
ОПРЕДЕЛЯНЕТО НА ПРИЧИНИТЕ И ОБУСЛАВЯЩИТЕ ФАКТОРИ КАТО ЗАДЪЛЖИТЕЛНО УСЛОВИЕ ЗА УСПЕХА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ РЕФОРМИ

Александър МАРИНОВ*

The article considers a very important aspect of any reform – the convincing identification of the main causes and factors of reforms. The logic of this condition is followed with special focus on the role of ideas and political factors. Important part of the analysis explores the evidence based model of reforms.

ВЪВЕДЕНИЕ

Модификацията на социалното поведение на хората и обществената уредба винаги е предизвикана от някакви проблеми, разбирани най-общо като *значимо изменение в условията на съществуване на тези хора* (увеличаване или намаляване на народонаселението, природни или социални катастрофи, войни, икономически и политически кризи, големи открития, засилени контакти с други култури и т.н.). Това изменение прави старите правила и образци на поведение неефективни, респективно налага изработване на нови правила и образци.

Всеки проблем (изменение в условията на живот), пораждащ потребност от социална промяна, е исторически и културно специфичен и обусловен, т.е. възниква и протича в определено време и в определено социокултурно пространство. Тук трябва се отбележат две съществени последици. От една страна, тази зависимост от социално-историческия контекст се пренася и върху последващите промени, въпреки че не предопределя съдържанието и посоката им. От друга страна, всяко общество в зависимост от специфичните географски и социални условия разработва своя собствена система от норми, правила на поведение и колективни навици, които го отличават от другите общества или култури. Като прибавим и съответната обусловеност на подходите за търсене на решения на проблемите и на действията в тази насока, получаваме представа за полето от не напълно контролирани, еволюционни взаимодействия, които се определят като *траектория (пътека) на развитие* (Маринов 2016).

Ускоряването и усложняването на процесите на социална промяна на всички равнища – от глобалното до локалното, водят до все по-големи трудности при дефинирането на проблемите. Освен това дори когато изглежда, че са намерени адекватни решения на проблемите, нарастващата динамика води до все по-кратък „живот“ на решенията.

Тези особености на съвременния обществен живот обясняват – поне в някаква степен – защо през последните десетилетия се провеждат все повече реформи (или най-малкото се твърди, че това се случва). Разбира се, не бива да се подценява обстоятелството, че правенето на реформи (или просто говоренето за такива) се превърна в своеобразна политическа мода. Кристофър Полит и Герт Букерт много точно описват тази ситуа-

* Авторът е професор в катедра „Публична администрация“ на Софийския университет „Св. Кл. Охридски“ и катедра „Политически науки“ на Пловдивския университет „П. Хилендарски“, доктор по социология.

ция: „Въпреки че без съмнение реформи е имало и преди, промените след 1980 г. се отличават с непознат размах и политическа значимост. В някои страни бяха осъществени съзнателни опити за цялостно пре моделиране на държавата. На много места реформите са съпътствани с настойчиви твърдения на политиците, че дълбока промяна, изразена в рязко подобряване на постиганите от администрацията резултати, е едновременно необходима и постижима. Както никога досега, говоренето за реформи (...) се превърна в „мода“ в много страни, при това почти едновременно“ (Pollitt and Bouckaert 2011: 31).

Оттук следва поредица логични въпроси относно конкретните причини за надигналата се „реформаторска вълна“, които отразяват именно проблемите, налагащи изменения във функционирането на различните обществени сектори. Когато се говори за началото на една или друга реформа, е необходимо да се дадат ясни отговори относно:

- същността и генезиса на общите и специфичните за отделните държави проблеми и взаимовръзки между проблемите;
- конкретното отражение на проблемите върху дейността на обществото и отделните му подсистеми;
- осмислянето на проблемите и артикулирането им като мотиви (аргументи) за реформите.

Липсата на адекватно внимание към контекстуалните особености на причините и факторите на обществените реформи е една от основните причини за слабия напредък и острите спорове при оценката на ефектите от прилагането на различните модели на реформи в различни държави и култури. Опитите да се установи ефективността на един или друг подход или инструмент на реформите, без да се изяснят комплексните техни причини и условия, неизбежно остават неубедителни. Целенасочената интервенция в обществената система може да бъде проектирана и проведена успешно само ако се вникне в контекста, за който е предназначена. Именно контекстуалните вариации, сред които водещо място заемат причините, изходните условия и факторите, въздействащи върху хода на реформите, се очертават като основен обяснителен аргумент за наблюдаваните твърде различни последици от прилагането на един и същ нормативен модел на реформи (вж. по-конкретно: Bouckaert and Halligan 2008; Lynn 2006).

Кои са най-често наблюдаваните концептуални проблеми в посоченото отношение?

Първо, сравнително лаконично или твърде общо се характеризира изходното състояние на инициативите за реформи, като се говори за „критика на статуквото“, без да се развие цялостен и задълбочен анализ на проблемите, характеризиращи статуквото именно като *неслучайна изходна точка на реформите*. По този начин каузалното поле на реформите остава неструктурирано, което неизбежно затруднява адекватното изследване на целия по-нататъшен процес.

Второ, въпросът за *проблемите, разбирани като причини за административните реформи* („защо се предприемат реформи“), нерядко се смесва с въпроса за *конкретното съдържание на реформите* („какво се прави“, „в коя предметна област или върху какво се упражняват въздействия“).

