

# ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

## СОЦИАЛНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО И УСИЛВАНЕ НА ПОЛЗИТЕ ОТ ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ

Татяна Томова

### Резюме

Статията обосновава необходимостта от съчетаването на икономическите и техническите оценки със социалната оценка на въздействието. Подобен съчетаващ подход позволява да се управляват социалните въздействия на всички политики независимо от конкретния предмет на интервенция. Това, от своя страна, води до усилване на ползите от публичните политики, по-устойчиви резултати и обществено съгласие за политиките.

**Ключови думи:** социална оценка на въздействие, социални въздействия, равенство, равнопоставеност, ползи от политиките.

## SOCIAL IMPACT ASSESSMENT AND RISING PUBLIC POLICIES BENEFITS

Tatiana Tomova, Sofia University

### Abstract

The article raises the question of the dependence of the choice of a policy evaluation method on values. There is a need to combine economic and technical assessments with a social impact assessment. Such a combining approach allows to manage the social impacts of all policies regardless of the specific subject of intervention. This in turn leads to more sustainable results, possible benefits rising and public consensus on policies.

**Keywords:** social impact assessment, social impacts, equality, equity, policy benefits.

С промяната на Закона за нормативните актове и превръщането на оценката на въздействието (ОВ) в задължителен елемент на законодателния процес в България се създаде впечатлението, че този метод може да подобри практиките на публичните политики, дори в случаите, когато други необходими условия за това не са налице. Всъщност той не само не може да подмени липсата на ясно, общосподелено целеполагане, но нещо повече – изборът на метод в голяма степен е функция на формулираните приоритети. Поради това направената законодателна промяна не решава нищо, ако във всеки конкретен случай на планирана публична интервенция конкретните цели, към постигането на които е насочено публичното действие, не са изрично посочени.

Проблемът е следствие от факта, че методът е безотносителен към ценностите, а публичните политики не са.

Оценката на въздействието е многоцелеви анализ на резултатите от политиките (Томова, 2008). Нито целите, на чиято основа изграждаме критериите за оценка, нито тяхната приоритизация са част от метода. Дали ще оценяваме ефективността на инвестицията, или новосъздадената полза, или въздействието върху равнопоставеността на половете, или влиянието върху околната среда, или всичко това едновременно, е въпрос, който не касае метода сам по себе си, а избрания подход към публичното действие.

Всъщност оценката на въздействието не е един метод. Методът се конкретизира едва когато определим въздействията, които търсим. Последните от своя страна зависят от желаното състояние, към което е насочено публичното действие. От това допускане тръгваме, за да поставим въпроса за социалната оценка на въздействието – конкретен метод, при който се приоритизират целите, свързани със състоянието на обществото и особеностите на отношенията, които го очертават.

Социалната оценка на въздействието (COB) се отнася до процеса на управление на социалните проблеми, свързани с планираните интервенции (Vanclay 2003). В сравнение с другите форми на оценка на въздействието, COB акцентира върху резултатите, отразяващи се на начина на живот на обществените групи, като в преобладаващата част от случаите акцентира върху необлагодетелстваните групи или върху тези в нужда. Методът включва процеса на анализ, мониторинг и управление на очакваните и неочакваните социални последици (едновременно позитивни и негативни) на планираните интервенции (политики, програми, планове, проекти), както и процесите на всяка социална промяна, предизвикана от тези интервенции. Основното ѝ предназначение е постигането на устойчива и справедлива биофизична и човешка среда (Vanclay 2003).

Съвременната COB се появява заедно с Оценката на въздействие на околната среда (ОВОС) в началото на 70-те години на миналия век в отговор на формалните изисквания на Националния закон за политика в областта на околната среда (National Environmental Policy Act (NEPA), приет през 1969 г. в САЩ. Някои автори (Vanclay 1999) аргументират, че анализът на социалните въздействия, предизвикани от планираните интервенции, съществува далеч преди тази дата. В следващите няколко десетилетия в рамките на първоначално възникналата COB се оформят няколко самостоятелни изследователски полета: стратегическата оценка на околната среда (strategic environmental assessment), проектната оценка на въздействието на околната среда (project environmental impact assessment), социалната оценка на въздействието (social impact assessment) и здравната оценка на въздействието (health impact assessment). Всъщност COB се употребява в широк и в тесен смисъл на думата. В първия случай тя обхваща всички социални въздействия, включително и тези върху околната среда. Във втория COB се отнася единствено до въздействията върху обществото и групите, които го оформят. Подходът е един и същ, различен е обхватът на изследваните въздействия.

