

МОТИВИРАН КУРС ЗА ПУБЛИЧНО ДЕЙСТВИЕ - АНАЛИЗ НА ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ

Симеон Петров, Тодор Танев

Текстът разглежда нормативната същност на науката за създаване на политики – анализ на публични политики (Public Policy Analysis). Анализът на публични политики е всичко онова, което вършат експертите, заели се да установят кое е най-доброто, което може и трябва конкретно да се направи при съществуващите обстоятелства, за да се реши отделен обществен проблем (понякога много значим) в дадена област на живота (като образованието, здравеопазването, сигурността, външните отношения и пр.). Те отчитат с приоритет дългосрочното политическо значение и социалните последици на предстоящите действия, без да подценяват финансовите параметри, риска и т.н. от евентуалните действия, които ще се предприемат. В крайна сметка става дума за създаването и обмислянето на варианти за бъдещи действия, които се изследват с най-големи подробности от много ъгли, за да може да се подбере най-добрият между тях. Анализът на публични политики има ценностно обоснована начална точка на конкретен клиент и извървява последователност от конкретни стъпки до формулирането на мотиви за бъдещ курс за действие. Така анализът се превръща в професионален съвет, изграждащ смислова и практическа връзка между политическото и управленското, между ценностното самоопределение и решаването на конкретните публични проблеми.

Ключови думи: публични политики, анализ на публични политики, анализатор на политики, обществено управление, цикъл на анализа

MOTIVATED COURSE OF PUBLIC ACTION - PUBLIC POLICY ANALYSIS

Simeon Petrov, Todor Tanev

The text examines the legal nature of the science of policy creation – Public Policy Analysis. Public Policy Analysis is what the experts do to determine what is best to be done under the circumstances in solving individual social problem (sometimes very significant) in particular area of life (such as education, health, security, foreign affairs etc.). They recognize as priority the long-term political impact and social consequences of future actions without underestimating the financial parameters, risk etc. of any actions that will be taken. Ultimately, it's about creating and considering options for future actions which are examined in details in order to find the best among them. Public Policy Analysis has a value- oriented starting point of a particular client and undertakes specific steps to formulate the grounds for a future course of action. Thus, the analysis turns into a professional advice, building logical and practical connection between policy and governance, between self- determination based on values and solving of public problems.

Key words: Public Policy, Public Policy Analysis, Policy analyst, Governance, Analysis cycle.

УВОД

Анализът на политики представлява известното на всички обмисляне на варианти преди да се действа, т.е. *създаване и подробно изследване на конкуриращи се вериги от бъдещи действия, водещи по алтернативни пътища към една и съща цел*, за да се подбере най-добрата между тях. Анализът ще изтъкне обаче и още една алтернатива, която трябва да се държи в резерва, ако обстоятелствата наложат промяна на решението – прочутите „План А” и „План Б”. За всяка крачка на анализа има съответните методи и техники. Американският подход за анализ е силно икономически, а с това и формален, математически. Така е редно в едно общество, в което свободният пазар е абсолютно неоспоримата парадигма. Същевременно в Европа има национални, културни, социални, политически и други твърде сериозни наслоения, които налагат по-малко формален и повече политически подход при избора на политика. Така експертната дейност почива изцяло върху рационални методи – измервания, съпоставки и други анализи на алтернативните планове за решаване на социалния проблем. По този начин експертите дават своя съвет на управляващите, но аналитичната им работа не включва по-нататък самото решение дали ще се осъществява предложението от тях сценарий или съвсем друг, т.е. не включва волята и лидерството, нито политическата отговорност от постигнатите резултати в следствие на взетото решение. Те не са нито стратезите на обществото, нито неговите ръководители. Тяхната отговорност е изключително технологична, инструментална и затова всеки анализ на политики завършва с мониторинг на изпълнението на предприетата политика. С това приключва цикъла на един конкретен анализ на публични политики.

Като цялостни планове за действие, публичните политики не се свеждат само до техническата програма за действие. Най-важната им специфика е, че освен програмната част от плана те съдържат мотивираната посока на промяната, целта. С други думи, *публичните политики са план, строго насочен към постигането на определени обществени цели*, пряко или косвено свързани с по-дългосрочните цели на обществено развитие, заложените от политическата сфера в правителствените, държавните или местните органи на властта, с което спомага постигането на политическите цели и допринася за стабилизирането на органите на властта. Така конкретната политика обхваща определения на обществените потребности в дадена ситуация, дефиницията на наличния проблем за решаване, информацията за стратегическата му връзка с други обществени проблеми, идейни планове за политическа, финансова и социална подкрепа, правила за поведение и чак тогава програма на операциите, които се предприемат. Всички тези елементи на политиката, съвкупно даващи посока на действието, оказват влияние върху управленските решения на всеки етап от формирането и реализирането им. Така конкретната политика реализира не само обществени и политически цели, но и подпомага жизнеспособността на административните структури. *Проблемната насоченост и публичния характер на политиките са техни отличителни черти.*

ИСТОРИЧЕСКА ПОЯВА НА АНАЛИЗА НА ПОЛИТИКИ

Анализът на публични политики се появява през 60-те и 70-те години на XX век като основен подход в социалното управление. Новата управленска практика отначало се разпространява само в някои западни демокрации. Подходът обединява социологически, политологически, икономически, психологически и други научни методи, които се прилагат в единство спрямо конкретни управленски ситуации, свързани с решаването на назрели обществени проблеми. Целта е ясна – създаването на цялостно знание за възникналите

практически проблем и постигането на възможно най-разгърната комплексна оценка на различни алтернативи за решаването му, нужна за вземането на адекватно управленско решение.

До тогава бихевиоризмът доминира изследователското внимание и дискурса на занимаващите се с политически науки. В този период, загрижеността на политолозите се концентрира върху ценностите, идеалите и тяхната обосновка в решаването на социалните проблеми. Като отделен въпрос е този за публичните институции по отношение на техните видове, правомощия, функции, структури и процеси. Няколко **фактора** допринасят за утвърждаването на новото приложно поле:

- Все по-сериозните **претенции на влиятелни обществени групи**, че политиките и правителствени програми трябва да бъдат реализирани заради **ползите за гражданите**;
- **Разширената роля на съвременните правителства** в регулирането и разпространението на стоки и услуги и в гарантиране правата на гражданите;
- **Слабото представяне на правителствените политики и програми** и търсенето на по-добри политики за решаване на социални проблеми;
- **Стремежът на самите учени** – политолози, специалисти по управленски науки, икономисти и др. за нарастване на влиянието на техните науки и самите тях в ролята на експерти за управленската практика.
- **Увеличаването на влиянието и капацитета на транснационални неправителствени и международни организации** за извършване на анализи в почти всички части на земното кълбо.

Тези фактори са допринесли за растежа и развитието на анализите за политиката и на изследванията на застъпничеството, нетната полза при вземането на решения и др. Социалните учени стават все по-загрижени за качеството на правителствените решения и твърдят, че политическата наука не може да остане безучастна към настоящите социални и политически проблеми. Внася се дори идеята за професионално и морално задължение на експертите в името на решаването на сериозните публични проблеми. Нещо повече – налага се тезата, че **науката и практиката на публичните политики подобрява не само ефективността и ефикасността на публичните регулации и услуги, но и демократичния и политически капацитет на хората.**

Новият управленски подход на анализ на публични политики не възниква в празно пространство. Той се предшества от добре известния *системен подход*, проникнал и завоювал централни позиции в множество човешки дейности, включително социалното управление, в първите десетилетия след Втората световна война (Potucek, LeLoup 2003, 11). Това личи особено много по множеството опити в тази епоха за свеждане на изкуството на вземането на решение в публичната сфера до т. нар. *изследване на операциите* – квинтесенция на чисто формалния логически подход в управлението. *Предимството на анализа* на политики се състои в това, че, приемайки системния подход, той създава възможност за паралелното отчитане на доста повече “логики”, освен чисто формалната, а именно на политическата, икономическата, социалната и пр., с *акцент върху политическата*. Това е в съответствие и с логиката на ограничената рационалност на публичните решения.

Предположенията за оптималност са трудни за постигане в реалния свят. Има много бариери, свързани с рационалността. В рационалния модел, всичката информация, необходима за алтернативни решения, е на разположение. Поради това Саймън (1957) налага разбирането за ограничената рационалност защото в реалния свят ние

обикновено *не разполагаме с избор между задоволителни и оптимални решения, защото рядко имаме метод за намиране на оптимално*. Несигурността става по-важен елемент в анализа.

Класически рационален модел на решаване на проблем	Ограничения за приложението на рационалния модел в анализа на политика
Дефиниране на проблем, който е разделим от останали или с осезаемо по-голяма важност	Проблемите са свързани
Дефиниране на обществените ценности и цели, подреждането им по важност и обхват	Не съществува съгласие за обществените ценности и възможност за степенуване на целите
Идентификация на всички „работещи добре“ алтернативи	Ограничено време, ограничено знание
Оценка на алтернативите	Ограничена предсказуемост, множественост
Избор на оптимална алтернатива	Натиск за избор на решение
Осъществяване на оптималната алтернатива	Кратък времеви хоризонт за постигане на резултати, евентуална съпротива на влиятелни актьори

Заради тези ограничения *анализът на политики се различава съществено от класическия рационален 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 чиста наука*.