Трето, изучаването на причините (проблемите) често се измества *от изследователския интерес към постигнатите резултати*. Така в края на краищата неизясненият проблемен статут на изходното състояние рефлектира върху предприеманите действия, а оттам и върху крайното състояние, което може да се окаже неподдаващо се на идентифициране. По образния израз на Полит и Букерт невъзможността да се отговори на въпроса „Успяхме ли?“ поражда колебания от рода на „Какво всъщност направихме?“, за да се стигне до обезкуражаващото „Какво точно искахме да постигнем?“.

ОБЩА ЛОГИКА НА ИДЕНТИФИЦИРАНЕТО НА ПРОБЛЕМИТЕ КАТО ПЪРВА ФАЗА В ПРОЦЕСА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ РЕФОРМИ

На първо място (ниво) *протичащите в една национална общност (национална държава) социално-икономически процеси* несъмнено представляват *едновременно* първопричина за необходимостта от реформи и комплекс от фактори, които влияят върху тяхното проектиране и осъществяване. Някои от тези процеси имат дълга предистория и са силно инерционни, други могат да бъдат ситуативно провокирани, по-пластични и да се поддават на известно коригиране.

Типичен пример за първия тип са *демографските процеси*. На пръв поглед не съществува силна връзка между състоянието на народонаселението и повечето обществени реформи, но това впечатление е подвеждащо. От една страна, поради нарастващия дял на възрастните хора много държави по света изпитват все по-големи трудности във връзка с цената и трудностите при предоставянето на все повече социални услуги. От друга страна, негативните демографски тенденции се отразяват пряко върху осигуряването на необходимите човешки ресурси за различните сектори (например в публичния сектор силно отражение има масовото пенсиониране на многобройните кохорти родени през 40-те и 50-те години на миналия век държавни служители, чието заместване за кратък период от време е много трудно).

Социално-демографските проблеми са твърде сложни и многообразни, но най-общо ролята им като причини за реформи се обвързва с последиците от промените в начина на живот на милиони хора. Сред тях трябва да се открият удължаването на очакваната продължителност на живота, изменените семейни модели (най-вече нарастващият дял на домакинствата с един родител или състоящи се от едно лице), спадащата раждаемост и редица други. Общата и устойчива тенденция е повишаване на изискванията към публично предоставяните или финансирани социални услуги преди всичко в сферата на здравеопазването, социалното и пенсионното осигуряване и социалното подпомагане. Увеличаващият се дял на възрастните хора спрямо цялото население предполага неизбежно и значително разрастване на социалните разходи, докато националните и глобалните икономически процеси упражняват натиск в обратната посока. Вече не са изключения случаите, когато националните публични финанси колабират под тежестта на огромните социални разходи, а милиони граждани се оказват лишени от приети за гарантирани права и придобивки.

Въпреки че не предопределя конкретния вид на реформите, социално-демографската динамика (например увеличаването на броя на пенсионерите или на безработните) упражнява силен натиск върху политиките и администраторите да овладеят кризата в системата. Обикновено в това отношение се обръща внимание на промените в конкретния начин, по който е организирано и управлявано предоставянето на социалните услуги, но често трансформациите засягат по-дълбоки пластове на процеса на политиките и отношенията между институциите и гражданите.

Примери за втория тип процеси, играещи ролята на причини за реформи, са *краткосрочните и средносрочните цикли на икономически кризи и подеми*. Тук без съмнение се открояват нестихващите дискусии относно последиците за обществените реформи от разразилата се през 2008 г. глобална финансово-икономическа криза. Кризата потопи повечето развити държави в отдавна забравена мрачна реалност – *голямо оряване на публичните разходи*, придобило печална известност като т.нар. „политика на остеритет“. В същото време натискът и очакванията за реформи съвсем не отслабнаха в сравнение с предходния „благодатен“ период, напротив, в някои отношения дори станаха още по-категорични.

Специализираните проучвания на връзката между широкоразпространената през последните години политика на остеритет и различните реформи са сравнително малоб-

ройни и не са успели да установят категорични доказателства за повтарящи се закономерности. Историческият преглед показва, че мащабни реформи са били инициирани както във времена на финансово-икономическо благополучие (реформата, известна като Национален преглед на изпълнението през първия мандат на президента Бил Клинтън в САЩ или реформите в началото на втория мандат на Тони Блеър като министър-председател на Великобритания), така и в условия на задълбочаваща се икономическа криза (първия етап на прочутите новозеландски реформи през периода 1984 – 1990 г.). Да не говорим за многобройните случаи (за съжаление България е сред тях) на опити финансовите кризи да се овладяват единствено чрез орязване на публичните разходи без никакви системни или съществени реформи.

Все пак съществуват някои обобщения относно ролята на финансово-икономическите кризи като причина или фактор, обуславящ осъществяването на реформи. От една страна, такива процеси влияят негативно върху инициирането и протичането на реформите поради невъзможността промените да бъдат „задвижвани“ с нови парични потоци, както и поради липсата на ресурси за финансово „успокояване“ на съпротивата на противниците на реформите в потенциално най-засегнатите сектори. От друга страна, публично признатото състояние на криза понякога улеснява масовопсихичното възприемане на по-радикални възможности за действие и по-дълбоки промени, които в „добри времена“ едва ли биха намерили място в обществения дневен ред.

Това, което често се подминава (или премълчава) при очертаването и публичното аргументиране на финансовата криза като причина за реформи, е, че *постигането на трайни и значителни икономии на публични средства чрез орязване на разходите е много трудно и поради това крайно рядко явление*. Както посочват Ендрю Дънсайър и Кристофър Худ, от десетките кампании за орязване на публични разходи във Великобритания през последните сто години една-единствена е довела до доказано устойчиво снижаване на разходите, а „при управлението на прословутата с пристрастието си по въпроса г-жа Тачър на шестата година централната власт е харчила повече средства от правителството десет години по-рано“ (Dunsire and Hood 1989: 169).

