

## ПУБЛИЧНИ ЦЕННОСТИ И ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Александър Маринов

*Статията е посветена на основните характеристики на публичните ценности, на тяхното дефиниране и класифициране и ги разглежда като поле на основни отговорности на публичния сектор и публичната администрация. Въпреки че процесът на осъществяване на публичните ценности е сложен и понякога противоречив, той се разбира като единствения надежден фундамент за колективното действие.*

**Ключови думи:** публични ценности, дефиниране и класифициране на публичните ценности, реализирането на публичните ценности като основен критерий за оценка на публичната администрация

## PUBLIC VALUE AND PUBLIC ADMINISTRATION

Aleksandar Marinov

*The article engages with several basic features of public values and studies them as a primary field of responsibility of public sector and public administration. Recognizing that public values' fulfillment is a complex and sometimes controversial process, nonetheless it is accepted that it is the needed common ground for collective action.*

**Key words:** public values, defining and classifying public values, public values' fulfillment as a leading criterion for public administration evaluation

Както практически всеки избор, който правят хората, решенията какви задачи трябва да изпълнява публичната администрация и какви способности трябва да има, се обуславят от определени ценности. Под ценност разбираме оценъчно съждение, обуславящо поведението на индивида, групата или по-голяма човешка общност или социална организация. Според класическото определение на Милтън Рокийч, „ценността е устойчиво убеждение, че определен начин на поведение или статус на съществуване са персонално или социално по-добри от други... Това убеждение предполага съответна нагласа по отношение на нещата и ситуациите, то е стандартът, който ръководи и детерминира действията... Ценностната система на индивида е устойчива организация на убеждения, отнасящи се до предпочитани поведения или съществувания, подредени по относителна значимост” (Rocheach, 1973, p. 5).

От тази дефиниция следват няколко важни момента.

Първо, ценностите изразяват оценъчни съждения, които имат едновременно когнитивни (рационални) и емоционални елементи. Тези съждения се отнасят до конкретен обект или множество от обекти, които могат да бъдат материални (физически), психологически, социално конструирани или някаква комбинация от трите.

Второ, ценностите са в основата на самоосъзнаването на личността и групата и имат ключово значение за формирането и отстояването на тяхната идентичност. Кризата на ценностите по правило предизвиква криза на идентичността. Ценностната криза отразява особен момент във функционирането на ценностната система, когато ценностните

приоритети губят съдържание до степен, че престават да регулират дейността на индивидите и общностите. Ценностната криза често е източник на съществена ценностна трансформация.

Трето, ценностите обуславят поведението, въпреки че тази зависимост е сложна. Най-общо може да се приеме, че изборът на цели и средства за постигането им от страна на индивидуалните и колективните субекти се извършва в зависимост от ценностните приоритети и конкретните обстоятелства (условия) на дейност.

Четвърто, ценностите са относително стабилни и (евентуално) се променят на основата на сериозно преосмисляне и аргументиране.

Пето, ценностите нямат еднакво значение и са подредени в някаква специфична йерархия, присъща на индивида, групата и дори на цяло общество. Всеки индивидуален и колективен субект ги ранжира по различен начин – от най-значимите до най-маловажните. Начинът, по който са подредени ценностите, се нарича ценностна система или йерархия на ценностите.

Шесто, нерядко в рамките на една и съща ценностна система „съжителстват” несъвпадащи и дори противоположни ценности. В този контекст се говори и за „ценностен конфликт” (конфликт на ценности), например, ако две значими за даден субект ценности – като професионална самореализация и семейно благополучие – са в противоречие помежду си, защото (поне в повечето случаи) осъществяването на едната възпрепятства осъществяването на другата.

Немският философ Хайнрих Рикерт подчертава важното разграничение между „блага” и „ценности”. „Благата” са нещо „действително” и в този смисъл се казва, че „съществуват” (исторически са налични), докато „ценностите” имат нормативна сила и в този смисъл се казва, че „важат”, а не съществуват в същинския смисъл на думата. Но Рикерт изрично отбелязва, че „ценностите са достъпни за нашето познание само доколкото са прикрепени към действителни блага, а пък последните винаги ни се представят като продукт на едно историческо развитие” (Рикерт, 1999, с. 3).

Един от основните въпроси пред социалните науки, свързан с функционирането на ценностите в обществото, е какъв е механизмът на интегриране на многообразните индивидуални и групови ценности за идентифициране и реализиране на ценностите на по-големите общности – нацията и националната държава. Това води към идеята за публичните ценности.

## ПУБЛИЧНИТЕ ЦЕННОСТИ

Приемаме определението на Бари Бузман, че публични са „ценностите, споделени в дадено общество, които осигуряват нормативен консенсус относно: а) правата, придобивките и правомощията, които трябва (и не трябва) да бъдат предоставени на гражданите; б) задълженията на гражданите към обществото, държавата и едни към други; в) принципите, върху които трябва да се осъществяват управленските решения и публичните политики” (Bozeman, 2007, p. 13).

