



Софийски университет „Св. Климент Охридски“
Философски факултет
Специалност „ПОЛИТОЛОГИЯ“
Учебна дисциплина
„ПОЛИТИЧЕСКИ ДОКУМЕНТИ“
Преподавател: С. ДЕЛИЙСКИ

ТЕМА
**ВИДОВЕ ПРИЛОЖНИ ПОЛИТИЧЕСКИ АНАЛИЗИ. ДОКУМЕНТ ЗА ПОЛИТИЧЕСКА ПОЗИЦИЯ,
ДОКУМЕНТ ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО.**

Анотация: Представяне на основните документи необходими във всекидневната аналитично - приложна работа в политиката

Видове приложен политически анализ

Политическият анализ може да създаде информация, отнасяща се до една, две или до всички фази на политическия процес в зависимост от типа проблем, който е поставен за решаване. Ако се занимава само с описание или оценка на вече реализирана политика, то става дума за описателен или оценъчен политически анализ. Ако включва вероятни бъдещи последици от прилагане на определена политика, той ще е прогностичен.

Както видяхме, много често в него ще присъства и елементът на предписание, препоръка за действие. От различна гледна точка можем да открием два други типа в зависимост от това дали в центъра им е проблемът или решението. Ако анализът е насочен към проблема, първо се анализира съществуващ проблем, а след това се изследват възможните решения. Ако пък е насочен към решението, това означава, че анализът се прилага, когато е взето твърдо решение за започване на действието. С него се изследват възможните последици и разходи на тези действия, както и очакваните резултати.

Различните видове политически анализ обикновено имат свое название и своя специфична стандартна форма. Бурното развитие на този тип аналитична дейност през последните десетилетия произведе до голяма степен кодифицирано тяло от стандарти, правила и процедури, които се споделят както от анализаторите, така и от политиците, и създадените по тези правила аналитични документи стават стабилна основа за непротиворечива комуникация между тях.

На основата на методологията на policy analysis и policy cycle например се изготвят такива различни типове аналитични документи в политическата и административната дейност като Policy Analysis Paper, Policy Issue Analysis Paper, Position Paper, Impact Assessment и др.

По правило този тип аналитични документи освен основния си текст съдържат стандартни структурни части: кратко резюме, бележки за източниците на информация и при необходимост и приложения.

Резюмето следва непосредствено заглавната страница. То е в размер на не повече от една страница. Съдържа централните идеи, които са развити по-пълно в основния текст. Обикновено това са обобщаващите изречения на всяка част от текста. Целта на резюмето е да позволи да се разберат за възможно най- кратко време главните идеи в документа. С един поглед трябва да се обхване целия проблем, възможните алтернативи за неговото решаване,

както и направената препоръка. Съдържанието на резюмето следва съдържанието на основния текст.

Поради това то трябва да се пише след като текстът е завършен. Приложенията представят при нужда информация, допълваща фактите в текста. Това могат да бъдат карти, диаграми, статистика, статии, правителствени доклади и решения. Всички източници на информация в ППА трябва да бъдат точно и коректно цитирани.

Документът за политическа позиция се използва в твърде много варианти и предполага изразяване и отстояване на позиция по определени въпроси. От една страна, той може да бъде изработен във формата на политико-приложния анализ. Често обаче той придобива и други форми доколкото се използва да представи аргументирано мнение по даден проблем и да убеди публиката в правотата на това решение. Известен е например стандартният документ за позиция “Модел ООН”, който има по - различен характер. Поради това в настоящето издание ще се използва по-фокусираното понятие “проблемен (или проблемноориентиран) политически анализ” (ППА).

Проблемно-ориентиран политически анализ (Policy Issue Analysis Paper)

Този тип документ е предназначен да помогне за избор на най-добрата политика за решаване на определен проблем, при това - в съответствие с определени принципи или правила и в дадена икономическа, социална и политическа среда. Той се използва най-често в държавната политика, но е ценен и за политически партии и лидери. Обикновено той се отнася до един политически проблем и е адресиран или до държавен орган, или до партиен орган. Възможно е също така да бъде представен и на публиката за документиране на позицията на даден политик или политическа организация по определен проблем. ППА засяга актуален проблем на политиката. Предметът му трябва да бъде точно определен “тесен” политически проблем. Информацията, която се включва в този документ, трябва да е достатъчна за вземане на правилно решение. Трябва да са изложени всички необходими факти. Ако е пропуснат някой ключов факт, вероятно ще се вземе и погрешно решение. Никога не пропускайте важни факти поради това, че те не подкрепят вашата препоръка. Вземането на решение е отговорност на поръчителя. Много по-добре е той да избере алтернатива, различна от вашата препоръка, но основана на всички важни факти, отколкото да се вземе погрешно решение поради неадекватна информация.

