



Софийски Университет “Св. Климент Охридски”

Философски Факултет

Катедра *Публична Администрация*

ИЗМЕРЕНИЯ НА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ СЛЕД

01 ЯНУАРИ 2007Г.

Май 2007г.

София

СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ НА БЪЛГАРСКИ	3СТР.
РЕЗЮМЕ НА АНГЛИЙСКИ	4СТР.
1. ВЪВЕДЕНИЕ	5СТР.
2. ‘УПРАВЛЕНИЕ’ – РАЗГРАНИЧАВАНЕ НА ТЕРМИНИТЕ	7СТР.
3. ‘УПРАВЛЕНИЕ’ – ПРЕГЛЕД НА СЪЩЕСТВУВАЩИТЕ ДЕФИНИЦИИ	9СТР.
4. ‘МОДЕЛИ НА УПРАВЛЕНИЕ’ – ПРЕГЛЕД НА СЪЩЕСТВУВАЩИТЕ КОНЦЕПЦИИ	12СТР.
5. РАЗЛИЧНИ ИЗМЕРЕНИЯ НА ДЕБАТА ВЪРХУ ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ	17СТР.
6. НОРМИ НА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ СПОРЕД ЕС	20СТР.
7. ИЗМЕРЕНИЯ НА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ	24СТР.
8. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	35СТР.
БИБЛИОГРАФИЯ	36СТР.

CONTENTS

SUMMARY IN BULGARIAN	3
SUMMARY IN ENGLISH	4
1. INTRODUCTION	5
2. ‘GOVERNANCE’ – DIFFERENTIATION OF THE TERMS	7
3. ‘GOVERNANCE’ – REVIEW OF EXISTING DEFINITIONS	9
4. ‘MODES OF GOVERNANCE’ – REVIEW OF EXISTING CONCEPTS	12
5. DIFFERENT DIMENSIONS OF THE DEBATE ON GOOD GOVERNANCE	17
6. NORMS OF GOOD GOVERNANCE ACCORDING TO EU	20
7. GOOD GOVERNANCE IN BULGARIA	24
8. CONCLUSIONS	35
REFERENCES	36

РЕЗЮМЕ

Това есе разглежда най-общия фокус на повечето, ако не на всички, изследвания в контекста на теорията на управлението - ролята на държавата в обществото и ролята на обществото в процесите по взимане на решения. Обект на изследване на есето са и различните модели на управление и най-вече модела на управление в България – как той се променя и как би трябвало да се променя, за да е адекватен на нуждите на задълбочаващия се процес на интеграция на България в ЕС.

Изхождайки от единна концептуална рамка, оценяваме модела на добро управление според ЕС и съществуващия в България модел. Накрая на базата на предпоставката ‘какъв трябва да бъде моделът в България?’, вземайки предвид евентуалните причини за разминаването, защитаваме тезата, че са необходими следните основни промени:

- Възприемане на разбирането за ЕС като система на многостепенно управление и
- Промяна в разбиранията за формиране на политиките – промяна в моделите на управление чрез промяна в начина на мислене – не какво държавата трябва да направи, а как да накарам държавата да направи това, което искам..

Теорията за многостепенното управление, естествено, не изключва, а допълва концепцията за *добро управление като набор от норми* приети от ЕС и разбирането за реформата в управлението като въвеждане на тези принципи в модела на управление на България. Нека отбележим, че двата подхода към определяне на модела на добро управление и необходимата реформа не са противоречащи си – те взаимно се допълват и предоставят различен поглед върху един и същ модел на управление.

Накрая есето заключава, че възприемане на разбирането за ЕС като система на многостепенно управление и инициране промяна в начина на мислене би довело до възможност за максимизиране на ползите на различните актьори от интеграционния процес.

SUMMARY

This essay examines the most common focus to most, if not all, contributions to the governance theory – the role of the state in the society and the role of the society in the process of decision making. It also examines the different modes of governance and the existing mode of governance in Bulgaria – how it is changing and how it should be changing in order to be adequate to the demands of the deepening integration process.

Starting from a unified conceptional frame the work is assessing the mode of good governance according to the EU and the existing mode of governance in Bulgaria. After that, on the basis of identified necessary mode of governance in Bulgaria and taking into account the possible reasons for the difference between the existing and the necessary mode, we argue that the following changes are needed:

- Adoption of the understanding that EU is a system of multi-level governance and
- Transition in the understanding how the policies are made – a change in the mode of governance through a change in the way of thinking – not what the state should do, but what I should do to make the state develop the policies I would like it to.

The theory of multi-level governance does not exclude the understanding of good mode of governance as a multitude of norms developed by the EU, nor does it exclude the understanding of the reform in the mode of governance as pure adoption of these norms. These two understandings together with the multi-level governance theory contribute to the same necessary mode of governance in Bulgaria. They just present different points of view and outline different aspects of the mode.

Finally, the essay concludes that adoption of the understanding that EU is a system of multi-level governance and a change in the way of thinking could lead to maximization of the benefits from the integration process.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Изучаването на ЕС еволюира значително през последните десетилетия. На мястото на двете противоположни разбираня за ЕС като международна организация или политическа система аналогична на всички национални политически системи, идва теорията на управлението¹. Като изхожда отчасти от сравнителната политика, отчасти от международните отношения, този трети подход описва системата на ЕС като експеримент в управлението на наднационално ниво и като система, в която националната държава постепенно губи власт за сметка на различни под- и наднационални актьори.

Това есе разглежда най-общия фокус на повечето, ако не на всички, изследвания в контекста на теорията на управлението - ролята на държавата в обществото и ролята на обществото в процеса на управление; различните модели на управление и най-вече модела на управление в България – как той се променя и как би трябвало да се променя, за да е адекватен на нуждите на задълбочаващия се процес на интеграция на България в ЕС.

Основна цел на изследването е да очертае различните измерения на доброто управление в глобален, европейски и национален контекст, като се опитва да докаже, че, за да се въведе моделът на добро управление възприет в ЕС, *в България трябва да се възприеме разбирането за ЕС като система на многостепенно управление и да се инициира промяната в моделите на управление чрез промяна в начина на мислене – не какво държавата трябва да направи, а как да накарам държавата да направи това, което искам.*

За да постигнем това ще подходим по следния начин – първоначално ще се спрем на терминологичния апарат, с който ще работим – **ЧАСТ 2**, а в **ЧАСТ 3** ще се опитаме да дадем дефиниция на основното понятие в работата – ‘управлението’. В **ЧАСТ 4** ще направим преглед на съществуващите концепции за модели на управление. Целта е да изградим единна концептуална рамка, в която по-късно да разгледаме модела на добро управление в ЕС и, съответно, съществуващия модел на управление в България. Това, също така, ще улесни сравнението на моделите. В **ЧАСТ 5** ще направим общ преглед на различните измерения на дебата за добро управление. Този преглед дава общата рамка,

в която се развива дебата за добро управление в ЕС. **ЧАСТ 6** очертава модела на добро управление възприет от ЕС като разглежда основните принципи и насоки на промяната в модела на управление. В **ЧАСТ 7** изследваме съществуващия модел на управление в България, посочваме какъв той би трябвало да бъде в контекста на модела на добро управление в ЕС и се опитваме да изведем основните причини за установените различия.

¹ ‘governance theory’

2. ‘УПРАВЛЕНИЕ’ – РАЗГРАНИЧАВАНЕ НА ТЕРМИНИТЕ

Терминът ‘добро управление’ или дори само ‘управление’¹ най-общо описва процеса, при който гражданите (и по-точно институциите на гражданското общество) участват в и влияят на изработването на политиките и на законодателните актове имащи пряко влияние върху тяхното икономическо и социално развитие. В сърцето на разбирането за добро управление стои изграждането на ефективна, прозрачна, отговорна пред обществото и легитимна структура на властта както в публичния, така и в частния, и в неправителствения сектори.

‘Governance’ u ‘Government’

Тук е мястото да направим разграничение между ‘*governance*’ и ‘*government*’². Докато първия термин, който по-нататък ще превеждаме като ‘управление’ и ще разбираме буквално като ‘*governance*’, включва иновативни практики на формиране на мрежи и хоризонтални форми на взаимодействие, при които актьорите, публични или не, достигат до взаимно приемливи решения чрез обсъждане и преговаряне, то втория термин визира по-скоро йерархичната структура на държавно управление, контрол и упражняване на власт. Затова терминът ‘*government*’ по-нататък ще бъде разбран буквално и, респективно, превеждан като форма на държавно управление или упражняване на власт по държавното управление.