Според Бузман публичността на политиките и организациите може най-добре да бъде дефинирана не на основата на правния статут или вида собственост (държавна или частна), а чрез произтичащите от политическата власт ограничения и способности, обуславящи функционирането им. И обратно – „частността” (частният характер) на дадена организация може да се оцени в съответствие със степента на произтичащите от пазарни фактори нейни ограничения и способности. Основното е съотношението на политическата и икономическата власт.

Определянето на една организация или политика като „по-публична“ се основава на обстоятелството, че тя е обусловена в по-голяма степен от политическата власт, отколкото от пазарни механизми. Само по себе си, това все още не е оценка за преимущества или недостатъци. Реализацията на публичните ценности зависи в решаваща степен от определянето на оптимален микс на политически и икономически властови механизми. Следователно, ако искаме да разберем и оценим потенциала на институциите и политиките да реализират публичните ценности, трябва да познаваме обуславящия ги микс на политическа и икономическа власт.

Твърдението, че публичните ценности са споделени в дадена общност (общество), не означава, че те са единодушно подкрепени, нито че всички хора разбират по един и същи начин точното съдържание на всяка от тях. Очевидно индивидите, чиито права или придобивки са ограничени от доминиращите публични ценности, едва ли ще гледат на тях положително. Също така, подвеждащо е да се мисли, че публичните ценности по презумпция са безупречни от етична гледна точка. Например, масово поддържани публични ценности, като всеобщ достъп до безплатни здравни грижи или равенство на всички граждани пред закона, имат различен етичен заряд в сравнение с други публични ценности (също широко приети в определени периоди в дадени общества), като расова чистота или използване на робски труд.

Осъществяването на публичните ценности не бива да бъде вменявано единствено и изцяло на дейностите, извършвани от правителството. Например, широко споделяна публична ценност в повечето общества е универсалната и качествена медицинска грижа – ако тя е поета от частни доставчици, предлагащи ефективна и достъпна услуга, то очевидно тази публична ценност не е компрометирана.

Публичните ценности могат да се разглеждат като система от критерии за оценка на устройството и резултатите от дейността на държавните органи и администрации за осигуряване на необходимите на обществото блага, но не бива се отъждествяват с тях, нито да се интерпретират като еднозначна подкрепа на държавата „срещу“ пазара. Ако използваме една условна пространствена метафора, публичните ценности пронизват перпендикулярно и публичния, и частния сектор подобно на рентгенови лъчи и регистрират успехите и провалите на всеки сектор.

Все пак, както теорията, така и практиката са доказали, че в действителността на почти всички съвременни общества публичният сектор и публичното управление, а оттук и публичната администрация имат по-големи възможности и естествена пригодност да осигурят реализирането на основните публични ценности.

Коментирайки регулирането на такива явления като проституцията и търговията с човешки органи, Елизабет Андерсън развива следната теза: „Чрез демократичното възпрепятстване на пазарното отчуждаване на определени блага, въплътени в човешката личност, хората осигуряват своята колективна автономия спрямо фоновите условия на социалните взаимодействия. Така те показват, че съжденията, които трябва контролират действията им, са съждения, които те правят в качеството на общност от събратя-граждани, а не на изолирани икономически субекти, готови на взаимно неизгодно конкурентно „подбиване на цената“ (Anderson, 1993, p. 165). Отстояването на публичните ценности в общността представлява по същество колективна „самозащита“, която, ограничавайки определени видове избор, прави достъпен за всички много по-широк спектър от значими варианти на избор, отколкото може да предложи господството на пазара.

Друга важна операция при дефинирането на публичните ценности е разграничаването им от публичните блага. Както е известно, това широко използвано в икономиката понятие обозначава тип блага, чието потребление от едни субекти не води до невъзможност за

потребяване от други, а в същото време изключването от потребление (с пазарни, административни или други механизми) е невъзможно или нежелателно.

Класически пример за публично благо е националната отбрана (опазването на териториалната цялост и суверенитета на държавата) – ако въобще е налице, от него се ползват всички граждани на държавата, или най-малкото – тези, които се намират в границите ѝ. Производството и предоставянето на това благо се определят като изключителна отговорност на държавата и съответната политическа власт, вкл. поради обстоятелството, че тук пазарът и неговите механизми са безпомощни.

### **ПРИМЕР – ИЗСЛЕДВАНЕ НА СЛУЧАЙ** **ПУБЛИЧНИ ЦЕННОСТИ И НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ**

Споделените от всяко общество публични ценности формират неговата идентичност и дефинират параметрите на осъществяваната от държавата политика. Те определят какво следва да се отстоява и гарантира с всички възможни средства, както самостоятелно, така и в съюз с други държави. Споделените в мащабите на обществото (общонационални) ценности задават правилната посока и служат като предпоставка за постигане на единство в усилията на нацията, а от друга страна, маркират ясно разграничителната линия, която не бива да се прекрочва.