Освен това налице е *остро противоречие между различните елементи на каузалната и факторна роля* на финансовата криза като причина за реформи. Фискалната логика диктува да се налага възможно най-голямо или поне значително орязване на публични разходи. Политическата логика обаче доказва, че от такъв подход съществено ще пострада ефективността на ключови политики; в допълнение голямата непопулярност на мерките ще доведе не само до загуба на електорална подкрепа, а и до риск от дълбоки сътресения на политическата система. Процесите и развързката на събитията в Гърция, Испания, Португалия и други държави изцяло потвърдиха това теоретично допускане.

Но има нещо още по-лошо. Възможно най-унищожителната оценка за всяка реформа е, че платената огромна икономическа и социална цена в резултат на наложената политика на остеритет се е оказала напразна. Например световнопризнати учени, като Джоузеф Стиглиц, Пол Кругман и Тома Пикети, отдавна предупреждаваха, че наложената на Гърция „програма за реформи“, всъщност изразяваща се изключително в орязване на публични разходи, ще доведе до катастрофа, а през 2014 г. пропадането в пропастта стана факт. Ето какво писа Кругман в една своя популярна статия в „Ню Йорк Таймс“ в навечерието на гръцкия референдум през 2015 г.: „Често чувам твърдения, че Гърция не е изпълнила обещаното пред Тройката „затягане на колана“. Нищо не би могло да бъде по-далеч от истината. Гърция наложи свирепи ограничения на публичния сектор, оряза жестоко заплатите в държавната администрация и социалните придобивки. Публичните разходи бяха намалени много по-драстично, отколкото предполагаше оригиналното стендбай споразумение – с 20 на сто в сравнение с 2010 г. И въпреки това проблемите на Гърция са по-жестоки, отколкото преди старта на програмата. (...) Ако Тройката наистина действаше реалистично, щеше да разбере, че иска невъзможното. Две години след стар-

тирането на споразумението Международният валутен фонд направи справка колко подобни програми, разчетени да покрият дълг чрез строги икономии без никакво дългово облекчение и инфлация, са били успешни. Отговорът бе – нито една“ (Crugman 2015).

Диагнозата не се свежда само до неправилно идентифициране на проблема или до избор на неадекватни мерки за неговото преодоляване (социално-икономическата криза обикновено не е предизвикана само от прекалени и ненужни разходи и не може да бъде решена единствено чрез икономии). Още по-неправилно е да се обосновава необходимостта от дадени реформи чрез задачата за постигане на самоцелна икономичност. Дори за съкращаването на публичните разходи (в т.ч. на разходите за администрацията) да се прилагат по-прецизни подходи и инструменти,¹ това не отменя големия въпрос дали няма да се стигне до критично снижаване на ресурсите, необходими за реализиране на ключови публични ценности.

В допълнение акцентирането върху финансовата криза като причина (или повод) за реформи има верижно отражение върху редица други инициативи, предназначени да решават други, не по-малко важни, а може и по-съществени, обществени проблеми. Типичен пример за това е бумеранговият ефект на орязаните разходи за социални програми във Великобритания от първото правителство на Дейвид Камерън. В края на 2010 г. британският кабинет обявява програма за съкращаване на 81 млрд. паунда публични разходи за срок от четири години. Преките последици са закриване на половин милион работни места в публичния сектор, допълнени с косвено предизвикана загуба на повече от 700 хил. работни места в частния сектор, зависими от публични разходи и договори за изпълнение на публични услуги. Има обаче и други, още по-сериозни косвени последици. В резултат на орязаните разходи са официално прекратени или фактически замразени стотици програми, стартирани от лейбъристкото правителство, насочени към превенция на младежката престъпност, употребата и зависимостите от упойващи вещества, ко-продуцирането на публични услуги в сферата на семейните грижи, доболничната помощ, образованието, интегрирането на имигрантите и др. Това на практика компрометира редица съществени реформи в социалната област. Според редица изследователи именно в тези крайни мерки на остеритет се крият поне част от причините за маргинализирането и радикализирането на големи капсулирани общности от подрастващи – второ и трето поколение деца на имигранти.

Последното десетилетие дава редица примери как независимо от обществените очаквания и поетите политически ангажименти държавните ръководства са принудени да се отказват от публични разходи, „оценени като неразумни“ от световните финансови пазари. (Неслучайно поставям израза в кавички, тъй като начинът и движещите сили на тази преценка са доста противоречиви, както например убедително обяснява Тома Пикети в едно свое интервю, красноречиво озаглавено „Някои направиха пари от гръцката криза“.)

СПЕЦИФИЧНО ЗНАЧЕНИЕ НА ИДЕЙНИТЕ И ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПРИЧИНИ И ФАКТОРИ ЗА РЕФОРМИТЕ

Малцина биха оспорили, че като основна група причини, фактори и условия за осъществяване на обществени реформи се очертават *особеностите на политическата система, процесите в политическия живот и идеологическите тенденции* в даденото общество. Обикновено при разглеждането на тази зависимост се открояват структурни, културни и процесуални аспекти на политическите отношения, като:

¹ Като пример за такива се посочват подходите за съкращаване на разходи чрез иновации, които предлагат възможности за оптимизиране на съотношението вложени ресурси – постигнати резултати, без да налагат снижаване на изискванията към крайния обществен ефект от административните дейности.

