

ПОЛИТИКИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА: КАПАНИТЕ НА ОЦЕНКАТА

Татяна Томова

Резюме

Статията анализира възможните подходи и съответните индикатори, които могат да бъдат използвани в оценката на социалната политика. Обосновава се тезата, че зад избора на метод и индикатори за оценка се крият ценности и представи за необходимото развитие на общността. Оценката не е неутрална. Като следствие предназначението на оценката лесно може да се промени и вместо за подобрене на процеса на политиките, тя може да се използва в съревнованието за политическата власт. В този случай оценката губи рационализиращия си характер. Ако приемем, че има политика (politics) чрез оценка за публичните действия, то това означава, че е необходима и политика (policy) на оценката.

Ключови думи: социална политика, въздействия на политиката, оценка, индикатори за оценка, политика на оценка.

SOCIAL POLICY: THE PITFALLS OF EVALUATION

Tatiana Tomova

Abstract

The article analyses the alternative approaches and related indicators, that can be used for social policy evaluation. The thesis is that values and ideas for needed development of community are concealed behind the choice of method and indicators for evaluation. Therefore the evaluation purpose can be easily changed and instead of being used for policy process improvement it could serve the political completion. In this case the policy evaluation loses its rational character. If there is a politics of evaluation, we need a policy of evaluation.

Key words: social policy, policy impact, evaluation, indicators for evaluation, policy of evaluation.

Социалната политика, подобно на всеки процес на формулиране и постигане на публични цели, е арена както на политически, така и на научни спорове. Политическият дебат се оживява основно от проблема за справедливото разпределение на ресурсите и за въздействията на държавната намеса или либералния пазар върху него. Научните изследвания от своя страна в преобладаващата си част са съсредоточени върху определящите фактори на социалната политика, като решението на изследователския въпрос се търси в демографските, икономическите, политическите и познавателните характеристиките на конкретната политическа общност и вероятностните връзки между тях. В последно време интересът на изследователите се премества върху влиянието и значението на държавата за развитието на социалната политика. Като следствие от промяната в гледната точка анализите придобиват повече инструментален, отколкото политологически характер, заменяйки проблема за ценностите с въпроса за ефективността и ефикасността на практиките и конкретните мерки. В тези анализи социалната политика са разбира по-скоро като инструмент в ръцете на административните лидери, който им дава възможност да улесняват икономическото развитие и да отклоняват недоволството на гражданите (Skocpol, Amenta, 1986). Примерите за бюрократичната природа на социалната

политика покриват широк политически и времеви диапазон от социалнополитически мерки – от Бисмаркова Германия и Хабсбургска Австро-Унгария до популистките режими в Латинска Америка през 80-те години на миналия век и са обединени от това, че независимо от политическата си природа държавата обединява и поддържа политическата общност чрез постигането на социални цели. Този преход в изследванията има значение не само за обяснението на социалната политика, но и за преместването на изследователския фокус от „входа“ на публичното действие към „изхода“ от него – към обратната връзка на социалната политика със състоянието на политическата общност и нейните икономически, социални и политически характеристики.

Така стигаме да противоречивия въпрос за оценката на политиката и създаването на обратната връзка. Последната е свързващото звено между два последователни цикъла на публичното действие, но в същото време променя и в този смисъл създава нова среда за следващото разработване на политиките. Настоящата статия поставя въпроса за оценката на социалната политика в контекста на разбирането, че публичното действие не просто удовлетворява договора между политическите представители и определени обществени групи, но и твори обществената среда за следващото разработване на политиките. Затова оценката има значение. В повечето случаи тя се схваща като изследователски проблем и интересът се съсредоточава върху методите за оценка, източниците на информация за нея и достоверността на използваните данни и изводи. Оценката обаче е част от процеса на политиките и в нея има и чисто политически елементи, свързани с интересите и ценностите.

Ще аргументираме тезата, че оценката на социалната политика не е неутрална, а зависи от ценностите, които са заложили в нея. Индикаторите, чрез които се прави оценката са индикатори за постигане на целите, а те зависят от представата за „правилното“ развитие на общността. Така че политическият дебат за целите в търсене на научна аргументация продължава в дебат за оценката на политиката. За да се рационализира процесът на политиките търсенето на съгласие за целите следва да бъде съпроводено от изграждане на съгласие за критериите за оценка. Без това процесът на политиките се приближава до модела на „боклукчийското кошче“ (Cohen, March, Olsen, 1972) и губи рационалния си характер дори в случаите, когато в практиките са въведени и се прилагат рационални методи за изработване и осъществяване на политики.