Затова стратегическите документи на повечето държави (гранд-стратегии, национални доктрини, стратегии за национална сигурност и др.) включват конкретно позоваване на ценностите, върху които стъпват. Нещо повече, ценностите са посочени още в самото начало на стратегическите документи и диктуват логиката на по-нататъшното им съдържание. Ето някои примери.

Стратегията за национална сигурност на Холандия определя основните ценности, които са определящи за степента на социалната сплотеност и чието нарушаване се разглежда като нарушаване същността на холандското общество. Като основополагащи ценности са посочени: равнопоставеността и забраната за дискриминация, свободата на религията, вярата, изразяването, сдружаването, събиранията и демонстрациите, зачитането на личния живот и интегритета на личността.

В Стратегията за национална сигурност на Унгария ценностите също са широко застъпени. В първа глава, озаглавена „Ценности и интереси”, са изрично дефинирани фундаменталните („традиционни, взаимосвързани и взаимозависими”) ценности: мир, сигурност, стабилност, суверенитет, демокрация, върховенство на закона, свободна инициатива и зачитане на човешките права и основните свободи. А според пета глава секторните стратегии, които следва да се разработят в съответствие със Стратегията за национална сигурност, също трябва да бъдат базирани на тези публични ценности.

В Стратегията за сигурност на Словакия е записано, че държавата се придържа към ценностите на свободата, мира, демокрацията, върховенството на закона, справедливостта, плурализма, солидарността, човешките права и основните свободи.

В Стратегията за национална сигурност на Румъния националните интереси се определят като произтичащи от ценностите, приети и следвани от румънското общество. Като национални интереси са определени гарантирането на фундаменталните и демократичните свободи, както и отстояването на националната идентичност и следването ѝ като демократична ценност чрез използването и развиването на националното културно наследство и съзидателните способности на румънския народ. Румънската стратегия е интересна с особената роля, отделена на духовните ценности, които са поставени в основата на националната идентичност и чието увреждане се смята за ключов рисков фактор.

Стратегията за национална сигурност на Руската федерация извежда на преден план укрепването на общественото съгласие на основата на общите ценности свобода и независимост на руската държава, хуманизъм, мир между националностите и единството на културата на многонационалния народ на Руската федерация, уважение на семейните традиции и патриотизъм. В частта, която разглежда мястото на Русия в съвременния свят се подчертава, че „ценностите и моделите на развитие са станали предмет на глобална конкуренция”.

В Стратегията за национална сигурност на Армения още в самото начало са дефинирани „фундаменталните ценности на националната сигурност”: независимостта на страната като суверенна, демократична, социална и правова държава, защитеност на държавата и народа (териториална цялост, неприкосновеност на границите, физическо съществуване на населението), мир и международно сътрудничество, съхранение на арменската идентичност в страната и в чужбина, благосъстояние за населението.

Стратегията за национална сигурност на Република България е по-особена с това, че споменава ценностите единствено в първото изречение на Увода („Политиката на Република България в сферата на сигурността се изгражда върху ценностите на демокрацията, на националната ни култура, правата на човека и гражданина, на равните възможности за развитие на личността”).

Важно е да се има предвид, че публичните ценности и публичните блага могат да бъдат оценявани чрез различен тип критерии, въпреки че крайният им смисъл е добруването на общността. Ключовият въпрос при публичните блага е: „Възможно ли е да бъдат изключени от ползването на това благо индивидите, които не плащат, и ако да, възможно ли е да възникнат разходи, по-високи от разходите за безплатно предоставяне на благото?” Ключовият въпрос при публичните ценности е: „Реализирани ли са ценностите, споделени от общността (нацията)?”

Както вече бе посочено, една ценност е публична, не защото непременно се отстоява и реализира от държавата и нейните институции. За постигането на публичните ценности допринасят както държавни институции, така и частни фирми, неправителствени организации, гражданите в качеството на доброволци или потребители на услуги, други човешки общности. Не това, кой реализира ценността, я прави публична, а за кого е предназначена и какви са последиците от нейното осъществяване. Дефинирайки понятието „публична стойност”, Марк Мур отбелязва, че това е „стойност, която се консумира колективно от гражданството, а не от индивидуални клиенти”, но специално уточнява, че съдържанието на това понятие е много по-широко от разбирането на икономистите за публичните блага. Гражданската общност цени високо неща като върховенството на закона, поддържането на обществения ред, механизмите за защита на собствеността и на конкуренцията, но не само защото всеки отделен гражданин има полза от това; отвъд личния интерес има по-важни цели на обществото като цяло (справедливост, национална гордост, грижа за околната среда, отговорност към бъдещите поколения, защита на слабите и уязвимите), основани на социална и нормативна съпричастност или сплотеност” (вж. Moore, 1995, pp. 44 – 48).

