

ПОЛИТИЧЕСКА НАМЕСА В АДМИНИСТРАЦИЯТА

КОНЦЕПТУАЛНИ РАМКИ НА ПОЛИТИЧЕСКАТА НАМЕСА В АДМИНИСТРАЦИЯТА

Статия първа

Александър Маринов

Резюме

Статията е първа от поредица от публикации, посветени на динамиката на политическата намеса в съвременната публична администрация. Поставени са няколко цели: първо, да се предложи една систематизирана концептуална рамка на явлениято и на неговите последици; второ, да се представи картината на политическата намеса в българската държавна администрация в реални измерения; трето, да се очертаят възможните стъпки за решаването на проблема като необходимо условие не само за успешно реформиране на българската администрация, но и за възстановяване на минималната ѝ допустима дееспособност.

Значителна част от информацията, послужила за подготовката на поредицата публикации, е набрана чрез изследователския проект „Политическата намеса в администрацията: българският контекст”, реализиран през 2012 г. с финансовата подкрепа на Фонда за научни изследвания на Софийския Университет „Св. Кл. Охридски” с участието на повече от 35 докторанти и студенти от специалност „Публична администрация”.

Конкретната задача на тази първа статия е свързана с необходимостта – преди да се предлагат оценки и обяснения на тенденциите на политическа намеса – да се дефинират концептуалните рамки на политизацията и инструментите за нейното измерване, основните поражащи я причини, както и последиците от нея. За целта следва да се анализират различните концепции и определения за политизацията и да се съпоставят различните подходи или гледни точки към нея.

POLITICAL INFLUENCE IN PUBLIC ADMINISTRATION PART ONE. CONCEPTUALIZING POLITICAL INFLUENCE IN PUBLIC ADMINISTRATION

Alexander Marinov

Abstract

The article is the first of several publications, clarifying the actual tendencies of political influence in public administration. Several research goals are set: first, to define political influence (the term “politicization” is widespread), its causes and consequences; second, to present the degree and specific features of politicization in Bulgarian civil service; third, to propose some steps toward common understanding of the problem and its solutions.

The study is based on data, collected in the research project “Political influences in public administration: the Bulgarian context”, carried in 2012 with the financial support of Sofia University “St. Kliment Ochridski” and with the participation of more than 35 students and PhD students at the Department of Public Administration.

Встъпителни бележки

Настоящата поредица от статии, посветени на динамиката на политическата намеса в съвременната публична администрация, си поставя няколко цели: първо, да предложи една систематизирана концептуална рамка на явлението и на неговите последици; второ, да представи картината на политическата намеса в българската държавна администрация в реални измерения; трето, да очертае възможните стъпки за решаването на проблема като необходимо условие не само за успешно реформиране на българската администрация, но и за възстановяване на минималната ѝ допустима дееспособност.

Значителна част от информацията, послужила за подготовката на тези (както и на други) статии е изследователският проект „Политическата намеса в администрацията: българският контекст”, реализиран през 2012 г. с финансовата подкрепа на Фонда за научни изследвания на Софийския Университет „Св. Кл. Охридски” с участието на повече от 35 докторанти и студенти от специалност „Публична администрация”. Ползвам се от възможността, за да изразя удовлетвореността от съвместната работа с редица млади колеги, сред които бих отбелязал приноса на докторантите Валентина Недялкова, Евгени Иванов, Иван Кожухаров и Андрей Велчев. Впрочем, скоро читателите на *публични политики.bg* скоро ще имат възможност непосредствено да се запознаят с техните идеи относно разглежданите проблеми, представени в контекста на собствените им научни търсения.

Едно от разпространените (в различни общества и култури) твърдения относно публичната администрация през последните две-три десетилетия е, че държавната служба става все по-политизирана. Най-често еднозначна дефиниция на това понятие не се предлага, но общият смисъл е ясен: днес професионалните държавни служители са принудени да се съобразяват с политиката, партиите и политиците в по-голяма степен в сравнение с миналото. От друга страна, смята се, че действащите политици, особено тези в изпълнителната власт, отделят повече време и енергия, за да „приведат” поведението на държавните служители в пълно съответствие с партийно-политически приоритети. Дори в страни като САЩ, където по традиция се приема за нормален значителният дял на политическите назначения на ръководни административни позиции, се засилват оценките, че политическият контрол над администрацията става все „по-плътен” (по изразу на Light, 1996). Общата логика на оценка на промените е, че те водят до отслабване на институционализираната меритократична система, която е (поне на теория) общоприета рамка на назначаването и кариерното развитие в администрацията, поне в демократичните държави (Ingraham, 1995, p. 23).