Оценката на политиките като изследователски и като политически проблем

В науката за политиките е прието, че „преувеличавайки съвсем незначително можем да перифразираме сентенцията на Клаузевиц е да кажем, че оценката е продължение на политическото съревнование между груповите интереси с други средства“. Това обикновено се твърди за последващата (ex-post) оценка (Bovens, Hart, Kuipers, 2006, p. 321), но може да е вярно и за предшестващата (ex-ante). Приемането или отхвърлянето на горното твърдение попада в областта на по-общия проблем за рационалния характер на политиките като цяло и в частност на оценката на политиките.

„Рационална политика“ на пръв поглед е оксиморон. Всъщност не е и цялата наука за политиките от Ласуел досега се опитва да разработи рационални методи за управление на политиките, чрез които демократичният политически процес да доведе до ефективни спрямо публичните цели резултатите. В тази връзка въпросът за оценката има особено значение, защото на нея често се гледа като на рационализиращ сам по себе си фактор. В практиките обаче, процесът на оценка на политиката може да бъде толкова ирационален, колкото всеки друг етап от цикъла на политиките.

Оценката на политиките отговаря на въпроса „работят ли политиките, постигат ли те своите цели или не?“. Разбрана като изследователски метод, оценката се осъществява от експерти, независимо вътрешни или външни за организацията, и се прави чрез набор от

индикатори и предварително уточнени или изградени източници на информация за тях. При експертната оценка основният въпрос е за приложимостта на индикаторите и достоверността на информацията. Този спор поне на повърхността е научен и независимо от разделението и дебатите в науката, той протича по-лесно заради общата логика, основана на доказателствата.

Разбрана като етап в реално протичащия процес на политиките (Howlett, Ramesh, 1995), оценката поставя много по-сложни въпроси. Проблемът идва от невъзможността да се изработи набор от индикатори за ефективност на политиките, който общността като цяло приема и определя като приложим. В преобладаващата част от случаите заинтересованите страни дават собствена оценка, която се основава на различни очаквания за въздействието на политиката. Така процесът на оценка се дисперсира – появяват се множество участници като всеки от тях защитава в публичното пространство собствената си оценка, а изработването на оценката се подменя от политически спор за нея. В крайна сметка оценката, мислена като рационализиращ елемент, става фактор за ирационалност, който не само поставя под съмнение ефективността на политиката, но и съдейства за превръщането ѝ в напълно непрогнозируем процес, който има почни незабележима връзка с публичните цели, заради които е предприет.

Възможността за подобна ирационалност е заложена в самия характер и особеностите на въздействието на политиките (policy impact). Поне в три направления оценката на политиките се сблъсква с проблеми, заради нееднозначния, дори противоречив характер на въздействието от тях.

Въздействието на политиките се смесва и се проявява едновременно с въздействието на останалите социални регулатори и преди всичко на пазара в качеството му на естествен разпределител на ресурси и доходи. Не всички, а само една малка част от промените в общностите са резултат от въздействието на политиките. Промените са интегрални и идентификацията на действителният ефект на политиките е сериозно предизвикателство пред оценката и пред методите за оценка. В процеса на експертната оценка стои въпросът: „В каква степен политиките са причина за промяната в показателите за състоянието на засегнатата общност и на отделните групи сред гражданите?“. Разработени и прилагани са множество методи за отделяне на ефекта на различните регулатори (Van Den Bosch K., Cantillon B., 2006). Сред тях най-голямо разпространение имат експерименталните методи, чрез които се оценява развитието на общността без политиките, но при запазването на останалите тенденции, като се обособява контролна група, изключена от въздействието на предприеманите мерки. За политическия процес на оценка обаче, рационалните методи може и да нямат значение, в случай, че влиятелните участници в процеса се опитват да максимализират собствената си полза чрез публично оповестяване на доказателства за създадените ползи.. Така непосредствено свързаните с властта ще се опитват да разширят въздействието на политиките и да обяснят благоприятните промени в състоянието на общността чрез тях. Точно обратното – заинтересованите страни, които се стремят към властта, ще минимизират въздействието на политиките и ще обясняват благоприятните промени чрез влиянието на други регулатори. От гледна точка на политическото съревнование, това изглежда нормално поведение. От гледна точка на ефективното постигане на публичните цели, подобен спор за въздействието на политиката е по-скоро вреден, защото той подменя целите и предназначението на оценката и не позволява обратната връзка да се случи. Ако приемем, че държавата е самостоятелен участник в процеса на политиките, то можем да предположим, че административните лидери като правило са склонни да надценяват и разширяват благоприятното въздействие на политиките, както и да обясняват благоприятните промени като следствие от тях.