Доколкото конституционната уредба, механизмите на демократично взимане на политически решения, образованието и усвояването на културните норми допринасят за осъществяването на публичните ценности, те създават публична стойност. Но тук е необходимо да се направи уточнението, че за разлика от публичната ценност, публичната стойност е нетна величина – тя е резултат от съпоставянето на създадените блага и изразходването за тази цел публични ресурси. Както посочва Мур, „не е достатъчно публичната администрация да постига значими резултати, тя трябва да покаже, че тези

резултати са постигнати на по-приемлива цена в сравнение с възможностите, предлагани от частното потребление и неограничената свобода. Само тогава можем да приемем, че е създадена някаква публична стойност” (Ibid., p. 29).

Много съществен въпрос е как се идентифицират публичните ценности и как се измерва степента на тяхното осъществяване чрез дейността на социалните субекти. Преди всичко, приема се, че споделените в дадено общество ценности намират място в неговата нормативна уредба – Конституцията и най-важните закони, въпреки че законодателството отразява публичните ценности, а не ги установява. Също така, нормативната база обикновено се променя с различна, по-висока и неравномерна динамика в сравнение със системата от публични ценности и особено на нейните приоритети.

На следващо място, основните публични ценности могат да бъдат открити в това, което Бозман нарича „фундаменталните митове на нациите”, давайки за пример американския мит за „страната на неограничените възможности”, отразяващ доминиращата в обществото публична ценност на индивидуалистичната изява и отговорност (Bozeman, 2007, p. 15). Обосновавайки необходимостта от нов модел на обществено развитие, Тим Джаксън пише: „Всяко общество е привързано към мит, който определя съществуването му. Митът на нашето общество се нарича „икономически растеж”. За последните пет десетилетия ускоряването на растежа се очерта като безспорна политическа цел номер едно в света. В сравнение с началото на XX век глобалната икономика е нараснала пет пъти, а ако растежът продължава със същите темпове, в началото на следващия век ще е 80 пъти по-голяма... Истината обаче е, че митът на растежа ни вкара в капан. Този мит подведе не само двата милиарда човешки същества, които живеят с по-малко от два долара на ден. Той застрашава крехките екологични системи, от които зависи съществуването ни. Митът за растежа се провали с гръм и трясък при осигуряването на икономическа стабилност и сигурен живот на хората” (Jackson, 2009, p. 7).

При редица нации, особено тези със стабилни политически системи, публичните ценности заемат ключово място в структурата на политическата култура. Както посочват Гейбриъл Алмънд и Сидни Верба в класическото си произведение „Гражданската култура”, „модерната политическа система носи зародишите на голяма фрагментираност – между политическите структури, между партийните привързаности, между политическата сфера и обществото. Но ... тази фрагментираност се обуздава от силата на споделените социални ценности и нагласи, които пронизват всички аспекти на обществото” (Алмънд и Верба, 2000, с. 168 [Almand I Verba, 2000, s.168]).

Ценностните предпочитания в плуралистичните общества се установяват чрез процедурите и механизмите на представителната и пряката демокрация, въпреки че съществуват редица теоретични и практически аргументи за възможните проблеми при интерпретирането на резултатите от избори и допитвания като индикатор за йерархията на публичните ценности.

Без съмнение, най-точна ориентация за съдържанието и структурата на публичните ценности в дадено общество дават научните изследвания. Една от най-утвърдените съвременни школи в изучаването на публичните ценности е датската, в която участват изявени фигури от университетите в Копенхаген, Орхус и Олборг: Торбен Бек Йохансон, Карстен Врангбек, Лене Холм Педерсен и др. Техните изследвания и публикации през последните две десетилетия обхващат широк кръг от проблеми, свързани с публичните ценности, като: същност и възможни класификации на публичните ценности, влияние на публичните ценности върху професионалната мотивация в публичния сектор и държавната служба, конфликти между различни публични ценности, връзка между промените в ценностите и реформите в публичния сектор и др.