Много важно е – преди да се предлагат оценки и обяснения на процеса на засилване на политическата намеса – да се дефинират концептуалните рамки на политизацията и инструментите за нейното измерване на политизацията, основните пораждащи я причини, както и последиците от нея. Трудно може да се възрази, че сред повечето действащи държавни служители и сред изследователите на администрацията преобладава мнението, че протича някаква политизация, но аргументите в подкрепа на тази теза често са субективни, пристрастни, откъслечни и неясни. Следователно, необходимо е да се въведе някаква концептуална рамка за правилното и непротиворечиво разбиране на процеса. За

целта следва да се анализират различните концепции и определения за политизацията и да се съпоставят различните подходи или гледни точки към нея.

Определения на политизацията

Преди да се предложат подходи и конкретни инструменти за измерване и оценка на политизацията на администрацията, е логично да бъдат формулирани и аргументирани определения на понятието. Такива концептуални опити се предприемат отдавна, но усилията не само видимо се активизират след средата на 80-те години на XX в., но и заемат все по-централно място в цялостните теоретични дискусии по проблемите на съвременната държавна служба. Достатъчно е да се посочат работите на американски, френски, немски, канадски и британски автори, като Майерс (Meyers, 1985); Рубан (Rouban, 1998, 1999); Клифърд и Райт (Clifford и Wright, 1997); Дерлиен (Derlien, 1996), Питърс (Peters, 2000) и др. При цялото това многообразие остава един сериозен проблем - анализите и оценките изхождат от твърде различни определения и интерпретации. Нека се опитаме да ги систематизираме.

На най-общо равнище, политизацията на държавната служба се разбира като „въвеждане на политически критерии на мястото на основаните на меритократичния принцип критерии при подбора, назначаването, кариерното развитие, възнагажденията и дисциплинарите санкции спрямо държавните служители”.¹

Но тази изходна позиция бързо се разклонява в две съдържателно различни траектории. За разлика от политическия патронаж, доминиращ подбора на държавните служители в страните с по-слаба или неукрепнала демокрация (където целта е да се осигурят атрактивни работни места на членовете на една партия, фамилия или клика), политизацията в най-развитите държави се третира предимно като опит да се контролира по-добре процесът на разработване и прилагане на политиките.²

Също така, от непосредствения обхват на понятието за политизация обикновено се изключва поведението на тези държавни служители, които сами се стремят да се ангажират с партийно-политическа активност. Подобна хипотеза представлява интерес единствено, ако действията на тези държавни служители се ръководят от убеждението, че партийно-политическата им ангажираност е най-сигурният (или дори единственият) начин да постигнат напредък в кариерата.

Следва да се имат предвид няколко – често подценявани - изходни предпоставки. Преди всичко, по своя генезис и предназначение държавната служба е политическо явление и дейността ѝ има неизбежно отражение върху политиката, защото администрацията реализира политиките и по този начин предоставя или контролира предоставянето на публичните услуги, от които се нуждае всяко общество. Администрацията има важна роля при проектирането на политиките и при тяхната реализация, т.е. с оглед разпределението на благата, създавани от публичния сектор и по този начин е неразделна част от политическите очаквания и оценки на гражданите. В същото време, развитието на политиката през последните (поне) 150 години е белязано от стремежа държавната служба да бъде закриляна от пряк политически контрол, и то именно, за да се подобри нейната ефективност и за да се гарантира нейната безпристрастност и оттук - справедливост при третирането на гражданите (вж. Torstendahl, 1991, p.p. 14-15). Въпреки че нито една институция, въввлечена в процеса на държавното управление, не може да бъде напълно аполитична, в развитите демокрации преките форми

¹ Peters, B.G. and J. Pierre (2004). “Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences”. In: *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, B. Guy Peters and Jon Pierre (Eds.), Routledge, London, p. 6

² Verheijen, T. (1999) *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe* (Cheltenham: Edward Elgar)

на партийно-политически контрол са били отдавна елиминирани, ограничени или поне ясно регулирани.

Но приведеното по-горе най-общо определение на политизацията трябва да бъде конкретизирано, за да бъде практически работещо. На първо място, почти във всяка система на държавна служба е налице някаква степен на политическа намеса, вкл. по кадровите въпроси, *която се определя като приемлива* (въпреки че в различните системи се наблюдава съществена специфика). Например, в американската администрация от десетилетия се наблюдава значителен дял на политическите назначения, които се възприемат като нормално правомощие на президента и на държавните секретари. Същото важи за „политически назначаваните държавни служители” в Германия, които имат открита партийна обвързаност, но административната система предвижда действени механизми за регулиране на тази политическа намеса, най-вече като гарантира меритократичните критерии при първоначалното им назначаване (Derlien, 1996). Следователно, една от особеностите на засилената загриженост относно политизацията през последните години е не политическата намеса сама по себе си, а преценката, че допустимите граници на тази намеса са били нарушени.