Трябва обаче да се избягва прекалено голям размер на ППА. Включете само онази информация, която е полезна за вземането на точно определеното решение. Ако например проблемът е престъпността в дадена специфична община (Столипиново), националната статистика за състоянието на престъпността едва ли ще е необходима. Същото се отнася и за обща постановка за причините за престъпността и т.н.

Основен текст на ППА

1. Ясно и съдържателно дефиниране на проблема

Изясняване на историята на проблема

Описание на значимостта и обхвата на проблема

2. Възможни решения на проблема

Първият вариант винаги е “Не се предприема нищо”

Оценка на ползите на тази алтернатива

Оценка на разходите на тази алтернатива

Втори вариант:

Оценка на ползите на тази алтернатива

Оценка на разходите на тази алтернатива

Трети вариант:

Оценка на ползите на тази алтернатива

Оценка на разходите на тази алтернатива

3. Прецизна препоръка за предприемане на действия, състояща се от две части:

Препоръка за самата политика

Препоръка за нейното прилагане

Оценка на въздействието (Impact Assessment)

Друг стандартен аналитичен документ в областта на приложния политически анализ е т. нар. Оценка на въздействието (ОВ). Той доби особена популярност след като Европейската комисия включи в своята практика необходимостта от предварителна аналитична оценка на потенциалните икономически, социални и екологични ефекти от всяко нейно предложение. За тази цел тя е изработила свой стандарт от аналитични действия, с помощта на който се анализират както ползите и разходите за всеки вариант на политическо действие, така и очакваните въздействия от икономическо, социално и екологично естество.

Целта е по този начин да се подобри качеството на политиката, да се разшири участието в обсъждането и вземането на решение по дадени проблеми, да се демонстрира прозрачност при вземането на решения. Комисията публикува както стандарта на ОВ

(http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf), така и самите аналитични документи, подпомогнали вземането на съответните решения.

ОВ: Основни аналитични стъпки

1. Определете (идентифицирайте) проблема

- Опишете естеството и обхвата на проблема
- Идентифицирайте ключовите участници / засегнатите части от населението.
- Определете движещите сили и причините
- Необходимо ли е действие на ЕС? Отговаря ли на неговите нужди и ценности?
- Разработете сценарий на развитие на проблема при сегашната ситуация...

2. Дефинирайте задачите

- Поставете задачи, които отговарят на проблема и предизвикателите го фактори
- Определете задачите така, че да отговарят на съществуващите политики и стратегии на ЕС...

3. Развийте главните политически опции

- Идентифицирайте възможните варианти за политика
- Приложете принципа на съразмерност
- Започнете да стеснявате спектъра чрез разкриване на технически и други ограничения и съобразявайки ги с критериите за ефективност, рентабилност и консистентност
- Съставете кратък списък на потенциално валидните опции за по-нататъшен анализ

4. Анализирайте въздействието на опциите

- Идентифицирайте (преките и непреките) икономически, социални и екологични въздействия и тяхното възникване (причинно-следствена връзка)
- Определете кой е засегнат и по какъв начин
- Оценете въздействията спрямо сценария на сегашното развитие в качествено, количествено и парично измерение. Ако не е възможно количествено изражение, обяснете защо.
- Определете и оценете административните ползи...
- Съобразете се с рисковете и несигурността по отношение на избора на политика.

5. Сравнете опциите

- Претеглете положителните и отрицателните въздействия на всяка опция на основата на критерии, ясно свързани със задачите
- Където е подходящо, покажете агрегирани и дезагрегирани резултати
- Представете сравнения между опциите по категории на въздействие или засегнати участници
- Където е възможно и подходящо, посочете предпочитана опция

6. Очертайте процеса на наблюдение и оценка

- Определете ключовите индикатори за напредък за основните цели на възможните действия
- Посочете широк набор от възможни мерки за наблюдение и оценка

Основните елементи в приложните политически анализи

1. Дефиниране на проблема

Първата стъпка в различните видове анализи се състои в самото осъзнаване, възприемане и дефиниране на проблема в неговите значимост и обхват. И наистина, ако предварително не сте си изяснили същността на проблема и причините за възникването му, едва ли решението, което бихте предложили, ще е правилно и достатъчно.

Целенасочено политическо действие може да възникне, само ако публичните задачи и проблеми бъдат идентифицирани достатъчно бързо и интензивно. Тук от особено значение е

остротата на проблема, но обикновено не става дума само за автоматична реакция при възникване на сериозни проблеми доколкото самото възприятие и дефиниране зависят от условията и от капацитета да се намери решение на проблема. Това от своя страна предполага наличието на необходими икономико-технически, социо-културни и политико-институционални предпоставки.