На основата на обзор на релевантните публикации в областта на политическите науки и публичната администрация Торбен Йоргенсен и Бари Бозман предлагат систематизация на публичните ценности в седем категории:

- принос на публичния сектор за обществото (тук са включени ценности, определени като „общо благо“, „публичен интерес“, „социална сплотеност“, „алтруизъм“, „човешко достойнство“, „устойчивост“, „грижа за бъдещите поколения“, „стабилност на управлението“ и др.);

- трансформиране на интересите в решения („управление в съответствие с волята на мнозинството“, „демокрация“, „колективен избор“, „включване на гражданите“, „защита на малцинствата“, „защита на индивидуалните права“);

- отношения между публичната администрация и политиките („политическа лоялност“, „спазване на меритократичните принципи“, „отчетност“, „отзивчивост“);

- отношения между публичната администрация и нейната социална среда („безпристрастност“, „вслушване в общественото мнение“, „способност за компромиси“, „балансиране на интересите“, „внимание към заинтересуваните страни“);

- вътрешно-организационни аспекти на публичната администрация („адаптивност“, „надеждност“, „стабилност“, „навременност“, „иновативност“, „ентузиазъм“, „ефективност“, „добра работна среда“);

- поведение на държавните служители („отчетност“, професионализъм“, „честност“, „морални стандарти“, „интегритет“);

- отношения между публичната администрация и гражданите („законност“, „защита на правата на гражданите“, „равно третиране“, „върховенство на закона“, „справедливост“, „честност“ и др., вж. Jørgensen and Bozeman, 2007).

Един частен, но много характерен пример за тенденциите в изследванията на ценностите в публичната администрация през последното десетилетие е известното проучване на Карстен Врангбек върху привързаността към основни публични ценности сред представителите на датския административен елит (Vrangbaek, 2009). На основата на интервюта сред представителна извадка на административни ръководители от почти 3000 публични организации, авторът стига до следното обобщение: „Датският публичен сектор се отличава със забележително съгласие за нормативното и практическото значение на редица ценности, които традиционно се разглеждат като същностни за йерархично-демократичната и професионално-автономната държавна администрация. Новото е силна тенденция на всички ръководни нива на публичните организации към включване на доминиращи позиции на ценности като новаторството и гъвкавостта. Изводът е, че е установен публичен етос, който съчетава непротиворечиво традиционни публични ценности като законност, равноправие, демократична йерархичност и откритост и новите ценности на постоянната иновация на всички нива на публичния сектор (Vrangbaek, 2009, p. 12).

Натрупаният опит в изследванията на публичните ценности, че основното научно предизвикателство е да се въведе някаква система от критерии за публичните ценности и степента на тяхното постигане. В това отношение могат да представлява потенциален интерес предложението от Бари Бозман „Модел на картографиране на публичните ценности“ – public value mapping” (PVM) model (вж. Bozeman, 2007, pp. 144 – 158). Този модел има полезно приложение при анализа на ценностните основи на публичната администрация, тъй като представлява диагностичен инструмент за оценка на степента на осъществяване (или провал) на възможни системи от публични ценности в обществения живот.

„Провалът” (непостигането) на дадена публична ценност се определя като ситуация, в която „нито пазарът, нито публичният сектор осигуряват благата и услугите, необходими за

реализацията на тази ценност” (Ibid., p. 144). Например, ако в едно общество равенството между половете е възприето като значима публична ценност, а прилаганите публични политики и пазарни инструменти запазват или дори увеличават половата дискриминация, може да се направи изводът, че е налице „провал” на тази ценност. Авторът прави изричната уговорка, че въпреки видимата аналогия с „провалите на пазара”, моделът на „картографиране“ на публичните ценности не се базира на абстракции от рода на идеалната пазарна конкуренция, нито ползва еднозначни измерители като паричните единици. Неговата цел е най-вече да предложи подходяща рамка на обсъждане на политиките и публичен диалог.

## ОСНОВНИ КРИТЕРИИ ЗА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕТО НА ПУБЛИЧНИТЕ ЦЕННОСТИ

Основните критерии за (не)постигането на публичните ценности са:

Първо. Начин на функциониране на механизмите за формулиране, комуникиране и агрегиране на ценностите. Според този критерий провал на публични ценности може да настъпи вследствие на съществени дефекти в процеса на разработване на политиките, когато не е осигурено адекватно формулиране и комуникиране на ценностите, или когато процесът на тяхното агрегиране е деформиран.

Типичен пример за това е ценността „опазване на живота и здравето на хората” през призмата на настойчиво изискваната от все повече и по-разнообразни обществени групи в САЩ политика на по-строг контрол върху огнестрелните оръжия. Противно на тази видима обществена ценностна ориентация, законодателите на федерално и щатско равнище не предприемат действени стъпки. Въпреки че разминаването между общественото мнение и конкретни публични политики не винаги представлява провал на публична ценност, в дадения случай са видими както причината за позицията на редица законодатели – зависимост от щедри спонсори на предизборните им кампании, така и последиците – нарастващият брой загинали и ранени при инциденти с огнестрелно оръжие.