Втори важен аспект засяга *природата на политическите критерии*, прилагани в процеса на политизация на държавната служба, които могат да бъдат доста разнообразни. Обикновено се има предвид значението на същинската партийна лоялност, но политизацията може да се основава и на въпроси от съдържанието на политиките, както и на стила на политическо поведение, свързани с дейността на държавните служители. Например, при управлението на Маргарет Тачър – както показват редица изследвания – политизацията е видима, но се основава не толкова на принадлежност и лоялност към Консервативната партия, а по-скоро на съпричастността към обявените радикални реформи на публичния сектор (Clifford and Wright, 1998, цит. по Derlien, 1996, р. 48). Иначе казано, подкрепата за реформите може да е свързана с членството в партията, но действената, автентична съпричастност към реформите е по-важна, отколкото формалната партийна принадлежност. Опитът показва, че колкото по-дълго време една партия остава на власт, толкова по-видима става тази проява на политизацията, какъвто пример се дава с Шведската социалдемократическа партия (вж. Rothstein, 1986). В някои крайни варианти, обаче, е възможно държавните служители да бъдат рекрутирани или освобождавани на базата на тяхната лична, клиентелистка лоялност към министрите и други политически лидери, както и на партийно-организационен патронаж.

Трети важен аспект засяга *начина, по който прилагането на политическите критерии влияе върху дейността на администрацията*. Например, ситуацията, в която селекцията и промоцията на държавните служители през по-голямата част от кариерата им се основава на меритократични инструменти, а политическите критерии натежават главно при подмяната на най-висшите административни ръководители (особено при смяна на правителството), е по-малко деструктивна за държавната служба, отколкото откритата партийно-политическа намеса на всички нива и фази на административната кариера. Аналогично, отдаването на приоритет на лоялността към политиките пред партийната принадлежност може да се окаже нетолкова вредно за демократичните ценности в сравнение с директната партизанщина в кадровата селекция.

Четвърто, политизацията може също така да означава, че *държавните служители започват да поемат изпълнението на задачи, които преди (и от формална гледна точка) са били определяни като политически*. Известни са достатъчно свидетелства, че „за министрите става все по-трудно да разграничават своите политически и мениджърски функции, което на свой ред ги кара да изискват от държавните служители да изпълняват задачи, смятани за по-подходящи за реализация от политическите съветници или от апарата на политическите партии” (Savoie, 1999, р. 102). Има значителна доза истина в

твърдението, че е трудно да се раздели политическото от управленското начало в работата на един министър. Въпреки това, общоприето е към министрите да се адресира очакването да не ангажират държавните служители за постигане на политически цели и да отстояват партийната неутралност на държавната служба. Както ще бъде посочено по-нататък, обаче, все по-често парламентите и други публични институции налагат тези политически роли на държавните служители, а, от друга страна, за самите държавни служители често е трудно да откажат изпълнението на подобни задачи.

Както се посочва доклада на временната комисия на Британския парламент по въпросите на публичната администрация „Политика и администрация: отношенията между министри и държавни служители“, споровете дали държавната служба се политизира, и ако да – до каква степен, „се влияят от относителната значимост, придавана на всяка от тези задачи, някои от които могат да бъдат в известно противоречие с останалите. Налице е едно основно противоречие. Някои от изслушаните пред комисията са най-загрижени от оперативната ефективност – т.е., способността на държавната служба да подпомага текущото правителство, докато други проявяват най-силен интерес към това, което би могло да бъде определено като „конституционна ефективност“ (лоялността към държавата изобщо в неразривна връзка с обществото, на което трябва да служи тази държава по различни начини). Трудността идва от обстоятелството, че очакванията към държавната служба зависят от политическия контекст и от променящата се приоритетност на различните ѝ задачи. Известно е, че дори различните министри в едно и също правителство могат да имат различни изисквания към държавните служители.”³

На пето място, може да е парадоксално, но *засилената партийно-политическа намеса в администрацията може да доведе до деполитизация в други отношения*. Една от основните цели на политизацията в много страни е изграждането на тесни връзки на организирания икономически и социални интереси с министрите и с висшите държавни служители. Нерядко това функционално, корпоративно отношение измества традиционната партийно-политическа лоялност. Ангажираността на администраторите с ценностите и интересите в дадена област на политиките също се разглежда като едно от обясненията за трудностите, на които се натъкват министрите в стремежа си ефективно да управляват програмите и организационните структури. Това е особено вярно за партиите, които идват на власт след известен престой в опозиция и установяват наличието на активно работещи мрежи в сфери, които не определят като приоритетни. И обратното, налагането на влиянието на политическите партии и лидери означава, че отслабват позициите на други актьори, като организирания групи по интереси.