Претенцията за качествено нов подход в социалното управление от 60-те и 70-те години насам произтича от системния начин, по който се съчетават за пръв път хармонично допълващи се науки и в разработването на множество универсални методи за измерване и оценка на политиките, което дава качествено нов продукт. На практика еволюция в науката за изработване и прилагане на политики се наблюдава едва след Втората световна война вследствие на убеждението, че освен традиционната политическа наука е необходимо да се вникне в същината и да се разсъждава върху практическите действия на правителствата.

Публичните политики са разгърнати сценарии за действие във връзка с решаване на конкретни обществени проблеми. Всеки проблем може да бъде решен по различни начини. Затова *общественото управление взема предвид няколкото възможни плана за решаване на даден проблем*, които трябва да оцени и сравни, за да избере най-подходящия с оглед на поставените критерии. *Създаването и критичното сравнение на планове*, които биха довели до решаването на един и същи социален проблем, за да се открие един такъв план като най-добър, е дейността, наречена анализ на публични политики. Подобен подход за избор на най-добър вариант за неговото решаване е бил винаги водещ в управлението. Този начин на мислене при вземане на решение е известен на всеки от нас и се прилага в ежедневието. В този смисъл анализът на политики не е изненада. Изучаването на политиките има дълга история и кратко минало: с други думи правителствените политики са били обект на многобройни проучвания през изтеклите хилядолетия, докато систематичното им изследване датира едва от няколко десетилетия.

Фокус на новата област е оценката на различните варианти на решение с оглед политическото им значение и при отчитане на целия комплекс от други техни характеристики. Така че тази оценка се извършва *едновременно по множество критерии*.

Но новата научно-изследователска област почива върху фундаменталния принцип, че разнообразните критерии при вземане на което и да е решение в публичната сфера се свеждат до трите основни групи критерии за измерване на всяка политика – икономическата ефективност, политическата приложимост и гражданската ефективност. При създаването на конкретна политика анализът на политики търси най-сполучливата им пропорция.

В политиката става по-важно кой какви конкретни политики предлага, защо и с какъв ефект. Обратно, съобразяването на малките и големите социални проблеми във всички области с котерийните партийни интереси или идеологии е все по-неприемливо за съвременното общество. Затова ***политиката през XXI век ще е свързана с плаващите широки мнозинства зад тази или онази конкретна политика в тази или онази конкретна област***, а не с изначалните идеологически предначертания или най-вече субективизма на прикрития частен интерес. Партийността бавно отстъпва на стратегическата игра между членовете на социални мрежи, осъществяващи конкретни политики.

Следователно ***политика и социално управление могат да се доближават*** (Брайкова, 2003 [Braikova, 2003]). Причина за това са общите им корени – решаването на обществените проблеми, към което е двете са изцяло обърнати. Затова политическите критерии не се изхвърлят от социалното управление като чуждо тяло, а на свой ред управленските цели за максимална ефикасност се възприемат от политическата сфера като собствени. От друга страна обаче политика и управление не могат да се слоят. Причина за това е различната им функция. Можем да приемем, че тези две дейности не само се допълват, но и са невъзможни една без друга, а същевременно запазват естествената си дистанция.

Такава е повърхността, върху която се изгражда съвременната област на анализа на публични политики. Политиките се очертават като “политизирани” обществени проекти, а анализът на публичните политики – като “политизиран” вариант на аполитичното мениджърско изследване на операциите, гарантиращо единствено обективните и точни разчети на управленските действия. Направените обобщения посочват въпроса на въпросите, основния проблем, от който трябва да се тръгне, за да се определи същността на анализа на публичните политики.

Анализът на политики не се позиционира като чиста политология, защото не изследва политическите процеси изобщо (politics – избори, парламентаризъм, партийна система и пр.), а през призмата на това, как отделна група с известна власт решава даден обществен проблем с политически дивиденти (policy – “нечия” външна политика, “нечий” план за вътрешен ред и сигурност, “нечий” вариант на здравно осигуряване и т.н.). ***Политиките не са най-добрият вариант от неутрална гледна точка.*** Затова политиките не са обикновена част от технологията на управлението. Анализът на публични политики заема средно място между политологията и управлението, представлява политико-управленски анализ с лека тенденция да е по-близо до администрацията, отколкото до политиката.

Политиките решават преди всичко проблемите на конкретни обществени групи, проблемите на отделни “публики” (Publics). Те са предназначени да реализират пряко публичния (*т.е. неполитическия*) интерес, без оглед на това, дали носителите му притежават политически интереси и какво е положението им във властните структури на обществото. Такива са интересите на “местни” населения, възрастови групи, професионални общности и пр. В някои случаи това може да е дори цялата нация, стига да е възприета като конкретна общност. Например на това пределно равнище (нацията като група) са държавните политики в областта на външните отношения, държавната сигурност,

икономиката, международните икономически отношения и т.н., изразяващи грижата на управниците за целия „народ“ като сравнително ясно очертана група, при това без значение на политическите разделения в нея.

Политики неизбежно регулират отношения между частни субекти, участващи в политическите мрежи наред с държавно-правителствените институции, заети с регулирането на съответните сфери на общественния живот. Заедно с това понякога решението на даден обществен проблем може да бъде открито в предаването на обществени услуги в ръцете на частни фирми с оглед най-ефикасното и гъвкаво реализиране на задачите. Отново може да се твърди, че независимо от факта, че регулацията на частната сфера не е пряк ангажимент на конкретните политики, тъй както и реализацията на общия интерес, все пак резултатите от тях са *непостижими без отчитане или дори разчитане на замесените частни интереси*.

Така политиките свързват тези три сфери – обществената и частната, публичната и обществената, публичната и частната. Публичната област е централна за публичните политики, без обаче да поставя другите две на заден план. Затова по-долу ще се потърси управленското понятие за конкретна политика, което съответства най-много на публичната администрация, без да пренебрегват както политическите, така и частните му аспекти.

Размиването на разделителните линии между политика и администрация в края на XX век прави тяхното единство на територията на публичния мениджмънт най-после възможно. Политиката задава само стратегическите рамки и насоки за обществените проекти, но не създава самите проекти от „а“ до „я“. От своя страна администрацията не изпълнява само спуснати програми, а ги твори. По този начин програмите се превръщат в конкретни политики. Територията на съвременния публичен мениджмънт е едновременно политическа и административна, ситуирана с артефактите на това единство – множеството конкретни политики. Така понятието за публичен мениджмънт става синоним на осъществяване на публични политики. Рутинната бюрократична дейност остава, но не като смисъл, а като част от администрирането. Другата част е конструирането на обществените проекти.

Няма в настоящия момент политика, която да не струва пари, която да е политически неутрална или която да не води до социални последици. Цикълът на публичните политики (от формирането до изпълнението им) винаги се разполага в „триъгълника“ пазар–държава–гражданско общество. Конкретните политики са „точки“ в този триъгълник, отстоящи на дадени разстояния от трите върха, т.е. намиращи се в конкретна зависимост от пазара, държавата и гражданското общество. Новите политики в определена област на социалния живот са нови места в триъгълника, т.е. нови отношения между проблема и неговите пазарни, политически и социални рамки, които ще създадат възможност за неговото решаване. Антимонополното балансиране на конкретните политики между тези три регулативни сфери лежи в основата на доброто управление. Модерната идеология на доброто управление чрез пазарно, политически и социално балансиране политики заменя остарелите едностранни формули за обществено развитие, разчитащи или на пазара, или на държавата, или на гражданските структури взети сами по себе си

Основната теза на съвременния принцип на доброто управление е, че стабилният просперитет може да се гарантира само чрез укрепване на органичната връзка между свободната пазарна икономика, държавата и гражданското общество. Добре произвеждащата икономика и добре функциониращото правителство поддържат здравето на гражданското общество; добре функциониращото правителство и крепкото гражданско общество ще създадат устрем на икономическото развитие; силната и ефикасна

икономика и добре организираното гражданско общество ще допринесат за ефикасното управление (Archer, 1994).

СЪЩНОСТ И ХАРАКТЕРИСТИКИ НА АНАЛИЗА

Различни автори дават различни определения за съдържанието на понятието анализ на публичните политики. Обаче всички те са единодушни за общите му характеристики: *анализът на политиките е приложна област, която изследва алтернативни опции за справяне със социални проблеми; той използва едновременно системния подход и множество конкретни научни методи на практическо изследване* и т.н. (Танев, 2008). Един пълен и добър анализ на публичните политики интегрира количествена и качествена информация, която може да бъде оползотворена в политиката. Разгърнатият анализ на политиките подхожда към възникналия централен проблем от различни гледни точки и използва подходящите методи, за да тества приложимостта и да направи оценка на възможните последици от предложените сценарии за действие.