Второ. Начин на функциониране на легитимните държавни монополи. Съществуват множество случаи, в които срив при предоставянето на блага и услуги от легитимни държавни монополи (и/или съзнателно ограничаване на дейността им) води до непостигане на публични ценности. Може би най-драстичният пример е ерозията на държавния монопол върху употребата на въоръжена сила или извършване на други дейности с висок потенциален риск от смъртоносни инциденти. Българската практика на утилизация на боеприпаси през последните 15 години е типичен пример за провал на редица важни публични ценности с множество последици – поредица от тежки инциденти с десетки жертви, стотици сериозно пострадали, огромни материални щети, фалит на добре оборудвани държавни предприятия от военния комплекс, загуба на хиляди работни места и изхвърляне на улицата на висококвалифициран персонал. Фактическото премахване на този необходим и легитимен държавен монопол се извършва в полза на частни фирми със съмнителен капацитет за безопасно извършване на дейността, които практически не се контролират и санкционират, дори за доказани фрапиращи нарушения.

Трето. Наличие на адекватна публична информация. Както е известно от множество изследвания, една от основните причини за „провалите на пазара” е непълната информация, разбираема най-вече като асиметричност в знанието, с което разполагат страните в хипотетичната трансакция. Осигуряването на пълна и точна информация има още по-голямо значение за реализирането на публичните ценности, въпреки че тук информационната асиметрия обикновено приема по-особени, крайни форми. Поради

спецификата на по-голямата част от управленската информация, политиците и държавните служители почти винаги разполагат с повече информация от гражданите, което е основната причина за особеното внимание към ценности като откритост и обществен достъп до информация. Пълната прозрачност на процеса на политиките (която е абстракция, подобна на идеалната конкуренция) би позволила на обществото да упражнява контрол и да прави верни заключения относно реалните цели, ползи и разходи на управленските решения. Когато в този процес (основателно или не) се въвеждат зони на ненужна секретност, се получава непълна публична информираност и нараства рискът от непостигане на важни публични ценности.

Както и другите разглеждани критерии, критерият за (не)пълната публична информация сам по себе си не доказва автоматично провала на дадена публична ценност, а просто сигнализира за отклонение от нормалните параметри, което застрашава постигането на публичните ценности.

Четвърто. Разпределение на публичните блага. Една от най-често срещаните ситуации на провал на публични ценности е, когато публични блага, подлежащи на свободно разпространение в обществото, по една или друга причина не достигат до всички, най-често – поради това, че дадена група или сегмент от обществеността „запазват“ благото за себе си. В случая не става непременно дума за конкретен механизъм на „експлоатация“ (например на бедните от страна на богатите), а за комплексни последици от едновременен провал на пазарните и публичните механизми. Въпреки че по правило „обсебващата“ група има превъзхождаща власт, характерът на тази власт може да бъде най-разнообразен.

Съществен пример за прилагането на този критерий е сферата на публичното образование, което в повечето страни представлява основно благо и ценност, а всяко дете има гарантирано право на качествено публично образование. Историята на образованието в САЩ – както преди, така и след премахването на сегрегацията – откроява редица пространно анализирани случаи на провал на тази публична ценност. Поради старата традиция на локално финансиране и управление на училищата, в страната и днес се наблюдават огромни различия, например при такъв показател, като разходите на един ученик, обусловени от материалния стандарт на местните жители, желанието да се заплащат повишаващите се такси на даденото място и редица други фактори. Ако в резултат на неравномерното финансиране, много ученици не могат да получат образование, съответстващо на стандартите, отново се натъкваме на провал на важна публична ценност, който изисква съответна институционална реакция. Такава възниква след 1981 г., когато съдът на щата Ню Джърси разпорежда на щатските власти да обезпечат допълнително финансиране на тридесет и едно местни училища в икономически изостанали общини; този акт е последван от голям брой аналогични решения на съдилищата в други американски щати.

Пето. (Не)осигуряване на доставчик. Провалът на публични ценности може да се дължи на недостиг на доставчици на съответните блага (стоки и услуги). Един от типичните през последните две десетилетия примери за срыв в този механизъм е така нареченото „изпразване на държавата от съдържание“ (hollowing out of government), на което особено внимание обръщат британските изследователи на публичното управление и публичната администрация. В резултат на разрастването на аутсорсинга (възлагане на частни изпълнители) на публични услуги или приватизацията на публични предприятия (дейности), държавата губи капацитет да осигурява реализацията на определени публични ценности. Ако тази загуба е необратима, т.е. липсват непазарни средства за осигуряването им, а контролът над операторите е фиктивен (както се случва при редица концесии на

комунални услуги в България), съответните държавни институции изпадат в зависимост от частните доставчици.

Понякога предоставянето на жизнено важни блага, обезпечаващи реализацията на дадена публична ценност, е затруднено поради съобразяването на доставчиците с пазарни стимули, които ги тласкат към игнориране на тези блага. Типичен пример е налице в България по отношение на такива все по-дефицитни професии като лекари, медицински сестри и асансьорни техници. Макар и по различни причини, упованието на пазарните механизми води до сериозни деформации при отделяните средства за обучение, трудово възнаграждение и професионална квалификация и развитие на кадрите, което на свой ред води до нарастващи проблеми при изпълнението на мисията на съответните публични и частни организации.

