

## ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ – НЕЩО ПОВЕЧЕ ОТ ТОВА ДА УПРАВЛЯВАШ ДОБРЕ

Поводите за написването на този материал са няколко:

- Все по-честото споменаване напоследък на понятието “добро управление” (good governance). Означава ли то да се управлява – да се планира, организира и контролира работата на публичния сектор добре, или е по-широко и сравнително ново понятие и какво включва то? Спазването на *върховенството на закона* гарантира ли добро управление?

- Изчерпва ли се резултатът на доброто управление с *добре действаща държавна администрация*?

- Проведената на 14 март 2007 г. дискусия “Между свободата и подчинението - правото на добро управление и добра администрация”, организирана от националния омбудсман, с над 100 участника от различни обществени слоеве и нива, която по думите на организаторите ще продължи и за в бъдеще - следователно ще ѝ бъде нужно терминологично уеднаквяване.

- Заявяването на доброто управление за приоритетно направление както на Министерството на държавната администрация и административната реформа – ведомство, от което се очаква да прави (*добро*) “управление по цели”, така и на института на омбудсмана, призван да прави (*добро*) “управление по отклонения” на базата на постъпили оплаквания срещу администрацията или чрез самосезиране.

- Специално проведената на 14 март 2007 г. в Брюксел Международна конференция за добро управление и борба с корупцията. До какво степен *антикорупцията* покрива изискването за добро управление?

Специализираната за управление програма PUMA на ОИСР определя 6 *основни елемента на доброто управление*: върховенство на закона (rule of law), отговорност (accountability), прозрачност (transparency), ефикасност и ефективност (efficiency and effectiveness), ангажираност/съпричастност (responsiveness) и стратегически подход при решаване проблемите на държавата (forward vision). Тъй като по-нататък ще се спрем подробно на тези и други елементи на доброто управление, тук се задоволяваме само с изреждането им.

На споменатата конференция президентът на Световната банка Пол Уолфовиц заявява, че след проведени консултации с около 40 правителства и множество депутати и представители на гражданското общество – общо около 3000 на брой, банката е стигнала до пет основни извода, засягащи доброто управление (налични на нейния сайт), основният от които, поне според мен, е че международната общност трябва да *съдейства за укрепване на националните системи за добро управление*, а не да се опитва да създава паралелни такива, които ги заобикалят и в крайна сметка отслабват.

През март 2007 г. SIGMA – съвместна инициатива на ОИСР и ЕС, публикува своите последни оценки (Assessments 2006) на публичните услуги в

Доброто управление – нещо повече от това да управляваш добре

България и тяхната административна рамка (Public Service and Administrative Framework), както и на състоянието на борбата с корупцията в отделните национални системи/власти (Elements of The Public Service Integrity System) - и двете налични на сайта на SIGMA. Тъй като оценките са правени към март 2006 г. и основните изводи за административното правосъдие в страната и за института на омбудсмана са вече малко остарели – например не се взема предвид въвеждането на АПК и създаването на първоинстанционните административни съдилища от март 2007 г. или конституционната промяна за изграждане на инспекторат към ВСС, то няма да се спираме тука на тях. Колкото до основните изводи, засягащи държавната служба – *“все още слаба като система”* и с *“припокриващи се отговорности”*, и антикорупционните политики и институции – въоръжени с *“реалистична по отношение анализа на ситуацията Антикорупционна стратегия 2006-2008 г., но пораждаща съмнения относно адекватното ѝ изпълнение”*, то те не звучат много остарели...

Комисията на европейските общности определя *принципите на доброто управление* на Съюза чрез своята Бяла книга (European Governance – A White Paper) на 25.07.2001 г. с COM (2001) 428 final, наличен на нейния сайт. За основни принципи (на европейските институции) Бялата книга определя (само ги изреждаме, тъй като те засягат една наднационална система): откритост (openness); активно участие/ангажираност (participation); отговорност (accountability); ефективност (effectiveness); завършеност/консистентност (coherence). Приложението на тези пет принципа се смята, че укрепва тези на пропорционалността (proportionality) и на субсидиарността (subsidiarity) в Съюза.