Още по-сложен от смесването на въздействието на различните регулатори изглежда въпросът за свързаните въздействия. Мерките се разработват, за да удовлетворят определена обществена цел. Въпреки че въздействието е целенасочено, то предизвиква и странични промени, които не винаги са желани. Така например жилищната политика създава пазарни предимства на определени фирми от съответния сектор и може да доведе до намаляване на търсенето на заетост в други сектори (случаят на Великобритания до началото на 80-те години). Създаването на заетост често води до нарушаване на равнопоставеността на половете и до неравномерното им представяне в различните сектори (случаят на Швеция от същия период). Оценката и управлението на рисковете са методи, които са разработени и се прилагат, за да минимализират съпътстващите публичните политики нежелания въздействия. Независимо от съществуването на непредвидими рискове или на рискове, които не могат да бъдат минимализирани, тези методи, въведени в практиките допринасят за ефективността на политиките. В политическия процес на оценка обаче, заинтересованите страни оценяват ефектите и преувеличават значението на желаните или нежеланите ефекти в зависимост от близостта си до отговорните публични власти.

Най-сложният проблем, свързан с природата на въздействията на политиката, е въпросът за непосредствените и косвените въздействия. Ако директните резултати се създават непосредствено чрез предварително планираните дейности, косвените ефекти зависят от фактори, които не са задължително контролирани от тези, които осъществяват политиките. Рационалните методи за оценка въвеждат критерии както за непосредствените резултати, така и за косвените, по-далечни и затова по-несигурни ефекти. В политическия дебат обаче, напредъкът по отношение на косвените ефекти, който като правило в голяма степен е ограничен, се използва, за да се оспорва ефективността на политиките. Точно обратното – административните лидери са склонни да ограничават оценката до непосредствените ползи. По този начин оценката от рационализиращ фактор отново се превръща в ирационален дебат, който намалява рационалността на процеса като цяло, защото е подчинен повече на интересите отколкото на аргументите и доказателствата.

Всъщност индикаторите за непосредствените ползи само привидно изглеждат неоспорими. Те са обект на дебат, често ожесточен, свързан с разбирането за необходимата, правилната или желаната посока на въздействие – за тази посока в общностите няма задължително съгласие. Очевидно е, че данъчната политика води до промяна в доходното неравенство. Съдържанието на тази промяна обаче, отговорът на въпроса „кои групи са засегнати от данъчното преразпределение?“ зависи от ценностите, от начина, по който отделните групи в рамките на общността разбират правилното развитие. За отговора на този въпрос се води спор, публичен дебат, а общите цели са резултатът от този дебат. Това променя разбирането за характера на оценката на политиките: кога данъчните политики са успешни? Когато намаляват доходното неравенство като цяло?; когато запазват доходите от пазарното разпределение на средните слоеве?; или когато запазват доходите на богатите слоеве? Оценката като метод създава доказателства за влиянието на политиките, но не дават отговор на въпроса за желаното влияние.

Тези проблеми, заложи в самата природа на въздействието на публичните политики, се проявяват не само в процеса на последващата оценка, но и при провеждането на предшестващата оценка. Двете оценки се различават както по мястото си в цикъла на политиките, така и по предназначението си. Последващата оценка, която беше взета предвид при горните разсъждения, се провежда след създаването на резултатите и има за цел да оцени действителните ползи от публичното действие и да формулира чрез рационални методи поуки, предназначени за следващото разработване (Rose R., 1993). Подобно предназначение се основава на тезата, че веднъж предприети и осъществени

публичните политики влияят на следващите действия, влияейки както на опита на участниците в политическия процес, така и на нагласите на заинтересованите страни (Neslo H., 1974). Предшестващата оценка от своя страна се прави преди осъществяването на политиките с цел да се сравнят алтернативни подходи и да се създадат доказателства, чрез които да се определи този, който в най-голяма степен съответства на целите. На пръв поглед този вид оценка е рационални по своя характер, защото тя се прави чрез предварително определени индикатори и набиране и анализ на достоверна информация за тях. Проблемът обаче, е в липсата на съгласие за целите на публичното действие, поради което две оценки с добросъвестно приложени методи могат да посочат противоположни политики като необходими. Обяснението не е в компетенциите на експертите, а в разликата в предварителните допускания, свързани с ценностите и разбирането за необходимата посока на публичното действие. Така например, ако сравняваме различни подходи към данъчната децентрализация, изборът между централизацията и децентрализацията на подходящия данък ще зависи от ценността, която придаваме на териториалното равенство в достъпа до услуги. Или ако трябва да се избира между алтернативни начини за финансиране на висшето образование, изборът ще е в зависимост от начина, по който йерархизираме непосредствената полза и разпределението на тази полза. Впрочем това е основната ценностна дилема при всяка предварителна оценка.