‘Governance’ u ‘Management’

Често се говори за ‘мениджмънт’ и ‘публичен мениджмънт’, за държавно управление (‘*state governance*’) и за корпоративно управление (‘*corporate governance*’). Всъщност има голяма разлика между управлението и мениджмънта като концепции, независимо дали те се отнасят до публичния или частния сектор.

Докато понятието мениджмънт засяга само дейностите по непосредственото управление на предприятията и корпорациите и техните активи, то идеята за добро корпоративно управление насърчава корпоративна прозрачност и социална отговорност. Дори когато говорим за мениджмънт в публичната сфера, отново имаме

¹ Визира се английския термин *governance*.

² Government – the system or form by which a community or other political unit is governed; the act of governing; exercising authority; the organization that is the governing authority of a political unit.
wordnet.princeton.edu/perl/webwn

предвид дейностите по непосредствено управление, по поддържане на добър финансов баланс и т.н.

„Управлението на корпорациите се занимава с поддържането на баланса между икономическите и социални цели на предприятията и между индивидуалните и общите/обществени цели. Рамката на доброто корпоративно управление се поставя с цел да насърчи ефективната алокация и употреба на ресурсите и, също така, да осигури отговорността на управляващите пред собствениците на тези ресурси. Търсения резултат е да се сближат, колкото възможно повече, интересите на индивидите, корпорациите и обществото” (Sir Adrian Cadbury in 'Global Corporate Governance Forum', World Bank, 2000)¹.

¹ www.o2.com/o2_glossary.asp

3. ‘УПРАВЛЕНИЕ’ – ПРЕГЛЕД НА СЪЩЕСТВУВАЩИТЕ ДЕФИНИЦИИ

Повечето автори споделят мнението, че концепцията за управление засяга предимно връзката между държавната намеса и упражняването на власт, от една страна, и автономното общество, от друга. Едно от разбиранията за управление определя като основно значение на термина „направляване и координация действията на взаимозависими актьори (обикновено колективни) базирано на система от правила¹”. Тази дефиниция цели да покрие трите основни направления, в които се търси значението на термина. Тези различни направления наблягат на различни аспекти от тези отношения. Съществуващите разбираня могат да бъдат разграничени на следните: разбиране за управление в чисто политически аспект (politics²), управление в смисъл на съществуваща система на управление (polity³) и управление в сферата на конкретните политики (policy⁴).

1. Beate Kohler-Koch⁵ отнася концепцията за управление към политиката и процесите на изработване на политики. „По същество, управлението се отнася до начините и средствата, чрез които множеството различни интереси на гражданите се привеждат в ефективни политически избори; до това, как плуралистичните обществени интереси се трансформират в единни действия и решения и как се осигурява придържането на всички социални актьори към тези решения.” Прието е, че в ЕС преобладава модела на политическите мрежи, като този модел е разграничен от ‘етатизма’, ‘плурализма’ и ‘корпоративизма’. Основния критерий за разграничаването на моделите е връзката между публични и частни актьори в процеса на изработване на политиките. Това поставя концепцията за добро управление в контекста на посредничество на интересите при публично-частни отношения.

2. Renate Mayntz⁶ разбира управлението като система от правила, която определя и оформя действията на социалните актьори. Следователно, концепцията за добро

¹ Benz, A., 2004, *Einleitung: Governance – Modebegriff oder nutzliches sozialwissenschaftliches Konzept?* цитиран по Treib, O., Bahr, H. and Falkner, G., 2005, *Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification*

² **Politics** is the process by which groups of people make decisions.

³ **Polity** is the civil order: the form of government of a social organization.

⁴ **Policy** is a plan of action for tackling political issues.

⁵ Kohler-Koch, B. and Jachtenfuchs, M., 1995, *The Transformation of Governance in EU*

⁶ Mayntz, R., 1995, *Governance theorie als fortentwickelte Steuerungstheorie?* цитирана по Treib, O., Bahr, H. and Falkner, G., 2005, *Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification*

управление е разбрана в чисто институционален аспект. Различните модели на управление са разпределени на спектъра между двата идеални модела на 'йерархията' и 'пазара'. Между тези два модела на управление могат да бъдат разпределени допълнителни. Естествено, тези модели са представени като идеални такива и в реалността бихме наблюдавали само хибридни форми, тъй като в идеалните модели ефективно направляване и координация би било невъзможно.

3. Adrienne Héritier¹ определя управлението като „модел на водене на политики”. Следователно, според нея концепцията се отнася предимно до управлението на конкретните политики. Конкретните политики се разграничават според техните инструменти за управление, като тези инструменти определят как целите на политиката ще бъдат постигнати. Държавата, например, би могла да наложи различни видове от по меки и твърди инструменти с цел да постигне едни и същи социални резултати: командно-контролна политика, информационна политика, делиберация и убеждаване, както и всички други форми на социално въздействие и контрол.

Освен тези три основни разбираня за управлението бихме могли да дадем и ***широка и тясна дефиниция на понятието***:

„В най-общ смисъл управлението предполага всеки тип водене на политика, който включва публични и частни актьори, включително традиционните модели на упражняване на държавна власт, както и различни модели на направляване, от йерархично налагане до обикновени информационни инструменти²”.

В *тесен смисъл* управлението включва само „тези модели на управление, при които се използват нейерархични инструменти, като например, убеждаване и преговори, и освен публични има включени и частни актьори в процеса на определяне на политиките¹”.

Тясната дефиниция на управлението е ясно поставена в опозиция на традиционните, йерархични инструменти на направляване на политиките и на социалния живот. Може би точно в тясната дефиниция на понятието 'управление' трябва да търсим и смисъла на доброто управление. Въпреки това, тясното разбиране за понятието би усложнило анализа на различните модели на управление и въвеждане на ясна концептуална рамка на изследването. Затова следващия преглед на съществуващите модели е базиран на

¹ Héritier, A., 2002, *New Modes of Governance in Europe: Policy Making without Legislating?*

² Héritier, A., 2002, *New Modes of Governance in Europe: Policy Making without Legislating?*

широкото определение за управление, като по-нататък ще определим къде в рамката се намира концепцията за добро управление.

¹ Héritier, A., 2002, *New Modes of Governance in Europe: Policy Making without Legislating?*