За отстояване на принципите и практиката на *добро управление при оказването на помощ на развиващите се страни* в областта на управлението ЕК издава следните документи: Управление и развитие – COM (2003) 615 “Governance and Development”, наличен на нейния сайт, където може да се намери и определение на понятията “управление” и “добро управление”, и Управлението в европейския консенсус по отношение на развитието “Governance in the European Consensus on Development” – COM (2006) 421 final, също на разположение на сайта ѝ, където се препоръчва един по-широк (от антикорупционния) подход към доброто управление и засилено внимание към *изграждането на административен капацитет*. Разбирането на ЕК за демократично управление (democratic governance) отговаря на това на програмата за развитие на ООН (ПРООН).

В Общата декларация за правата на човека и в Декларацията на ООН за хилядолетието от 2000 г. също се посочва, че *ефективният държавен апарат* и доброто управление са от първостепенно значение за изграждане на демокрацията. Държавите, които зачитат гражданските свободи и са отговорни пред своите поданици, са по-стабилни, а това на свой ред означава, че те вероятно ще имат и по-добри възможности за привличане на инвестиции и поддържане на дългосрочен икономически растеж.

През януари 1997 г. ПРООН публикува стратегически документ “Управление за устойчиво развитие на човека” (Governance for sustainable human development), демонстрирайки решителност за подкрепа на националните усилия за добро управление. Преди това през 1994 г. в “Инициативи за промяна” (Initiatives for change) ПРООН вече е оформила своя терминологичен речник:

- *Устойчиво развитие на човека* е такова развитие, което дава права на бедните и създава растеж, облагодетелстващ всички. Такова развитие опазва околната среда, вместо да я замърсява, и дава равни права на жените, а не да ги дискриминира. Растежът при него създава работни места, вместо да ги закрива, т.е. говорим за развитие, което дава права, създава заетост, опазва околната среда и намалява неравностойностите в обществото.

- *Управлението* се определя като упражняване на политическа, административна и икономическа власт за ръководене на страната, вкл. съответните механизми, процеси и институции, чрез които тази власт се реализира. По-нататък ПРООН добавя, че освен от държавата управлението се реализира и чрез частния и гражданския сектор, еднакво необходими за устойчивото развитие на човека.

- *Доброто управление* е прозрачно, отговорно, ефикасно и се осъществява с участието на всички заинтересувани/засегнати групи от хора. То поощрява върховенството на закона и равния достъп до правосъдие в неговите рамки и представлява важно условие за постигане на устойчиво развитие. Доброто взаимодействие между държавата, частния сектор и гражданското общество определя степента, в която една страна създава равни възможности за развитие на своите поданици. ПРООН извежда следните *предварителни условия* за добро управление: наличие на съответните културни фактори (национален суверенитет, ценности и идеологии); водеща роля на националните институции, особено при провеждане на необходимите реформи; политическа ангажираност и лидерство; участие на всички заинтересувани групи от хора с цел “запазването” на човека във фокуса на всички решения; изграждане на капацитет за развитие чрез създаване на необходимите структури, обучение и т.н.

По-късно и в светлината на целите на хилядолетието (Millennium Development Goals) ООН определя и следните *основни области на демократичното управление* (democratic governance): парламентарно развитие, електорални системи и процеси; достъп до правосъдие и човешки права; достъп до информация; местно самоуправление и децентрализация; публична администрация и административна реформа. Оказваната помощ от ПРООН на съответните страни за развитие на техните национални системи за демократично управление е структурирана именно в посочените области.

На споменатата Международна конференция за добро управление и борба с корупцията в Брюксел, се посочва, че освен *нулевата толерантност към корупцията* (бедните не трябва да плащат два пъти) и *административния капацитет* от особена важност за доброто управление е и

Доброто управление – нещо повече от това да управляваш добре

*бизнес-климатът* в една страна, а той варира силно от държава в държава - 100 дни да започнеш свой бизнес в Ботсуана и Мозамбик срещу 2 в Австралия, или една година за регистриране на собственост в Гана или Руанда срещу 2 дни в Швеция или Тайланд. Очевидно тук става въпрос за реципрочност - доброто управление води до по-силно развитие на дадена държава, а то от своя страна – до по-добро управление, което е сърцевината на борбата с бедността. Не случайно Световна банка през изминалата година рязко засилва вниманието си към проблемите на (доброто) управление. На два големи форума: - на 11 април 2006 г. в Индонезия и на 19 септември 2006 г. в Сингапур, президентът на банката призовава правителства, магистратури, медии и гражданско общество да обединят усилия за подобряване на управлението. Като основна цел на своята институция той посочва “да помогне за изграждането на отговорни национални правителства, способни да предоставят услуги на бедните, да осигурят траен национален растеж, воден от частния сектор, и да се борят ефективно с корупцията”.