Всъщност с горните разсъждения не целим да опровергаем необходимостта от въвеждането на методите за предварителна и за последваща оценка в практиките за изработване и осъществяване на политиките. Напротив – тези методи са надежден начин за въвеждането в публичния дебат за политиките на позитивен подход, основан на доказателствата. Подход, който в условията на десперсирани властови ресурси, няма алтернатива. В същото време обаче, трябва да си даваме сметка, че всеки конкретен инструмент за оценка, освен позитивни методи, носи в себе си ценности, които се съдържат в предварителните допускания за това, кое е правилното развитие. Това би било проблем и много често е проблем заради липсата на съгласие за желаното развитие. В тези случаи оценката като рационален метод не може да компенсира слабостите на политическия процес и неспособността му за създаде съгласие за целите на развитие. В тези случаи оценката се използва като аргумент в защита на интереси, ценности, идеи и позиции и губи ролята си на рационализиращ фактор в процеса на политиките.

Алтернативни и/или допълващи се индикатори за оценка на социалната политика

В научната литература съществуват множество теории за развитието на практиките, обединени под общото наименование „социална политика”. За структуралистите функционалисти социалната политика е инструмент за приспособяване към естествените колебания в развитието на индустриалния капитализъм (Flora P., Heidenheimer A. J., 1981). За нео-марксистите това е отговор на властта на социалните промени и политическата мобилизация (Offe C. 1984). Без да навлизаме в теоретичния спор, за целите на настоящата статия приемаме неутралното към обяснението за развитието социалната политика определение, че това са „дейностите на държавата, които въздействат на социалния статус и жизнените шансове на групите, семействата и индивидите” (Skocpol, Amenta, 1986, p. 132). Заради промяната в следваните в началото на XXI век подходи на публичните политики, горното определение следва да бъде ревизирано и единственият субект на политиките според него да бъде заменен с идеята за публичното управление и наличието на множество публични и частни организации, наред с легитимната политическа власт и структурите на изпълнителната власт, които предлагат социални услуги със същото съдържание. Без да навлизаме в теоретичната обосновка на променената роля на държавата и появата на публично-частните партньорства (в широк смисъл), ще си позволим единствено да споменем, че прехвърлянето на публични функции към частни

или публични организации превръща резултатите от процеса и публичния контрол върху тях в изключително важен въпрос за ефективното публично управление. Дори доверието „на входа” в представителните институции да е факт, доверието на „изхода” и приемането на резултата не е гарантиран. Това е и един от аргументите за необходимостта от въвеждането и използването на рационални методи за оценка на политиките – информацията и доказателствата от оценката се превръщат в основания за политическа легитимност или за нейното отсъствие.

Въпросът обаче е, „в каква степен можем да изградим неутрален към интересите и ценностите инструмент за оценка, който надеждно да стабилизира политическия процес и неговата ефективност?”. И дали в процеса на политическата оценка заинтересованите страни не подбират тези данни, които удовлетворяват собствените им цели?

Съществуват поне няколко равнища от индикатори за оценка на въздействието на социалната политика. Тези равнища отговарят на равнищата в операционализацията на целите. Процесът на формулиране на целите е преход от общите към конкретните, непосредствено постигати цели. Оценката отразява операционализираните цели, като съдържа индикатори за постигане на всички цели, независимо от степента на тяхната абстрактност. За разлика от посоката на операционализация на целите – от общо към конкретно, оценката започва с идентификация на непосредствените резултати. Индикаторите, свързани с постигането на целите от по-високите равнища се постигат по-късно във времето и по-трудно – заради променящата се среда и влиянието на рискови фактори.

Горното твърдение е очевидно, ако говорим за рационални методи в процеса на политиките. В условията на рационален процес има само един инструмент на оценка, защото целите, заради които са предприети публичните действия са вече формулирани. В публичния дебат, в политическия процес, при който етапите в цикъла на политиките текат едновременно, всяка заинтересована страна въвежда собствени индикатори за оценка, които отразяват собствените ѝ ценности и свързаното с тях разбиране за целите на социалната политика.

Публичните власти – държавни и местни, в преобладаващата част от случаите въвеждат индикатори за изпълнение на планираните дейности. Този подход е изключително ограничен, защото той предполага, че предприетите политики са правилни и не ги поставя под съмнение. В този случай индикаторите, за които се набира информация са брой създадени работни места, брой квалифицирани или преквалифицирани лица и т.н. като основното съответствие, което се търси е съответствието между планирани и постигнати резултати. Обикновено не се въвеждат критерии за съотношение между новосъздадена полза и разходите за нейното създаване, тъй като се предполага, че оптималното съотношение е гарантирано в процеса на разработване и че процесът на осъществяване не може да промени плана. Поради особените практики на публичното управление в този тип оценки се въвеждат и индикатори за брой участници в процеса на постигане на целите. Тези индикатори са свързани с разбирането за правилните начини за постигане на планираните резултати. В най-общ план оценката, която правят публичните власти включва индикатори за непосредствените резултати и за начините за постигането им. Зад подобен „отчетен” подход към оценката се крие разбирането, че успешната политика е тази политика, която постига планираните резултати. Той в голяма степен отговаря на интереса на публичните власти да представят в благоприятна светлина действията си.