Анализът на политики е повече от техническия инструментариум, използван при съветването на вземащите решение. Този анализ също така направлява подбора и начина на използване на методи и инструменти, разпознава целите и ценностите на клиента, на засегнатите страни, граждански групи и дава ясно обяснение на дебатирания въпрос. Той също така включва експлицитното формулиране на критериите, които ще бъдат използвани при оценката на възможни политики, средствата за генериране и оценяване на алтернативни политики, специфични пътища за осъществяване на тези политики и оценка на резултатите от анализа (Weimer, Vining 1998). При все това модерният управленски подход на анализа на политики обвързва стратегическата линия на обществено развитие, зададена в политическата сфера с крайното решение на конкретния обществен проблем, като в пространството между тях търси най-сполучливите икономически условия, в които да постави тази връзка.

“Анализът на публични политики е процесът, чрез който установяваме и оценяваме алтернативни политики или програми, насочени към ограничаването или направо разрешаването на социални, икономически или физически проблеми” (Patton, Sawicki 1993).

“Анализът на публични политики е вид систематично проучване, предприето с цел събиране и излагане на доказателства (включително контекстуални данни) “за” и “против” алтернативни опции за политики (възнамерявани, вече осъществени или протичащи), за се осигурят аргументи при обсъждането на възможните избори, правени в контекста на разнообразните ценностни констелации, характерни за отделните участници” (Lincoln, Guba 1985).

“Анализът на политики е изкуство. Анализът на политики е длъжен да формира проблемите, с които вземащите решение са в състояние да се занимават с оглед променливите, които контролират и времето, с което разполагат.

Анализът на политики, накратко, е дейност, формираща проблеми, които могат да бъдат решени” (Wildavsky 1979, 15-17).

“Трябва да разбираме анализа в и на конкретните политики като стратегически внимателно изработен аргумент, предназначен да създаде парадокси и да ги разреши в зададено направление” (Stone 2001, 4).

“Анализът на политики представлява ориентирана към клиента препоръка, която е съзвучна с областта на решенията в публичната сфера и съобразена със социалните ценности.

Анализът на публични политики е изкуството на възможното” (Weimar, Vining 1998, 27).

“Основната задача на анализа на публични политики е да изследва целите сами по себе си във връзката им с: а) вътрешноприсъщото значение на колективните ценности, претворени в социални намерения; б) връзката им с други цели, с които евентуално се намират в конфликт; в) въпроса за приоритетите, който възниква поради преследването на цели, които имат еднаква атрактивност; г) икономически и политически ограничения, които трябва да бъдат или приети, или предефинирани.

“Анализът на политики е изследването и проучването на причините и последиците от публичните политики” (Dye 1972).

“Анализът на публични политики е приложна обществена наука, използваща интердисциплинарния подход за изследване и аргументация за производството и видоизменението на информация, отнасяща се до конкретна политика, която може да бъде използвана в политическа среда с оглед разрешаването на социални проблеми” (Dunn 2003, xi).

“Анализът на публичните политики се извършва, за да се осигури ръководство за правещите политики и за да се намерят решения за социалните проблеми” (пак там, 35 [pak tam, 35]).

“Анализът на политики е изучаването на естеството, причините и последиците от алтернативни публични политики” (Nagel 1994, xi).

“Анализът на политики е процесът на оценяване на алтернативи с цел вземане на решение, фокусирано върху тяхната пригодност да удовлетворят една или повече цели или ценности” (Munger 2000, 6).

“Работата на анализаторите (на публични политики) до голяма степен се състои в създаването на доказателства и аргументи, използвани в публичния дебат. Аргументативният аспект е най-важното, което отличава анализа на политиката от академичните социални науки, от една страна, и от друга – от методологиите за решаване на проблеми, като изследването на операции и други” (Majone 1992, 7)

“Анализът на политики е сложен съставен процес на изучаване, изграден върху прилагането на множество техники с цел да се произведе, трансформира и интерпретира съответната информация като част от доказани аргументи и дебати между основните участници в процеса на конкретната политика” (Staronova 2002, 91).

Основополагащите принципи на научно-изследователската област наречена анализ на публични политики се свеждат до четири (Йанг, Куин 2003, 8 [Yang, Kuin 2003, 8]):

- **Интердисциплинност.** Науката за изработване и прилагане на политики се основава на познания, изследвания и методология от областта на социалните науки, но в процеса на самостоятелното си развитие тази научно-приложна област е развила свои собствени подходи;
- **Решаване на проблеми.** Науката за изработване и прилагане на политики се съсредоточава върху разрешаване на реално съществуващи проблеми в рамките на конкретно общество;
- **Нормативност.** Макар че тенденцията да се предписва някаква нормативна рамка напоследък е по-слаба, голяма част от изборите, които се правят в науката за изработване и прилагане на политики са по необходимост ориентирани към определени ценности;
- **Итерация.** Всеобщо разпространено е виждането за нуждата от т.нар итерация – цикличното завръщане към първоначалното състояние, видоизменянето му и тръгването отново нататък от него, но при променени първоначални параметри. Линеината последователност на анализа на публични политики непрекъснато се нарушава от факта,

че се налага постоянно връщане назад към началото на цикъла, към предходните стъпка с оглед откритията, направени на следващ етап, че е нужна преформулировка на постигнатите дефиниции, тъй като се е оказало, че направените са донякъде погрешни или непригодни за по-нататъшния анализ.

С течение на времето науката за изработване и прилагане на политики се е разклонила и е образувала две подобласти. **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. Очертаването на тези две професионални области се основава на разликата между позитивния и нормативния подход към политиката, между научния анализ на политическия процес и нормативната оценка на “необходимата” политика. Изследването на политиката няма за цел непосредствено да повлияе на реалния процес на взимане на решения. То е научна област, която произвежда знания за свързаните с публичната политика теми: общности на политиката, цели и инструменти, резултати и ефекти от осъществяване на политиката, както и връзките (задължителни и ситуационни) между тях (Томова, 2008 [Tomova, 2008]).

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), чиито резултат е “съвет” към конкретен политически актьор – институция, организация или отделна личност, какво решение на определен проблем удовлетворява постигането на определени цели. Тази подобласт е обвързана преди всичко с политическата сфера и цели да окаже пряко въздействие върху практическите резултати от политическия курс на поведение като определя конкретната политика на различни правителствени агенции. Анализът на политиките се извършва от анализатори, членуващи в центрове (институти) за политики в тази област. В редки случаи анализаторът и неговия клиент – вземащият решение – съвпадат като физическо лице, макар да не съвпадат като действия, като едно и също лице отначало извършва анализа, а после взема на тази основа съответното решение. **Краен продукт на анализа е мотивиран курс за действие, а целта е промяна в обективната действителност и усещането за нея сред влиятелните актьори.**

Анализът е помощен механизъм за **преместване на социалната система от миналото към бъдещето.** Той подпомага оформянето на бъдещето, формулирайки променливите, които да се манипулират. Това са професионални съвети за постигане на конкретни цели. Анализът е систематичен подход за вземане на политически решения. Това е процес, който генерира информация относно последиците, които биха произтекли от приемането на различни политики. Той използва различни инструменти за разработване на тази информация и различни начини тя да се представи на страните, участващи в процеса на разработването на политики по начин, който им помага да стигнат до решение.

Научният метод е трудно да се прилага изцяло при оценката на алтернативни политики; ние рядко имаме контролирана среда за експерименти политика. Вместо това, сме принудени да изпълняваме това, което се нарича естествен експеримент: определяне причината и следствието в реалния свят, където хората живеят живота си. Това поставя сериозни предизвикателства пред добрия анализ. Анализът не е изцяло рационален, в

смисъл на икономическото и математическото максимизиране. Независимо от това той използва научна логика. Тя се корени в това, че:

- *работата по събиране на информацията е обективна и емпирично базирана,*
- *работата е в съответствие със съществуващите знания,*
- *резултатите са проверими и възпроизводими.*

Все пак, 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 професионален и експертен. 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.