4. 'МОДЕЛИ НА УПРАВЛЕНИЕ' – ПРЕГЛЕД НА СЪЩЕСТВУВАЩИТЕ КОНЦЕПЦИИ¹

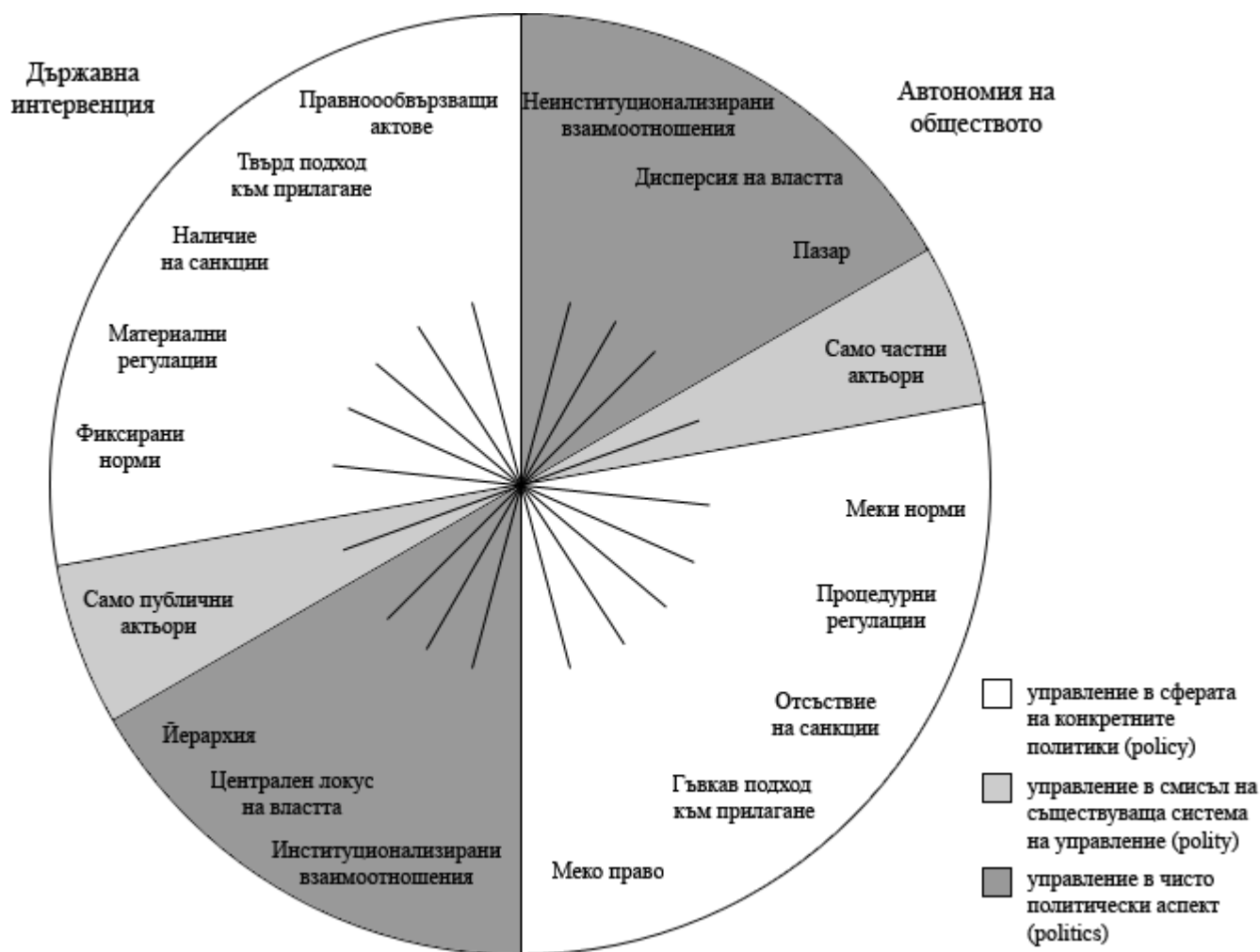
Също като при дефиницията на самото понятие и тук съществуват различни разбирания относно това, какво точно са различните модели на управление. Тази част представя преглед на различните измерения на концепцията, разглеждани в литературата. Фокусът на това изследване е върху ЕС и дадените примери са предимно в контекста на Съюза. Все пак, измеренията представени по-долу могат да послужат за анализ на управлението на национално и международно ниво. В тази концептуална рамка по-нататък ще разгледаме въведения от ЕС модел на добро управление и съществуващия в нас модел на управление.

Този преглед не претендира да бъде изчерпателен. Вместо това той се съсредоточава върху най-общия фокус на повечето, ако не на всички, изследвания върху управлението – ролята на държавата в обществото. С други думи, учените в тази област обикновено разглеждат различните аспекти на отношението между държавната интервенция и автономност на обществото. С цел да избегнем ненужно разтягане на анализа, респективно на разбирането за управление, ние изключваме от анализа всички измерения, които не могат да бъдат поставени на спектъра между държавна интервенция и автономност на обществото. Например, процесите по вземане на решение могат да бъдат класифицирани според основния вид на взаимодействие между актьорите, които варират от пазарене до делиберация. Въпреки това тази класификация не принадлежи към концепцията за управление както я дефинирахме по-горе и затова я изключваме.

Докато дебатът за управлението като цяло се върти около въпроса за баланса между държавната намеса и автономността на обществото, различните клонове на научната литература се фокусират върху различните аспекти на това понятие. Както вече показахме по-горе, различните подходи могат да бъдат разграничени на базата на различните аспекти от понятието, на които наблягат – разбиране за управление в чисто политически аспект (politics), управление в смисъл на съществуваща система на управление (polity) и управление в сферата на конкретните политики (policy).

¹ Прегледа е взимстван от Treib, O., Bahr, H. and Falkner, G., 2005, *Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification*

Фигура 1: Съществуващи концепции за Модели на управление



Модели на управление в сферата на конкретните политики (policy)

1. *Правнообвързващи актове или меко право* – Що се отнася до конкретните политики, целените резултати могат да се постигнат или чрез правнообвързващи актове, които задължават страните-членки да проведат определени реформи или просто да се направят предложения, които могат доброволно да бъдат приети от адресатите на нормата. Приетите регламенти, директиви и решения са правнообвързващи за страните-членки и за частните актьори, докато някои указания, като например тези въведени с Европейската Стратегия за Заетостта, имат характер само на необвързващи препоръки. Правото на ЕС дава и примери за смесица от правнообвързващи и необвързващи клаузи в един и същи инструмент – например, Директивите за Отпуск по Бременност и Почасова работа поставят обвързващи стандарти, но също така включват и определен брой препоръки, които страните-членки и работодателите могат да решат до каква степен да ги спазят и дали въобще да ги спазват.

2. *Твърд или гъвкав подход към прилагане* – Близък до първия, но различен аспект. Инструментите по прилагане на политиката може или да разчитат на твърди модели, определящи специфични стандарти, или да оставят на адресатите на нормата и на прилагащите институции възможност да лавират и да адаптират нормата към местните условия или индивидуални интереси – като, например, им дават определен брой алтернативи, от които да избират; като им предоставят възможност за изключване на определени единици или групи от сферата на действие на акта.

3. *Наличие или отсъствие на санкции* – Конкретните политики могат да бъдат разграничавани и по отношение на тяхната приложимост. Общностното право обикновено се прилага от Комисията и Съда. Ако страните-членки не успеят да покрият изискванията, Комисията може да инициира санкционна процедура, която да доведе до присъда от Съда и тежки финансови санкции. Въпреки това, някои от политиките на ЕС не се привеждат в действие на базата на такива санкции – например Втори и трети стълб, където Съда има само тълкувателна правоспособност; както и други необвързващи политики на Съюза, например, приетите по отворения метод на координация.

4. *Материални или процедурни регулации* – Политиките могат да поставят материални или процедурни стандарти. Политиката на ЕС в сферата на околната среда е разработена и се прилага предимно на базата на материални стандарти. Например, Директивата за Питейна Вода въвежда специфични стандарти за качеството на водата. От друга страна, има инструменти, залагащи изисквания за прилагане на определени процедури, за които се смята, че ще увеличат ролята на еко-групите и ще насърчат осъзнаването на екологичните проблеми. Примери за този подход може да се намери в Директивата за Свобода на Достъпа до Информация с Екологично Значение (1990) и Директивата за Задължителна Оценка на Въздействието върху Околната Среда (2001).

5. *Фиксирани или меки норми* – Това измерение се отнася до това, до каква степен нормите, включени в определен инструмент, са фиксирани или са контекстно зависими.

Модели на управление в смисъл на съществуваща система на управление (polity)

6. *Само публични актьори или само частни актьори в процеса на взимане на решение* – Управлението може да бъде разглеждано като система за взимане на решения, която осигурява участието на различни видове актьори, като могат да бъдат разграничени два идеални модела, в които съответно или само публични, или само частни актьори изработват политиките. От една страна, йерархично организирана държава изработва

политиките посредством своите институции; от друга страна, частните актьори създават саморегулативни режими без каквато и да е намеса от страна на държавата.

Моделите на управление в чисто политически аспект (politics)

7. *Йерархия или пазар* – Независимо дали публични или частни актьори са въввлечени в процес на взимане на решенията, институционалната структура може да бъде или йерархична, която дава правото на един или няколко актьора да взимат решения задължителни за всички, или може да наподобява по структура свободния пазар, където всеки един от актьорите остава свободен да избира действията си. Между тези два крайни модела на управление съществуват няколко хибридни типа. За пример можем да посочим модела на политическите мрежи, който обозначава нейерархични взаимоотношения между взаимозависими актьори с различни източници на власт.

8. *Централен фокус на властта или дисперсия на властта* – Това засяга както хоризонталното (между различните актьори на едно ниво), така и вертикалното (между различните териториални нива) разпределение на властта. Neil Walker (2005) включва това измерение в прегледа си на ‘старите’ и ‘нови’ модели на управление, като централизираната държавна намеса се разглежда като стар модел.

9. *Институционализирани или неинституционализирани взаимоотношения* – Моделите на управление могат да бъдат разграничени според това до каква степен са формализирани и институционализирани взаимоотношенията при взимане на решения и по тяхното прилагане. В контекста на ЕС, някои от механизмите на управление и по-точно т.н. нови форми на управление (като например процедурите при отворения метод на координация) се характеризират с неинституционализирани форми на взаимоотношения. Това им позволява повече гъвкавост.