Накрая, трябва да се отчита, че едно възможно следствие от предложеното определение за политизация засяга отчитането на обстоятелството, че *в някои аспекти и случаи политическите критерии могат да се окажат по-важни за гарантиране на демократичните ценности, отколкото конвенционалните меритократични ценности*. Често срещана критика към администрацията (вж. Rose, 1976) е, че постоянната, професионална държавна служба не реагира достатъчно бързо и адекватно на промените в приоритетите на политическото лидерство.⁴ Създадена е представата (в някаква степен твърде стереотипизирана) че държавните служители упорито държат на своите виждания за подходящите политики (и дори на интересите си, свързани с тези политики), независимо дали те съвпадат с политическите цели на министрите. На тази основа се смята, че заместването на тези „незаинтересувани“ държавни служители с други, по-

³ House of Commons, Public Administration Select Committee. Public Administration - Third Report. „Politics and Administration: Ministers and Civil Servants“, 2006, London

⁴ Британските сериали „Да, г-н министър-председател“ и „Да, г-н министър“ представят в хумористична, но същевременно твърде реалистична светлина тази страна на отношенията между политици и висши държавни служители.

отзивчиви, макар и партийно ангажирани, може да подобри съответствието между волята на обществото, изразена в изборните резултати, и провежданите от правителството конкретни политики (вж. Peters, 2000, p.p. 65-67). Независимо от този нюанс на интерпретация, трябва да обобщим, че употребата на понятието „политизация” (най-вече в демократичните общества) има като цяло негативни конотации.

Стъпвайки на тези уточнения, би било уместно да поставим въпроса, дали класическото разбиране за „неутрална компетентност”, развито в средата на миналия век, (вж. Kaufman, 1956), наистина продължава да бъде най-важното измерение на компетентностите на държавната служба. Иначе казано, трябва ли обществото и излъчените от него правителства да се примиряват с държавни служители, които не проявяват видима ангажираност към политиките на действащото правителство? Това е преди всичко нормативен, а не емпиричен проблем, но поражда редица важни импликации относно политическите критерии при назначаването на държавните служители. Идеята за „отзивчива” или „ангажирана” компетентност на държавните служители е особено важна за политически системи, поставящи си за цел да осъществят фундаментални реформи, в т.ч. в самата администрация. В частност, моделът на традиционна неутралност на държавната служба, създаден в Западна Европа, може да се окаже неподходящ за други региони и общества, които се опитват да извършат дълбоки промени или да преодолеят натрупвани с дълги години проблеми. Тази констатация обаче трябва да се прилага много внимателно, тъй като по-нататък ще видим, че силната политическа намеса в администрациите на редица страни от Централна и Източна Европа, вкл. „реполитизацията” след приемането им в Европейския съюз, се отрази определено негативно на хода и резултатите от обществените преходи и реформи. Така например, в доклад на Световната банка от 2006 г. се прави извода, че „като цяло, в страните, приети в ЕС през 2004 г., се наблюдава реполитизация, особено при назначенията на висшите административни позиции. По-тревожно е впечатлението, че самата идея за безпристрастна и професионална държавна служба като че ли е загубила привлекателност в очите на политическите лидери от новоприетите страни..⁵

Обекти и цели на политизацията

Представената по-горе дефиниция за политизацията предполага, че има множество инструменти за нейната реализация, както и многообразие на нейните обекти. Разбира се, най-често политизацията се дискутира в контекста на статута и кариерното развитие на държавните служители. Логиката е очевидна – предпоставя се, че най-добрият начин да се постигне контрол върху публичната администрация е да се назначават „свои”, политически лоялни хора, особено на позициите с ключово значение за разработването и прилагането на публичните политики. Разбира се, в много случаи тези лица биват „претопени” от средата, която се е очаквало да насочват, и възприемат ценностите на професионалната администрация, но политиките упорито вярват, че овладяването на механизмите за управление на човешките ресурси им дава пълен контрол върху държавната служба. Емпирично обаче е доказано по-скоро обратното – администрацията често успява да „овладее” своите формални политически лидери, най-вече чрез способността на професионалните администратори да контролират информацията и взаимодействията с организираните групи по интереси, пряко засегнати от съответните политики.

Политическите назначения на лоялни хора на важните позиции в администрацията може и да нямат толкова съществено значение, ако политическите лидери са способни да

⁵ Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation? Document of the World Bankp September 2006

приложат инструменти, които влияят върху поведението на „заварените“ държавни служители. Това е много „по-изгодна“ стратегия, от гледна точка както на необходимия политически капитал, така и с цел ограничаване на разпиляването на човешките ресурси на публичното управление.⁶ Ако една и съща цел може да бъде постигната чрез по-добро ръководство, вместо чрез подмяна на кариерните държавни служители, това естествено е за предпочитане. Подобно желано въздействие върху поведението на професионалната администрация може да бъде постигнато по различни начини. Един от тях е чрез убедителна идейна платформа и ефективно лидерство да се мобилизира подкрепата на държавната служба за обществено необходими реформи – ефект, постигнат неведнъж както в Европа (може би най-добрият пример от последните години е рязкото подобряване на изпълнението в британската държавна служба по време на първия мандат на Тони Блеър), така и в редица бързо развиващи се страни в Третия свят. Практиката показва, че ефектът от този подход е много по-силен и траен, в сравнение с насаждането на страх от уволнение, понижаване или преместване на друга позиция.