Световната банка под управление разбира *процеса и институциите*, чрез които се осъществява *властта* в една страна. Става въпрос за:

- *процеса*, чрез който правителствата се избират, държат отговорни, наблюдават и сменят;
- *капацитета* на правителството да управлява националния ресурс и да предоставя съответните услуги ефективно, както и да разработва и осъществява сериозни стратегии и политики;
- *уважение* от страна на гражданите и държавата към институциите, които управляват техните взаимоотношения.

Още на 9 юли 2001 г. на конференция в Санкт Петербург бившият президент на банката Джеймс Улфенсън заявява, че “ефективната съдебна система не е лукс, а ключов компонент на добре функциониращата държава и съществен фактор за дългосрочното развитие на страните”, и посочва, че емпирични изследвания показват *съществена причинно-следствена зависимост* между върховенството на закона в една страна и доходите на нейните поданици, както и между него и нивото на неграмотност или на детска смъртност, като разликата в съотношението между доходи на човек от населението и детска смъртност може да бъде 3 към 1 между страна, спазваща върховенството на закона, и такава с неадекватни правораздавателни и правоприлагащи институции.

Според Световна банка *механизмите за подобряване на управлението* са три:

- въвеждане на *стриктни вътрешни правила и ограничения* (Internal Rules and Restraints): независимост на съдебната система, парламентарен контрол, независима сметна палата, прозрачна система за възлагане на обществени поръчки;

- **засилване на конкурсното начало (Competitive Pressure)**:- при приватизация, реструктуриране на държавни предприятия, назначаване и развитие на държавните служители и т.н;

- **откритост и партньорство (Voice and Partnership)**: прозрачност и публичност, наблюдение от страна на гражданското общество и медиите, въвеждане на стандарти за административно обслужване, участие на потребителите при вземането на решения които ги засягат, и др.

*Подходите при въвеждането на тези механизми* са различни в зависимост от конкретните условия на съответната страна, като възможният набор включва методи на финансов контрол, например: реформиране системата на обществените поръчки; на икономическа политика – дерегулиране на стопанската дейност или реформиране на данъчната и митническата администрации; на административна реформа – нова система на заплащане на труда на държавните служители, публичност на имуществото им или засилване правомощията на инспекторатите; на съдебна реформа – реструктуриране управлението на съдебната система или въвеждане на тестове за компетентност на магистратите; чрез засилен контрол и наблюдение от страна на НПО, парламента, омбудсмана или медиите.

Допреди десетина години проблемът за управлението се появява спорадично в дневния ред на международните финансови институции и агенциите за развитие. Сега много специалисти смятат, че липсата на реформи в управлението е може би *най-големият пропуск*, допуснат от големите организации за развитие през изминалото десетилетие (в т. нар. Washington Consensus). Макар че често е имало определени етични съображения, управлението и борбата с корупцията рядко са били поставяни във фокуса на икономическото развитие и поради тази причина са оставали извън мандата на международните финансови институции. Превратната точка е годишната среща на МВФ и СБ през 1996 г. когато за първи път корупцията е обявена за *световно предизвикателство пред развитието*.

Оттогава е натрупан значителен опит и статистически материал, особено в Института на световната банка, където периодично се актуализират *показателите за управление (Governance Indicators)* на (вече) повече от 200 страни, като последната дискусия по темата е на 11 януари 2007 г. Последният набор *агрегирани показатели* включва:

- **върховенство на закона (Rule of Law)**:- измерва качеството на правораздаване и правоприлагане в страната, както и вероятността от насилие и престъпления;

- **откритост и отговорност (Voice and (External) Accountability)** - измерва политическите, граждански и човешки права;

- **политическа нестабилност и насилие (Political Instability and Violence)** – измерва вероятността да се използва насилие спрямо правителството, вкл. чрез тероризъм;

Доброто управление – нещо повече от това да управляваш добре

- *ефективност на правителството* (Government Effectiveness) – измерва компетентността на държавните служители и качеството на административното обслужване;

- *регулиране на стопанската дейност* (Regulatory Burden) – измерва тежестта на регулативните режими;

- *борба с корупцията* (Control of Corruption) – измерва използването на публичната власт за лична изгода, вкл. о малката и голямата корупция и политическата корупция и клиентелизма (State Capture).