Когато резюмираме идеалите и ценностите, валидни за науката за изработване и прилагане на политики, приложният характер на тази научна дисциплина заема централно място. Съществуват два основни фактора, които я разграничават от традиционните академични науки:

- Анализът на политики дава ***решение на реално съществуващи проблеми.*** За разлика от традиционните академични дисциплини, чиято цел е натрупването на познание в рамките на определен академичен кръг, науката за изработване и прилагане на политики трябва да се съсредоточи върху разрешаването на реално съществуващи проблеми и поради това да дава препоръки и определя нормативната рамка за прилагането им в контекста на съответното общество. Например за да се постигне по-добро разбиране за безработицата като социален феномен не е достатъчно да се анализират нейните причини и модели в дадено общество. Анализът на политики трябва да приложи това познание към реалната ситуация, а именно да посочи причините за нея, да я идентифицира като проблем в разглежданата общност и да предложи адекватен механизъм за противодействие на този проблем. Следователно, връзката проблем – разрешаване трябва да се разглежда като ключова за тази научна дисциплина, което, от своя страна означава, че всеки анализ трябва да бъде мотивиран от и насочен към търсене на практически, осъществими и широки по обхват резултати;
- Анализът на политики ***създава основателни аргументи, обвързани с резултата.*** Науката създава научен факт, а не аргументи. Търсенето на такъв практически резултат изисква задълбочен и изчерпателен анализ по всички налични данни. Освен това социалният характер на третираните проблеми изисква от изследователя или анализатора в областта на политиките да прецени какво е значението на резултатите от анализа, въз основа на които ще се формулира най-точното решение на проблема. Предлагането на конкретни решения на толкова широка публика в този силно политизиран контекст поставя още едно основно задължение пред специалиста в областта на политиките. От него се очаква не просто безпристрастен емпиричен анализ на данни, а умение да

убеди публиката си в правилността на своите препоръки за политиката. С други думи, представянето на резултатите от анализа на данни е недостатъчно за да окаже влияние върху дебата по конкретната политика. От друга страна обаче използвани като доказателство в изчерпателната и добре построена защита на позицията на анализатора, те ще увеличат в максимална степен вероятността той да окаже влияние чрез експертната си работа.

Тази обща логика на анализа на публични политики налага няколко важни заключения:

1) Анализът на публични политики е **насочен изцяло към бъдещето, а не изследва вече осъществена политика**. Той обслужва бъдещето, като показва как да се постъпи. Анализът се извършва не за да се установи “пост фактум” колко правилни са били постъпките, а за да се установи очаквания хоризонт на постижение на всеки алтернативен вариант за действие, за да се открие най-печелившия, т.е. за да се постъпи правилно.

2) **Под анализ на публични политики най-често се разбира прякото решаване на даден социален проблем**. В някои обществени сфери обаче, например външните отношения, социалните проблеми не се решават пряко и затова се избягва определянето им като публични. Затова понятието за анализ на публични политики е по-широко от понятието за анализ на публичните политики. То обхваща както формирането на публични политики, така и политиките на равнището на обществената система изобщо.

3) Анализът на публични политики е **преди всичко политически по своя общ характер, макар множество от елементите му да са политически неутрални**, като оценката на икономическата ефикасност, риска и пр. Сред всички подобни аспекти, които той обхваща, политическите са определящи на всеки етап от аналитичното формиране на политиката – от първоначалното установяване на проблема, фиксирането на целите за действие, до крайния етап на измерване на резултатите от провежданата политика. Това е така по няколко причини.

Първо, в публичната сфера проблемите, целите, критериите за оценка и т.н. са публични, което води до техния подчертано интерпретативен характер. Най-добрата цел според едни е недотам добра според други, острият проблем за едни не е проблем за други – поради това проблеми, цели, критерии и пр. имат различни интерпретации, давани от различните засегнати групи. Това обстоятелство бързо и ярко експлицира политическия момент, първоначално разтворен сред останалите доводи в интерпретацията на всяка от групите. От тази гледна точка няма неутрална политика и анализът на политиките не е технократичен.

Второ, **главните ресурси за формиране и осъществяване на политиките са в ръцете на политически институции**. Крайният избор на алтернатива и налагането ѝ като обществена ценност, цел и задача се осъществява от институциите, разполагащи с публична власт. Формирането и провеждането на политики е невъзможно не само без пари (няма “безплатна” политика), но и без власт (невъзможна е политика без осигурена подкрепа за нея). Политическо е решението за преразпределение на финансите по посока на избраната политика, политическо е и действието тя да бъде наложена за изпълнение пред всички останали алтернативи, независимо от абстрактната им изгода или прекрасните перспективи, които обещава реализацията на някоя от тях.

Трето, **провеждането на конкретната политика, достигането до желаните резултати е трудно мислимо, ако реализацията остане затворена в тесните рамки на ограничения хоризонт и собствените финансови средства на тези, за които резултатите се отнасят**. Осъществяването на политиката по необходимост разчита на средства и

възможности, с които разполага много по-голяма и могъща общност. Ето защо е неминуемо да се прибегва до прочутата политическа схема “представяне на групов интерес като всеобщ” – неpolitическата по своя характер конкретна политика придобива автоматично политическа същност, когато се представи като интерес на по-голямата общност.

Четвърто, *всяка конкретна политика има сериозни морални последици, защото реализира ценности – постигането на целените състояния са ценности за определени групи*. Моралът при формирането на политики не е всекидневния морал, а политическия, а между двата има съществена разлика.

4) *Анализът на публични политики е експертна дейност, подпомагаща вземането на решение*. Той не е чиста политическа дейност, реализираща главно особени интереси. Анализът на публични политики подсказва на управляващите решението, което експертите доказват като най-правилно. Правилният съвет е тяхната отговорност. Оттук нататък всяка друга отговорност пада на плещите на управляващите, които приемат или не приемат да следват политиката, която са посъветвани да следват. Анализаторите не са политици и политиките не са експерти по анализ на политиките, но взаимно трябва да познават своите области на компетентност, тъй като практиката обединява техните решения, действия и отговорности.

5) *Колкото и “чист” от политически контекст да се опитва да бъде, анализът на публични политики е наситен с този контекст*. Самата му същност е такава. Анализаторът не е политик, но политикът е негов клиент, а това предполага обвързаност. Още определянето на проблема в началото на всеки анализ на дадена политика отчита както обективните обществени потребности, така и възникналите на този фон проблеми на политика, който трябва да намери решението от полза както за населението, така и за своята политическа партия и себе си в частност. Неутралният експерт може да открие мярата за своята политическа обвързаност и да се оттегли или вземе други мерки, ако установи, че ще пострада публичният интерес.

6) *Анализът на публични политики е основен ориентир за правилното решение, но не го гарантира*. Както е известно, никоя крайност не е абсолютна. Макар и да се стреми към всеобхватност на мотивите за правилно решение, анализът на политики е все пак вид крайност. В неговия най-дълбок замисъл лежи стремежът на модерната цивилизация към обективност. Анализът на публични политики винаги ще разчита на количествени измервания, математическо моделиране, изчерпателно операционализиране, точни съпоставки, отчетен риск и т.н.

7) На последно място поред, но не и по значение е изводът, че *анализът на политики не е нито строго научен, нито е обективно технологичен*. По необходимост той трябва да е широко отворен за неизбежните случайности занапред, включително въздействието на нова информация, дошла късно, дори по време на осъществяването на избраната политика, поради което се налага промяна в курса на действие. Но това не означава, че е практически безпомощен пред лицето на случайността. Напротив, анализът на публични политики активно търси този контекст, за да се справи с неопределеността, като фиксира рамки пред очакванията за бъдещите развития. Дизайнът му не само допуска, но и предполага движението отзад напред – връщането наново към предходни стъпки на анализа и преразглеждане на направените изводи (итерация). По този начин анализът на публични политики е въпрос на научно-приложно изкуство.

ЦИКЪЛ НА АНАЛИЗА НА ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ

Анализът на политики е клиентски ориентиран професионален съвет, съобразен със социалните ценности. *Достигането до този съвет става чрез следването на последователни стъпки. Единството на тези стъпки (фази) се нарича „цикъл на политиките“*. Класическите автори в това направление като Уеймър и Вайнинг (Weimer, Vining, 1998) и Патън и Савицки (Patton, Sawicki 1993) дефинират следния приет след тях „цикъл на публичните политики“: определяне на проблема, формиране на оценъчни критерии, създаване на алтернативи, оценка на алтернативи, сравнение на алтернативи и селекция на политика, мониторинг и оценка на провеждането на избраната политика на практика.

1. Дефиниране (формулиране) на проблема.

Никоя по-нататъшна стъпка не е възможна без ясно формулиран проблем. Няма смисъл от точните преценки на следващите етапи, ако се анализира неточно определен проблем. В професионалния анализ на публичната политика най-„удобният“ подход е проблемът да се формулира като недостиг (съответно излишък) или като отклонение от някакъв стандарт (Bardach, 2000). Целта на политиката е възстановяване на равновесието, идентифицирано в самата формулировка на проблема. *Социалният проблем е дисбаланс в рамките на обществената система, който се отразява на субективното равнище и предизвиква дисбаланс при реализацията на субективната функция на максимизиране на обективно засегнатите социални субекти*. Затова проблемът има обективно-субективна същност. Той е по-висше съзнание за потребността, защото съзнанието отчита не само потребността сама по себе си, а и връзката с ценностите и начините за нейното удовлетворяване в социалното пространство. Следователно това е съзнание за потребността, свързано с интерпретацията ѝ от гледна точка на максимизирането на субективните ценности. Затова обикновено се казва, че индивидуализираният (добил субективна съзнателна форма) обективен социален проблем е в основата на субективната дефиниция на интереса.