Шесто. Времеви хоризонт. Публичните ценности почти винаги се реализират в дългосрочен план и изискват адекватен времеви хоризонт. Когато действията по отношение на тези ценности са планирани на базата на неподходящ, краткосрочен хоризонт, рискът от провал нараства сериозно. В същото време, известно е, че провалите на пазара са типични при процеси с отдалечен времеви хоризонт. Един собственик на фирма обикновено разсъждава в перспективата на своя живот, понякога – на живота на преките си наследници. Човешките общества и хората, които ги ръководят са длъжни да мислят за неродените поколения, а в това отношение икономическата рационалност не работи.

Вероятно най-характерната от гледна точка на значимостта на критерия за адекватния времеви хоризонт област на политиките е опазването на околната среда. Екологичните проблеми по своята същност са мултигенерационни, но все още повечето подходи, прилагани в управленската практика, не включват инструменти, специално предназначени за анализ на дългосрочни промени и отдалечени във времето рискове.

Една от най-остро дискутираните насоки на политиките в тази област без съмнение е производството и потреблението на генно модифицирани храни. Мултинационални корпорации като „Монсанто” инвестираха огромни средства в разработването на устойчиви сортове царевица и соя, които предлагат привлекателни възможности, особено пред победните нации, разполагащи с по-слаб капацитет за подхранване на почвите, ефективна борба срещу вредители и технологии за запазване на храните. Ползата от използването на генно модифицирани посевни материали и храни за решаване на краткосрочните проблеми като глобалния глад, изглеждаше несъмнена. Това е област, която в този времеви хоризонт много добре се регулира от пазара (голямо и нарастващо търсене в световен мащаб, динамично разширяващи се пазари, наличие на производители с патентовани продукти, очертаваща се бърза възвращаемост).

Но както неведнъж се е случвало в различни области, краткосрочният пазарен успех (представян като гаранция за реализиране и на важни обществени потребности) може да доведе до катастрофално компрометиране на ключови публични ценности в дългосрочен мащаб. Един подобен случай е подробно изучен – инцидентът в средата на 90-те години на XX в. с генно модифицирания сорт рапица на компанията „Монсанто”, резистентен към произвежданите от нея пестициди от гамата „Раундъп”. Тази иновация обещава огромен ефект, тъй като позволява третиране с пестициди на плевелите около рапицата, без да я уврежда. През 1997 г. обаче част от генно модифицираната рапица успява да „избяга” от контролираната среда, кръстосва се с някои плевели и така се стига до възникване на нов „супер-плевел”, напълно устойчив на пестицидите на „Монсанто”. Този пример показва, че видимите краткосрочни икономически (и обществени) ползи трябва да бъдат съпоставяни с дългосрочните ефекти. Генно модифицираните храни е само една от областите, в които отчитането на дългосрочния хоризонт е безспорна отговорност на държавата.

Седмо. Дилемата „заместване или опазване на ресурсите”. Опазването на природните ресурси има сравнително кратка история като област на отговорност на публичния сектор. В тази сфера е отдавна доказано, че пазарно ориентирани решения, независимо от постиганата в редица случаи икономическа ефикасност, не дават надеждна гаранция за реализация на публичните ценности, свързани с опазването и възпроизводството на ресурсите за съвместното човешко съществуване.

Провалите на пазара са най-видими от гледна точка на такава публична ценност, като устойчивостта на екосистемите. Стандартната икономическа гледна точка отдава приоритет на заменяемостта на ресурсите и почти напълно игнорира необратимостта на изчерпването им, а дори когато се опитва да ги отчете, рисковете и компенсациите се разглеждат изцяло в парично изражение. В действителност често достъпни заместващи ресурси не съществуват, нито разменната стойност е приемлив показател, особено когато става дума за върховни публични ценности като животът и здравето на човешките същества.

Осмо. Гарантиране на достойно човешко съществуване. Не съществува по-голям провал на публичните ценности от неспособността да се осигурят условия за достойно човешко съществуване. Без да се подценяват такъв тип провали при най-бедните нации, както отбелязва Бари Бозман, „при нациите, разполагащи със значителни ресурси, компрометирането на ценността на достойното човешко съществуване е особено неприемливо, не само защото наличието на ресурси дава възможност за избор, но и защото се поражда дълбоки социални разделения, заплашващи цялата нация” (Bosman, 2007, p. 158). Разнообразни школи в икономическата наука, социологията и политологията, макар и използвайки различни концептуални рамки (базисни потребности, социално изключване, първични блага и др.), подчертават неотменимата отговорност на обществото и държавата за осигуряването на гарантиращите тази публична ценност блага, за които всяко човешко същество има право да претендира.