Създаването на COB (в тесния смисъл на понятието) и възприемането на практиките, свързани с нея, отговарят на две важни особености на процеса на публичните политики.

Всяка публична интервенция, независимо от своя характер и специфичния ѝ обект на въздействие, води (или поне трябва да води) до различна по обхват социална промяна. Конкретните политики предизвикват промени поне на три равнища. Първото равнище е свързано с непосредствените резултати (outcomes). Това е по-скоро техническото равнище на промяната, което включва създаването на конкретните продукти от предприетите мерки: нова инфраструктура, променени квалификации, въведени правила за икономическите дейности, публични услуги и т.н. Това равнище е важно – именно то

оформя т.нар. „непосредствена полза“. То обаче не изчерпва резултатите от политиките. Второто равнище е свързано с промените в поведението на хората (outputs) и именно тук се очертава социалната промяна. Хората не са пасивни ползватели или наблюдатели на политиките – те активно се приспособяват към тях, променяйки собствената си мотивация и поведение. Една новоизградена инфраструктура може да стимулира икономическите дейности на засегнатите граждани и да доведе до създаване на заетост, но в определени случаи може да доведе до точно обратното – отказ от икономическа активност. Социалната промяна не е просто продължение на техническия резултат, а сложно взаимодействие от наличието му и приспособяването на гражданите към него. Третото равнище на промяната, предизвикана от конкретните политики, е свързано със създаването на ефектите (effects) от използването или приложението на техническите резултати. Това са ползите на друго място (територия или сектор) и в друго време. Предизвикателството на това равнище е преди всичко в разпространението на резултатите, така че те да достигнат до групите, на които са необходими. Това равнище трябва да бъде управлявано, но то е далеч по-прогнозируемо и много по-малко несигурно в сравнение с второто.

Първото равнище на промяната винаги е налице. Всяко публично действие непосредствено произвежда нещо, което иначе не съществува и не може да бъде създадено. То обаче не води задължително до очертаването на третото равнище на промяната – даден резултат от политиките може да остане неизползван, ако не са налице допълнителни условия, които да стимулират заинтересованите групи да се възползват от него. По-големият проблем е второто равнище на промяната – тя може да бъде благоприятна или не в зависимост от реакциите на заинтересованите групи. Този процес може да се управлява, но той зависи от множество фактори, а те не винаги са под контрола на тези, които осъществяват политиките.

Трите равнища на промяната не са обвързани в последователна верига. Второто и третото не могат да съществуват, ако липсва първото. Съществуването на първото обаче не означава задължително наличие на промяна на трето равнище. Може да се построи спортна зала, но никой да не я използва поради високата средна възраст на населението. Възможно е да се създадат нови квалификации, но работодателите да не ги използват поради неосъществена технологична промяна или пренасочване на инвестициите. Липсата на промяна на трето равнище всъщност намалява ефекта от политиките, въпреки създадените непосредствени резултати.

Още по-сложен е въпросът за връзката между първото и второто равнище на промяна. Социалната промяна винаги се случва – политиките са като камък, хвърлен в спокойна вода, който задвижва множество допълнителни процеси. Тя е естествен резултат от политиките и поради това може да бъде желана или нежелана, благоприятна или неблагоприятна, очаквана или неочаквана. По същия начин като промяната от второ равнище, социалната промяна може да увеличи непосредствената полза или да я намали в случаите, когато тя е нежелана, неочаквана или неблагоприятна.

Следвайки логиката на различните равнища на промяна, предизвикана от конкретните политики, бихме могли да кажем, че СОВ може да бъде разбрана по два начина. От една страна, чрез нея могат да се оценят непосредствените социални въздействия, когато те са пряк резултат от предприетите мерки. В този смисъл тя е приложима по отношение на политиките, които попадат в областта на социалната политика и се отразяват на доходите, заетостта, достъпа до публични услуги (образование, здравеопазване) и т.н. В този случай СОВ има отношение към промяната от първо равнище и до непосредствената полза, създавана от публичните политики. От друга страна