Практиката на анализа на публични политики започва с дефиниране на обществения проблем през призмата на интересите и културата на клиента. Такова начало напълно отговаря на *рационалния тип мислене*, върху който се гради анализът на политики. Рационалистичният анализ на публични политики не включва други подходи за селектиране на пътя за действие, каквито съвсем естествено съществуват. Рационалната предпоставка на мотивацията на поведението е ограничена, една от възможните, при това само при ограничени, често лабораторни условия, които нямат общо с действителността.

Основа за тях е безспорният факт, че обществените проблеми са сложни и преплетени, съдържат противоречиви основи, стопроцентова *пълната и системна дефиниция на проблемите е невъзможна по принцип*, а и информацията е непълна или твърде обемна, за да служи за обективна база на действието. Хората, групите и организациите – изобщо актьорите, социалните субекти – действат по определение при условия на непълна, макар и достатъчна от някаква гледна точка мотивация. Така че мотивацията е *интерпретативна*, а не обективна категория.

Задача на специалистите-анализатори от този момент нататък е да установят съдържанието на проблема с неговите икономически, политически, управленски, социални и пр. измерения, без което не биха могли да достигнат до план за неговото разрешаване. Разказът на клиента трябва да се превърне в научна диагноза на проблема.

Затова първата стъпка на анализа на публични политики се състои в анализ на проблема. На практика това означава:

1. *идентифицирането*
2. *дефинирането*
3. *верифицирането и предефинирането на проблема в рамките на отношенията клиент – специалист-анализатор.*

Идентифицирането на проблема изисква а) оценка на ситуацията на клиента, т.е. актуалните условия на неговото съществуване и рефлекс на проблема върху тези условия и б) рамкиране на проблема, т.е. поставянето му в операционните рамки на неговите елементи.

Дефинирането на проблема се състои преди всичко от а) моделирането му под формата на дърво на решенията и б) формирането на изложение на проблема под формата на стройно определение за съдържанието му, както и за техническите, политическите и ценностните му измерения.

Верифицирането на проблема се извършва чрез т.нар. итерация, което означава повторното му определяне независимо от първоначалните разкрития за неговото съдържание и форма и сверка доколко новата формулировка съвпада с оригиналната. Връщането назад на действието, наречено итериране, се налага да се извърши по отношение на дефинирането на проблема по правило няколко пъти по време на всеки конкретен анализ на политики. Ако се наложи се пристъпва към предефиниране на проблема, изразяващо се в неговото променено изложение. Ако не – преминава се към следващата фаза.

2. Избор на критерии.

Още тук, веднага след формулирането на проблема по начин, удобен за селективно решение, се налага да се знаят принципите, които ще движат сравнението. Оценъчните критерии произтичат от нашата дефиниция на проблема, като в последна сметка посочват конкретните средства, чрез които ще се оценят алтернативите на политики. ***Тези критерии включват определени социални ценности и особено ценности, свързани с икономическата ефикасност и обществената ефективност при сравнението (дефиниции за справедливост или свобода, например при социалното разпределение и преразпределение).*** Няколко други критерии биват типично включвани, като политическата осъществимост, техническите възможности, организационната осигуреност на сравняваните проекти и т. н.

Анализаторите се нуждаят от критерии за оценка, за да им служат като ориентир, когато сравняват алтернативите. Критериите за оценка са *стандарти*, зададени още преди извършване на сравнението за това доколко отделните алтернативи са приемливи за дадени клиенти и други заинтересовани групи. Така че критериите за оценка са принципи на селекция.

Определянето на критериите за оценка се извършва толкова *рано* – преди да са формулирани алтернативите, които ще бъдат сравнявани. Това е така, защото критериите влияят върху начина, по който се търсят и формулират алтернативите. Алтернативите трябва да отговарят на критериите, а не обратно. Ориентацията на анализаторите за направленията, в които ще се извършва сравнението създава рамка, на която откриваните или създаваните алтернативи трябва да отговарят. Ранното определяне на критериите по този начин помага за формулирането на адекватни алтернативи.

Оценъчният критерий е стандарт, чрез който сме в състояние да ранжираме алтернативите според своите предпочитания. Те спомагат пряко процеса на намиране на отговор на въпроса *заслужава ли си и доколко си заслужава да се предприеме дадена политика*. Всичко това определя сериозният критичен потенциал, който критериите за оценка притежават.

Ефикасността означава постигането на определена цел с най-малко средства или постигане на най-висок резултат с фиксирани средства. Ефикасността работи като пазарната мярка. В този смисъл критериите за ефикасност са главно икономически. Ето защо те произтичат от силните и слабите страни на пазара, т.е. това са показатели за постиженията на оценяваната политика в силните области на пазара (свобода на конкуренцията, по-пълна информация и пр.) и резистентността ѝ към отрицателните му проявления (антимонополизъм, минимални транзакционни разходи и т.н.).

Основни елементи на този критерий са *цените* и *ползите*:

А. Цени. Тъй като често ще става дума за цени (няма политика, която да не струва пари, съответно няма и алтернатива, която да не притежава аспекта цени – ползи) се налага да се даде кратко работно определение, може и недотам сполучливо за икономическия анализ, но съответстващо на нуждите на анализа на политики. Съответно може да се каже, че *цените – това са използваните за реализация на дадена политика ресурси, отклонени за тази цел от други потенциални употреби*.

Б. Ползи. Те се считат за обратната страна на цените, т.е. отрицателни цени (все пак минус по минус прави плюс), ценови спестявания. По абсолютно същия начин като цените ползите могат да са осезаеми или не, преки или непреки.

От друга страна ефективността е насочена към постигането на целените резултати, на (както следва от етимологията на думата) постигането на желания публичен ефект. Под социално-политическа ефективност на публичните политики се разбира степента им на близост до обществен интерес, който е определен по политически начин чрез осигуряване на обществен мандат на един особен обществен интерес. Постигането на политически определен обществен интерес означава всичко друго освен равномерно участие на обществените групи, тъй като неговата формула е облагодетелстване на едни за сметка на други. По този начин ефективността в публичната сфера има пряко или косвено политическо значение. От това следва, че във всеки един момент ефективността на проектите се постига чрез политическо *преразпределение* на цени и ползи от едни групи към други, а не пазарно разпределение, защото става дума не за абстрактна, а политически определена обществена ефективност. А преразпределението от своя страна води до *политическа интервенция на пазара* – принцип, който е обратен на пазарния идеал за свободна конкуренция. Следователно *между процесите на осигуряване на ефикасност и ефективност на публичните проекти съществува противоречие*.

Двата принципа са пряко свързани и изразяват два допълващи се аспекта на ефективността:

1. *Справедливост*. Работното определение на справедливостта в контекста на публичните проекти може да се открие в практическото измерение на това понятие - *еднакво третиране на еднаквите*.

2. *Свобода*. Практическото понятие за свободата в областта на политиките, използвано при определяне на социално-политическата ефективност на публичните проекти е заето от икономиката. То е свързано преди всичко с пазара. Както беше изтъкнато, про-пазарната либерална идеология набляга особено силно на свободата. Свободата, разбрана като пазарна конкуренция е централното изискване за функциониращ пазар. Политики, които застъпват свободата са обикновено такива, които предпочитат пазарните

решения (в по-редки случаи смес между пазарните решения и удовлетворяването на претенциите на гражданското общество) за сметка на решенията, опрени на държавата и правителствената намеса на пазара.

Съществуват и 4 основни генерични параметъра на оценка на политиките: техническа изпълнимост, политическа жизнеспособност, икономическа и финансова възможност и административна оперативност (Bardach 2000). Невъзможна е политика, която не е съобразена преди всичко с всяко от тези 4 универсални условия. Съответно за всяка от тези групи критерии е характерно най-малко следното:

1. **Техническата изпълнимост** – чрез тази група се оценява дали резултатите от политиката (т.е. нейните въздействия върху обществената среда в конкретната област) постигат своето предназначение във физически план. Става дума за качества на проекта от гледна точка на материалните ресурси, логистиката, комуникациите, инфраструктурата, строителството, енергийните разходи и т.н

2. **Политическа жизнеспособност** – Тази група критерии е по-известна, тъй като за оценяването на социално-политическата ефективност вече стана дума. В тази област се оценява какви реакции по посока (подкрепа или отхвърляне) и сила (интензивност на съответната положителна или отрицателна нагласа) предизвикват очакваните резултати от политиката сред различните заинтересовани и властови групи. Търсят критериите за приемливост както за избора, така и за изпълнението на дадената оценявана алтернатива. Крайната цел на оценката на политическата жизнеспособност на сравняваните алтернативи е да се посочи, първо, коя от тях има повече подкрепа, отколкото опозиция и, второ, при коя от алтернативите, имащи подкрепа изобщо тази подкрепа е най-силна.

3. **Икономическа и финансова възможност** – в тази област, известна като оценка на икономическата ефикасност се преценява колко голяма е произведената от нея полза. Тъй като няма безплатна политика по принцип, неизбежно следва да се оцени колко „струва“ тя, т.е. какво е съотношението между ползите и разходите както за клиентите, така и за обществото. Колкото по-голяма е величината на това съотношение, което означава по-висока нетна стойност на ползите спрямо разходите, толкова по-висока следва да е оценката на съответната алтернатива.