Прави впечатление, че при така изброените модели на управление липсва категоризация на моделите на нови и стари. Това е така, тъй като тя зависи предимно от политическата сфера, която се разглежда. Много от т.н. нови модели на управление всъщност биха били стари поставени в друг контекст.

За пример можем да дадем участието на групи на интереса (interest groups) в процеса на изготвяне на политиките на ниво ЕС. С Договора от Маастрихт на профсъюзни организации и организации на работодателите на ниво ЕС (ETUC¹, CEEP², UEAPME³) е

¹ European Trade Union Corporation

² European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Interest

³ European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises

призната ролята на официални институции и участници в законодателния процес в сферата на социалната политика на ниво ЕС. Поради голямата роля, която играят тези институции в процеса на изготвяне на политиките, Héritier разглежда участието на социалните партньори на ЕС като нов модел на управление. Въпреки това, традицията на ЕС да включва социални партньори при работата си в тази сфера датира още от преди 1990г. Още повече модели на сътрудничество или дори явни корпоративистични модели на включване на различни социални партньори съществуват на национално ниво от повече от половин век.

Други автори¹ виждат в т.н. модели на ново управление, и по-точно в отворения метод на координация отдалечаване от общностния модел, като се отказват от пряка законодателна дейност чрез директиви и регламенти.

Всъщност нашият анализ цели дефиниране не на новите, а на добрите модели на управление – в част 4 ще разгледаме основните измерения на дебата за добро управление, а в част 5 нормите на добро управление според ЕС.

¹ Виж Pollack, M., 2005, *Theorizing the EU: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance?*

5. РАЗЛИЧНИ ИЗМЕРЕНИЯ НА ДЕБАТА ВЪРХУ ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ

Добро управление в политическата наука и публичната администрация

Изследването на измеренията на понятието за ‘добро управление’ от политиката и публичната администрация включва поставянето на фундаментални въпроси относно ефективността и легитимността на политическата и управленска системи: Доколко демократични и ефективни са процедурите по взимане на решения? Колко демократични биха могли да станат? Доколко те могат да станат по-всеобхватни и вземащи предвид мнението на всички актьори и засегнати страни? Често се разглежда капацитета и способността на различните властови нива (местно, регионално, национално, наднационално) да взимат демократични и легитимни решения?

Добро управление на корпорациите¹

Въпреки че терминът ‘добро управление’ се свързва обикновено с публичния сектор, той, както посочихме, има приложение и в бизнес средите. ‘Доброто управление на корпорациите’ е важна част от една успешна пазарна икономика. През последното десетилетие, се увеличава интересът към ролята на доброто управление на корпорациите в развитието на икономиката. Това от една страна е продиктувано от фактори като свободното движение на капитала, все по-честото сливане между компании и конкурентния натиск от засилващата се глобализация; от друга страна причина за това са и големите скандали с Enron и Worldcom, които засилват националните и международни инициативи в засилване на регулациите върху управлението на корпорациите. Дебата на тази тема отново включва основните аспекти на доброто управление – възможността на всички заинтересовани да вземат участие при изготвяне и приемане на решенията, прозрачността и легитимността на управлението, задълженията и отговорността на мениджърите.

Предизвикан от колапса на Enron, дебатът за корпоративното управление в рамките на ЕС се фокусира върху извеждане на най-подходящата и добра структура на взаимоотношения между акционерите, права и равнопоставеност на акционерите, откритост на информацията в организацията, прозрачност на управлението, задължения

и отчетност на членовете на бордовете, професионален мениджмънт. Доскоро политиката на ЕС в тази сфера се свежда до координация на националните действия на страните-членки. В момента, Комисията и Съвета разглеждат възможността за позитивна интеграция в този сектор.

За целите на тази работа ще разглеждаме концепцията за добро управление само в публичния сектор.

Международни аспекти на доброто управление

През 90те години на 20в терминът ‘управление’ става често използван от международни организации като ООН, Световната Банка, МВФ. Съзнавайки важноста на доброто управление за макроикономически растеж и стабилност, МВФ и Световната Банка дори разширяват изискванията за финансиране и включват определени условия засягащи националното управление и институционалната рамка за разработване на политики засягащи икономиката.

Международните организации осигуряват информационно и техническо сътрудничество на своите страни-членки във въвеждане на практиките на добро управление и намаляване на корупцията. В политиката на ЕС по отношение на развиващите се страни, доброто управление, наравно с върховенството на закона, е определено като основа за намаляване на бедността. Споразуменията за партньорство на ЕС (EU Partnership Agreements) и Европейските Фондове за Развитие (European Development Funds) включват изискване за добро управление заедно с тези за спазване на основните човешки права и демократичност. Ако страните не успеят да покрият изискванията за добро управление, споразуменията за партньорство и финансирането по фондовете могат да бъдат спрени.

Глобални аспекти на доброто управление

Управлението на глобални политически въпроси макар и отвъд границите на ЕС оказва пряко влияние върху ЕС – чрез околната среда, външния пазар за износ, достъп до суровини и продукти. Следователно, ЕС и неговите граждани са заинтересовани да влияят и подобряват моделите на управление на политиките и извън границите на Съюза. В Бялата книга за доброто управление и в други комуникационни документи, Комисията поставя въпроса до каква степен Европейският и ЕС опита в тази сфера

¹ Corporate governance

може да допринесе към моделите на глобално управление. Твърди се, че ако се въведат новите модели на управление, те биха инспирирали публичен диалог върху проблемите в глобалната политика; биха въвлекли гражданското общество, частния бизнес и медиите в процеса на взимане на решения.

Бялата книга за управление задължава ЕС да прилага принципите на добро управление към неговите глобални отговорности и да спомага за увеличаване ефективността на международните институции. Комисията основно предлага да се подобри диалога между правителствени и неправителствени актьори от трети страни в процеса на изработване на политически предложения от международен мащаб.

Добро управление в ЕС

Когато встъпва в длъжност през 1999, Председателя на Комисията Романо Проди привлича вниманието на комисарите към нуждата от фундаментална реформа в процеса на взимане на решения на ниво ЕС и начина на функциониране на институциите. „Въвеждането и насърчаването на нови форми на управление в ЕС” е един от четирите стратегически приоритети на Комисията в началото на 2000. През 2001г. е приета Бяла книга на управлението в рамките на ЕС, а през 2002 и първите серии от конкретни мерки. Бялата книга обвързва Комисията, Парламента, Съвета и правителствата да подобрят процеса на подготовка, приемане и прилагане на политиките и законодателството. Това обвързване е изцяло и само в съответствие на учредителните договори и не въвежда нови процедури по взимане на решения.

6. НОРМИ НА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ СПОРЕД ЕС

Нормите за добро управление според ЕС могат да бъдат намерени ясно очертани в Бялата книга за управлението в рамките на ЕС и в последващите я актове.

Приетата през 2001г. Бяла книга за управлението най-кратко може да бъде описана като документ, който разглежда начините, по които Съюза използва властта дадена му от неговите граждани¹. Тя съдържа препоръки за това как да се подсили демокрацията в Европа и да се увеличи легитимността на институциите. Основните и цели са модернизиране дейността на Съюза, засилване отчетността на изпълнителните институции през изборните органи на ЕС, отваряне на процедурите по вземане на решения, респ. изработване на политики и законодателни актове, и в тях да се включи гражданското общество.

Кое налага реформа в моделите на управление?

Две са причините, които се спрят като основни – демократичния дефицит в структурата на съюза и нуждата от засилване легитимността на институциите. Всъщност двете причини са взаимнообвързани и водят началото си от едно и също нещо – отдалечеността на Съюза от неговите граждани и липсата на т.н. in-put легитимност – само една от неговите институции (ЕП) се избира пряко. А ЕП не може да осигури ефективно и пълно представяне на разнообразието от интереси в съюза и тяхната защита.

Самата Бяла книга започва с дефиниране на проблема:

„Днес, политическите лидери из цяла Европа се сблъскват с парадокс. От една страна гражданите искат от тях да намерят решение на основни проблеми, с които се сблъскват обществата. От друга страна, хората все повече губят вяра в институциите и политиката или просто не се интересуват от тях.

Този проблем е осъзнат и от националните парламенти и правителства. Той е особено остър на ниво ЕС. Голяма част от хората губят доверие в сложната и неразбираема система на управление; губят доверие в способността на тази система да изработи политиките, които те искат. На Съюза често се гледа като на далечна и в същото време натрапчива структура.”