- конституционно установената държавно-политическа уредба;
- особеностите на устройството и функционирането на изпълнителната власт;
- преобладаващата политическа култура, която дефинира приемливите и неприемливите ценности, интереси и поведенчески образци в обществения живот;
- многообразието и „пропускливостта“ на каналите, чрез които идеологическите влияния и експертните идеи за реформи могат да навлизат в политиката (в някои държави тези въздействия са монополизирани от малки и сплотени елитни групи, докато на други места се наблюдават значителен плурализъм, конкуренция и капацитет за критично възприемане на лансираните идеи).

Преди всичко обуславяща роля играят някои *трайни структурни характеристики на политическата система*, които пораждат или стимулират едни, а възпрепятстват други замисли и действия за обществена трансформация. Например в някои държави конституционната уредба силно затруднява извършването на съществени институционални промени (Германия – на федерално равнище), а в други възприетата законодателна практика облекчава и дори поощрява политическите амбиции за инициране на мащабни реформи от изпълнителната власт (Великобритания). Това може да има както позитивни, така и негативни последици, особено при силов тип управление – характерна илюстрация е решението на Маргарет Тачър през 1986 г. да премахне органа на самоуправление на „голям“ Лондон и шест районни съвета поради активното им противопоставяне на провежданата от нея политика. Обикновено британският премиер няма проблем да мобилизира единна парламентарна подкрепа за замислените промени за разлика от американския президент, който трябва да полага специални усилия за консолидиране в полза на инициативите си на отстояващи независимостта си и вплетени в различни групи по интереси законодатели.

По-нататък следва да се посочи, че *отношенията между политическите субекти, обусловени от типа партийна система*, също имат съществено отражение върху насоките и съдържанието на предприеманите реформи. Обикновено в системите от консенсуален тип (като скандинавските) проектите за реформи изискват по-сериозни и продължителни усилия за постигане на баланс и съгласие, но за сметка на това могат впоследствие да разчитат на по-широка и устойчива парламентарна и публична толерантност и подкрепа. Типичните двупартийни системи предлагат възможност за по-решително прокаране на политическите намерения, но генерират противоречия и конфликтност, които по правило са неблагоприятен фактор за осъществяване на мащабни реформи. Ако допълним посочените особености с техните закономерни взаимовръзки с електоралните процеси, политическата култура и административните традиции, можем да обясним до голяма степен „по-спокойния“ характер на публичните дискусии и тенденцията към постигане на съгласие при реформи в северноевропейските държави.

Но политическата обусловеност на административните реформи не се изчерпва с трайните структурни характеристики на държавно-политическото устройство. Особено внимание заслужава *отражението на партийните програми и други елементи от идейно-политическия живот на обществото*. Този тип факторна зависимост има своите логични основания и може точно да се илюстрира с двупластовото отношение на партиите към *държавата и нейната администрация*. От една страна, всяка партийна идеология – независимо дали е експлицитно структурирана и открито призната за такава – конструира някаква (по-активна или по-ограничена) фундаментална роля на държавата за функционирането и напредъка на обществото, а това неизбежно се пренася и върху съответната партийна доктрина за големината, правомощията и състава на държавния апарат. Постигането на големите цели на партията се обвързва съвсем логично с успешното изпълнение на ключови задачи, поставяни пред администрацията; стремежът те да бъдат реализирани възможно най-ефективно и ефикасно често поражда идеята за необходими съществени промени в държавната служба, включително с оглед на нейната по-добра уп-

равляемост. Това е деликатната сфера на вечните спорове за допустимата степен на „политизация“ на администрацията, вкл. с оглед на проектирането и осъществяването на административни реформи.²

От друга страна, отношението към администрацията има и чисто символен характер: чрез изразените и прилагани намерения за преобразуване на администрацията партиите отправят определени послания към обществото, за да укрепят доверието и подкрепата за декларираните (и за скритите) цели на своята политика. Трудно може да се намери предизборна или друга партийна програма, в която да не се говори за „ограничаване на бюрокрацията“, „намаляване на административните формалности“, „децентрализация“, „прехвърляне на властта по-близо до хората“, „съкращаване на раздутите чиновнически щатове“ и т.н. Понякога тези послания са подкрепени със сериозни анализи и разумни практически намерения, но нерядко се опитват да експлоатират широко разпространените в някои общества (включително и в българското) негативни стереотипи и стигми за „лошите бюрократи“.

Не трябва да се подценява и обстоятелството, че независимо от всички твърдения за „края на идеологиите“ голяма част от политическите импулси за административни реформи имат *силен идеологически заряд*. Най-характерен е примерът с формирането на обществените предпоставки за бързото навлизане и налагане на постулатите на Новия публичен мениджмънт. Ако до средата на 70-те години на XX век държавното управление е широко възприето като основен двигател на общественото развитие, изведнъж настъпва рязък обрат – администрацията започва да се описва като скъпо струващо бреме, а в обществото си разгръща съзнателно налагане на негативни представи за нея. Развивайки оригиналната идея за „стигмата на бюрокрацията“, социалният психолог Дончо Градев пише: „Промените, започнали с конкретни идеи за решаване на проблеми като нарастващите бюджетни дефицити и последиците от глобалната рецесия, прерастват в широка кампания за ограничаване на периметъра на намеса на държавата. Тя се обосновава с морални, конституционни, идеологически и прагматични съображения, но има и своите типични масовопсихични особености, които водят пряко към активизирането на стигмата на бюрократа“ (Градев 2010: 351). Градев посочва като ярък пример за придобиващия по това време популярност „антибюрократичен манифест“ речта на президента на САЩ Роналд Рейгън при встъпването му в длъжност през 1980 г., в която в частност се казва: „В днешната криза държавното управление не е решение на нашия проблем, то е проблемът. Време е да констатираме и да преобърнем тенденцията на разрастване на управлението. (...) трябва да го накараме да работи – да работи с нас, а не върху нас; да стои редом до нас, а не да ни възсяда“ (Градев 2010: 85).