## **ОСЪЩЕСТВЯВАНЕТО НА ПУБЛИЧНИТЕ ЦЕННОСТИ КАТО ОСНОВЕН КРИТЕРИЙ ЗА ОЦЕНКА НА ПУБЛИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ И ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

Природата на публичните ценности и очертаните критерии за постигането им имат съществена роля за подхода към функционирането и оценката на публичната администрация. Накратко формулирана, този подход се дефинира така: всяка публична администрация изисква не просто ясно деклариран ценностен ориентир – тя трябва да инкорпорира възприетата йерархия от публични ценности при своето проектиране и функциониране с основната идея да не се допусне провал на тези ценности.

Разбира се, рядко се среща публично управление, което открито да игнорира публичните ценности. Но декларативното позоваване на една или друга, още повече нееднозначно формулирана ценност, не е достатъчно. Необходимо е системата от публични ценности да бъде възприета като безусловен приоритет, а не като един от критериите, който се съпоставя и балансира с други, еднакво важни критерии. В този смисъл убедителното формулиране на ценностна обосновка е абсолютно неотменна изходна точка на изграждането и реформите на администрацията, а степента на реализация на тези публични ценности – критерий за оценка на нейните резултати.

Реалността често е твърде различна. Независимо от формалното наличие на някакви постулирани ценности, тяхното осъществяване в управленската практика се поставя в зависимост от политически изгоди и страхове, бюджетни ограничения, пристрастни експертни преценки, многобройни и нерядко използвани като претекст формални

механизми за контрол. Изискванията за „реализъм” и „прагматизъм” се представят като алтернативни и дори с превъзхождаща значимост спрямо ориентирите на публичните ценности. В крайна сметка, ценностите се жертват заради „по-важни” неща. Изначалното деклариране на ценностите предполага, че такива компромиси са невъзможни при нормални обстоятелства, а отказ от заложените ценностни ориентири е допустим само драстични и неконтролируеми изменения, които понякога дори предизвикват съществени размествания в съдържанието и йерархията на публичните ценности.

Както пишат Торбен Йоргенсен, Карстен Врангбек и Дите-Лене Сьоренсен, въпреки че „по правило административните реформи са обвързани с експлицитни или имплицитни ценности, разглеждащи публичния сектор и ролята му в обществото, а внимателното третиране на ценностните аспекти е един от основните фактори за успеха на реформите, прави впечатление ограниченият брой систематични изследвания на промените в публичните ценности и отражението на тези промени върху административните реформи” (Jørgensen, Vrangbæk and Sørensen, 2013, p. 1). В редица други проекти на датската школа са лансирани и подложени на емпирична проверка интересни идеи, отнасящи се до отражението на систематичните промени в ключови публични ценности върху тенденциите на реформиране на публичния сектор.

Връзката „публични ценности – публична администрация” се усложнява поради обстоятелството, че дори да са ясно формулирани в политическите документи, ценностите преминават дълъг път към своята реализация през институциите, организационните структури и съзнанието и поведението на отделните индивиди. Но това не може да отмени приоритетното значение на публичните ценности за разбирането на публичната администрация.

**БИБЛИОГРАФИЯ**

Алмънд, Г. и С. Верба (2000). Гражданската култура. С., Гал-Ико. [Almand, G. i S. Verba (2000). *Grazhdanskata kultura*. S., Gal-Iko.]

Рикерт, Х. (1999) За системата на ценностите. Превод Х. Стоев. Достъпен на 12.07.2015 на <http://www.litclub.bg/library/fil/riekert/systemderwerte.html> [Rikert, H. (1999) *Za sistemata na cennostite*. Prevod H. Stoev. Dostapen na 12.07.2015 na <http://www.litclub.bg/library/fil/riekert/systemderwerte.html>]

Anderson, E. (1993). *Value in ethics and economics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Georgetown University Press, Washington, D.C.

Jackson, T. (2009) *Prosperity Without Growth? The Transition to a Sustainable Economy*. Sustainable Development Commission, London

Jørgensen, T., and B. Bozeman (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society* 39(3): pp. 354 – 81.

Jørgensen, T., K. Vrangbæk and D. L. Sørensen (2013). The Historical Development of Values in Danish Administrative Reform. Paper presented at the 11th Public Management Research Association Conference at the La Follette School of Public Affairs, University of Wisconsin, June 20 – 22 2013.

Moore, M. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Rockeach, M. (1973) *The Nature of Human Values*, NY, Free Press.

Vrangbæk, K. (2009). Public Sector Values in Denmark – A Survey Analysis. *International Journal of Public Administration*. Vol. 32, nr. 5, 508 – 535.