Стратегията за въздействие върху поведението на държавните служители в политически желана посока в по-конкретен план се основава главно върху инструменти за промяна на *нагласите и организационната култура* в администрацията. Тази стратегия може да има цялостни положителни демократични последици, ако действителната ѝ цел е публичното управление да реализира по-добре волята на обществото, изразена чрез изборните резултати и доверието, възложено на управляващата партия или коалиция. Това, разбира се, не оправдава усилията да се принизи ролята на основните ценности и културата на държавната служба, като например нейната относителна безпристрастност и независимост от партийните интереси на управляващите в момента. Освен всичко останало, подобна амбициозна цел най-вероятно е нереалистична, като поучителен пример са често цитираните опити на правителствата на Тачър и Мейджър за модифицират така културата на държавната служба, че тя повече да не може да подпомага ефективно една бъдещо лейбъристко правителство (*IPMS Bulletin*, 1996). Провалът на този замисъл не само показва погрешните предпоставки на своите автори, но и илюстрира достатъчно ясно потенциалните проблеми, които може да предизвика политическият натиск за промяна на административната култура.

Някои ключови аспекти на „новия публичен мениджмънт“ (НПМ) визират преобразуването на културата на държавната служба по посока на бизнес ценности и образци на поведение, но не съществуват ясни доказателства дали тези промени наистина пораждаат по-висока отзивчивост на администраторите към инициативите на политиките. Може да се приеме, че тези реформи модифицират ценностите и мотивите на държавните служители, но те остават предимно „вътрешно насочени“, а не съобразени с желанията на политическите ръководители, каквато цел преследва политизацията. Нещо повече, редица анализи на проблемите в съвременните висши държавни служби доказват, че някои от любимите „мантри“ на НПМ (като „оставете мениджърите да управляват“) могат да послужат като оправдание на част от държавните служители да пренебрегват действително нужните на обществото политически цели, формулирани от легитимните политически ръководители.

Но освен към хората, заети в публичното управление, към техните ценности и поведение, политизацията може да има и *структурна насоченост*. Тук предпоставката е друга – ако администрацията не може да бъде директно контролирана чрез политически натиск и няма как да бъдат подменени голяма част от държавните служители, то би

⁶ Европейската практика предлага различни възможни решения. Например, „временното пенсиониране“ на висшите служители в германската администрация води до значително по-големи загуби на висококвалифицирани администратори, в сравнение с политически обоснованите назначения на резервиста на членовете на френските висши корпуси.

трябвало да има друг начин тя да бъде накарана да постига желаните от политиките цели. Структурните решения имат за цел главно дублирането или допълването на професионалната, кариерна държавна служба с корпус от политически назначавани администратори. Например, в редица случаи ползващите се с голямо политическо доверие началници на кабинети на министър-председателя, министрите или на други политически назначени лица, получават съществени правомощия наред с постоянните административни ръководители на структурите (главните или постоянните секретари). Такъв е случаят с „младшите“ министри (Канада, Великобритания и др., вж. Savoie, 1994) или заместник-министрите в уредбата на българската администрация. В някои страни с висока чувствителност към политическата намеса в администрацията ефектите от работата на тази политическа „Бърза помощ“, особено от гледна точка на опитите да им се възлагат типични за кариерните държавни служители задачи, предизвиква остра дискусия (вж. Webster and Webster, 2002). Най-цялостният модел на структурен вариант на политизацията представлява системата на политическите кабинети, функционираща в Белгия, България и други страни.

Друг вариант на структурния подход към политизацията на администрацията е свързан с внасяне на промени в точките (органите), където се взимат решенията. Това решение е често предпочитано във федералните или квази-федералните държавно-административни системи, където отделните управленски нива имат значителна автономност. Например, републиканците в САЩ по правило се стремят да прехвърлят повече правомощия на щатските и местните власти с цел да се ограничат възможностите за взимане на решения за увеличаване на федералните разходи – тяхна базисна идейно-политическа цел. Това донякъде е мотивирано с трудностите, които властите на суб-национално ниво срещат при осигуряването на приходи, но най-вече има политически подтекст – разширяване на политическия потенциал на органи под контрол на собствената партия или на хора, близки в идейно-политическо отношение (известно е, че по-голямата част от щатските и местните управи в САЩ са привърженици на по-традиционни и консервативни възгледи, отколкото федералното правителство във Вашингтон). В Европейския съюз се наблюдава обратна тенденция – централизирането на правомощията за взимане на решения в Брюксел често обслужва политически и икономически интереси, които трудно биха намерили подкрепа на национално равнище.