4. **Административна оперативност** – оценява се колко е възможно изпълнението на предлаганата политика от административна гледна точка, при наличната административна осигуреност на проекта. Фактически се оценява административният капацитет, върху който се изграждат плановете за осъществяване на отделната алтернатива. Особено значение има фактът, че в целия цикъл от създаването до осъществяването на политиката е замесен прочутият „субективен фактор“, т.е. хора. Човешкият фактор винаги съдържа степен на променливост, непостоянство и непредсказуемост.

3. Създаване на алтернативи.

Създаването на пригодни и приемливи алтернативи за разрешаване (или смекчаване) на даден социален проблем е най-творческата част от анализа, подхранващ създаването на публични политики. Минималният брой алтернативи, които се вземат предвид е 2 – това са статуквото и поне една алтернатива за промяната на статуквото. **Алтернативите трябва да включват опции за политики, които ключовите политически играчи (включително конкретния клиент) предлагат или поне имат предвид, но анализаторът също предлага (открива или създава) свои алтернативи, които обикновено са по-добри.** Списъкът от налични алтернативи може да включва вече съществуващи и проверени политики, както и уникални, създадени в момента специално за решаването на проблема. Тези „иновации“ всъщност рядко произтичат от нови идеи и подходи и по-често съчетават

познати неща. В края на тази стъпка се намалява броя на първоначално създадените алтернативи, като в „кошницата“ останат тези, които наистина се различават, които атакуват адекватно проблема и чиито параметри изглеждат обещаващи.

Анализът на политики е селекция между съревноваващи се версии на бъдещата политика. За тази цел има нужда от множество алтернативи, измежду които да се подбере най-подходящата според установените критерии. Пътят към бъдещето не е нито предначертан, нито един-единствен. Винаги съществува повече от една реалистична програма за постигането на определена цел. Нещо повече, обикновено бъдещето не е приковано към една предварително фиксирана цел, защото по принцип поведението ни се води едновременно от множество

Продуктът на стъпка 3 „Формиране на алтернативи“ е „кошница“ от 3-7 алтернативи. В рамките на тази стъпка се откриват или създават по-голям брой от тези, които остават в нейния край, тъй като се осъществява начална най-груба селекция, при която отпадат само явно непригодните алтернативи. Важно е да се отбележи, че подобна начална селекция се извършва в самия край на стъпка 3.

На този етап сме заинтересовани най-вече от добри идеи, все още не от добри решения. Доброто количество алтернативи ще гарантира по-късно доброто качество на селекцията. Трябва да е напълно ясно, че не се състезават безупречни алтернативи, защото има такива едва ли са възможни предвид на многокритериалния им избор. Реализмът изисква да се търси не една-единствена безпогрешна алтернатива от самото начало, а обратно – търсенето на по-голямо множество, от което да се селектира алтернативата, която е показала себе си чрез анализа като по-добра от останалите, а не най-добра изобщо.

4. Оценяване на политики.

Това е анализът на всяка възможна алтернатива на политика, решаваща дадения проблем, основан на способността ѝ да удовлетворява различни критерии, фиксирани по-рано, по време на стъпка 2. Оценката се гради на налични или специално създадени данни, отнасящи се до предполагаемия резултат от алтернативата. **Става дума за прилагане на критериите към всяка от алтернативните политики, останали след края на стъпка 3, за да се провери коя от тях отговаря на най-много, ако не и на всички критерии.** Анализът включва допълнително и преценка на това дали организациите, натоварени със задачата да проведат политиката могат да я приложат успешно на дело. Преценява се дали въпросната организация притежава както бюрократична воля (отговорност, дух), така и технически и институционален капацитет за тази цел.

След създаването на алтернативи анализът на политики преминава логично към тяхното всестранно оценяване – техническо, икономическо, политическо и организационно. Оценките ще са нужни на следващия етап при сравняването на алтернативите и окончателното решение коя политика да бъде осъществена на практика. Следователно на този етап отделните варианти на бъдещите политики се изследват, за да се установи степента, до която удовлетворяват възприетите оценъчни критерии. Чрез измерване, изчисление или пък експертна оценка, ако измерването е проблематично се установява общата сумарна осъществимост на всяка отделна алтернатива.

Обобщено казано тук става дума за оценка на (1) степента, до която отделната алтернатива съответства на предварително определените цели и (2) степента, до която тя е реално осъществима на практика.

Крайният продукт на стъпка 4 „Оценяване на алтернативи“ (разбира се, по този начин продукт и на предходните стъпки) е „кошница“ *най-добри* алтернативни политики. „Кошница“ в края на този етап следователно съдържа вече такива алтернативи, че високите

качества на всяка една правят потенциално възможно селектирането ѝ на следващия етап под формата на онзи вариант, който ще бъде осъществен. Оценяването на дадена алтернатива трябва да покаже убедително дали тя може да бъде допуснатата за по-нататъшно сравнение (т.е. като отговаря на условията да попадне в „кошницата“).

5. Сравнение на алтернативи и избор на политика.

Няколкото заслужаващи да бъдат взети предвид алтернативи биват сравнени по всички критерии. Алтернативи, които са политически, икономически или социално непригодни биват изоставяни. Ако възникне ценностен конфликт се дава приоритет на политиката, която по най-добър начин покрива изискванията на индивидите или организацията, за които политиката е предназначена. Често се правят отстъпки. Така се очертава най-добрата алтернатива, но препоръката коя да се приложи на практика обхваща още една допълнителна алтернатива, която в момента не изглежда най-добра, но при промяна на определени параметри в обкръжаващата среда ще се окаже по-добрата – „План А” и „План Б”. Препоръката трябва да се третира като полезен, но не прекомерно важен резултат на анализа. Много по-важен резултат са мотивите „За” и „Против” една или друга алтернатива. Не трябва да се забравя, че вземането на решение коя алтернатива ще се превърне в реална политика се прави от клиента след анализа, извън него. Този процес изисква тъкмо мотиви, не толкова предварителни внушения за решение. ***Препоръката представя пред клиента предпочетените алтернативи. Анализаторът описва както добрите, така и лошите страни на всяка предложена политика, изяснявайки какъв би бил най-лошият сценарий във всяка една ситуация.***

6. Анализ на осъществяването.

Това е оценка на програмата, следваща от направения избор. Осъществява се мониторинг на всеки стадий, през който преминава нейната реализация. При условие, че политиката не отговаря на всички проверки адекватно, тя трябва да се промени, преначертае, или прекрати. Става дума за експертен анализ (оценъчно изследване, използващо обективни, научни критерии) на това дали програмата следва в задоволителни параметри предварителния план и дали предварителният план е това, което действително е трябвало да се направи – съответно оценка и мониторинг на политиката. Прилагат се анализи от типа на експеримента, при които се сравнява състоянието на 2 групи: едната останала извън обхвата на политиката, а втората претърпяла нейните въздействия. Разликите между двете състояния извеждат на предна линия реалните въздействия на политиката, чиито качества стават видими и ясни.

Желязното правило на случващото се в публичната сфера гласи: всяко осъществявано (от хора) действие не е точно онова, което е планирано (отново от хора), а планираното не е точно онова, което се желае (от същите хора). Това означава две неща. Първо, на практика се случва по-близка или по-отдалечена версия на предварително планираното. Второ, планираното е по-близка или по-далечна версия на обективното, което трябва да се направи, за да се реши действително изначалният обществен проблем.

Ето защо се налага мониторинг и анализ на осъществяването на избраната политика. Мониторингът установява и оценява отклонението от обективното, което е трябвало да се извърши, а анализът на изпълнението оценява степента на следване на първоначалния план, отделя нужните от ненужно направените промени и очертава по-нататъшното развитие на нужните.

Анализът на публични политики като процес не свършва с осъществяването на „превъзхождащата” политика. Винаги остава съмнението, при това с основание! Както

неведнъж беше изтъквано, решението да се следва дадена политика винаги се взема в ситуация на несигурност, непълнота и интерпретация от една гледна точка за сметка на пренебрегването на останалите възможни гледни точки

При стъпка 6 трябва да се прави ясно разграничение между:

- **Мониторинг на политиката** – мониторингът установява дали политика доближава или постига поставените цели, ако се изпълнява акуратно;
- **Оценка на провежданата политика** – оценката улавя промените, които настъпват по време на осъществяването на политиката, уточнява ги, дава им определение и ги моделира.