¹ White Paper on European Governance, p. 3

Измерения на доброто управление - принципи

Според Бялата книга има пет принципа, които стоят в основата на доброто управление – *откритост, участие на гражданите, отчетност, ефективност и съгласуваност*¹. На тези принципи се гледа като на универсални за всички нива на управление, като всеки един от тях е важен за установяване на „по-демократично управление”. Всеки един от принципите е разяснен:

- *Откритост* – Институциите трябва да възприемат по-отворен маниер на работа. Заедно със страните-членки те трябва активно да разпространяват информация за това какво прави ЕС и какви решения се взимат. Езикът, на който се прави това, трябва да бъде разбираем за широката публика.
- *Участие* – Качеството, адекватността и ефективността на политиките на ЕС зависи от обезпечаването на широко гражданско участие по цялата верига – от изработването на първоначалния замисъл до изпълнението на политиката. По-широкото участие на гражданите би увеличило доверието и в крайния резултат, и в самите институции. По-широкото участие зависи от това централните правителства на страните-членки да възприемат подход на включване на различни актьори при развитието и прилагането на политиките на ЕС.
- *Отчетност* – Ролите в законодателния и изпълнителния процес, респ. власт, трябва да бъдат по-ясни на обществото. Всяка една от институциите трябва да изясни и да поеме отговорност за това, което прави. Също така, обаче, е необходима по-голяма яснота относно ролите и отговорностите на всички замесени в процеса по прилагане на политиките независимо от нивото.
- *Ефективност* – Изработените политики трябва да бъдат ефективни и навременни; да предоставят това, от което има обективна нужда; трябва да бъдат изработени на базата ясни цели, оценка на бъдещите въздействия и, където е възможно, минал опит. Ефективността, също така, зависи от пропорционалността на политиките и от това действията да бъдат предприети на най-подходящото ниво.
- *Съгласуваност*² – Различните политики и действия трябва да бъдат съгласувани, съвместими и лесно разбираеми. Съгласуваността изисква строга отговорност на институциите за осигуряването на последователен и съвместим подход в настоящата сложна система.

¹ “openness, participation, accountability, effectiveness and coherence”; White Paper on European Governance, p. 10

² Този термин на места се превежда и като ‘кохерентност’.

Така разяснени, принципите не могат да бъдат постигнати чрез отделни действия – налага се промяна в модела на управление. „Това означава, че линейния подход на спускане на политиките отгоре трябва да бъде заменен от непорочен кръг, базиран на обратна връзка, мрежи и включване на заинтересованите страни от създаването на политиката до прилагането и на всички нива.¹”

Прави впечатление, че *прозрачността*² не е поставена сред тези основни принципи. Говори се за *откритост*. Трудно е да се направи разграничение между двата термина. Още повече много от българските автори превеждат термина ‘*openness*’ като прозрачност. Прозрачността, в хуманитарния смисъл на термина, предполага отвореност, комуникация и отчетност. Така дефинирана прозрачността не би могла да бъде еднопосочен процес – информираността на гражданите би предизвикала желание да повлияят на тези решения, които ги засягат пряко. В този смисъл прозрачността би трябвало да предизвика постоянен процес на включване на гражданите в политическия процес.

Що се отнася до *откритостта*³, ако изходим от английската дефиниция на термина, тя се асоциира с лесен достъп до институциите, откритост на информацията, желание и готовност да се възприемат към нови идеи и мнения.

Независимо от това дали смятаме, че термините се припокриват или не, всички аспекти на прозрачността са покрити от така изброените принципи.

Измерения на доброто управление - насоки на реформата

В Бялата книга и последващите актове са разработени подробни препоръки и указания за насока на реформата. Могат да бъдат разграничени следните насоки:

По-широко включване на гражданите в процесите по изработване на решения и по-голяма откритост на институциите – включени са минимални изисквания относно участието на гражданското общество, приемане на по-широки споразумения за партньорство с неправителствени и частни организации, създаване на публично пространство на ниво ЕС, постигане на по-добра информираност на гражданите,

¹ White Paper on European Governance, p. 11

² *Transparency*

³ *Openness* - Characterized by an attitude of ready accessibility (especially about one's actions or purposes); without concealment; not secretive

- Receptiveness: willingness or readiness to receive (especially impressions or ideas); "he was testing the government's receptiveness to reform".

wordnet.princeton.edu/perl/webwn

формиране на публично мнение на ниво ЕС, достигане до гражданите чрез регионалните и местни демократични структури.

Изработване на по-добри законови актове, по-добри политики и тяхното по-добро прилагане – прилагане на ex-post и ex-ante оценка на въздействието, опростяване и систематизиране на законодателството, включване на експертни при изработване на предложенията, сближаване на националните политики (обикновено чрез отворения метод на координация).

Децентрализация и дисперсия на властта – тук не става въпрос за традиционното разбиране на термина децентрализация като процес на прехвърляне на изпълнителни правомощия от централно на регионално и местно равнище. Основополагащо е разбирането за ЕС като *система на многостепенно управление* (multi-level governance). Въпреки множеството определения можем да изведем няколко общи правила, които дават дефиниция на термина – първо, процеса на взимане на решение на различните нива се характеризира с увеличено участие на неправителствени актьори; второ, няма йерархична връзка между нивата; трето, в контекста на множество застъпващи и припокриващи се политически мрежи и участието на различни актьори при взимането на решения на различни нива прави все по-трудно определянето на отделни нива на управление.

Като се базира на два доклада изхождащи от тази теория, Бялата книга дава следните препоръки:

- организация на продължаващ и систематичен диалог с асоциации на регионите и градовете в ЕС, с оглед на постигане на по-пълно включване на третото и четвъртото ниво на управление в ЕС в политическия живот и, по-точно, в процеса по изработване на политиките¹.
- разработване на целево базирани тристранни споразумения за сътрудничество с тези нива отново с оглед на тяхното по-пълноценно включване².

Друга основополагаща теория за препоръчаните мерки с оглед на децентрализацията и дисперсията на властта са *политическите мрежи*. Като изхожда от тази теория и отчитайки факта, че тя все по-често се оказва ефективна в предоставянето на средства

¹ „For this purpose, it (the Commission) should organise a systematic dialogue with European and national associations of regional and local government.”, White Paper on European Governance, p. 13

² „The Commission is also in favour of testing whether, while respecting the existing Treaty provisions, the implementation of certain EU policies could be better achieved by target-based, tripartite contracts.”, White Paper on European Governance, p. 13

за решаване на много от вродените проблеми на управленската система на ЕС, Бялата книга поставя следните задачи пред Комисията¹:

- да има по-систематичен и активен подход към сътрудничество с ключовите мрежи и да има даде възможност и право да допринасят към процеса по изработване на решенията в ЕС.
- да проучи как би могла по-добре да поддържа и спомага развитието на рамката от международни сътрудничества между регионални или местни актьори.

Къде в концептуалната рамка се намира процеса?

След като направихме схематичен преглед на въведените принципи на добро управление и на насоките на реформата, трябва да определим къде в концептуалната рамка се намира процеса на реформата и къде във *Фигура 1*² можем да намерим модела на добро управление.

Независимо дали гледаме на процеса през призмата на теорията за многостепенно управление или през тази на политическите мрежи, можем да твърдим, че процеса на реформа на управлението в рамките на ЕС е процес на преминаване от лявата страна на фигурата към лявата, т.е. намаляване на държавните, респ. тези на институциите на ЕС, интервенции за сметка на по-голяма автономност на гражданското общество. Основа на това твърдение е както направения преглед, така и факта, че в Бялата книга и последващите я актове се говори за включване на гражданското общество, по-гъвкави методи на прилагане на политиките и законодателството, по-меки норми, въздържане от регулации и т.н.

Следователно, можем да твърдим, че моделът на добро управление е хибрид между различните модели (тъй като съществуването на идеалните модели е не само невъзможно, но би било и неефективно), като предимството е за моделите в дясната страна на фигурата.

¹ Виж White Paper on European Governance, p. 18

² Виж *Фигура 1: Съществуващи концепции за Модели на управление*

7. ИЗМЕРЕНИЯ НА ДОБОРОТО УПРАВЛЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ

Ще започнем анализа на модела на управление в България с *преглед на релевантните политически документи и нормативни актове*.