Следващ възможен вариант на структурните подходи към политизацията на администрацията чрез преразпределение на правомощия е прехвърлянето на процеса на взимане на решения към квази-публични организации, каквито са известните „куангос“-и („quangos“ от quasy-NGO's) във Великобритания и други сходни органи в други страни. Обикновено тези организации споделят възгледи и цели, близки до тези на националното правителство, вкл. защото са ресурсно зависими от него. Това, което прави квази-неправителствените организации особено привлекателни с оглед целите на политизацията, е възможността действащото правителство да контролира назначенията в управляващите органи на тези структури. Например, във Великобритания - за разлика от крайно ограничения дял на политическите назначения в държавната служба – се осъществяват над 70 хиляди такива назначения в „куангос“-ите и в други публични органи, които дават значителни възможности за политически контрол върху публичните политики (Skelcher, 1998, p.p. 55-68). Подобна тенденция на значителен ръст на квази-независимите публични органи се установява в редица други западни страни (Greve, 1999).

Ако обобщим, трябва да се има предвид, че въпросът, който обикновено се поставя като най-важен – да бъдат ограничени политическите ръководители произволно да освобождават и назначават служителите в администрацията - съвсем не гарантира липсата на политизация на държавната служба. Има редица алтернативни подходи и механизми, които политиките могат да използват за постигане на принципно същия ефект и които

имат съществени предимства – например, не предизвикват такова обществено и политическа напрежение, както откритите политически чистки. Друг е въпросът, че в страни с по-слаби и неустойчиви демократични традиции и нетолкова ефективен граждански контрол политиките често не си задават въпроса за смисъла и последиците на грубата политизация.

Причини за политизацията на администрацията

Съществува широко разпространено убеждение (както в обществените, така и в научните среди), че днес политиките влагат повече време и енергия за политическа намеса в държавната служба, отколкото в близкото минало. Например, специално посветен на проблема брой на авторитетното списание *Revue Francaise d'Administration Publique* (1998) демонстрира общото убеждение на авторите, че политическият натиск върху държавната служба се засилва, вкл. страните от Северна Европа, имащи репутацията на ревностни последователи на меритократичните принципи и механизми в администрацията (вж. също Dudek and Peters, 1999). Ако приемем, че тези наблюдения са верни, логично е да се запитаме защо политиките предприемат подобни действия, очевидно неприемливи за преобладаващата част от гражданите.

Най-очевидната причина, както вече бе посочено, е *желанието на политиките да контролират поведението на публичните организации*; те обикновено се оплакват, че правилните решения на министрите и другите политически ръководители „потъват в пясъците на бюрокрацията”. Приема се, че ако публичните политики се подготвят и прилагат от политически лоялни (по-деликатно казано – ангажирани) администратори, деформирането на политическите решения ще бъде по-слабо, отколкото при постоянната, професионална държавна служба. Но тези критики към професионалната администрация не датират отскоро, така че сами по себе си трудно могат да обяснят интензифицирането на политическия натиск върху нея и нарасналото желание за политически назначения.

Едно възможно обяснение е, че широко разпространеният модел на административни реформи през последните десетилетия е довел до премахване на някои от традиционните инструменти за контрол върху поведението на администрацията. А това на свой ред е породило необходимост от въвеждане на нови форми на контрол и в частност - директната политическа намеса. Например, известната инициатива „Следващи стъпки” на правителството на Тачър, насочена към въвеждане на агенцията и други механизми на деконцентрация в публичното управление, целенасочено извежда значителна част от публичния сектор извън прекия контрол на министрите. Аналогично, дерегулационните реформи, постулиращи ограничаване на регулаторната намеса на публичното управление, също демонтират редица механизми за контрол над държавната служба и нейната дейност (вж. Peters, 1998). По-високата степен на автономност неизбежно поражда необходимост от алтернативни инструменти за гарантиране постигане на целите на политиките, възложени на тези структури. Практиката обаче показва, че мениджърският възглед, според който мениджърите трябва да имат свобода на управление, следователно контролът върху тях трябва да бъде отслабен, има съществени уязвими точки и поражда редица рискове предвид постигането на обществено значимите цели на публичните политики.

Съществен аспект от проблема, пред който се изправят министрите и другите политически ръководители в тази нова среда е, че, независимо от формалното снемане на пряката им отговорност за съответните структури и политики, *обществеността не е склонна да ги освободи от отговорност въобще*. Когато е налице проблем при транспортното обслужване, засегнатите групи смятат, че отговорността за това се носи от министъра на транспорта. Опитите да се отхвърли тази отговорност само влошават

положението и засилват подозренията сред обществеността, че политиките са нечестни и преследват користни интереси. Поставени под тази преса, политическите ръководители често се опитват да намерят заместител на конвенционалните форми на контрол и най-достъпното решение е пряката политическа намеса.