обаче, чрез нея могат да се оценят вторичните ефекти от приспособяването на хората към непосредствено произведените резултати. Тук вече тя има отношение към промяната на второ равнище, която се отнася до кумулативните характеристики на обществената система, до начина на живот на обществените групи, до поведението на отделните индивиди. Така разбрана, СОВ е приложима към всички мерки, независимо дали непосредственият им обект на въздействие спада към сферата на приложение на социалната политика. Може да става дума за данъчна реформа, която променя приходната част на държавните финанси, но в същото време очертава нова социална структура на обществото и предизвиква промяна – най-малко в потребителското поведение на индивидите. Може да става дума за реструктуриране на пътнотранспортна мрежа, което от своя страна води до промяна на предимствата в териториален план и отново до промяна в поведението на гражданите, които се приспособяват активно към предприетите мерки – мигрират, променят икономическата си активност, инвестиционната си активност или потребителското си поведение. Тези социални по своя характер въздействия имат значение, защото, както вече подчертахме, засилват или напротив – намаляват създадената пряка полза. Те обаче имат значение и поради още една причина – оформят социалната среда, в която се случва всяка частна дейност и всяка следваща публична интервенция. В този смисъл социалните въздействия винаги са значими.

Дори и насочена единствено към непосредствените ползи, СОВ може да бъде прилагана към всички политики. В този случай тя е насочена към анализ на социалния разрез на цената и ползата от планираните мерки и търси отговор на въпроса „кой (коя обществена група) печели и кой губи?“.

Обикновено се твърди, че оценката затваря цикъла на публичните политики (Howlett, Ramesh & Perl 2009), в смисъл, че тя е задължителна стъпка в края на интервенцията и преди началото на следващата. Това разбиране, макар и елементарно и по-скоро бюрократично, е вярно, но не и достатъчно. Оценката анализира социалната промяна като цяло, защото по този начин анализира средата, в която се появява нова проблематика и нова нужда от публична интервенция. Резултатите от всички равнища на промяната, предизвикана от политиките, се превръщат в среда на следващото разработване. Така новият цикъл започва в условията на оценка на социалната промяна, а не просто на оценка на създаденото в рамките на предшестващия.

Целта на СОВ, както и на всяка оценка на въздействието, е да гарантира, че интервенциите ще увеличат максимално ползите и ще сведат до минимум разходите си – особено поеманите от хората (включително тези на други места и тези в бъдещето). Когато въздействията се идентифицират предварително (предварителна оценка), става възможно или да се предефинират решенията в полза на по-добрите варианти, или да се разработят компенсиращи стратегии, които да намалят очакваните нежелани резултати. Когато се идентифицират след осъществяването (последваща оценка), това дава възможност да се анализира средата за новите интервенции. И двете оценки са важни, защото действителната промяна не винаги – дори никога, не съвпада с очакваната (Tomova 2008). Важното в случая обаче е, че както предварителната, така и последващата оценка трябва да включват оценка на социалната промяна.

Ориентацията към социалната промяна, което означава използването на СОВ, дава възможност за възприемането на специфичен подход към разработването и осъществяването на публичните политики. Традиционният подход към предшестващата оценка предполага тя да се прави, за да се избегнат евентуалните негативни последици от програмата или проекта (Mitchell 1997). Това е подходът на смекчаване чрез посредничеството на оценката. Използването на резултатите от оценката минава през

следната логика: да се направи промяна на политиката или на проекта (или на мястото на приложение), за да се избегнат неблагоприятните ефекти; там, където избягването не е възможно, неблагоприятните ефекти могат да бъдат редуцирани по време на разработването или осъществяването; там, където неблагоприятните ефекти не могат да се намалят, трябва да се предприемат мерки, които да ограничат ефекта от тях чрез възстановяване или рехабилитация на засегнатата среда; където нови ползи не могат да бъдат създадени и неблагоприятните ефекти продължават да съществуват, подходящо е да се предвидят компенсаторни мерки. Този подход не надхвърля перспективата на непосредствената полза. Той се гради на допускането, че резултатите от планираните мерки са необходими и полезни, независимо от начина, по който обществото и отделните обществени групи ще се приспособят към тях. Алтернативният подход отрежда на оценката проактивна роля (João, Vanclay & Den Broeder 2011). Насочеността към смекчаване, характерна за традиционния подход, е заменена с насоченост към усиление на ползите. Логиката в използването на резултатите от оценката е друга. Тя служи за подобряване на проекта. Проектът може да има както позитивни, така и негативни ефекти. Етапът на неговото разработване е възможност да се усилят позитивните ефекти чрез иновативен дизайн; подобряване на мястото на приложение – това отива отвъд проекта и се отнася до местната инфраструктура, местните обществени поръчки и местното биоразнообразие; подобряване на по-широкото пространство – създаване на кумулативен позитивен ефект като зелени мрежи, екологични коридори и т.н.