Този подход може да бъде разширен в две посоки. Подобно разширение може и да не доведе до противоречие с вече формулираните интереси на публичните власти, но задължително ще подобри процеса на публичните политики. От една страна индикаторите за непосредствените резултати могат да бъдат допълнени от индикатори за по-широки

въздействия – върху пазара на труда, върху конкретни сектори на заетост и т. н., както и от индикатори за дългосрочни въздействия – върху качествата на работната сила, миграционните процеси и т.н. Подобно разширения на индикаторите за оценка на политиките съответства на разбирането, че политиките трябва да постигат устойчив ефект и от гледна точка на рационалното публично управление необходимостта от тяхното включване в инструментите за оценка е очевидно. Използването им в оценката обаче, може при това с голяма вероятност да доведе до намаляване на общата оценка за успех на политиките. Широките, както и дългосрочните въздействия на политиките не само са по-ограничени, но са и по-несигурни, заради влиянието на допълнителни рискови фактори. В този смисъл използването на подобни индикатори с голяма вероятност води до създаването на аргументи за критика срещу публичните власти и може да доведе до влошаване на публичния образ и доверието в тях.

Втората линия на разширяване на минималистичния подход към оценката на социалната политика е свързан с въвеждането на индикатори за промяна в нагласите и очакванията на засегнатите от политиките групи, както и на общността като цяло. Използването на подобна група индикатори отговаря на разбирането за въздействията на политиката като обратна връзка със следващия етап на разработване. Следващото целеполагане зависи не само от степента на постигане на планираните резултати, но и от промененото състояние на обществото.

Интересите имат значение не само за определянето на индикаторите, но и за избора на методи за оценка. Публичните власти, които носят публичната отговорност за резултатите от политиките, нямат интерес от въвеждането на методи, които идентифицират действителните резултати от тях, отделяйки ги от въздействията на частните дейности и пазарните отношения. Подобен подход към оценката би намалил резултатът от политиките и тяхната ефикасност, защото в следствие на приложението му нетната полза както и стойността на публичните средства ще бъдат по-малки. За експертите това не би бил проблем, но подобни данни биха могли да бъдат тълкувани в публичното пространство по неблагоприятен за публичния образ на институциите начин.

Използването на „отчета“ като преобладаващ подход в административната оценка на политиките се подкрепя допълнително от преобладаващите практики в публичното управление. Целите на политиките се конкретизират в програмни цели, а те от своя страна в проектни цели и дейности за тяхното постигане. В крайна сметка се осъществяват изключително конкретни дейности, които имат неуловима връзка с целите, заради които са предприети. При този подход се разчита, че правилното разработване гарантира връзката между конкретните дейности и постигането на публичните цели. Не само че се подценява етапът на осъществяване, когато могат да възникнат непредвидени рискове, които да поставят под съмнение връзката на дейностите с целите, но и на формулираните цели се гледа почти като на закон, който не подлежи на промяна, въпреки че преформулирането им не само е възможно, но и наложително, ако има достатъчно основания да се подложи на съмнение вероятността за постигането им. При използваните подходи на публично действие, отчитането на изпълнението на дейностите за постигане на публичните цели е наложително и необходимо, както е било винаги след разделението на политическата от административната функция. Въпросът е, че то вече не е достатъчно – дори публичните цели да са формулирани коректно и в съответствие с политическата и научната логика, възможно е, а и в повечето случаи става така, че в процеса на осъществяване се появят проблеми, които променят очакваното въздействие. Тъй като политиките са ориентирани към резултата, процесът не завършва с взимането на решение, а със създаването на резултатите и оценката на ползата от тях. Така че отчетът за изпълнението на дейности на може да замени идентификацията на действителните ползи, което е целта на методите за оценка на политиките.

Налице е естествено разминаване между интереса на публичните власти и използването на дълбочинни изследователски методи за оценка, които да идентифицират действителните резултати. Решението на тази дилема обикновено се търси в независимата външна оценка, която се провежда от изследователски институти (институти за публични политики). Въпросът не е, дали наистина има независима от публичните власти оценка, при положение, че тя се възлага на външни изследователски организации или екипи чрез механизма на обществената поръчка. В случая същественият въпрос е има ли неутрална оценка, такава която не зависи от ценностите на този, който разработва инструмента за нея и анализира събраната чрез рационални методи данни. Логически погледнато – по-скоро няма.

Социалната политика в голяма степен потвърждава горното твърдение. Въздействията ѝ могат да се търсят в две посоки. Двете групи въздействия са свързани, но от гледна точка на социалната си насоченост са напълно противоположни, защото засягат интересите на различни обществени групи.