Да дефинираме проблем на политиката означава да преведем дадена ситуация, която е оценявана като важна (и тревожна), в проблем, който може да бъде решен.

Проблемите обикновено се състоят от:

- Липса на нещо, необходимо за сигурността, здравето, благосъстоянието
- Пречка за същото нещо

Дефинирането на проблема често е най-трудната задача при изработване на аналитични документи. Същинският проблем може да е друг отколкото изглежда на пръв поглед. Това може да доведе до погрешно решение. Най-честата грешка е объркване на “нужди” с “проблем”. Например бихме могли да определим проблема така: “Проблемът се състои в това, че община Х се нуждае от нова болница”. Или така: “Проблемът се състои в това, че община У има нужда от повече полицаи”. Или пък така: “Проблемът се състои в това, че партия Х има малко членове в младежка възраст”. Ако обаче се запитаме например, защо дадена община се нуждае от нова болница, отговорът може например да бъде: “Защото Бърза помощ в тази община е неефективна”. С други думи, истинският проблем (лошо състояние на Бърза помощ в общината) може да не изисква нова болница. По същия начин може да разсъждаваме и за другите примери, когато си зададем въпроса: Защо?

Решението на проблема е част от дефиницията на проблема. Ако се сблъскате с проблем, който няма решение, преформулирайте проблема. При задаване на “правилните” въпроси, проблеми, които преди това изглеждат неразрешими, могат да бъдат така преформулирани, че да се разкрият непредвидени преди това решения. Ако направите това, тезата “Няма решение, няма проблем” може да бъде заместена с тезата “Добре формулираният проблем е проблем, решен наполовина”. Въпросът за дефиниране на проблема е неразделно свързан с въпроса за произхода и средата (контекста) на проблема. Затова, след като проблемът е точно и ясно дефиниран, следващата стъпка е да се знае:

- Как е възникнал?
- Колко е сериозен?

Ако проблемът например е дефиниран като “увеличение на автокражбите в град Х”, в аналитичния документ трябва да се включат изводи за развитието на тези кражби в града. Описанието трябва да акцентира върху последните периоди, особени тези, когато той се проявява най-интензивно. Въпреки че често е много трудно да се определи причината за даден социален проблем, трябва да се направи опит тя да се открие, защото решението е възможно, само ако се познава причината. Ако успеем още в началото да установим действителните и важните причини за възникването и съществуването на проблема, много по-лесно ще стигнем да правилните варианти за неговото решаване.

Обикновено се търси най-непосредствената причина. Ако например младежи под 18 години извършват повечето кражби на коли в град Х, това може да се дължи на политиката в обра-

зованието, на употреба на наркотици или на други фактори. При това положение, премахването на причините трябва да се включи в алтернативите за вземане на решение. След като сте описали възникването на проблема, очертайте и неговия обхват (сериозност, значимост). По отношение на нашия пример това може да се осъществи като се приведат данни от криминалната статистика, броя на засегнатите граждани, икономическите последици.

2. Формулиране на опции за решаване на проблема

След като сте получили отговор на въпросите “Какъв точно е проблемът? Как е възникнал? Колко значим е той?”, следващият въпрос, който ще си зададете е: “Какви са вариантите за решаване на този проблем?” Важен елемент на аналитичните документи от различен тип е генерирането и формулирането на различни варианти (опции) за решение на проблема. За да определите тези алтернативни варианти е нужно да приложите различни подходи за решаване на проблема, а не да изброите различни мерки, които трябва да се предприемат и които може да са в рамките на един подход. Опциите (вариантите, алтернативите) са различни, взаимно изключващи се подходи за решаване на проблема. Ако една е избрана, другите са отхвърлени. Ако алтернативите са правилно формулирани, всяка една от тях би трябвало да е достатъчна за решаване на проблема. Ако, например, решите да реализирате няколко или всички алтернативи едновременно, ще се сблъскате с проблеми, доколкото всяка от тях засяга гражданите. Много по-лесно ще можете да убедите публиката в необходимостта от реализирането на една, а не на повече опции.

Генерирането на алтернативи не е просто интелектуален процес. Някоя от тях може изобщо да ни е накарала да се заемем с проблема. Други могат да бъдат подсказани от начини на решаване на подобни проблеми в други случаи и на други места. Обикновено алтернативите (вариантите за решение), които се включват в аналитичните документи, са около четири на брой като първата е “Не се предприема нищо” или “Никакво действие”. Това е т. нар. базова или изходна опция, на основата на която може да се направи по-обосновано сравнение на другите варианти със съществуващото състояние. Ако сме генерирали голям брой варианти, трябва да извършим допълнителна селекция на алтернативите. Не е практично да се разработват и представят прекалено голям брой алтернативни варианти, защото ще са нужни допълнително време и ресурси за тяхната разработка.