При изготвянето и осъществяването на програмите за управление партиите често отделят специално място на заложените в своите политически и предизборни послания идеи за трансформиране на конкретни елементи на администрацията – създаване на нови структури, сливане, разделяне или премахване на съществуващи публични организации, промени в системите за управление на човешките ресурси, въвеждане на нови механизми за управление и координация на изпълнението и др. Обикновено тези целенасочени промени се обосновават с необходимостта да се осигурят условия за провеждане на ключови политики, залегнали в поетите пред избирателите ангажименти, но не са изключение случаите, когато се преследват други политически, корпоративни и дори лични цели.³ Дори да са предприети с най-добри намерения, подобни изолирани несистемни и

² Относно различните аспекти и последици на политизацията на администрацията, в частност най-неприемливите форми на директен партиен патронаж и клиентелизъм (Вж. по-подробно: Маринов 2014).

³ В българската практика са добре известни случаи, когато се правят промени в изискванията за заемане на определена длъжност, извършват се структурни промени в дадена администрация и дори се предприемат мащабни реорганизации с цел дадено лице да може да заеме определена позиция (или да бъде отстранено от нея).

епизодични промени рядко имат трайни положителни ефекти и по-скоро затрудняват, отколкото подпомагат провеждането на политиките, в името на които са иницирани.

Отдавна е отминало времето, когато „голямата“ политика, вкл. намеренията за реформи, са били творение единствено на политическите ръководители или на тясното ръководно ядро на партиите. Днес идейните и интелектуалните импулси за целенасочена промяна идват от много по-широк кръг източници и протичат по различни канали. Сред тях могат да бъдат посочени:

- идеите на активисти и симпатизанти на партиите (най-често организирани на основата на определени професионални интереси), придвижвани до партийните ръководства чрез демократичните механизми на вътрешнопартийните дискусии (ако и доколкото те функционират задоволително);

- предложенията на конкретни обществени групи и слоеве, най-често обединени в движения или други организирани форми (както подкрепящи дадена партия, така и с протестен характер), които се разпространяват и отстояват в публичното пространство;

- проектите и натискът на бизнес кръгове, които с готовност подкрепят една или друга партийна инициатива за реформи, стига тя да благоприятства техните корпоративни интереси, а понякога излъчват свои представители в различни експертно-консултативни органи и в съветническия апарат на изпълнителната власт (типичен пример е президентската администрация на САЩ през двата мандата на Роналд Рейгън и по-късно при вицепрезидента на Клинтън Ал Гор, както и поставянето на висши позиции на т.нар. „олигарси“ през последните години от управлението на президента на Русия Борис Елцин);⁴

- накрая, но, разбира се, не на последно място по значимост, следва да се отбележи въздействието на влиятелни академични и консултантски общности и школи (най-видимо е влиянието на направлението, известно като „теория на публичния избор“, върху политическите и управленските параметри на Новия публичен мениджмънт в Нова Зеландия, Великобритания и САЩ през 80-те и 90-те години на ХХ в., но не бива да се подценява засилващата се днес популярност в редица политически среди на теоретичните концепции за мрежите, кооперативните стратегии, копродуцирането на политики и „интегрираното управление“ (*joined-up government*)).

Въпреки че не представляват напълно ново явление, посочените канали за пренасяне на идеи за реформи към партийнополитическите и държавните ръководства функционират по качествено различен начин в условията на *съвременната медийна среда*, и най-вече на *новите информационни и комуникационни технологии*. Ако през миналите две-три десетилетия се наблюдава постепенно нарастване на влиянието на идеите за реформи чрез каналите на традиционните печатни и електронни медии, през последните няколко години е налице драматичен скок на възможностите за акумулиране на енергия за натиск върху политиките. Въпреки че обикновено за пример се дават постиженията на различни протестни движения, има все повече случаи, в които интернет и новите социални мрежи създават условия за бързо разработване и материализиране на проекти за реформи.

Може би най-впечатляващата илюстрация е нашумялата исландска инициатива за „краудсорсинг на Конституцията“ (игра на думи, перифразираща термина „аутсорсинг“ и буквално преводима като „предоставяне на Конституцията за разработване от тълпата“). В този случай новите интернет технологии дават непознати възможности на самоорганизиралите се граждани да поемат контрола върху промяната в публичното управление, в случая – за преодоляване на банковата и политическата криза в Исландия през периода 2009 – 2012 г.

⁴ Тук трябва да се прибави и официалното представителство на бизнес организациите и синдикатите в законово уредените почти навсякъде трипартитни механизми на партньорство.