От една страна социалната политика влияе на цената на труда, на производителността на труда и на равнището на социални трансфери. От друга страна социалната политика въздейства на достъпа да социални услуги и на потреблението. В първия случай въздействията ѝ са концентрирани върху групата на работодателите, както и върху групите с относително по-високи доходи, формирани в резултат на пазарното разпределение. Във втория въздействията са съсредоточени върху наетите и върху групите с относително по-ниски доходи. Зад първия подход, който наблюдава или мери въздействията върху по-богатите групи, се крие разбирането за разходния характер на социалната политика и по-скоро ценностно обусловените идеи, че пазарът трябва да бъде максимално свободен, доходите да остават в тези, които могат и знаят къде да ги инвестират и т.н. Точно обратното, вторият подход към оценката на социалната политика съдържа разбирането, че социалната политика отговаря на важни обществени нужди и дори, че може да се използва като фактор за икономическо нарастване и развитие.

Независимите от публичните институции изследователски институти, които се занимават с оценка на социална политика следват в своите изследвания и анализи, собствените си ценности и разбирания за съдържанието на социалната политика. Така анализите на „либерално” мислещите институти въвеждат в анализите си индикатори, свързани с непосредствено създаваната полза и подценяват, дори абсолютно забравят ценността на социалните цели. Тези институти и изследователи надценяват приложимостта на анализа цена-полза (cost-benefit analysis) и са склонни на основата на изводи, направени чрез него да обосновават необходимостта от премахване на разходо-покривните осигурителни стълбове, на добавките към доходите от труд, на схемите за разпределение на печалбата, на нормата на печалбата, дори на автоматично действащите механизми за определяне на минималната работна заплата.

Точно обратното, изследователските институти, които приоритизират социалните цели (към момента техният брой е изключително ограничен), в оценката на социалната политика използват индикатори за социалните показатели: потребление, достъп до услуги, качество на живот. Зад този подход се крие разбирането, че социалната политика не е разход, а приход. В този смисъл, тя по-скоро е инвестиционна, отколкото разходна. Тези институти са склонни чрез данни да обосновават необходимостта от възприемане на тези инструменти, които индивидуалистично мислещите изследователи са склонни да отхвърлят: солидарни осигурителни режими, минимална работна заплата, обвързана с кошница стоки и услуги, инвестиции в квалификация и преквалификация.

Тези изводи обаче, както едните, така и другите, са само привидно научно обосновани, защото формулирането им е следствие от избора на метод за оценка, а той от своя страна приоритизира ценностите. Оценката е точен метод, но заключенията зависят

от предварителните допускания за „правилното“ развитие. В анализа на политиките алтернативните инструменти се оценяват от гледна точка на поне две цели – ефективност, разбрана като създаване на максимална полза и справедливо разпределение на ползата, която се нуждае от допълнително тълкуване, поради съществуването на множество линии на социално разслоение. Социалната политика е въздействие върху разпределението и потреблението и в този смисъл подценяването на справедливостта като цел на политиките, води не до отхвърляне на социалната политика като такава, а до подкрепата за минималистични инструменти, които допринасят за справедливото разпределение, само ако не влизат в противоречие с непосредствено създаваната полза и не оказват натиск върху публичните финанси. Това неби било така, ако справедливостта беше тълкувана поне като равностойна ценност.

Разбирането за социалната политика като въздействие върху разходите на работодателя от една страна и като въздействие върху доходите и потреблението на наетите от друга, въпреки пълната си противоположност се приличат по това, че и в двата случая като необходими се приемат активни политически мерки, които са в състояние да предизвикват промени по отношение на пазарните променливи. В този смисъл те остават „от другата страна“ на тезата за социалната политика като подпомагане, което има по-скоро остатъчен характер, въздейства върху неблагоприятните последици от пазарната саморегулация и по-скоро решава проблеми, отколкото постига цели. При подобно разбиране в оценката на политиката се използват индикатори за относителен дял на бедността в общността, към която мерките са насочени. Така например ЕС в процеса на стратегическо планиране прие три индикатора, които ясно определят общата социална политика като по-скоро остатъчна, въздействаща след пазара. Тези индикатори са следните: дял на хората, живеещи в домакинствата с много ниска интензивност на заетост, дял на хората под линията на бедност след социалните трансфери, дял на хората в крайна мизерия¹. Стратегическите цели включват още цел и съответно индикатор за постигането ѝ, свързани със заетостта. Последната обаче, се тълкува по-скоро като пазарна, отколкото като социална променлива, което само потвърждава горното твърдение за преобладаващото в европейската политика разбиране за социалната политика като остатъчна.