Тези 6 стъпки са аналитично разграничени. На практика те се *преливат една в друга*. Освен това те подлежат на постоянен процес на итерация (повторение отново и отново) – например проблемът, анализиран в самото начало може да се наложи да бъде предефиниран в резултат от незадоволителни данни от последната стъпка, за да се нанесат съответните промени във вече провежданата на практика политика. Също така често няколко стъпки (особено от 1 до 4) могат да възникват едновременно, т.е. поредността е по-скоро логическа, отколкото практическа. **Така че в един действителен анализ на публични политики отделните стъпки по-скоро не са толкова ясно разграничени.** Още повече, че отделните стъпки нямат еднаква роля в цикъла на анализа, защото някои се оказват по-възлови от други, като въздействат не само върху непосредствено следващата стъпка, а и върху всички останали, макар и не в еднаква степен. Шестте стъпки са свързани с междинни. Така те образуват не точно верига, а по-скоро концентрична структура ядро и периферия. В нейния център естествено е проблема. Останалите елементи ротираят около този център на своята съответна орбита (Staronova 2002, 91):

АНАЛИЗАТОРЪТ КАТО ПРОФЕСИОНАЛЕН ПРАКТИК

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?“. **Професионализацията е свързана с необходимостта от въвеждането му в политическия процес.** Експертите, извършващи анализ на публични политики обикновено се наричат *аналитици* (policy analysts) в западната терминология в областта. Те постепенно се отделят в самостоятелна професионална група, намираща се в широките рамки на публичната администрация. Създава се нова университетска специалност и съответните магистърски програми по анализ на политики.

Такива експерти не съществуват като самостоятелна професионална група чак до 70-те години на XX век. До тогава те изобщо са различавани в рамките на управленския процес. Не че експерти не са били използвани в управлението, но тяхната работа е била недотам систематизирана, както в съвременните екипи, а и най-често дейността им се е ограничавала повече в конструиране на предварително определен план, а не в по-творческото изнамиране на алтернативи, тяхната оценка, сравнение и селекция.

Сега професионализацията на експертната дейност при анализа на политики е на качествено по-високо равнище. Подобни специалисти са изучили под някаква форма новата област, наречена **анализ на публични политики с нейните политико-икономически, социални, етически и други основи**, методологически възможности и управленски практики. Това далеч не са философи, търсещи формула на справедливото общество изобщо, осъществяването на абстрактни идеали. Не са и практиците, вземащи крайното

управленско решение за действие с оглед неговата непосредствена целесъобразност. Те преценяват цялата система от условия и намират алгоритъма за решение на проблема.

Професионализацията на анализа на политиката и нарастващото ѝ значение за политическия процес е по-скоро част от оптимизацията на демокрацията, отколкото заплаха за нея. (Брайкова, 2003 [Braikova, 2003]) Анализът не подменя легитимните институции, той не е нищо повече от информационна система, прикрепена към конвенционалната машина на демокрацията. Освен това **самият анализ се съобразява с основните параметри на демократичния процес, адаптирайки собствените си решения към масовото присъствие в политиката.** Това става както при формулиране на целите и критериите, където представителството и съответствието с интересите неотменно присъстват, така и при оценка на осъществимостта и др.

Анализът на политиката е професия, чиято цел е систематичното сравнение между алтернативни политически решения. Това, което коренно го отличава от управленски и научно-практически професии, е обстоятелството, че той има точно определен клиент – отделен човек или институция. За да бъде ефективен и успешен един анализатор са му нужни познания в областта на редица социални науки и дисциплини, като например политология, социология, икономика, психология, статистика, философия, правни науки. **Анализът е приложена социална дисциплина като неговите методи са интердисциплинарни, особено в рамките на социалните и хуманитарните науки.**

Съветът, който в крайна сметка произвежда анализът на публичната политика, е съобразен с интересите и целите на конкретния клиент. Професионалната дейност се осъществява на основата на синтез на данните и знанията от съществуващи изследвания и опита, натрупан от останалите професии. На основата на тези знания и опит се предсказват последиците от възприемането на конкретни политически мерки и се оценява тяхната ефективност.

Масовото очакване е анализът на политики да удовлетворява едва ли не единствено публичния интерес и да отговаря стопроцентово на обществените ценности. Обективните обществени ценностни съображения, които водят повече или по-малко всеки избор в рамките на който и да е анализ са съображенията за ефикасност и справедливост. Обстоятелствата обаче налагат отстъпление от тази ориентация, при това значително. Получава се така, че както всеки друг аспект на цикъла на анализа на политики, така и етическият е въпрос на конкретен случай. Причината се крие в различните обективни, а също и ценностни, културни и морални позиции на отделните участници в процеса на анализа на публични политики. Сложният процес на тяхното взаимоотношение води до резултатна, която измества политиката от очакваната посока, водеща пряко до това, което се определя масово като обществен интерес.

Никога не трябва да се забравя, че различните групи участници в анализа притежават не само особена позиция по конкретната политика, но и своя самостоятелна изначална ценностна база, която мотивира по особен начин тяхното участие. Ценностните гледни точки на участниците не съвпадат точно така, както не съвпадат рационалните им мотиви при участието в анализа на политики.

Анализаторът обикновено се води от желанието да се изтъкне като способен, интересен и находчив дизайнер на политика. В този смисъл той обикновено се ангажира с възможно най-позитивното, ефективно и ефикасно разрешаване на проблема. Но той е раздвоен, защото обслужва клиент, което е част от професионалната етика. Анализатор, който пренебрегва интересите на клиента рано или късно сам ще бъде пренебрегнат. Но какво се получава, ако клиентът има интереси в противоречие с обществените? Този

проблем тежко се отразява на анализатора, който трябва да вземе не само технократските си професионални решения, но също така да направи и тежък морален избор. Понякога заради професионализма той не може да продължи да се занимава с дадения случай заради направена преценка, че клиентът е обществено неморален. Анализаторът обаче няма позицията и правото да осъжда морално клиента.

Заедно с това анализаторът трябва да е лоялен и към изследователския център, в който служи и който създава инфраструктура за добър анализ – други анализатори, информация, съпътстващи анализи и пр. Проблем може да възникне и в този контекст. За разлика от анализатора съответния център за формиране на политики може да се води от мотиви за материална или друга печалба, по-силни от мотивите за максимален професионализъм, обслужване с предимство на обществения интерес и т.н. В такъв случай е възможно е да възникнат обтегнати отношения между анализатора и центъра, в който работи. Специфични отношения възникват и по оста анализатор – други заинтересовани страни в анализа на политики.

Водещи ценности на индивидуалния анализатор са аналитичната интегрираност на неговия анализ, отговорността към клиента, отговорността към личните разбирания за добро общество, отговорност към общественото добруване. В тази светлина залитанията, които съществуват представляват асиметрия на горните линии на отговорност. Така анализаторите спадат към следните типове:

- **“обективни” технократи** – за тях интегрираността на анализа е най-важно;
- **защитници на клиента** – виждане, което размива тежестта на етичните проблеми, като ги оправдава като “необходимо зло” заради лоялността към клиента и бизнес конфиденциалността, широко мотивирана от икономическото (антиетично) разбиране за добро и зло;
- **защитници на дадена версия на общественото добро** – за тях анализът на политики е инструмент за осигуряване на прогрес по пътя към тържество на тяхната особена концепция за доброто общество.

От своя страна центърът за политики не е просто организационната среда, в която анализаторът твори. Центърът има свойствата на самостоятелна страна в създаването на политиката, т.е. носител на собствена “политика” по въпроса за изработваната публична политика. Центърът е ангажиран с решаването на проблема, но само през призмата на собствения си институционален интерес. Основна ценност за центъра, естествено, е минимизирането на обществената отговорност, която трябва да поеме във връзка с резултатите от провеждането на създаваната политика и преди всичко получаването на нови договори за изработване на политики в бъдеще. Съвсем възможно е подобна позиция да отгласне центъра за създаване на политики от прекия ангажимент да спомогне създаването на обществено най-полезната политика, стига получаването на нови контракти да се гарантира негласно от политическите участници в създаването на политиката при условие, че центърът спомогне реализацията на техните интереси за сметка на обществената полза.

Няма нужда специално да се изтъква логичния факт, че правителствената агенция, заета с разрешаването на обществения проблем също се води от своята гледна точка, изкристализирала в определени организационни ценности. Агенцията е подчинена на политическите органи, разположени над нея в системата на държавната власт. Агенциите провеждат политически проекти, които винаги облагодетелстват едни групи, светогледи, ценности или проекти за сметка на други. Следователно този основен участник в правенето

на политика – държавната агенция – по определение участва с предразположение, което не съвпада с позицията на почти никой от останалите участници.

Няма една-единствена обективно най-добра политика при каквито и да било конкретни обстоятелства. Винаги са възможни няколко възможни сценария на действие, всеки от които превъзхожда останалите от гледна точка интересите и ценностите на определен участник в процеса. Затова анализът на политиките е ценностна интерпретация на проблем и пътищата за решаването му, а резултатът от анализа – интерпретативна, а не абсолютна величина. Такава е обективната основа за наличието на полицентризъм в ориентацията на анализа, който трябва да удовлетворява както обществения интерес (публичен интерес), така и институционалния на правителствената агенция (политически интерес), а също на индивидуално равнище персоналните амбиции на ръководители (вземащи решение), анализатор, лидери и пр. От гледна точка на анализатора той, произвеждайки своя съвет за политика, трябва да е лоялен към своя клиент, но също така и към обществото, и неизбежно към собствените си ценности, а тези три отправни точки трудно се балансират взаимно.