В същото време трябва да се отбележи, че изискванията и влиянието на гражданите като причина за осъществяването на реформи имат неизбежни ограничения. От една страна, с изключение на прякото предоставяне на масовите публични услуги, промените в дейността на публичното управление рядко попадат във фокуса на вниманието на мнозинството от гражданите. От друга страна, особено когато става сума за реформиране на конкретни структури и функции, повечето членове на обществото имат за тях само най-обща представа, и то главно за видимата им част, като гишетото в данъчната администрация или контролорите в публичния транспорт. Поради това е нереалистично да се очаква, че от страна на обществеността биха постъпили подробни и аргументирани искания за реформи, което не означава, че няма да бъде осъществяван натиск за преодоляване на такива хронични слабости на услугите, като мудност, ниско качество или бюрократичен произвол. Тук проблеми нерядко възникват поради липсата на ясна и точна представа за необходимостта от някои елементи на стриктните административни процедури, както и поради посочената по-горе тенденция „чиновниците“ да се възприемат в най-черни краски.

Когато обаче определен сериозен системен недостатък в дейността на управлението доведе до тежки или трагични последици (човешки жертви, големи материални щети или сериозно нарушаване на конституционни права на гражданите), социалната енергия може рязко да повиши интензитета на въздействие на други от изброените причини за реформи. Един от добре проучените подобни случаи е разгърнатата се сериозна обществена дискусия след тежък инцидент в склад за пиротехнически изделия в холандския град Еншеде; в хода на дебатите са предоставени убедителни доказателства за недостатъците на прекалено либералния режим на контрол върху общоопасните средства, вследствие на което настъпват съществени регулаторни промени.⁵

Разглеждайки цялостната тенденция на засилване на обществените влияния като фактор, влияещ при взимането на решения за реформи, още преди около 20 години Винсент Райт пише: „Реформите на публичната администрация вече са на мода и нито едно уважаващо себе си правителство не може да си позволи да игнорира тази тема. Въпросът как се наложи тази мода сам по себе си представлява едно от най-интересните предизвикателства към изследванията на публичните политики. Част от отговора вероятно се крие в новите механизми на дифузия на идеите за реформи, включващи национални и международни фактори. Сред тях се открояват влиятелните висши служители на международни структури, които активно поощряват разнообразни срещи и инициативи на политици, администратори, представители на академичните среди и т.нар. „политически предприемачи“, въпреки че ентузиазмът за реформи някак странно изчезва на прага на същите тези международни организации“ (Wright 1997: 8).

Тази констатация на Райт дава основания с голяма сериозност да се постави въпросът за качеството и мотивацията на многобройните научни (или представяни за научни) идеи, които играят ролята на изходен импулс или най-малкото като повод за редица реформи. Редица автори твърдят, че разработването и пазарното предлагане на експертни идеи за реформи съставляват един от най-динамично нарастващите бизнес сектори след средата на 80-те години на миналия век. Наред с авторитетната теоретична и приложна продукция на утвърдени учени и автори, като Дракър, Питърс, Кристенсен, Полит, Букерт и редица други, светът е кръстосван от многобройни „търговски пътници“ с готови рецепти за реформи за всяка държава и за всеки сектор. Качеството на продукцията им, за което може най-често да се съди по неутешителните крайни резултати, може да бъде илюстрирано със следния кратък анекдот, разказан на автора от известен полски поли-

⁵ За съжаление, този тип активизиране на гражданската енергия не винаги успява да подтикне политиците и висшите администратори да извършат необходимите промени с цел предотвратяване на нови инциденти. Типичен пример в България са множеството пътни злополуки с деца и поредицата тежки инциденти в частни предприятия за утилизация на боеприпаси; въпреки големия брой човешки жертви и огромните материални щети както безпристрастните експерти, така и обществеността е убедена, че всичко продължава по старому.

тик на прехода, споделящ критичното отношение към „вносните“, неподлежащи на съмнение рецепти за реформи:

Котката преследва мишката с недвусмислени намерения. Измъквайки се с отчаяни усилия от острите ѝ нокти, мишката забелязва кацналия на едно дърво бухал и се обръща към него с отчаяна молба:

– Бухале, ти си най-мъдрото същество в гората, кажи ми, има ли начин да се спася?

Без да се замисля бухалът отвърща:

– Да, има бърз и евтин начин да се спасиш – превърни се в куче.

Усещайки отново опасната близост на котешките нокти, мишката се провиква:

– Но как да стане това? Кажи ми как да се превърна в куче!

На което бухалът отговорил:

– А, това не знам, аз съм само експерт.

Разбира се, възприемането на различни съмнителни „вносни“ препоръки за реформи, в т.ч. по чисто идеологически, лобистки или „модно-репутационни“ съображения, е отговорност преди всичко на официалните ръководители и управленски органи на държавата. Наличието на политически и експертен потенциал за оценка на достойнствата и възможните последици от предлаганите проекти за реформи е част от задължителните условия за възлагането на големите отговорности на публичното управление. Но много важна роля и отговорност имат учените, научните и образователните институции, професионалните общности на хората, чието призвание е създаването на научно знание.

ЗНАЧЕНИЕТО НА НАУЧНИТЕ ДОКАЗАТЕЛСТВА КАТО АРГУМЕНТ ЗА РЕФОРМИ

В съвременните изследвания по проблемите на реформите се обръща особено внимание на *решаващото място на научните знания и научните методи при проектирането и провеждането на целенасочени обществени промени*. Вярно е, че една научна теория или емпиричният анализ от значимо изследване сами по себе си рядко могат да изиграят ролята на първопричина на дадена реформа. За да упражнят съществено влияние, научните резултати трябва да се „преборят“, за да заемат своето място във фокуса на публичното управление наред с идеи и предложения, генерирани от други източници. Успехът в това отношение не е гарантиран, той зависи от редица икономически, политически, идеологически, културни и психологически фактори, а нерядко – и от случайни събития. Освен това съществена роля играят и определени властови интереси – известен е афоризмът на Кейнс, че „правителствата най-много мразят да са добре информирани, защото това прави процеса на взимане на решения доста по-труден“.

