефективността и ефикасността на това решение.

Използвайте анализа на заинтересовани страни. Така ще разбере кои са вашите партньори, на кого можете да разчитате и към кого трябва да използвате специфичен подход.

Намерете пътя за осъществяване на вашата идея:

1. Проучете процеса на изработване на политиките. Кой взема решение, какви са процедурите за вземане на решение, какви са пътищата за влизане в политиките.

2. Ако нямате осигурен достъп до политиките, подгответе се за застъпничество (Глава III от Наръчника). Проучете дали не можете да се включите в конкретна програма и чрез нея да реализирате вашата идея. Ако има такава възможност, проучете програмата – вашата идея трябва да се представи така, че да бъде одобрена от организацията, която управлява програмата.

3. Ако имате гарантиран достъп до политиките благодарение на въведените правила за изработване на политиките, подгответе се да представите вашата идея, така че тя да бъде възприета от останалите участници.

4. Ако решението зависи от вас, дайте си сметка, че политиките трябва

ва да се градят върху публичен консенсус между заинтересованите страни. Възприемете и предложете на обществото програмния принцип (Глава I от Наръчника), който да обвърже действията на заинтересованите участници. Дайте възможност на заинтересованите участници да говорят и да изразят позицията си, взаимодействайте така с тях, че те да се убедят в ползата от това, което ще се прави.

Незавасимо дали от вас зависи решението, или не, обърнете се към обществото. Имате нужда от неговата подкрепа – тя е основният аргумент за вашето предложение.

Условия за ефективно участие в осъществяването на политиките:

Използвайте рационални методи за управление на процеса на политиките:

В процеса на осъществяването наблюдавайте ситуацията и при промяна на обстоятелствата направете ситуационен анализ на проблема (Глава II от Наръчника). Разработете отново дървото на проблема и на целите и ако се налага, преформулирайте целите, като отхвърлите тези, които не можете да постигнете.

Разработете инструменти за оценка на процеса и на резултатите от политиките (Глава III от Наръчника). Организирайте събирането на информация за въведените индикатори. Анализирайте на определени периоди събраната информация и ако се налага, вземете мерки за възстановяване и оптимизиране на връзката между осъществяваните дейности, очакваните резултати и планираните задачи и цели.

Използвайте партиципативните методи, когато правите ситуационен анализ на проблема или оценка на процеса и резултатите.

Управлявайте риска (Глава III от Наръчника), но предприемайте активни мерки единствено в случаите, когато заплахата за постигане на целите е голяма и тя може да бъде отстранена на допустима цена и с наличните ресурси.

Поучете се от опита. На основата на направената оценка на политиките (Глава III от Наръчника) изведете поуците за следващите ви стъпки.

Обяснете на обществото какво се е случило. Говорете вие, не вашите опоненти. Определени действия могат да бъдат много успешни, но ако обществото не оцени това, успехът им е относителен.

* * *

Тези съвети за поведение важат както за тези, които имат власт, така и за онези, които нямат, но искат техните представи за обществото да се превърнат в политики. Няма запазени роли в процеса на политиките – този, който има доказателства и аргументи в полза на своето предложение, този, който умее да сплотява заинтересованите страни, този, на когото обществото вярва, само той превръща визиите си в успешни политики, които произвеждат полза.

Източници за публичните политики и процеса на изработването им

Теоретични източници

1. *Andersen, S. S., K. A. Eliassen.* The EC as a New Political System. – In: Making Policy in Europe, the Europeization of National Policy-Making. Sage, 1993.
2. *Anderson, J.* Public Policy Making: An Introduction. Boston, Houghton Mifflin Company, 3rd ed. 1984, 4th ed. 2000.
3. *Bardach, E.* A Practical Guide for Policy Analysis. New York, Chatam House Publ., 2000.
4. *Braybrook, D., C. Lindblom.* A Strategy of Decision: Evaluation as a Social Process. New York, Free Press of Glencoe, 1963.
5. *Castles, F.G.* The Comparative History of Public Policy. Basil Blackwell Ltd, 1998.
6. *Cobb, R., D. E. Charles.* Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-building. Boston, Allyn and Bacon, 1972.
7. *Cutler, T., B. Waine.* Managing the Welfare State, Oxford, New York, 2nd ed. 1997.
8. *Dahl, R. A., Ch. E. Lindblom.* Politics, Economics and Welfare: Planning and Politico-economic Systems Resolved into Basic Social Process. New York, Harper and Row, 1953.
9. *Dye, T. R.* Understanding Public Policy, N. J., Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1972.
10. *Dye, T. R.* What Governments do, Why they do it, What Difference it Makes. University of Alabama Press, 1976.
11. *Haas, P. J., J. F. Springer.* Applied Policy Research. Concepts and Cases. New York and London, Garland Publishing Inc., 1998.
12. *Hall, P. A.* Policy Paradigm, Social Learning and the State: the Case of Economic Policy in Britain. – Britain Comparative Politics, 1993, No 3, 275–296.
13. *Hecló, H.* Issue Networks and the Executive Establishment. – In: The New American Political System, King A. (ed.). Washington, D. C., American Enterprise Institute, 1978.
14. *Heidenheimer, A. J., H. Hecló, C. T. Adams.* Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in Europe and America. St. Martin's Press, 2nd ed., 1983.
15. *Heineman, R. A., W. T. Bluhm, S. A. Peterson, E. N. Kearny.* The World of the Policy Analyst. Chatam, Chatam House, 2nd ed., 1997.
16. *Hill, M., G. Bramley.* Analyzing Social Policy. Oxford, Basil Black well, 1986.
17. *Hood, C. C.* The Tools of Government. Chatham, Chatham house, 1986.
18. *Howlett, M., M. Ramesh.* Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems, Oxford University Press, 1995.
19. *Jobert, B., P. Muller.* L'Etat en action. Politique publiques et corporatismes. Paris, PUF, 1987.
20. *Jenkins-Smith, H.* Democratic Politics and Policy Analysis, Pacific Grove. California, Brooks/Cole Publ. Company, 1990.
21. *Jenkins, W.* Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective. L. Martin Robertson, 1978.
22. *Jones, Ch. O.* An Introduction to the Study of Public Policy. Belmont, Duxbury Press, 1970.
23. *Kettner, P. M., R. M. Moroney, L. L. Martin.* Designing and Managing Programs. An Effectiveness-Based Approach, SAGE Publications, 1999.