Етическите въпроси тук не са единствено морални, т.е. ценностни, въпрос на добро и зло. Те имат своята обективна и прагматична страна. Етическите несъответствия на позициите намаляват ефективността и ефикасността на самия анализ на политики. Не само крайният продукт (политиката), но и технологията, водеща към нея (анализът на политики) трябва да притежават качествата ефективност и ефикасност. Няма рецепта за решаване на етическите конфликти в анализа на публичната политика. **Анализът дава съвет за това, какво решение на даден проблем трябва да се вземе, за да се постигнат определени цели.** До решението се стига в резултат на професионални правила и процедури, заради които този избор е в максимална степен рационален. Целите обаче се формулират в съответствие с преобладаващите представи за правилна и необходима политика.

Всъщност следва да внесе още една категория. Да анализаторът работи за определен публичен актьор (клиент) въз основа на специално споразумение или договор и клиентът ще бъде главен потребител на прозренията, предоставени от анализаторът. Въпреки това, **в повечето случаи анализите, предоставени от анализатора на политика ще бъдат достъпни и полезни за други, ако не за всички участници в политическия процес в ролята на потребители на тази управленска информация заедно с клиента.** Така, в зависимост от конкретната ситуация, кръгът на потенциалните потребители на анализа може да бъде много широк.

Анализаторът на публични политики се нуждае от редица конкретни умения, за да бъде успешен. Ако следваме логиката на един от родоначалниците на науката за политиките две от тях са основни. Според Ласуел (1971 г.), науката за политиките е за производството и прилагане на знанията за и в политиката. Политиците, които желаят да успешно се справят с проблемите в политическия дневен ред, трябва да са в състояние да мобилизира най-доброто налично познание. Така за приложната политика ученият или политическият анализатор **първо трябва да мобилизира най-добрите налични знания и трябва да бъде в състояние да посредничи между различните научни дисциплини. Второ, в името на оптимизиране на взаимозависимостта между науката и политика, трябва да бъде в състояние да посредничи между тях.**

ЗАКЛЮЧЕНИЕ – АНАЛИЗЪТ НА ПОЛИТИКИ МЕЖДУ ОБЩЕСТВЕНОТО И ОПЕРАТИВНОТО УПРАВЛЕНИЕ

Анализът публичните политики поставя в конкурентни отношения алтернативни планове за действие на един и същ субект и ги сравнява, за да определи кой от тях е най-

печеливш, обещаващ, ефикасен или ефективен. Основна задача е производството на модели на конкретни политики чрез отсяването им от оказалите се по-малко сполучливи алтернативни сценарии, което е дейност на специални експерти в публичната администрация. Техен ангажимент е с това да подпомогнат вземащите административни и други публични решения. ***Всеки анализ на публични политики мотивира конкретна линия на действие, отчитайки не само обективните условия, но и факторите със субективна същност, т.е. търси аргументи за да докаже, че дадена линия на разрешаване на обществения проблем “правилно” облагодетелства едни групи в по-голяма степен от други.***

В крайна сметка анализът на публичните политики обеднява политическата природа на обществената среда с управленското поведение, характерно на институциите на легитимната власт. От подобно съчетание и политиката, и управлението променят своето съдържание. Управлението се намесва в политиките. Така действията на самата политическата власт могат да бъдат по-рационални, т.е. да постигат по-ефективно и по-ефикасно целта, заради която са предприети. От своя страна политическото засяга управленското и тези „по-рационални“ решения си пробиват път през сложния сблъсък на груповите интереси. ***Анализът на публичните политики разгръща политическите елементи на публичното управление и ги вкарва в управленския цикъл, като създава по този начин единство на политически, стратегически, тактически и оперативни аргументи в управлението на социалните единици.***

БИБЛИОГРАФИЯ

Брайкова, Т. 2003. Публичните политики. Подходи и методология на изследването и анализа. УИ “Св. Климент Охридски”, София [Brajкова, Т. 2003. Publichните politiki. Podhodi i metodologiJa na izsledvaneto i analiza. UI “Sv. Kliment Ohridski”, SofiJa]

Танев, Т., Анализ на публичните политики, С., 2008 [Tanev, T., Analiz na publichните politiki, S., 2008]

Танев, Т., MANAGEMENT И GOVERNANCE – два вида управление на публичната сфера събрани в единен цикъл на управлението, ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg, Година 2, Брой 2, Май 2011 [Tanev, T., MANAGEMENT I GOVERNANCE – dva vida upravlennie na publichната sfera sabrani v edinen cikal na upravlението, PUBLICHNI POLITIKI.bg, Godina 2, Broj 2, Maj 2011]

Танев, Т., Държавничеството, С., 2013 [Tanev, T., Darzhavnichestvoto, S., 2013]

Томова, Т., Изработване на политики, програми, проекти, С., 2008 [Tomova, T., Izrabotvane na politiki, programi, proekti, S., 2008]

Йанг, О., Л. Куин. 2003. Разработване на ефективни стратегически документи в областта на обществените политики. Фондация Отворено общество. София [Jang, O., L. Kuin. 2003. Razrabotvane na efektivni strategicheski dokumenti v oblastta na obshtestvenite politiki. FondaciJa Otvoreno obshtestvo. Sofia]

- Anderson, J. 1994. Public policymaking. Houghton Mifflin, Princeton
- Archer, R. 1994. Markets and Good Government. Development Dossiers, Non-Government Liaison Service Occasional Papers, United Nations, Geneva
- Bardach, E. 2000. A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving. Chatham House Publishers, New York
- Berkley, G., J. Rouse. 1997. The Craft of Public Administration. Seventh Edition. McGraw-Hill Co., Washington
- Brown, B. 2003. Ethics and Public Policymaking: An Incomplete Transition in Central and Eastern Europe. In: Potucek, M., L. Leloup, G. Jenei, L. Varadi (Eds.). Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices. NISPAcee, Bratislava, Slovakia
- Brusis, M., K. Staronova, R. Zubek. 2008. "Introduction: The Challenge of Strategic Policy Making". In: Brusis, M., K. Staronova, R. Zubek. Strategic Policy Making in Central and Eastern Europe. NISPAcee, pp. 9-15
- Correa, H., K. Namkoong. 1999. Input-Output Analysis of the Public Sector. Gyeongsang National University Press, Korea
- Dobriansky, P. 2003. Principles of Good Governance, by, Under Secretary of State for Global Affairs URL: www.usinfo.state.gov/journals/ites/0303/ijee/dobriansky.htm:
- Dunn, W. 2003. Public policy Analysis: An Introduction (3rd Edition). Prentice Hall, New Jersey
- Dye, T. 1972. Understanding Public Policy. Prentice Hall, New Jersey
- Grochovski, M., Michal Ben-Gera. 2002. How to be a Better Policy Advisor? *Manual*. NISPAcee, Bratislava, Slovakia
- Kahler, M. 2006. Political Networks and Collective Action. APSA Annual Meeting August 30 September 3
- Lasswell, H. 1958. Politics: Who Gets What, When, How. Meridian Books, New York
- Lincoln, Y., E. Guba. 1985. Naturalistic Inquiry. Sage Publications, Thousand Oaks
- Majone, G. 1992. Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process. Yale U. Press, Connecticut
- Munger, M. 2000. Analyzing Policy: Choices, Conflicts, and Practice. W. W. Norton and Co., New York
- Nagel, S. 1994. The Encyclopedia of Policy Studies. New York, St. Martins
- Patton, C., D. Sawicki. 1993. Basic Methods of Policy Analysis and Planning (2nd edition). Prentice Hall, New Jersey

- Potucek, M., L. Leloup, G. Jenei, L. Varadi. 2003. Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices. NISPAcee, Bratislava, Slovakia
- Potucek, M., L. Vass. 2003. Dimensions of Public Policy: Values, Processes, Implementation, and Results. In: Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices. NISPAcee, Bratislava
- Potucek, M., T. LeLoup. 2003. Approaches to Public Policy in Central and Eastern Europe. In: Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices. NISPAcee, Bratislava
- Simon, H. 1957. Administrative Behavior. Macmillan, New York
- Staronova, K. 2002. Appendix: Techniques and Methods of Policy Analysis. In : Grochovski, M., M. Ben-Gera. How to Be a Better Policy Advisor. Manual. NISPAcee, Bratislava
- Stokey, E., R. Zeckhauser. 1978. A Primer for Policy Analysis. W. W. Norton and Co., New York
- Stone, D. 2001. Policy Paradox and Political Reason. W. W. Norton, New York
- Thompson, M., R. Ellis, A. Wildavsky. 1990. Cultural Theory. Boulder, Westview
- Weimer, D., A. Vining. 1998. Policy Analysis: Concepts and Practice (3rd edition). Prentice Hall, New Jersey
- Wildavsky, A. 1979. Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis. Little Brown, New York