След като сме генерирали и формулирали няколко опции за решаване на проблема, от тях трябва да изберем най-подходящата. Поради това следващата стъпка се състои в сравнение на алтернативите за решаване на проблема. За да стане това, за всяка налична алтернатива трябва да се определят, първо, съответните ползи, и второ, съответните разходи. Както ползите, така и разходите могат да включват икономически, социални, политически и други фактори. Ползите са очакваните положителни резултати. Разходите включват време, пари, необходими ресурси, както и вероятни или възможни отрицателни резултати, също и загуба на ползи в други области. Стремешът е тези ползи и разходи да придобият количествени измерения, при това във форма, която позволява сравнението на различните опции. В това отношение най-често се използва методиката на т. нар. Cost-Benefit Analysis.

При него най-напред се идентифицират ползите и разходите, после те се изразяват в измерими величини, след което става възможно и тяхното сравнение. Когато става дума за ползи, които не могат да се измерят количествено, обикновено се прилагат различни степени на въздействие – висока, средна, слаба.

Преди обаче да започнем сравнението, трябва да знаем по какви критерии ще оценяваме всяка една опция и ще вземем решението. Критериите трябва да са определени с оглед на задачите,

които искаме да реализираме за решаване на проблема. Най-често това са критериите за ефективност, за рентабилност. Но могат да бъдат и от друг характер – премахване на социална несправедливост или запазване на политическа стабилност.

Ако проблемът, който се опитваме да решим, например е възстановяване на занемарен градски парк, ползите от подобряване на градския парк могат да включват:

1. Подобряване качеството на живота за живеещите около-парка
2. Нарастване на стойността на земите около парка
3. По-голяма политическа подкрепа от живеещите около парка
4. Подобро екологично състояние на града

Разходите могат да включват:

1. 500 000 лв.
2. По-малко ресурси за други проекти на общината
3. Недоволство на граждани от други райони на града

В аналитичния документ трябва да се включат всички важни ползи и разходи. Нищо от тях не бива да се изключва по каквито и да е причини, тъй като резултатът може да бъде избор на по-лоша алтернатива.

4. Изработване на препоръка за решаване на проблема

В последва сметка целта на изготвяне на анализа е да се стигне до точно определено решение за необходима политика или политическо действие. Тази позиция трябва да е ясна и непротиворечива. Документът ще е по-ефективен, ако подредите алтернативите така, че препоръчаната от вас да е последна. Препоръката не трябва да е по отношение на опция, липсваща в списъка от алтернативи. Тя трябва да обясни, защо избраната от вас алтернатива е по-добра от тези, които се отхвърлят. Тя носи най-големи печалби при най-малко загуби.

Приложната част на вашата препоръка трябва да посочи не само, какво трябва да се направи, а да обясни и как да бъде направено. С други думи, анализаторът трябва да детайлизира в няколко ясни и открити стъпки, какви действия трябва да се извършат, за да осъществи на практика препоръката, както и да се осигури нейната подкрепа от страна на гражданите.

5. Реализация

След това се взема формално решение за определена политика. При това не става дума за декларации за намерения, а за обвързващи политически решения, фиксирани като решения на партийни органи, закони, споразумения, наредби, програми. Във фазата на осъществяването се конкретизира програмата (Как и от кого трябва да се реализира програмата? Как трябва да се интерпретира законът?) и се осигуряват ресурсите (Как се разпределят финансите? Какъв персонал ще осъществява програмата? На кои части от организацията е възложено изпълнението?)

Решението за един вариант на действие и приемането на политическа програма не гарантира практическото действие на различните инстанции в духа на такава политика. Възможно е приетите програми да бъдат забавени, променени и дори предотвратени.

6. Оценка

Оценката е елементът на политическия анализ, с който се оценяват резултатите от прилагането на приложената опция. Отчитат се желаните и нежеланите резултати. Основен критерий е доколко дадена политика носи полза или вреда на общността, на публичния интерес. Важен инструментален критерий е ефективността като съотношение между действително постигнатото спрямо предвижданите резултати. Възможни са съществени промени с ясна посока (policy outcome); достигане до действителните адресати на публичната политика, които да действат в исканата посока (policy impact); активизиране на реализиращите инстанции (policy output); поставяне на знак за необходимост от действие (символно действие).

Ефективността може да се разглежда и като съотношение между разходи (загуби) и ползи (печалби) – cost-benefit-analysis. Възможни загуби са пропускането на възможности за действие на други (важни) места, загуба на легитимност и др. Въздействието на политическата дейност се оценява и по вид, интензивност, обхват, скорост (периода между началото на действието и настъпването на резултата). Оценка е важна и защото води до различни форми на “политическо учене”, до ново възприятие на проблема и т. н.