Докато традиционният подход възприема политиката или проекта като даденост и допуска само допълването им с цел намаляване на негативните въздействия, подходът на усиление на ползите позволява преформулиране на планираната публична интервенция. Така оценката се превръща в инструмент за разработване на конкретните мерки.

Усилването на ползите не касае само социалните ползи. Възможностите за усиление могат да бъдат както икономически (местни обществени поръчки; реинвестиция на създадената печалба в местната общност; развитие на продуктите, свързани с местното развитие), така и екологични (възможности за възстановяване на увредените площи или създаване на нови хабитати), социални и здравни (заетост, доходи, здраве, енергийни източници, водоснабдяване, културно наследство, пътна инфраструктура, образование). Като цяло усиляването на ползите от интервенцията означава осъществяването ѝ да доведе до превръщането на населеното място (или общността), за което тя се отнася, в по-добро място за живеене, независимо от конкретната ѝ цел. Проектът трябва да доведе до желана, очаквана или поне разпознаваема като благоприятна социална промяна. По тази логика социалната оценка на въздействие трябва да съпътства всеки проект за интервенция. Целта е да се усилят ползите и да се създадат бъдещи ефекти от проекта или политиката. Проактивният подход означава да се мисли по-скоро за желаното бъдеще (какво предпочитаме да се случи), отколкото за възможното бъдеще (какво може да се случи) или вероятното бъдеще (какво би могло да се случи) (João, Vanclay & Den Broeder 2011).

Всъщност подходът на усиляването на ползите е свързан задължително със СОВ. Това е основният аргумент за използването на СОВ като наложително съпътстваща икономическите и техническите оценки. Усиляването на ползите предполага търсенето на варианти, чрез които създаването на непосредствените резултати е придружено с допълнителни ползи за засегнатата общност. При това не става дума единствено за групите, които под една или друга форма са негативно заинтересовани и по-скоро плащат цената на интервенцията, без да получават ползите от нея. Усиляването на резултатите предполага осъществяването на конкретните мерки да води до постигане на такова състояние на общността (обществото), което отговаря на обществената представа за

желаното бъдеще. Именно СОВ като метод е в състояние да установи връзката между планираните непосредствени резултати и това желано състояние на общността.

Появяват се обаче два въпроса, чиито отговори не са очевидни. Първият е свързан със съществуването на бариери за възприемането на подхода на усилване на ползите. Вторият е още по-сложен и се отнася до тълкуването на желаното състояние на общността и характеристиките на нейното развитие. Ще тълкуваме и двата въпроса, за да подчертаем значението им за практиките и най-вече – невъзможността да се формулира и защити техният отговор по принцип без оглед на конкретната ситуация.

### ***Социалната оценка на въздействието в практиките***

Причините за трудното възприемане на подхода на усилване на ползите са от различно естество. Те обаче са толкова значими, че за момента навсякъде по света в практиките преобладава традиционният подход, който насочва оценката към неблагоприятните ефекти и тяхното смекчаване. Там, където методите за оценка са законодателно регламентирани като задължителни практики, дефинициите за „въздействие“ и за „оценка на въздействието“ са в преобладаващата си част фокусирани върху неблагоприятните ефекти (Donnelly, Dalal-Clayton Hughes 1998). Алтернативният подход на усилването предполага фокусиране върху желаните цели на развитието. Докато неблагоприятните ефекти са в повечето случаи очевидни, желаните цели се нуждаят от формулиране, което означава и от постигане на съгласие между заинтересованите страни за тях. Насочването на фокуса върху желаните цели отваря място за политически и обществен дебат, който трудно може да се направлява и рядко води до резултат поради принципната липса на съгласие в общностите (обществата) за желаното бъдеще. Съвременният процес на политиките много често се опитва да се „измъкне“ от тази клопка и да изведе на преден план по-скоро технически въпроси, чието решаване остава запазена сцена на политици и експерти. Това е и причината, поради която традиционният подход е по-разпространен – той е по-лесен за прилагане и не предполага отговор на въпроса „какво искаме ние (общността)“.