24. *Kingdon, J.* Agendas, Alternatives and Public Policies. Boston, Little Brown, 1984.
25. *Lasswell, H. D.* The Policy Orientation. – In: The Policy Science: Recent Developments in Scope and Method, Lerner D., H. D. Lasswell (eds.), Stanford University Press, 1951.
26. *Lasswell, H.D.* The Emerging Conception of Policy Sciences. – Policy Sciences, 1970, No 1, 3–14.
27. *Lindblom, C. E., E. J. Woodhouse.* The Policy-making Process, 3rd ed., 1993.
28. *Majone, G.* Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process. Yale University Press, 1989.
29. *March, J., J. Olsen.* Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York, Free Press, 1989.
30. *Marin, B., R. Mayntz.* Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Consideration. Westview Press, 1991.
31. *McDonnell, L. M., R. F. Elmore.* Alternative Policy Instruments. Santa Monica Center for Policy Research, 1987.
32. *Mény, Y., J.-C. Thoenig.* Politiques publiques. Paris, PUF, 1989.
33. *Meny, Y., P. Muller, J.-L. Quermonne.* PolitiquespubliqueenEurope. Paris, L’Harmattan, 1995.
34. *Muller, P.* Les politiques publiques. Paris, Presse Universitaire de France, 1990.
35. *Muller, P., Y. Surel.* L’analyse des politiques publiques. Paris, Montchrestien, 1998.
36. *Muller, P.* L’analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l’action publique. – Revue française de science politique, 50, 2000 No 2.
37. *Nagel, S.S.* Conflicting Evaluations of Policy Studies. Lynn, Wildavsky (eds.), Public Administration, Chatham House, 1990.
38. *Parsons, W.* Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Edward Elgar, 1995.
39. *Patton, C. V., D. S. Sawicki.* Basic Methods of Policy Analysis and Planning. Prentice Hall, 2nd ed., 1993.
40. *Peters, B. Guy.* American Public Policy. Promise and Performance. Chatam House, 3rd ed., 1993.
41. *Polanyi, K.* The Great Transformation. Copyright 1944, First Beacon Paperback ed. 1957.
42. *Pressman, J., A. Wildavsky.* Implementation. University of California Press, 1975.
43. *Quade, E. S.* Analysis for Public Decisions. Prentice Hall, 3rd ed. revised by Carter G. M., 1989.
44. *Rhodes, R. A. W., D. Marsh.* Policy Networks in British Politics. Clarendol Press, 1992.
45. *Sabatier, P.* (dir.), Theories of the Policy Process. Boulder, Westview Press, 1999.
46. *Sabatier, P., H. Jenkins-Smith.* The Advocacy Coalition Framework: an Assesment. – In: Theories of the Policy Process, Boulder, Sabatier P. (dir.). Westview Press, 1999.
47. *Schmitter, Ph.C.* Quelques alternatives pour le futur système politique européen et leur implication pour les politiques publiques européennes Dans: Meny Y., P. Muller, J.-L. Quermonne. Politiques publique en Europe. Paris, L’Harmattan, 1995.
48. *Skocpol, T.* Strategies of Analyses in Current Research. – In: Bringing the State Back in Cambridge, Evans et al. (eds.). Cambridge University Press, 1985.
49. *Stone, D.* Policy Paradox. The Art of Political Decision Making. New York, W. W. Norton & Company, 1997.
50. *Weimer, D. L., A. R Vining.* Policy Analysis. Concepts and Practice. N. J., Prentice Hall, 3rd ed., 1999.
51. *Wildavsky, A.* Speaking the Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis. Little, Brown, Boston, Mass, 1990.