Разбира се, използването на тези (или други) показатели е свързано с редица уговорки и трудности, на които няма да се спираме тук, но важното е, че *(доброто) управление може да се измерва*. Агрегираните показатели са по-точни от индивидуалните – например доверие в полицията, или свобода на печата, но и тяхното прилагане трябва да бъде допълвано от съответни проучвания, анализи и т.н. на микрониво, т.е. за/в съответната държава. Имайки предвид мнението на някои наблюдатели, че *в света липсва осезаем прогрес в управлението (!)* – например независимостта и некорумпираността на съдебната система не се подобрява по данни на СБ (а за важността му за развитието вече стана въпрос), може би е време да се преоцени *ефективността на някои традиционни подходи за подобряване на управлението*. Призната в световен мащаб е например малката полза от антикорупционните комисии, докато силно недооценени са фактори като липсата на политическа отговорност на върха, на прозрачност по отношение използването на природните ресурси или на финансирането на политическите партии, намаляването на административното регулиране на стопанската дейност, сериозната административна реформа, публично-частните партньорства и т.н.

Ако се върнем на посоченото определение на Световната банка за управление и направим връзка с прилаганите от нейния институт агрегирани показатели, ще се получи следното:

- процесът, чрез който правителствата се избират, държат отговорни, наблюдават и подменят - *откритост и отговорност, политическа стабилност и липса на насилие*;

- капацитетът на правителството да управлява националния ресурс и да предоставя съответните услуги ефективно, както и да разработва и осъществява сериозни стратегии и политики - *ефективност на правителството, качество на регулирането на стопанската дейност*;

- уважението към държавните институции - *върховенство на закона, борба с корупцията*.

Повечето използвани набори от показатели за измерване на (добро/ демократично) управлението могат да се намерят в публикацията на ПРООН "Sources for Democratic Governance Indicators", UNDP, а конкретен пример на оказана техническа помощ за подобряване на управлението в Индонезия чрез съвместна програма на ПРООН, Световната банка и Азиатската банка

за развитие може да се види в “Good Governance For the People Involving the People”, UNDP (и двете налични на сайта на ПРООН).

И така доброто управление засяга не само правителството на една държава, а и политическите партии, парламента, съдебната система, средствата за масова информация и гражданското общество. То отразява начина, по който гражданите, лидерите и публичните институции се отнасят едни към други, особено в процеса на провеждане на промените. Изборите и демокрацията са съществена част от това “уравнение”, но не по-малко важен е и начинът, по който правителството подхожда към него. В посочения “Индонезийски казус” се казва, че “доброто управление е консенсус, постигнат от правителство, граждани и частен сектор, относно управлението на страната”. Макар че изчерпателният списък на Програмата за развитие на ООН (вж. “Management for the Future, UNDP, 2006) е доста по-дълъг, доброто управление предполага главно три неща:

- *държавен капацитет* – степента, в която лидерите и правителствата могат да изпълнят задачите, които са си поставили;
- *отговорност* - доколко публичната политика и институции откликват на потребностите на гражданите и защитават техните права;
- *съпричастност/ангажираност* - способността на гражданите, гражданското общество и частния сектор да наблюдават работата на публичните институции и правителствата и да осъществяват контрол над тях.