В България има приета *Стратегия на Министерски Съвет за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията за периода 2006-2008 г.* В нея се говори за някои от основните аспекти на доброто управление – като например:

- гарантиране на прозрачно управление и отчетност в дейността на държавната администрация;
- повишаване на общественото доверие в институциите, засилване на гражданския контрол;
- увеличаване на прозрачността при вземане на решения на управленско ниво.

В текста на стратегията, обаче, се посочва: „Стратегията е насочена към реално намаляване както на административната корупция, така и на корупцията по високите етажи на властта и забележимо повишаване на доверието в институциите, на убедеността във върховенството на закона и равенството на всички пред него.”

Точно целите на стратегията, макар и подобни на тези посочени в Бялата книга¹, са поставени в съвсем друг контекст – тук не става дума за реформа на процесите по управление, а за противодействие на корупцията. Основната цел на стратегията, противодействие на корупцията, всъщност ограничава нейното действие; стратегията не би могла да се разгърне в цялостен процес на реформа. Кое е по-важно, в самия документ не се говори за въвеждане на моделите на добро управление, не се говори за ефективност или съгласуваност на политиките и в този смисъл тя не би могла да бъде разглеждана като акт на политическа воля по изпълнение на целите на Бялата книга за управление.

Що се отнася до *текстовете на отделните закони* – в някои можем да намерим норми въвеждащи някои от основните аспекти на доброто управление. Например,

¹ И в двата документа се говори за повишаване доверието на гражданите в институциите и за осъществяване на прозрачно управление с гражданско участие, но това е частта в която те се припокриват.

засилване на гражданското участие както в законодателния процес, така и в управленските процеси на изпълнителната власт.

- **Закон за нормативните актове – Чл.2а.** (нов,ДВ,бр.55 от 2003 г.) „Лицата, за които възникват задължения или ограничения по силата на нов нормативен акт, се уведомяват преди неговото приемане. Уведомяването се извършва чрез изпращането на проекта до представителни организации на тези лица, чрез публикуването му в средствата за масово осведомяване, в Интернет или чрез оповестяването му по друг подходящ начин, като в срок не по-кратък от един месец засегнатите могат да представят предложения и възражения до съответния компетентен орган.”

- **Закон за далекосъобщенията - Чл. 27** „Комисията (Комисията за регулиране на съобщенията): ... **16.** информира обществеността и извършва обществени консултации и допитвания по важни проблеми на далекосъобщенията.”

- **Закон за устройство на територията – Чл. 9. (3)** (изм.,ДВ,бр.65 от 2004 г.) Промяната на предназначението на територии и поземлени имоти, предвидени в устройствените планове в урбанизираните територии за озеленени площи, се разрешава след положително становище от обществено обсъждане, проведено по реда на чл.121, ал.1; **Чл.121. (1)** (изм.,ДВ,бр.65 от 2004 г.) Проектите за устройствени схеми подлежат на обществено обсъждане преди внасянето им в експертните съвети по устройство на територията. Възложителят на устройствената схема оповестява мястото, датата и часа на общественото обсъждане в един национален всекидневник и поне в една местна медия. На общественото обсъждане се води писмен протокол, който се прилага към документацията за експертния съвет. В градовете с районно деление обществени обсъждания се организират задължително във всички райони.

Има примери за въвеждане на обществено обсъждане и в проектозаконали:

- **Проект на закона за електронните съобщения - Чл. 7. (2)** „Проектите на актовете по ал. 1 се предоставят за обществено обсъждане по реда на чл. 18.”; **Чл. 9. (2)** Проектът на държавна политика по ал. 1 се предоставя за обществено обсъждане по реда на чл. 18; **Чл. 18. (1)** Председателят на Държавната агенция за информационни технологии и съобщения преди издаване на подзаконовите нормативни актове, предвидени в този закон, провежда процедура за обществено обсъждане, като публикува съобщение за изготвените проекти в национален ежедневник и на страницата на Държавната агенция за информационни технологии и съобщения в интернет. **(2)** В съобщението по ал. 1 се посочва мястото, откъдето заинтересуваните лица могат да получат проектите, и срокът не по-кратък от 30 дни, в който могат да

представят писмени становища по тях. (3) Председателят на Държавната агенция за информационни технологии и съобщения проучва становищата и отразява приетите предложения. (4) Процедурата за обществено обсъждане приключва с публикуване на страницата на Държавната агенция за информационни технологии и съобщения в интернет броя на постъпилите становища, броя на приетите предложения и мотивите за неприетите.

Освен засилване на гражданското участие има действащи законодателни актове имащи отношение по друга точка на действие на реформата на управлението на ниво ЕС – опростяване и систематизиране на законодателството.

- **Закон за нормативните актове** – най-общ контрол по изготвяне на нормативните актове и по тяхното систематизиране. Той, обаче, не въвежда ограничения по отношение на броя на регулациите.

- **Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност** – като цяло законът е важна стъпка в извършваната реформа в административния контрол – той ограничава и систематизира административните регулации, а една от насоките на реформата за по-добро управление е точно тази. Все пак този закон основно се фокусира върху оторизационните режими.

Като цяло, въпреки наличието на отделни норми въвеждащи някои от аспектите на доброто управление, не можем да говорим за систематизирана реформа в модела на управление или за заявена политическа воля за провеждането на такава. Наличието на норми или актове частично въвеждащи принципите на добро управление не е плод на целенасочена държавна политика в тази насока, а е обвързано с други процеси, като борбата с корупцията, либерализацията на стопанския сектор¹ или посекторно въвеждане на публичен консултационен процес.

Прави впечатление, че най-общият закон имащ отношение по засилване на гражданското участие в управленския процес, ЗНА, просто дава право на гражданите да правят предложения; той не поставя изисквания по отразяване на предложенията в самия процес на изработване на акта, за публикуване на мотивирано отхвърляне или за каквото и да е било обратно задължение на институцията приемаща акта да вземе предвид направените предложения. В този смисъл гражданското участие, с изключение

¹ Като например *Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност*.

на някои сектори, където има специализирано законодателство, зависи от добрата воля на институциите.

Тук възниква въпроса, **дали, дори при липсата на специфични обвързващи норми, няма съществуваща практика на прилагане на принципите на добро управление?**

Ще разгледаме едно от основните измерения на доброто управление – *по-широкото включване на гражданите в процесите на изработване на решения.*

За пример ще използваме промените в медийното законодателство 2001 -2003¹:

- Септември 2001 ЗИД на ЗРТ изготвен *без консултации*
- Октомври 2001 ЗИД на ЗРТ оттеглен *без обяснения*
- Ноември 2001 ЗИД на ЗРТ изготвен *без консултации*
- Декември 2001 ЗИД на ЗРТ е приет *без отразяване на предложенията*
- 2003 Проект на ЗРТ изготвен *без консултации*
- Март 2003 Среща на министър-председателя с представители на *определени* граждански организации, всеки представител има право на 2 минути за становище.
- Април 2003 проектът на ЗРТ внесен и гласуван в Медийна комисия *без отразяване на предложенията.*

Можем, също така, да цитираме мнението на една от основните организации на гражданското общество, *Институт Отворено Общество*:

„Необходимо е да се спазва принципът за публичен консултационен процес. Има впечатление, че изменителните закони на ЗАПСП и ЗРТ са приети *прибързано* и не всички заинтересовани страни са били поканени за изразяване на становища.²”

Както и това на експертите осъществяващи мониторинг и оценка по степента на готовност за членство:

„В областта на хоризонталното законодателство не бяха предприети никакви специфични действия по отношение на осведомеността и участието на обществеността в сфери като Комплексното предотвратяване и контрол на замърсяването (IPPC) и “Натура 2000”. Бяха заделени финансови ресурси за създаване на публичен регистър за оценка на въздействието върху околната среда. Регистърът обаче все още не е

¹ Данните цитирани по Н.Огнянова, Гражданско участие във формирането на публичните политики : минимални стандарти в ЕС, 2003 г.

² Междинен граждански доклад за изпълнение на ангажиментите в критичните области от подготовката на България за членство в ЕС, Институт Отворено Общество, 16 Януари 2006

създаден.¹” Всъщност изисквания за провеждане на конкретни информационни кампании могат да бъдат намерени на няколко места в доклада.