За трудното приложение на подхода на усилването има и чисто прагматични основания: пари, време и т.н. Обвързването на непосредствените резултати от политиките със създаването на по-широки ползи за общността задължително води до увеличаване на разходите и времето за осъществяване на интервенциите. Това е в пълно противоречие с все още преобладаващите практики, при които ефективността на политиките се обвързва с инвестиционния подход – при него средствата, вложени в политиката се обезценяват във времето. Затова колкото по-бързо и на колкото по-ниска цена са постигнати резултатите, толкова по-добре.

Допълнителна пречка за възприемането на алтернативния подход на усилването е липсата на инструменти, данни и методи за прилагането му. Въпреки че СОВ се развива и прилага почти пет десетилетия, тя изостава значително в сравнение с икономическите и техническите оценки. Всъщност очертава се нещо като порочен кръг – заради липсата на изследователски инструменти подходът на усилването не може да бъде въведен, същевременно преобладаващото значение на традиционния подход прави невъзможно или поне ограничава развитието на тези инструменти.

Накрая подходът на усилването не може да бъде въведен и поради трудности в постигането на политическа подкрепа за подобен подход. Този проблем се отнася до оценката като цяло, а не само до СОВ. Освен това той е свързан с обективно съществуващото противоречие между политическа легитимност и експертност, а не с виновното поведение на един или друг политик. Предварителната оценка се извършва

преди взимането на решение и тя е задължителна като процедура (там, където законодателно е въведена), но не и като съдържание. Политиците, като носители на легитимността, не могат формално да бъдат задължени да се съобразят с изводите на оценката, защото имат легитимното право да вземат онова решение, което те лично смятат за правилно. Това не обезсмисля предварителната оценка, защото благодарение на нея става възможен информираният избор, както и вменяването на публична отговорност на политиците, взели решение с пълното знание и съзнание за очакваните неблагоприятни ефекти. В този смисъл оценката затруднява политиците да подкрепят интервенции, които не отговарят на критериите за обществена полза. Това естествено настройва поне част от тях срещу оценките – така или иначе те ограничават свободата им да се съобразяват с критерии, различни от тези за публичната полза. Що се отнася до СОВ и особено до свързания с нея подход на усиляването, съпротивата на политиците е още по-голяма заради фокуса върху дългосрочните и върху кумулативните ползи. Като правило, дори когато са ориентирани към обществената полза, политиците работят с краткосрочни перспективи най-вече в рамките на електоралния цикъл и поради това подкрепата за дългосрочната социална промяна много често отпада от дневния ред, който те създават.

Заради наличието на тези трудности законодателното въвеждане на оценката на въздействието не е достатъчно за оптималното ѝ използване като процес и метод, рационализиращ процеса на политиките и допринасящ за повишаване на ефективността им. Необходимо е разбиране за оценката, което да надхвърля минималистичните критерии за срок за постигане на резултатите, цена и ефективност на политиките. Критериите, спрямо които се правят оценките, трябва да се разширяват, така че да обхващат широката социална промяна. Второто условие е изводите на оценката да се използват за подобряване на планираните мерки и то не само в посока на намаляване на негативните ефекти, а и за разширяване на ползата чрез търсене на възможности за развитие в благоприятна от социална гледна точка посока.

Всъщност ползата от управление на социалните въздействия при политиките е значителна. То директно води до повишаване на сигурността на инвестициите и по-голяма сигурност за проекта. Този ефект е следствие от намаляването на социалните рискове и конфликтите по повод на интервенциите и резултатите, до които водят. Това всъщност намалява цената, въпреки допълнителните разходи, свързани със СОВ. Управлението на социалните въздействия води до повишаване на доверието и изграждане на разбиране за общата полза, което намалява времето за постигане на резултатите. Освен това използването на СОВ и на проактивния ѝ потенциал създава позитивни следствия отвъд времетраенето на конкретните мерки, с което увеличава новосъздадената полза. В този смисъл СОВ не е чист разход, а по-скоро инструмент на управлението на процеса на политиките, допринасящ за максимизиране на ползата.