И все пак, когато се говори за нарастващото влияние на научните постижения като причина и фактор за реформи, вече е невъзможно да се пренебрегне една съществена обективна предпоставка, а именно усложняването на взаимоотношенията между публичното управление, от една страна, и обществото и икономиката, от друга. Все повече обществени сфери, респективно реформите в тях, зависят в голяма степен от систематичното производство и използване на научни знания (вж. по-подробно: Маринов и Градев 2011: 20 – 23). Например възможността за преход от икономически растеж към качество на живота се осигурява най-вече от новото знание и неговото приложение. Същото е валидно за движещите сили на напредъка в редица сектори – от съвременното здравеопазване до модерната военна мощ. Съвременните културни образци на осмисляне на държавното управление също поставят императивен акцент върху представянето на научни доказателства за избора на прилаганите политики и аргументиране на тяхната ефективност чрез научно удостоверени практически резултати.

От друга страна значими промени настъпват и в самото общество. Днешните граждани са по-образовани, знаят повече и имат по-голямо доверие в себе си, отколкото хората от предишните епохи. Те използват най-различни видове приложни научни знания и

доказани от науката факти във всекидневието си – от избора на подходяща диета до взимането на семейни икономически решения – и затова очакват същото от онези, които ги управляват. Обществеността вече не е склонна да приеме, че властта може да функционира на основата на интуицията или импровизациите на малцина, още по-малко да ги смята за дар на провидението.

В това отношение особено значение имат засилването на информираността и разширяването на публичния достъп до информация. На практика в най-различни области – от здравеопазването до климатичните промени, все повече граждани имат достъп до не по-малко надеждна информация, отколкото управляващите, поради което едва ли биха толерирали правителство, което игнорира доказани факти и потвърдени научни теории.

В частност наред с нарастването на ролята на научното знание в реформите на публичното управление се променят насоките и инструментите за реализиране на тази тенденция – посредством сложна и разширяваща се мрежа от институции, практики и идеи. Тази мрежа без съмнение ще се активизира в обозримо бъдеще чрез разрастването на независимите теоретични и приложни изследвания, които стават все по-достъпни за управлението. Все повече стават субектите, способни и готови „да казват истината на властта“, важно е тя да е способна и да има желанието да ги чуе.⁶

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В обобщение на анализа относно причините и факторите на обществените реформи могат да бъдат формулирани следните *изводи*:

Първо, видимото нарастване на интензитета на обществените реформи през последните три десетилетия се дължи на сложен комплекс от социално-икономически, политически и идейни причини, действащи в условията на глобализация както на национално, така и на международно ниво.

Второ, тези причини се намират в постоянно и многопосочно взаимодействие, като конфигурацията на тяхното влияние се определя в решаваща степен от социокултурните условия в отделните общества.

Трето, силите, които действат като причини или фактори, предизвикващи (стимулиращи) реформи, срещат естествено и като цяло неизбежно *противодействие* от разнообразни влияния, които могат да бъдат систематизирани в три основни групи:

- активна съпротива срещу конкретни предлагани инициативи за реформи, кореняща се в *засегнати организирани (корпоративни) групови интереси*;

- относително по-пасивна (но подлежаща в критични моменти на радикализация) съпротива от широки обществени слоеве поради *последствията от реформите за установени баланси в социалните права и придобивки*, въплътени в представите за социална справедливост;

- критика и възражения от средите на самото публично управление срещу начина, които се преценяват като нереалистични, недообмислени или игнориращи съществени негативни последици за обществото, неговите ценности и етически принципи.

Тези групи на съпротива могат отчасти да се припокриват, но в същността си имат различна природа и механизми на пораждаване и протичане.

Четвърто, причините и факторите, действащи за и против реформите, не бива да се разглеждат единствено като съзнателни, целенасочени явления, дело на конкретни индивиди и групи хора. Всяка реформа е „потопена“ в много *широка и сложна каузална среда*, която има своя собствена, независима от волята на един или друг субективен фактор

⁶ В този смисъл особена роля придобиват идеите на Аарон Уилдавски за „необходимостта да се говори истината на властта“ (Вж. по-подробно: Wildavsky 1979: 12 – 34).

еволюционна логика на функциониране, въпреки че в крайна сметка се манифестира във и чрез поведението на човешките индивиди и общности.

Така например всяко общество, вкл. неговата политическа и административна система, има утвърдени писани и неписани „начини на правене на нещата“, ценностно закодирани в закони, регулации, етически норми, социални навици. Тяхната промяна съобразно определени формулирани цели обикновено изисква някакъв импулс на политическа и управленска воля, но този импулс не е в състояние да породии бърза трансформация, а много често сам по себе си е недостатъчен за изменение на статуквото. Причините и факторите на реформите неизменно имат свой ценностен компонент (и интерпретация), което означава, че предизвикват необходимост от пребалансиране на интересите в обществото, а много често и от *преформулиране на публичния интерес*. Тази нова конфигурация изисква определено време, за да бъде обществено възприета, и то при много прецизно проектиране и реализиране, да не говорим за случаите на допуснати пропуски и грешки, които са по-скоро правило, отколкото изключение.