Съществува още едно – четвърто, разбиране за социалната политика, при което въздействията се планират и се търсят по отношение на разпределението на основните доходи – доходите от труд и от печалба. Това е подход, който в условията на дерегулация и децентрализация не се прилага, заради очевидното противоречие с политическите приоритети за икономическа свобода, конкурентоспособност и т.н. Този подход, широко прилаган в периода на западните социални държави е оставил институционални последици в старите членки на ЕС, особено в Германия и Франция. Така че той си стои като алтернатива, независимо от временната му забрава. Разбирането за социалната политика като набор от регулации, въздействащи върху формирането на доходите е свързано с използването на един основен показател за оценка – подходното неравенство, мерено чрез индикатори като Джини коефициент и Джини индекс.

Всъщност настоящата статия няма за цел да сравнява ценността на ценностите и да защитава либералния срещу колективистичния подход към социалната политика, нито свързаните с тях инструменти за постигане на социалните цели. Напротив, ние ги възприемаме като равностойни, признавайки че подходът, който публичното управление следва е резултат не от някаква научна истина, а от влиянията в общността. Проблемът, който поставяме е, че сблъсъкът на оценки за политиките – предварителни или последващи, не само че не рационализира процеса, но допълнително го обърква. Оценката

¹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators

не бива да подменя дебата за целите. Дебатът за целите е дебат на ценности. За да има рационализиращ ефект оценката трябва да се провежда в рамките на формулирани цели, след постигнато съгласие за тях. Иначе спорът за индикаторите подменя и дори прикрива спорът за целите.

Досега, за да защитим тезата, че няма неутрална към ценностите оценка на политиката, проследихме две нива в идентификацията на ползата от нея: оценката на изпълнението и оценката на въздействието. Съществува обаче и трето ниво, които особено се подценява в оценката на социалната политика, защото неговото разработване съдържа повече противоречия дори от тези, за които вече стана дума. Това е оценката на политиката чрез обществените нагласи.

Дилемите за включването на обществените нагласи в оценката на политиката са следствие от това, че социалната политика е въздействие върху разпределението и размяната на създавания в икономиката ръст. Поради това тя очертава разделителна линия между тези, които „плащат“ или са губещи от нея и тези, които получават директни плащания или услуги от нея. Този разделителен ефект на социалната политика се засилва в случаите, когато преимуществено се използват инструментите на социалното подпомагане. Когато се разширява използването на универсалните инструменти, най-вече – публичното предлагане на услуги, този ефект на изхода на политиките се намалява, но пък се увеличава неравномерното участие във финансирането на социалната политика на относително богатите слоеве и разделителната линия между гражданите отново е налице. Заради тази разделителна линия вероятността за преобладаваща обществена подкрепа и одобрение за социалната политика е почти минимална. Обичайното състояние на нагласите – тези, които поучават нещо от социалната политика смятат, че то е недостатъчно, а тези, които участват във финансирането на програмите (чрез осигурителни такси или чрез общото данъчно облагане) смятат, че мерките намаляват значително доходите им и затова са неблагоприятни за тях, превръща социалната политика в неефективна по дефиниция. Ако всички са недоволни от нея, как би могло да бъде доказана степен на постигане на целите?!

Всъщност обществените нагласи, дори и в условията на разделителен ефект на социалната политика, имат значение за процеса на политиките и въпреки че съществува опасност от създаване на доказателства за отхвърляне на предприетите мерки, участниците в процеса на политиките и особено публичните институции, трябва да са наясно с тях. Негативната обществена оценка затваря цикъла на политиките най-малко по два начина: като влияе на политическото поведение и чрез изборите променя политическите представители, но и като променя индивидуалното поведение на гражданите по такъв начин, че те престават да участват и да сътрудничат в процеса на постигане на публичните цели. Наличието на доказателства за преобладаваща негативна оценка на социалната политика налага преглед и преформулиране на целите и инструментите ѝ, дори в случаите когато експертните оценки показват приемлива степен на реализацията им.

Негативните обществени нагласи по повод на политиката като цяло или по повод на отделни мерки и програми, могат да бъдат използвани и по друг начин – не като повод за подобряване на процеса, а като част от политическото съревнование. При това, поради съществуващите естествени причини за преобладаващо ниска степен на удовлетвореност от социалната политика, използването ѝ за критика срещу политическия противник изглежда много лесна и удобна. Това подменя предназначението на оценката на политиките и я превръща във фактор, който не подобрява, а напротив – стимулира хаотичността на процеса. Оценката на социалната политика, дори и чрез индикатори и методи за установяване на обществените нагласи е необходима за извличането на поуки и за отчитането им при следващото проектиране. В същото време публичните власти са

склонни да я пропускат поради почти пълната невъзможност да се получат доказателства за одобрение и обществена подкрепа на мерките.