Тези аргументи обаче не са в състояние сами по себе си да преодолеят съществуващите бариери за възприемането на проактивната роля на СОВ и за превръщането ѝ в задължителна част от практиките. Основната предпоставка това да се случи е промяната на мястото и ролята на социалните учени в публичното управление. Десетилетия вече публичното управление е повлияно основно от икономическата наука, която е склонна да обяснява по рационален начин поведението на всеки индивид или организация. За нея общността от хора няма самостоятелно – различно от това на отделните индивиди, значение поради непредвидимия характер на нейното поведение. В същото време вътре в общността текат процеси, които понякога придобиват много по-голямо значение за поведението на индивидите, отколкото рационалните съображения за индивидуалната полза. Социалната наука „хваща“ именно тези скрити за икономическите

анализи процеси в общностите, основавайки се на допускането за влиянието на общностните връзки върху развитието. За разлика от икономическата наука, за която основният критерий за желаното развитие е това да станем по-богати, социалната наука не просто задава въпроса „кой именно става по-богат?“, а отива по-нататък, като пита „живеем ли по-добре?“. А в рамките на това „по-добре“ има място за множество критерии. Те обхващат на пръв поглед демографските промени, заетостта, доходната сигурност, структурата на семейството и особеностите на семейния живот. Този списък може да бъде разширен и да включи начина на живот на хората, тяхната култура, техните общности, политическа система, средата, в която живеят, тяхното здраве и благополучие, правата им, техните страхове и предпочитания. Тези въздействия имат толкова, ако не и по-голямо значение, колкото и новосъздадената полза. И което е още по-важно – новосъздадената полза не води задължително до благоприятно развитие в социалната сфера. Икономическите и социалните въздействия имат собствена логика и не са обвързани помежду си. В същото време и двете имат значение, поради което икономическите и социалните анализи, икономическите и социалните оценки на въздействие трябва да се комбинират.

Промяната на мястото и ролята на социалния учен в публичното управление зависи и от активността на професионалната общност. Тя е тази, която чрез активността си може да създаде необходимите предпоставки за навлизането на СОВ и подходите, свързани с нея, в процеса на изработване и осъществяване на публичните политики. В международен план усилията за създаване на професионална общност в областта на оценките са толкова напреднали, че се разработват етични норми за съответните дейности. Международната професионална общност на експертите в областта на СОВ е обособена, което е знак за значимостта ѝ за практиките. Тя си поставя задачи да прави социални оценки и да ги оповестява; да оказва натиск върху политиките и администрацията; да разработва и въвежда стандарти за социална оценка; да разработва речникът на оценките; да промотира включването на социалната оценка в цялостната оценка на въздействието (Vancley 2003). Подобна организирана и сплотена около общи позиции професионална общност може да реши едновременно два проблема, свързани със СОВ. От една страна, тя може да окаже натиск за използването на СОВ в разработването на законодателството, политиките, програмите и проектите. От друга - може да преодолее изключителното разнообразие в тълкуването на ценностите, свързани със социалното развитие и по този начин да стандартизира в някаква степен подходите.

### ***Голямото предизвикателство пред социалната оценка на въздействието: съдържанието на „желаното развитие“***

Колкото и да се опитваме да възприемем оценката на въздействието като метод, тя никога няма да бъде само това и винаги ще отразява ценностите, на чиято основа се разработва нейното съдържание. Това, което се определя като справедливост (съответно несправедливост), винаги ще зависи от интерпретацията (McLauchlan & João 2011).

Социалната справедливост е вкоренена в идеята, че всяка личност е равна и има неотменими права. Това влиза в противоречие с пазарната икономика, която създава и се гради върху неравенство (Guu & McCandless 2012). Поради тази причина много често целите, свързани с ефективността и ефикасността, се противопоставят на целите, свързани със справедливостта. Всъщност преди няколко десетилетия Джордж Фредериксън въвежда справедливостта в канона на теорията, изследванията и практиката на публичната администрация, обвързвайки я с ефективността и ефикасността като фундаментални ценности (Frederickson 1971). Дори съществуват автори, които твърдят, че

справедливостта е по-важна от ефикасността в работата на държавните организации (Wilson 1989).