В литературата можем да намерим твърдения, че „тук консултационният процес се заменя с “натиск от най-високо място”(признат от депутати)²” (Н. Огнянова, 2006)

Въпреки това в някои актове можем да намерим примери за наличие на такъв консултационен процес – “Изготвянето на гореспоменатите документи (...) бе съпроводено с развитие на консултационен процес между държавната администрация, различни социални партньори и структури на гражданското общество. В хода на този процес бяха създадени редица възможности за диалог, разширяване на публичността, представяне на различни гледни точки и по-голяма съпричастност на гражданското общество.³” Освен това се заявява воля “Всички действия ... да се извършват в сътрудничество между институциите, регионалните и местните власти и гражданското общество.⁴” Дори само тези две изречения от акта предполагат включване на структурите на гражданското общество както в процесите на изработване на политиките, така и при тяхното прилагане.

Ако се опитаме да систематизираме намерената информация, можем да твърдим, че спазването на един от основополагащите елементи от модела на добро управление, гражданското участие, не е масово въведен в политическия процес в страната; той е по-скоро спорадично явление и силно зависи от волята на изпълнителните институции.

Нека се има предвид, че процесите по въвеждане на добрите модели на управление не биха могли и не трябва да бъдат еднопосочни. Ние, следователно трябва да направим ***анализ и на другата страна на медала – обществените нагласи.***

При преглед на Националните доклади на Евробарометър за България прави впечатление силната диспропорция в доверието към демократичните системи на национално и на наднационално ниво – „Според оценката на общественото мнение,

¹ Мониторингов доклад относно степента на готовност за членство в ЕС на България и Румъния, Брюксел, 26/09/2006, COM (2006)

² <http://nellyo.wordpress.com/2006/12/page/2/>

³ СЪВМЕСТЕН МЕМОРАНДУМ ПО СОЦИАЛНО ВКЛЮЧВАНЕ, изготвен от Правителството на Република България, Министерство на труда и социалната политика съвместно с Европейската комисия и Генерална дирекция по заетостта и социалните въпроси. стр 47

⁴ СЪВМЕСТЕН МЕМОРАНДУМ ПО СОЦИАЛНО ВКЛЮЧВАНЕ, изготвен от Правителството на Република България, Министерство на труда и социалната политика съвместно с Европейската комисия и Генерална дирекция по заетостта и социалните въпроси. стр 46

българската демокрация продължава да функционира най-зле от всички държави, освен Хърватска. Докато в ЕС мнозинството от гражданите са удовлетворени от демократичните системи в техните страни, в България на подобно мнение са само 20% от анкетираните.¹” Българите, които са доволни от демокрацията в ЕС, са 46% – два пъти повече от тези, които одобряват функционирането на демократичната система в своята страна².

Положителните нагласи към ЕС се допълват и от констатацията „Запазва се убеждението, че ЕС играе положителна роля за решаването на проблемите, пред които е изправена България.³”

Парадоксално е, обаче, че само една четвърт от българите са наясно как функционира ЕС⁴. Освен това „На въпроса дали считат, че техният глас се зачита в Европейския съюз, една четвърт от анкетираните българи отговарят утвърдително (25%), а близо половината (47%) са на обратното мнение.⁵”

В направеното половин година след това изследване на общественото мнение се констатира, че „Българите, които са убедени, че решенията трябва да се вземат съвместно с Европейския съюз, представляват мнозинство в много от областите, където ЕС има компетентност според Договора за ЕС.⁶”

Ако трябва да обобщим тези данни, бихме могли да твърдим, че българите имат много по-голямо доверие към една наднационална институция, с която не са запознати и в която според тях техният глас не се зачита, отколкото към националната структура на управление. Това предполага един доста *йерархичен начин на мислене* и очакване политиките да бъдат спускани отгоре.

Въпреки това има желание за активно участие на ниво ЕС – „близо четири от десет анкетираните в България искат да бъдат повече ангажирани с делата на ЕС, но не знаят как.⁷” „Българите, както и гражданите на ЕС25, се чувстват малко ангажирани с делата на Европейския съюз и с евроинтеграцията на своята страна.⁸” – едва 16% се чувстват въввлечени в делата на ЕС.

¹ ЕВРОБАРОМЕТЪР 63.4, Национален доклад за България, стр. 29

² ЕВРОБАРОМЕТЪР 63.4, Национален доклад за България, стр. 31

³ ЕВРОБАРОМЕТЪР 63.4, Национален доклад за България, стр. 42

⁴ ЕВРОБАРОМЕТЪР 63.4, Национален доклад за България, стр. 32

⁵ ЕВРОБАРОМЕТЪР 63.4, Национален доклад за България, стр. 32

⁶ ЕВРОБАРОМЕТЪР 64, Национален доклад за България, стр. 67

⁷ ЕВРОБАРОМЕТЪР 64, Национален доклад за България, стр. 64

⁸ ЕВРОБАРОМЕТЪР 64, Национален доклад за България, стр. 64

Дори и желанието за ангажираност на наднационално ниво да е продиктувано от по-голямото доверие на гражданите в тези институции и от увереността, че тези институции могат да накарат нашите да работят както гражданите искат, бихме могли да твърдим, че желанието за ангажираност може да възникне и на национално ниво. То, обаче, трябва да бъде иницирано най-малкото от по-отворен метод на работа в институциите.

От изследването на общественото мнение също така се налага изводът, че **в България са налице същите проблеми дефинирани в Бялата книга като причини налагащи реформа.**

По-конкретно те са:

- От една страна институциите са изправени през основни и належащи проблеми, чието решаване изисква обществена подкрепа.
- От друга страна все повече хора губят доверие в институциите и политическата система или просто не се интересуват от тях.
- Хората са изгубили вярата, че тази система е способна да изработи политиките, които те искат.

Наличието на същите проблеми съвместно с твърдението на Бялата книга, че моделът описан в нея е приложим на всички нива, ни кара да смятаме, че евентуална реформа в посоките дефинирани от книгата би имала положителен ефект както при изработване на по-ефективни решения, така и по отношение на доверието в системата.

Една такава реформа, обаче, предполага първо, определяне на настоящия модел на управление и второ, определяне на посоката на реформа в контекста на зададената концептуална рамка.

Къде в концептуалната рамка се намира нашия модел на управление?

На база на направените изследвания можем да поставим съществуващия модел на управление в България в лявата част на *Фигура 1*¹. Също така обосновано е твърдението, че моделът на управление в България силно се разминава с описания в Бялата книга модел на добро управление. Доводите за това са:

¹ Виж *Фигура 1: Съществуващи концепции за Модели на управление*

- липса на включване на гражданите в процеса по изработване на политиките и нормативните актове – предимно публични актьори са въввлечени в процеса по изработване на решенията.
- институционалната структура все още е йерархична (с централизиран фокус на властта), макар че отдавна се говори за децентрализация;
- по отношение на мерките преобладава централизирана държавна намеса;
- липса на достатъчна информираност на гражданите;
- силна институционализираност на взаимоотношенията правителствени-неправителствени актьори¹;
- и т.н.

Нека поне се опитаме да отговорим на въпроса, *какви са причините за съществуването на такъв модел?*

Палитрата от фактори оказали и оказващи влияние върху действащия модел на управление е изключително богата и тази работа не претендира, че я обхваща. Тази работа, също така, не претендира да е обосновала с аргументи посочените причини. Това към което се стремим е да очертаем възможни насоки на по-нататъшно изследване.

Може би някои от основните причини за съществуващия модел на управление трябва да се търсят в *наследените остатъци от идеологията от авторитарния режим* – неумиращото разбиране, че политиките се изработват на централно ниво и се спускат надолу за изпълнение (вече описаното по-горе йерархично мислене), концепцията за съперниещите си публични и непублични актьори, чувството на отчужденост на институциите. Всъщност промяната в моделите на управление изисква промяна в начина на мислене – не какво държавата трябва да направи, а как да накарам държавата да направи това, което искам – а „Промяната в мисленето за политиката и за това, как тя се създава, е промяна в самата политика.²”

Но промяната на модела на управление е колкото идеологически, толкова и *политически процес* обвързан с навлизането на нови актьори в процесите по изработване на решения. Тези актьори, обаче, трябва да бъдат припознати от държавните институции, които да се обвържат с тях. Тази необходимост от

¹ Например в сектора на здравеопазването.

² Брайкова, Т., *Публичните политики*, стр. 216

институционализирана взаимозависимост и липсата на традиции в децентрализирано изработване на политиките поставят пречки пред въвличането на по-широки кръгове в процесите по изработване на решения, докато въвеждането на моделите на добро управление предполага възможност различни актьори с различни властови ресурси да се включат в процеса.