Източници за практиките

Управление на проекти

1. Брадли, К. Управление на проекти с метода PRINCE2, Projecta.
2. Управление на проекти. Harvard Business Review, изд. Класика и стил.
3. Управление на проекти. Джебен наставник, изд. Икон, 2007.
4. Управление на цикъла на проекта, ФРМС, WWW.FLGR.BG/FILESYSTEM/2159
5. Blackman Rachel, Project cycle management, T E A R F U N D 2 0 0 3, [HTTP://TILZ.TEARFUND.ORG/WEBDOCS/TILZ/ROOTS/ENGLISH/PCM/PCM_E.PDF](http://TILZ.TEARFUND.ORG/WEBDOCS/TILZ/ROOTS/ENGLISH/PCM/PCM_E.PDF)
6. General procedure manual for management of structural funds and cohesion funds in Bulgaria, [HTTP://WWW.EUFUNDS.BG/INDEX.PHP?CAT=58](http://WWW.EUFUNDS.BG/INDEX.PHP?CAT=58)
7. Project cycle management handbook, 2002, www.unssc.org/web1/programmes/rcs/cca_undaf_training_material/teamrcs/file.asp?ID=151
8. Project cycle management guidelines, 2004, [HTTP://EC.EUROPA.EU/EUROPEAID/MULTIMEDIA/PUBLICATIONS/DOCUMENTS/TOOLS/EUROPEAID_ADM_PCM_GUIDELINES_2004_EN.PDF](http://EC.EUROPA.EU/EUROPEAID/MULTIMEDIA/PUBLICATIONS/DOCUMENTS/TOOLS/EUROPEAID_ADM_PCM_GUIDELINES_2004_EN.PDF)
9. Tools for Development. A handbook for those engaged in development activity, Version 15 / September 2002, DFID, [HTTP://WWW.DFID.GOV.UK/PUBS/FILES/TOOLSFORDEVELOPMENT.PDF](http://WWW.DFID.GOV.UK/PUBS/FILES/TOOLSFORDEVELOPMENT.PDF)

Инструменти за оценка

1. Наръчник за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството, ИПИ, [HTTP://RIA-STUDIES.NET/WP-CONTENT/UPLOADS/FILE/TOOLKIT_IME.PDF](http://RIA-STUDIES.NET/WP-CONTENT/UPLOADS/FILE/TOOLKIT_IME.PDF)
2. Как се прави оценка на оценка на въздействието на политиките и регулирането, ИПИ, [HTTP://RIA-STUDIES.NET/WP-CONTENT/UPLOADS/2007/01/DETAILED_DESCRIPTION_OF_THE_METHODODOLOGY_STEP_BY_STEP-BG.PDF](http://RIA-STUDIES.NET/WP-CONTENT/UPLOADS/2007/01/DETAILED_DESCRIPTION_OF_THE_METHODODOLOGY_STEP_BY_STEP-BG.PDF)
3. Davies, Ph. *Policy Evaluation in the United Kingdom*, Paper, presented at the KDI International Policy Evaluation Forum, Seoul, Korea May 19-21, 2004, [HTTP://WWW.NATIONALSCHOOL.GOV.UK/POLICYHUB/DOCS/POLICY_EVALUATION_UK.PDF](http://WWW.NATIONALSCHOOL.GOV.UK/POLICYHUB/DOCS/POLICY_EVALUATION_UK.PDF)
4. Purdon Susan, Carli Lessof, Kandy Woodfield and Caroline Bryson, *Research methods for policy evaluation*, Department for Work and Pensions Research Working Paper No 2, National Centre for Social Research, 2001., [HTTP://WWW.DWP.GOV.UK/ASD/ASD5/WP2.PDF](http://WWW.DWP.GOV.UK/ASD/ASD5/WP2.PDF)
5. WWW.POLICY-EVALUATION.ORG

Инструменти за застъпничество

1. Gordon Gr. Advocacy Toolkit: Practical action in advocacy, [HTTP://TILZ.TEARFUND.ORG/WEBDOCS/TILZ/ROOTS/ENGLISH/ADVOCACY%20TOOLKIT/ADVOCACY%20TOOLKIT_E_FULL%20DOC_PART%20C.PDF](http://TILZ.TEARFUND.ORG/WEBDOCS/TILZ/ROOTS/ENGLISH/ADVOCACY%20TOOLKIT/ADVOCACY%20TOOLKIT_E_FULL%20DOC_PART%20C.PDF)

Татяна Томова

ИЗРАБОТВАНЕ НА ПОЛИТИКИ, ПРОГРАМИ, ПРОЕКТИ
Наръчник за участници в процеса на политиките

Редактор
Люба Йонева

Българска. Първо издание.
Формат 70×100/16. Печатни коли 10,5

Предпечатна подготовка „Ибис“
Печатница „Симолини“