Така или иначе трите ценности вървят ръка за ръка в анализите на политики. То е факт в българската научна литература (Tanev 2008; Marinov 2012), но не и в българските административни практики, където икономическите подходи все още преобладават. Това е една от причините, поради които публичните политики в България не въздействат върху социалните променливи и оставят развитието им на естествените процеси. В резултат неравенствата в България и конкретно – подоходното неравенство, измерено чрез т.нар. „коефициент на Джини“, непрекъснато нарастват, като трайно отдалечават българското общество от европейските модели на развитие (Tomova 2017). Съчетаването на икономическите и социалните оценки са една възможна стъпка, която би подобрила съществено административните практики. Подобна промяна би означавала промяна в ценностите, на основата на които се изграждат публичните политики. Предимството на тази промяна е в това, че тя е по-лесна за осъществяване, защото преформулирането на целите (спорът за ценностите) е политически спор, докато спорът за методите е по-скоро професионален, експертен дебат. Заради инструменталния си характер спорът за методите може да заобиколи почти непостижимото съгласие за ценностите и в случай, че доведе до възприемането на СОВ като необходима, дори задължителна практика за всички случаи на публична интервенция, това ще е значима предпоставка за промяна в благоприятна посока.

По-тежкият дебат е за съдържанието на социалната справедливост. Дори в теорията съществуват две различни тълкувания на справедливостта. Става дума за противопоставянето на равенство (equality) и равнопоставеност (equity) като съдържание на социалната справедливост. Докато равенството може да се превърне в математическа мярка, при която еднаквите части са идентични по размер или брой, равнопоставеността е по-гъвкава мярка, позволяваща еквивалентност, без да се изисква точна идентичност на разпределението (Guy & McCandless 2012). Приложени към политиките, равенството предполага равно разпределение на ползите, докато равнопоставеността предполага преимуществено насочване на ползите към непривилегированите групи. Така в първия случай следваният принцип е „на всички по равно“ или „равно третиране на неравни хора“, при втория той е „ползите преди всичко за хората в нужда“ или „неравно третиране на неравни индивиди“ (Tanev 2008).

Американското разбиране за социална справедливост е свързан преди всичко с втория подход. Тъй като цялата наука за политика е силно повлияна от американските школи, то и „неравното третиране на неравни индивиди“ е преобладаващият в практиките подход. Това е така поне от 80-те години на XX век, когато чрез идеите на неолиберализма и на т.нар. „нов публичен мениджмънт“ се извършва радикален преход в публичното управление. Въпреки този радикален преход, който засяга всички високоразвити страни, някои от тях (скандинавските държави) запазват институционалната си традиция и следват подхода на „равното третиране на неравни индивиди“, независимо от промяната в идеите и засиления международен трансфер на практики. България, която оформя институциите на публичното си управление през 90-те години на XX век, възприема подхода на „неравното третиране на неравни хора“, който в голяма степен съответства на разпространяваните чрез международните финансови организации парадигми на публичното управление.

Прилагането на този подход в практиките се подкрепя от множество аргументи. От една страна, тези практики предполагат по-малък публичен финансов ресурс за осъществяването им, тъй като са насочени не към цялото население, а само към малка

негова част, която отговаря на определени критерии за достъп. От друга, те отговарят на действителни нужди и проблеми, поради което са по-лесно защитими.

В същото време обаче инициативите, основаващи се на разбирането за равенство, предизвикват по-малко съпротива и противоречия в сравнение с тези, които се основават на разбирането за равнопоставеност. Тези практики предизвикват обществено съгласие, поради което са по-лесно осъществими. За разлика от другия подход, политиките, основани на равенството не поставят въпроса „кой е в неравностойно положение?“ и не предизвикват обвинения в позитивна дискриминация.

Противопоставянето „равенство – равнопоставеност“ трудно може да бъде решено по принцип. Решаването на тази дилема е заложено както в преобладаващите нагласи, така и в институционалната традиция, така и в преобладаващите идеи. Това, което със сигурност можем да твърдим, е че резултатите от прилагането на подхода на равенството са по-устойчиви и допринасят за очертаването на „спокойни“ общества без значими конфликти и противопоставяния. Разбира се, последното е не само резултат от изравняващите политики, но и предпоставка за формулирането и осъществяването им.

Въвеждането на справедливостта в практиките на публичните политики, независимо от множество добри опити (Van de Wetering, Stolk, Van Exel, & Brouwer 2013), не протича безпроблемно. Систематичният анализ повдига два въпроса: „Кои (чи) принципи за справедливост са използвани за изграждането на конкретния инструмент?“ и „Как можем да изградим практически приложими инструменти, които са в съответствие с избрания принцип?“. В крайна сметка операционализирането на което и да било разбиране за справедливостта предполага нормативен избор, който води до специфични резултати. От съществена важност е този нормативен избор да се обсъжда толкова широко, колкото и този, изпълнен в анализа разходи/ползи (Guy & McCandless 2012).