Не бива да се пренебрегва връзката между промените в отчетността и отговорността на министрите и другите политически ръководители, от една страна, и политизацията на държавната служба, от друга страна. Традиционното разбиране е, че министрите носят отговорност за всичко, което се случва в ръководените от тях министерства, дори ако не са участвали пряко във взимането на дадено решение. Промяната на тази норма (все повече парламенти прибегват до изслушване на висши държавни служители наред с политическите ръководители) изправя министрите пред необходимостта да разчитат на държавни служители, които споделят техните възгледи и са лично лоялни (макар това да не означава непременно партийно лоялни). Това е особено необходимо, когато става дума за интерпретация на факти и данни за събития и процеси пред парламента, медиите и широката общественост.

Ефектите на промените в системите за отчетност и отговорност се подсилват съществено от допълването на традиционната политическа отчетност със съвременните инструменти за измерване и оценка на изпълнението. Гражданите и политиките продължават да очакват високи резултати от публичното управление, но промените в системите за отчетност прави упражняването на политическия контрол все по-проблематично. Това засилва склонността на голяма част от политиките да „подсилват” с лоялни хора структурите, имащи най-важна роля за постигането на очакваните от обществото резултати.

Може да се приеме, че прибегването към пряка политическа намеса е по-вероятна реакция към проблемите при контрола, когато публичното управление е изправено пред бързи и драматични промени в средата (да си припомним любимата фраза на българските политици „Минаваме на ръчно управление!”) или в политическата конфигурация на управлението. Установено е, че когато управляващите и опозицията имат сравнително сходни политически цели, политизацията не е толкова силно изразена. Например, запазването на подчертано деполитизиран характер на британската държавна служба в годините след Втората световна война се дължи на високата степен на междупартийно съгласие по основните политики. По време на управлението на Маргарет Тачър заявеното намерение за съществени промени в политиките на държавата води логично до действия за съответни реформи в държавната администрация (Kavanagh, 1990).

На тази основа може да се направи изводът, че провеждането на съществени реформи в публичния сектор води закономерно до засилване на тенденциите на политическа намеса в държавната служба. Това важи с особена сила за реформите в страните, осъществяващи демократични и особено пост-социалистически преходи. Практиката на страните от Централна и Източна Европа показва, че първите години на тези преходи са белязани неизменно от силно политизирани усилия за радикално реструктуриране на администрацията (вж. Маринов, 2005; Verheijen, 1999). Тази стратегия обаче се натъква на редица рискове и трудности – както липсата на достатъчно хора, които са не само политически лоялни към реформите, но и същевременно са достатъчно квалифицирани, така и нееднозначно и твърде неустойчиво дефиниране на самото понятие за лоялност в бързо променящата се политическа и икономическа среда. Отделен, но много интересен парадокс е констатираната реполитизация на държавната служба в почти всички страни от региона след приемането им в Европейския съюз, за която вече стана дума.

Последици от политизацията на държавната служба

Както при очертаването на причините и механизмите на политизацията, последиците от нея също предизвикват разнообразни интерпретации. Най-често внимание се отделя на *ефектите от политическата намеса върху подбора и управлението на държавните служители*. Вече бе посочено, че според общоприетото мнение тези последици са негативни, тъй като от гледна точка на критериите на доброто управление една политизирана административна система е много по-неефективна в сравнение с неутрално-компетентната, основана на меритократичния принцип. Степента на това разминаване може да зависи от особеностите на дадената политическа система или от областта на политиките, но като общовалидно правило относно ефектите от политизацията е неопровержимо.

Друга важна последица обхваща *състоянието и ефективността на институциите на публичното управление*. В повечето съвременни демокрации публичната администрация се възприема по-благоприятно, отколкото партиите и основните политически институции (вж. Listhaug and Wiberg, 1996), отчасти поради твърде неясните и субективни критерии за оценка на политиките и политическите дейности. Поради това, че партийната политика се възприема по-негативно от държавната служба, нарастващото използване на политически критерии при управлението на администрацията може да подкопае легитимността ѝ – нещо, което е крайно неблагоприятно за всяка държавна служба.

Трета последица от политизацията е *влошаването на отчетността на публичната администрация*. До известна степен политиките са част от системата за обществена отчетност на администрацията, но установяването на по-силен политически контрол поставя под съмнение обективността и полезността на тази функция. В известен смисъл това може да се интерпретира като връщане към модела на „селската общност” – метафора, използвана от Хекло и Уилдавски в техния анализ на традиционната британска държавна служба (Heclo and Wildavsky, 1974), но в този случай за основа на селския живот се приема партийната политика вместо общата съпричастност към управлението. Нека припомним, че в резултат на административните реформи през последните десетилетия отчетността и отговорността се превръщат в професионализирана система, основна на обективни стандарти за качество. От една страна, това може да устройва политиките, тъй като администрацията (а не политиката) е по-уместен обект на такъв тип отчетност, но от друга страна отслабването на прекия контрол върху предоставянето на публичните услуги не редуцира изискванията на обществеността относно отговорността на политиките. Следователно, ситуацията на висока обществена отговорност при ограничен контрол върху резултатите е твърде вероятна.