Опитахме се да докажем, че и на трите възможни равнища на оценка: отчет за извършените дейности, идентификация на въздействията, установяване на състоянието на обществените нагласи, съществуват естествени предпоставки, които поставят под съмнение неутралността и в този смисъл ползата от използването на оценката за подобряване на процеса на социалната политика и постигането на максимален ефект от нея на допустима цена. Често дебатът за целите на политиките, се крие зад спор за индикаторите и методите за оценка. Така един политически спор, спор за ценности привидно се превръща в научен спор. Това води до поставяне под съмнение смисъла от въвеждането на експертните методи в процеса на политиките. Всъщност проблемът не е в науката и експертизата, а в неправилното ѝ използване за политически цели.

Това, че няма неутрална към ценностите оценка, както и наличието на политическо съревнование чрез оценки за политиките, не означава, че тя не може да постигне рационалното си предназначение да допринесе за подобряване на процеса на политиките. Решението обаче, не е в разработването на нови методи, а в управлението на процеса на нейното използване. Поне три са необходимите предпоставки, които могат да допринесат за ползата от използването на оценката в процеса на политиките.

1. Индикаторите за оценка трябва да се въвеждат в практиките като част от процеса на разработване и формулиране на целите. Инструментите за оценка, които се състоят от индикатори и източници на информация за тях трябва да се приемат заедно с политическите документи: стратегии, планове, програми. Всъщност не е преувеличено твърдението, че целите не съществуват извън индикаторите за тяхното постигане, защото предполагат допълнително тълкуване и могат да станат повод за публично оспорване и критики.
2. Необходимо е да се създават авторитетни изследователски центрове, които да се занимават с оценка на политиките. Тъй като присъствието на подобни институти е от значение за процеса на политиките те трябва да се създават целенасочено на основата на конкуренция за публично финансиране, предназначено за създаване на институционален и изследователски капацитет за оценка. Не е възможно този процес да прочете чрез конкуренция за получаване на обществени поръчки за оценки на политики – по този начин публичните институции ще създадат по-скоро „свои”, макар и формално независими институти, които ще обслужват техните интереси. Веднъж създадени тези институти ще следват различни ценностни подходи при разработването на инструменти и методи за оценка, но ще се контролират помежду си чрез публичното оповестяване на резултатите от оценките.
3. Публичните институции трябва да подкрепят създаването на компетенции за оценка, работейки заедно с образователните институции и центровете за квалификация.

Заклучение

Рационалните политики са въпрос на процес, не на метод. Това е вярно за всички етапи от цикъла на политиките, включително и за оценката, която привидно в най-голяма степен изглежда механизъм за подобряване на публичното действие. Оценките могат да се различават по своята достоверност, но това е проблем за научен дебат. Дори и достоверни обаче, оценките се различават по ценностите, които стоят зад тях. Оценката установява степента на постигане на публичните цели, на предпоставя тези цели като необходими. Всяка оценка следва предпоставен ценностен подход, някакво разбиране за необходимото развитие на общността. Ако в засегнатата общност е постигнато съгласие за целите,

очертаният проблем избледнява. В общностите обаче, се води дебат за целите на публичното действие, в който различни от гледна точка на ценностите оценки се използват за аргументи.

Политическото използване на оценката особено личи в социалната политика, която поради разпределителния си характер създава нови разделителни линии в засегнатите общности. Изборът на индикатори за оценка в този случай много ясно е свързан с разбирането за съдържанието на социалната политика, както и с интересите на участниците в процеса на нейното изработване и осъществяване.

Ако приемем, че има политика (politics) чрез оценка за публичните действия, то това означава, че е необходима и политика (policy) на оценката. Подобна потика трябва да доведе до създаването на независими, авторитетни изследователски институти с капацитет за оценка на публичните действия. Съществуването на множество центрове на оценка естествено ще контролира достоверността на резултатите и ще минимализира влиянието на политическите интереси и ценностните различия върху тях.

ЛИТЕРАТУРА

Bovens Mark, Paul 't Hart, Sanneke Kuipers, 2006, *The Politics of Policy Evaluation*, in: Moran M., Rein M., Goodin R. E, (eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, pp. 319-336.

Cohen M. D., J. G. March, J. P. Olsen, 1972, *A garbage can model of organizational choice*, in *Administrative Science Quarterly*, 17, pp. 1-25.

Flora P., A. J. Heidenheimer, (eds.) 1981, *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick, NJ: Transaction

Heclo H., 1974, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale Univ. Press

Howlett M., M. Ramesh, 1995, *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press.

Offe C. 1984. *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge, Mass: MIT Press.

Rose R., 1993., *Lesson Drawing in Public Policy*, Chatham House.

Skocpol Theda, Edwin Amenta, 1986, *States and Social policies*, *Annual Review of Sociology*, 12:131-57.

Van Den Bosch K., B.Cantillon, 2006, *Policy impact*, in: Moran M., Rein M., Goodin R. E, (eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, pp. 296-319.