### **Заклучение**

Използването на метода на СОВ, още повече превръщането ѝ в задължителна практика в законодателния процес и в процеса на политиките, зависи от цяла поредица ценностни избори. Първият е свързан с разбирането за необходимостта от управление на социалните въздействия, независимо от конкретния предмет на планираната интервенция. Тъй като всяка политика е насочена към постигане на желано състояние на общността, за която се отнася, социалната оценка на въздействието трябва да съпровожда всяка икономическа и техническа оценка на въздействието. За да се случи това в практиките, е необходимо да се промени мястото и ролята на социалния учен и на социалните науки в системата на публичното управление. Вторият е свързан с интерпретацията на социалната справедливост като фундаментална цел на административните практики. Противоречието „равенство – равнопоставеност“ се основава на съществуването на два принципно различни подхода на публичните политики - „равно третиране на неравни индивиди“ срещу „неравно третиране на неравни индивиди“. Първият подход, който не се подкрепя от преобладаващите към момента парадигми на публичното управление, води до по-малко конфликти и противоречия и към по-устойчиви резултати. От своя страна, вторият подход, който в по-голяма степен съответства на критериите за ефективност, се сблъсква с обществените нагласи и необходимостта от създаването на специфичен административен капацитет.

Изборът между двата подхода не е прост. Като всичко в публичните политики и той зависи както от нагласите, така и от институционалната традиция, и от преобладаващото знание. За ценностните избори, стоящи зад прилагането на СОВ, трябва да се води широк

дебат, който да доведе до устойчиви нагласи спрямо управлението на социалните въздействия. Отговорността на социалните учени в този дебат е от решаващо значение.

## БИБЛИОГРАФИЯ

- Marinov, Aleksandar. Uvod v publichnata administratsia. Sofia: Flyorir, 2012. [Маринов, Александър. Увод в публичната администрация. София: Фльорир, 2012.]
- Tanev, Todor. Analiz na publichnite politiki. Sofia: Voenno izdatelstvo, 2008. [Танев, Тодор. Анализ на публичните политики. София: Военно издателство, 2008]
- Tomova, Tatyana. Bulgaria v Evropeyskata sotsialna politika: integratsia na praktiki, dezintegratsia na modeli. – V: Sotsiologicheski problemi, 2017, № 1-2. [Томова, Татяна. България в Европейската социална политика: интеграция на практики, дезинтеграция на модели. – В: Социологически проблеми, 2017, № 1-2.]
- Tomova, Tatyana. Izrabotvane na politiki, programi, proekti. Sofia: Balgarsko uchilishte za politika, 2008. [Томова, Татяна. Изработване на политики, програми, проекти. София: Българско училище за политика, 2008]
- Donnelly, A., Dalal-Clayton, B. & Hughes, R. A Directory of Impact Assessment Guidelines (2nd ed.). London: International Institute for Environment and Development, 1998.
- Frederickson, H. George. Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective, Frank Marini, ed. New York: Chandler, 1971. 309 – 331 p.
- Guy, M. E., & McCandless, S. A. Social equity: Its legacy, its promise. Public Administration Review, 72(s1). 2012.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems (Vol. 3). Oxford: Oxford University Press.
- João E., Vanclay F. & Den Broeder L. Emphasising enhancement in all forms of impact assessment: introduction to a special issue, Impact Assessment and Project Appraisal, 29:3, 2011. 170 - 180 p.
- Mclauchlan, A., & João, E. The utopian goal of attempting to deliver environmental justice using SEA. Journal of Environmental Assessment Policy and Management, 13(01), 2011. 129 – 158 p.
- Mitchell, J. Mitigation in environmental assessment: furthering best practice. Environmental Assessment, 5 (4), 1997. 28 – 29 p.
- Vanclay, F. International principles for social impact assessment. Impact assessment and project appraisal, 21(1), 2003. 5 – 12 p.
- Vanclay, F., Social impact assessment. In: J. Petts, ed. Handbook of environmental impact assessment (Vol. 1). Oxford: Blackwell Science, 1999. 301 – 326 p.
- Van de Wetering, E. J., Stolk, E. A., Van Exel, N. J. A., & Brouwer, W. B.. Balancing equity and efficiency in the Dutch basic benefits package using the principle of proportional shortfall. The European journal of health economics, 14(1), 2013. 107 – 115 p.
- Wilson, James Q. Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It. New York: Basic Books. 1989.