Заклучение

Засилената политизация на публичната администрация се очертава като един неоспорим процес, характеризиращ, макар и в различна степен, почти всички съвременни демократични държави. Мнозина учени, журналисти и политици потвърждават съществуването на явлениято, но проблемите на неговото идентифициране и измерване предизвикват редица спорове и несъгласия. В настоящата статия е очертана една изходна рамка, предназначена да допринесе за системното осмисляне на природата на политизацията на държавните служби. Значението на този напредък е видимо в сравнителен план, но в същото време трябва да допринесе за изясняване и решаване на проблемите, произтичащи от политическата намеса в администрацията в специфичния национален контекст. В частност, в една следваща публикация ще бъдат представени

основните резултати на поредица от изследвания на политическата намеса в българската администрация през годините на прехода, стъпили върху представената теоретична рамка. От особено значение за изработването и прилагането на една адекватна стратегия за развитие на българската администрация би била вярната оценка на действителните мащаби, последици и тенденции на политическата намеса в нейния подбор и управление.

Накрая, би било неправилно да се отричат изцяло някои потенциални положителни аспекти на политизацията на държавната служба. Има се предвид главно възможността да се мотивира администрацията да бъде по-чувствителна и отговорна към приоритетите на обществото. Това означава, че към изследването на политизацията трябва да се подхожда с достатъчно обосновани и непредубедени методи и инструменти, които отчитат цялостните последици за ефективността и легитимността на публичното управление.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Clifford, C. and V. Wright (1997) „The Politicization of the British Civil Service: Ambitions, Limits and Conceptual Problems” (unpublished paper, Nuffield College, Oxford).
- Derlien, H.-U. (1996) „The Politicization of Bureaucracies in Historical and Comparative Context”, in B. G. Peters and B. A. Rockman, eds, *Agenda for Excellence II: Administering the State* (Chatham, NJ: Chatham House).
- Dudek, C. M. and B. G. Peters (1999) „Clientelism in Cold Climates” (unpublished paper, Department of Political Science, University of Pittsburgh).
- Greve, C. (1999) „Quangos in Denmark and Sweden”, in M. V. Flinders and M. J. Smith, eds, *Quangos, Accountability and Reform: The Politics of Quasi-Government* (London: Macmillan).
- Heclo, H. and A. Wildavsky (1974) *The Private Government of Public Money* (Berkeley, CA: University of California Press).
- Ingraham, P. W. (1995) *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press). *IPMS Bulletin* (1996) "Vote of No Confidence" (May).
- Kaufman, H. A. (1956) „Emerging Conflicts in the Doctrine of Public Administration”, *American Political Science Review*, 50, 1059-73.
- Kavanagh, D. (1990) *Thatcherism and British Politics: The End of Consensus?* (Oxford: Oxford University Press).
- Light, P. C. (1996) *Thickening Government: The Federal Government and the Diffusion of Responsibility* (Washington, DC: The Brookings Institution).
- Listhaug, O. and M. Wiberg (1996) „Confidence in Public and Private Institutions”, in H.-D. Klingemann and D. Fuchs, *Citizens and the State* (Oxford: Oxford University Press).
- Meyers, F. (1985) *La Politisation de l'administration* (Brussels: International Institute of Administrative Sciences).
- Peters, B. G. (1998) *The Future of Governing* (Lawrence, KS: University Press of Kansas).
- Peters, B. G. (2000) „Is Democracy a Substitute for Ethics?”, in A. Farazmand, ed., *Public Personnel Management* (Aldershot: Ashgate).
- Peters, B. G. (2003) *Administrative Traditions: Understanding Public Bureaucracy in Industrialized Democracies* (Oxford: Oxford University Press).
- Peters, B. G. and J. Pierre (2001) *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform* (London: Routledge).
- Rose, R. (1976) *The Problem of Party Government* (London: Macmillan).

Rothstein, B. (1986) *Den socialdemokratiska staten* (Lund: Arkiv).

Rouban, L. (1998) „La politisation des fonctionnaires en France: obstacle ou necessite?“, *Revue Frant;aise d'Administration Publique*, 86 (avril-juin), 167-82.

Savoie, D. J. (1994) *Reagan, Thatcher, Mulroney: In Search of the New Bureaucracy* (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press).

Savoie, D. J. (1999) *Governing from the Centre* (Toronto: University of Toronto Press) .

Skelcher, C. (1998) *The Appointed State: Quasi-governmental Organizations and Democracy* (Buckingham: Open University Press).

Torstendahl, R. (1991) *Bureaucratization in Northwest Europe, 1880-1985: Dominance and Government* (London: Routledge).

Verheijen, T. (1999) *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe* (Cheltenham: Edward Elgar).

Webster, P. and B. Webster (2002) „Spin War Forces No 10 on Defensive“, *The Times*, 15 February.