Пето, по-доброто разбиране на причините и факторите на реформите задължително изисква *системен подход, чрез който да бъдат установени веригите от очаквани и странични ефекти*. Почти всяка реформа, дори да е ограничена в определен обществен сектор или подсектор, инициира множество последици за редица други сектори; позитивните ефекти в едно направление често са съпътствани с негативни отражения в други. Иначе казано, всяка реформа се отличава с определена *цена, която е обусловена в голяма степен от природата на генериращите я причини и фактори* и която неизбежно трябва да бъде платена, дори да бъде сведена до по-приемливи измерения. На свой ред анализът на релацията „причини – последици – цена“ би могъл да даде известна представа за реалистичните измерения на вероятната скорост и дълбочина на реформите. Илюзиите, че реформите, особено тези, предизвикани от сериозни обществени причини, могат да се осъществят на принципа на „безплатен обяд“, неизбежно се заплащат, макар и невинаги от онези, които са ги „поръчали“.

Шесто, еволюционният контекст, в който разглеждаме всяка реформа, изисква да се осъзнае, че пораждащите я причини не налагат по необходимост пълно „демантиране“ на съществуващите към момента структури и процеси. По политически, психологически и други причини реформаторите често преувеличават мащаба и драматизма на необходимите промени, като са склонни да обосновават (и оправдават) радикализма си с „обективни причини“ от икономически, финансов, политически или международен характер. Разумният и предлагащ по-високи шансове за успех подход възприема по-умерена гледна точка към каузалната обусловеност на реформите – не неизбежно „разрушаване до основи“ и „започване на чисто“, а създаване на предпоставки за „отлагане на нови пластове“ и вплитане на новите идеи и практики в заварената политическа и социална тъкан. Както пишат Марч и Олсен, всеки реформатор е изправен пред „археологически терен с гъста мрежа от артефакти на минали борби и споразумения, сред които трябва да се движи с мъдра предпазливост“ (March and Olsenn 1995: 205).

Съществен аргумент в полза на очертаната подход е наблюдаваното през последните години преосмисляне на понятието „зависимост от предходното развитие“ (*„path dependency“*), изразяващо се във все по-конструктивното му използване при изследването на социалната промяна и реформите. Ако традиционното разбиране на понятието е по-скоро негативно – като обозначаващо съвкупност от вкоренени в миналото явления, които забавят или възпрепятстват позитивните промени, през последните години все повече автори акцентират върху неговото значение за по-доброто разбиране на позитивните аспекти на утвърдените в обществото „начини на правене на нещата“ (вж. напр.: Pollitt 2008).

Седмо, не бива да се забравя, че освен от съзнателни целенасочени политически и управленски действия реформите често са повлияни, и дори могат да бъдат предизвикани

ни от *случайни и дори непредвидими събития* – политически скандали, природни бедствия, големи производствени аварии, военни конфликти, терористични нападения, епидемии. Въпреки че в основата си подобни събития винаги имат някаква системна социална обусловеност (преливане на язовир и последващо наводнение може да е предизвикано от недостатъчен контрол върху собствеността и стопанисването на водоемите, а инцидентите с огнестрелни оръжия могат да се обяснят с прекалено либералния режим на притежаването им), конкретният момент, начин на настъпване и последици е невъзможно да бъдат предсказани.

Все пак трябва да се отчита, че макар и невинаги видимо, влиянието им като пусков механизъм за определени административни реформи може да бъде много мощно. Инцидентът в Кейв Крик, Нова Зеландия (срутване на съоръжение в природен резерват в средата на 90-те години), предизвиква сериозно преразглеждане на механизмите за контрол над децентрализираните и приватизирани туристически и културни дейности. Един от най-популярните примери в това отношение са последиците от катастрофата на соваката „Челинджър“, довели до цялостно реструктуриране на НАСА. Тук трябва да се прибавят и многобройните (макар и не толкова драматични) случаи, когато в резултат на непремерено публично изказване, секс скандал или неочаквано тежко заболяване се стига до оттегляне на фигури с ключово значение за проектирането и реализирането на дадена реформа.

Литература

1. **Градев, Д.** Стигма и личностна биография. София: Изток – Запад, 2010.
2. **Маринов, А.** Между еволюцията и социалното инженерство. (Теория и практика на административните реформи). София: Иврай, 2016.
3. **Маринов, А.** (2014) Концептуални рамки на политическата намеса в администрацията. [онлайн]. – В: **Публични политики.bg**, година V, брой 1, март 2014.
4. **Маринов, А., Д. Градев.** (2011) Научното знание в публичното управление. – В: *Социология и икономика*, година I, бр. 1, с. 20 – 31.
5. **Bouckaert, G., J. Halligan.** Managing Performance: International Comparisons. London: Routledge/Taylor and Francis, 2008.
6. **Crugman, P.** (2015) The Awesome Gratuitousness of the Greek Crisis. – In: *New York Times*, 29.06.2015.
7. **Dunsire, A., C. Hood.** Cutback Management in Public Bureaucracies. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
8. **Lynn, L., Jnr.** Public Management: Old and New. New York and London: Routledge/Taylor and Francis, 2006.
9. **March, J., J. Olsen.** Democratic Governance. New York: Free Press, 1995.
10. **Pollitt, C.** Time, Policy, Management: Governing with the Past. Oxford: Oxford University Press, 2008.
11. **Pollitt, C., G. Bouckaert.** Public Management Reform. (A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State). Oxford: Oxford University Press, 2011.
12. **Wildavsky, A.** Speaking truth to power: The art and craft of policy analysis. 2006.
13. **New Brunswick.** New Jersey: Transaction Publishers.
14. **Wright, V.** (1997) The Paradoxes of Administrative Reform. – In: *W. Kickert* (ed.) Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Cheltenham, Edward Elgar, p. 7 – 13.