Таблица 1

## Как да разбираме доброто управление?

Капацитет е способността да се изпълняват определени функции	Отговорност е отчитането на очакванията и нуждите на гражданите	Съпричастност/ангажираност е поемането на последствията от извършените действия
Осигуряване на политическа стабилност и сигурност Създаване на добри правила и разпоредби Създаване на условия за инвестиции и търговия, и за поощряване-растежа на заетостта и доходите Управление на публичните финанси и ефективно прилагане на правителствената политика Задоволяване нуждите на гражданите от страна на държавните организации Поддържане сигурността на границите и подпомагане на хората в свободното и законното им придвижване	Осигуряване на възможност хората да казват това, което мислят и от което се нуждаят Прилагане на политики, които отговарят на потребностите на бедните слоеве от населението Използване на публичните финанси в полза на тези слоеве – например, за стимулиране на растежа и предлагане на услуги Предоставяне на публични блага и услуги по начин, който намалява дискриминацията и позволява на всички граждани, в т.ч. жените, хората с увреждания и етническите малцинства, да се възползват в максимална степен от тях	Предоставяне на възможност гражданите да подлагат на проверка законите и решенията, приемани от парламента и правителството Подпомагане на свободата на средствата за масова информация, на вероизповеданията и на сдружаването Спазване правата на човека и на законността, вкл. и от независимата съдебна власт Редовно осигуряване на възможност за подмяна на ръководителите с мирни средства

Доброто управление – нещо повече от това да управляваш добре

Едва ли е нужно да се припомня, че един от основните инструменти на държавата е нейната администрация, т.е. “армията” от държавни служители. Правителствата са осъзнали много отдавна, че колкото по-добре се управлява тази армия, толкова по-добре ще бъде предоставянето на административни услуги. В този смисъл много правителства са полагали и продължават да полагат усилия в *търсенето на нова комбинация/синтез на принципите/доктрините на публичната администрация* – по-специално на тези, основани на класическата теория на Вебер за бюрокрацията (Public Administration), на новия публичен мениджмънт (New Public Management) и на съвременната теория за доброто управление - Good (Responsive) Governance. На табл. 2 е направен опит да се представи тяхната същност от гледна точка на управлението на човешките ресурси в публичния сектор и на степента на постепенна конвергенция на теоретичните идеи с практиката.

Таблица 2

Модели на публична администрация

	Публична администрация	Публичен мениджмънт	Добро управление
Отношение граждани - държава	Подчинение	Права	Овластяване
Ангажираност на висшите служители в държавната администрация	Като на политици	Като към клиенти	Като граждани и участници в процеса
Организационни характеристики	Администриране	Управление	Лидерство
Водещ принцип	Спазване на правила	Ефективност	Отговорност и прозрачност
Критерии за успеха	Процес	Резултат	Въздействие
<i>Главен атрибут</i>	<i>Безпристрастност</i>	<i>Професионализъм</i>	<i>Съпричастност</i>
Основна нагласа	Борба срещу злоупотребата със служебно положение, шуробаджанащината и клиентелизма	Високо качество на услугите и отзивчивост към клиентите	Държавната администрация е част от обществото
Слаби страни	Инертност и мудност	Ведомственост и тесногърдие	Популизъм и всеядност

Подобен нов синтез би трябвало да отговори на *нарастващите предизвикателства*, особено пред развиващите се страни. Тези предизвикателства (за които трябва да се подготвят системите за управление на публичната администрация в днешния свят) включват промените, предизвикани от бързия напредък в информационните и комуникационните технологии (в т.ч. електронното правителство), настъп-



лението на глобализацията, оформянето на търговски блокове и национални политически пактове, миграцията на работната сила и изтичането на мозъци, промените в околната среда и климата, нарастващия дял на застаряващото население в някои региони и младото, но икономически неактивно население в други такива, пораженията, нанесени от вируса на HIV/СПИН, птичия грип и т.н., както и засилващото се утвърждаване на етническото и религиозното разнообразие в различни части на света и разширяването на културната автономия. Освен тези предизвикателства правителствата са поставени под увеличаващ се натиск за разширяване на политическото пространство и приемане на състезателния принцип между повече партии за създаване на благоприятна среда за частно предприемачество и за участие на гражданското общество в развитието.

На фона на споменатите промени, извършващи се в различни райони на света, и като се вземе под внимание значението, отдавано на процеса на демократизация в развиващите страни, наложително е *правителствените лидери да стимулират диалога* за мерките, които трябва да бъдат предприети за налагане принципите и подходите на доброто управление.

Правото на добро управление е гарантирано в чл. 41 от Хартата за правата на човека на Европейския съюз, която България, както и всяка страна от Съюза е възприела. Макар спазването на тази мярка да не е пряко условие за пълноправно членство в ЕС, тя не трябва да бъде пренебрегвана, а правото на добро управление според мнението на министър Калфин – участник в спомената дискусия, организирана от омбудсмана, трябва да намери *място в законодателството на България*.

Оник Карапчиян