Друга основна причина би могла да се окаже *липсата на информация сред гражданите*. В този смисъл можем да говорим за изграждане на гражданско общество от държавата – държавните информационни кампании евентуално биха били последвани от активно включване на обществото в процесите по изработване на решенията. Отново държавата трябва да структурира и институционализира това включване, ако то не се самоорганизира.

След като описахме в общи линии какъв е съществуващия модел на управление е добре да очертаем, *какъв трябва да бъде модела на добро управление в България?*

През призмата на теорията за многостепенно управление съществуват две измерения, в които страната трябва да приложи така описания модел на добро управление – първо, вертикално, като участник в многостепенната система на управление в ЕС и, второ, хоризонтално, като актьор в взаимообвързани нейерархични мрежи на различни териториални нива и в различни сектори. Всъщност това, на което набляга теорията са точно разбирането за нейерархични политически мрежи, засилени публично-частни взаимоотношения и управление без упражняване на власт.

Нека първо разгледаме управлението в България с оглед на участието и в наднационалните структури. Теорията за многостепенно управление предполага постепенно „разтваряне¹” на националните институции в многостепенната структура на европейската общност и за сметка на разрастващи се политически мрежи.

Необходимо е да споменем, че в литературата напоследък се възприема т.н. ‘top-down’ подход, или подход ‘отгоре-надолу’. Особено в България, на институциите и на изработените политики се гледа като на нещо дадено и фокусът пада върху възприемане, въвеждане и транспониране на приетото на по-горните нива. Процесът на европеизация се поставя в доста тесни рамки – делегиране на власт от страна на държавата и спускане на законодателни и политически актове от страна на Съюза. Това

¹ Терминът е взимстван от Брайкова, Т., *Публичните политики*

предполага възприемане на една доста йерархична концепция за ЕС, от която институциите се опитват да избягат.

Възприемането на обратния ‘bottom-up’ подход, не накърнява теорията за многостепенно управление. Въпреки, че крайното разбиране за тази теория предполага постепенно изчезване на националната държава, в настоящия момент националното ниво е достатъчно силно да отстоява генерираните в националните политически мрежи интереси. В този смисъл България трябва не просто пасивно да възприема изработените от институциите политики и да провежда изискваните реформи – тя активно трябва да участва в процеса по изработване на конкретните политики, регулаторни мерки, реформи на ниво ЕС.

И ако това ни дава основно как трябва да изглежда ролята на България във вертикалното измерение на теорията, то остава да определим и ролята на страната във второто, хоризонтално, измерение. Тази работа твърди, че България трябва да насърчава и да спомага участието на местните и регионални власти, както и на актьорите от неправителствения и частния сектори, в процесите на ниво ЕС.

Друг начин на дефиниция на добрия модел на управление за България е прякото прилагане на въведените норми и опита на ЕС в тази сфера – в смисъл реформа поставена в рамките, очертани от Бялата книга.

Всъщност двете разбирания за модела на добро управление не биха могли да съществуват отделно – те взаимно се допълват и предоставят различен поглед върху един и същ модел на управление.

8. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изследването очерта различните измерения на доброто управление в глобален, европейски и национален контекст и доказва, че, за да се въведе модела на добро управление възприет в ЕС, е необходимо в България да се възприеме разбирането за ЕС като система на многостепенно управление и да се инициира промяната в моделите на управление чрез промяна в начина на мислене – не какво държавата трябва да направи, а как да накарам държавата да направи това, което искам. Всяка от тези две предпоставки за въвеждане на модела на добро управление би имала пряк ефект и върху начина, по който се изработват политиките, и върху ефективността на самите политики.

Първо, възприемането на разбирането за ЕС като система на многостепенно управление би позволило своеобразно прескачане на равнищата, при което проблемите на дадено обособено равнище се обвързват с проблемите на максимално общото равнище, като от това печелят и обособеното, и общото равнище. Представянето на обособените проблеми като общи, от своя страна, позволява въвличането на повече актьори, респ. на по-голям властови ресурс, и, съответно, по-ефективното решаване на проблемите. Това, комбинирано с активна държавна политика на насърчаване и спомагане участието на местните и регионални власти, както и на актьорите от неправителствения и частния сектори, в процесите на ниво ЕС, би максимизирало ползите, които тези актьори извличат от интеграционния процес.

Промяната в начина на мислене естествено е обвързана с възприемането на разбирането за многостепенно управление и, всъщност, цели същото – максимизиране на ползите за актьорите. Промяната, обаче, не се ограничава само до това. Тя като цяло трябва да предполага промяна в разбиранията за начина на формиране на политиките, отдалечаване от йерархичните разбираня за ЕС и възприемане модел на гражданско поведение на отстояване на личния интерес посредством пряк натиск върху институциите.

Друг подход към определяне на измеренията на добро управление е прилагане на въведените от ЕС норми и взаимстване от техните добри практики. Нека още веднъж отбележим, че двата подхода към определяне на модела на добро управление не биха могли да съществуват отделно – те взаимно се допълват и предоставят различен поглед върху един и същ модел на управление.

БИБЛИОГРАФИЯ¹

Брайкова, Т., *Публичните политики*, Университетско издателство “Св. Климент Охридски”, София, 2003

Н.Огнянова, *Гражданско участие във формирането на публичните политики : минимални стандарти в ЕС*, София, 2003 г.

Harlow, C. and Rawlings, R., 2006, *Promoting Accountability in Multi-Level Governance: A Network Approach*, <http://www.connex-network.org/eurogov/>

Héritier, A., 2002, *New Modes of Governance in Europe: Policy Making without Legislating?*

Kohler-Koch, B., 2005, *European Governance and System Integration*, <http://www.connex-network.org/eurogov/>

Kohler-Koch, B. and Jachtenfuchs, M., 1995, *The Transformation of Governance in EU*, http://www.hertie-school.org/en/7_faculty/jachtenfuchs/downloads/dateien/transfo.pdf

Pollack, M., 2005, *Theorizing the EU: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance?*

Stacey, J. and Rittberger, B., 2003, *Dynamics of formal and informal institutional change in the EU*

Treib, O., Bahr, H. and Falkner, G., 2005, *Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification*, <http://www.connex-network.org/eurogov/>

White Paper on European Governance, Brussels, 25.7.2001, COM(2001) 428 final

European Governance: Better lawmaking, Brussels, 5.6.2002, COM(2002) 275 final

Report on European Governance (2003-2004), Brussels, 22.09.2004, SEC(2004) 1153

Междинен граждански доклад за изпълнение на ангажиментите в критичните области от подготовката на България за членство в ЕС,

Институт Отворено Общество, 16 Януари 2006,

[http://www.evroportal.bg/uploads/\[730242\]osi_monitoring_report_2006.pdf](http://www.evroportal.bg/uploads/[730242]osi_monitoring_report_2006.pdf)

Мониторингов доклад относно степента на готовност за членство в ЕС на България и Румъния, Брюксел, 26/09/2006, COM (2006)

¹ Всички цитирани електронни източници са били активни към 20.05.2007.

ЕВРОБАРОМЕТЪР 63.4 – Пролет 2005, Национален доклад за България, 12.09.2005,
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb63/eb63_nat_bg.pdf

ЕВРОБАРОМЕТЪР 64 – Есен 2005, Национален доклад за България, 22.02.2006,
http://www.evropa.bg/showfile.php?file=BULGARIA_EB64.doc

Съвместен меморандум по социално включване, изготвен от Правителството на Република България, Министерство на труда и социалната политика съвместно с Европейската комисия и Генерална дирекция по заетостта и социалните въпроси, Брюксел, 03 февруари 2005 година

http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/JIM_BG_21_10.doc

Стратегия на Министерски Съвет за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията за периода 2006-2008 г., приета на 26.01.2006

Закон за нормативните актове, обн., ДВ, бр. 27 от 3 април 1973 г.

Закон за далекосъобщенията, обн., ДВ, бр. 93 от 11.08.1998 г.

Закон за устройство на територията, обн. ДВ. бр.1 от 02.01.2001г., в сила от 31.03.2001 г.

Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност, обн., ДВ, бр. 55 от 17.06.2003 г., в сила от 17.12.2003 г.

Проект на закон за електроните съобщения

http://ec.europa.eu/governance/index_en.htm

<http://ognyanova.wordpress.com>

wordnet.princeton.edu/perl/webwn

www.o2.com/o2_glossary.asp