

Еволюцията в моделите на публичното управление: от административно-бюрокрастичния мениджмънт до хибридната концепция и политика за добро управление (Част II)

Георги Манлиев*

Резюме: Дълги години в публичното управление доминираше разработената от М. Вебер административно-бюрокрастична система. Сериозните критики към нейната неефективност доведоха през 80-те години на миналия век до появата на концепцията за нов мениджмънт в публичното управление. Тя изведе ефективността като определящ принцип във воденето на публичните политики. За тази цел бяха приложени пазарно ориентирани решения, както и подходи и методи на управление, заимствани от зрелите корпорации, като стратегическо и бизнес планиране. Като следствие, публичните политики повишиха значително своята ефективност. Новият мениджмънт обаче пренебрегна социалната справедливост, което породи обществено недоволство. Появиха се научни критики и нови възгледи и парадигми за промени в управлението на публичните дейности. Те бяха изведени от политиките и практиките на много страни, поради което бяха синтезирани и представени като съвкупност от принципи в концепцията за добро управление. Тя има хибриден характер, защото към приетите принципи за върховенство на закона, ефек-

тивност и ефикасност се прибавиха нови, социално значими принципи като прозрачност, отвореност, електронни комуникации. Концепцията има нормативен характер, защото принципите се разглеждат и като ръководни ориентири, които страните трябва да следват в публичното си управление.

България възприе принципите на доброто управление с интегрирането в ЕС. Това става чрез прилагане на европейските директиви и регламенти за хармонизиране на публичните политики. В изследването се анализира приложението на следните принципи: устойчивост и дългосрочна ориентация в развитието, ефективност и ефикасност, отчетност и прозрачност и проявление на принципите на местно ниво. В заключение се прави изводът, че публичното управление в България следва принципите на доброто управление, но се наблюдават много отклонения и изкривявания в тяхното приложение. Необходими са още политическа ангажираност, законодателни промени и институционални усилия, за да се постигне по-високо равнище на добро управление.

Ключови думи: административно-бюрокрастичен модел, нов мениджмънт в публичното управление, неовеберистанска държава, е-управление, концепция за добро управление, приложение на принципите на добро управление в България.

* Георги Манлиев е доктор на икономическите науки, хоноруван доцент в катедра „Финанси“ на УНСС.

JEL: H1, H4, H8, I3, O2.

(Продължение от Част I)

4. Хибридна и нормативна концепция за доброто управление

Глобализацията на социалните, икономическите и екологичните процеси в обществото обуслови и глобален подход към модернизирани на съвременното публично управление. Споделянето и разпространението на добрите практики в управлението на отделни страни и институции, научните изследвания, довели до формулирането на 4-те концепции за нови модели в публичното управление, и наличието на бюрократични, неефективни и корупционни практики в много държави повишиха интереса на международните и национални институции към управлението на публичните дейности. В техните анализи беше разкрито разнообразие от иновативни практики и законодателни решения, които повишават ефективността на публичните политики и публичното управление. Формално е налице дублиране с анализите, извели 4-те концепции за нови модели на публичното управление. Всъщност, обаче, има разлика в подхода на синтеза: влиятелните международни организации обобщават добрите практики и регулации на много страни, в т.ч. и практиките на 4-те концепции, и на тази основа формулираха по-общата концепция на *доброто управление*. Тя се моделира:

- ✓ първо, като системата от принципи, изведени от добрите практики в управлението на публичните дейности в много страни;
- ✓ второ, като хибридна концепция, защото обединява различни добри практики и регулации, в т.ч. и от предишните модели. Например, върховенството на закона е заимствано от административно-бюрократичния модел, а ефективността – от новия мениджмънт;
- ✓ трето, като нормативна концепция (какво трябва да бъде!), защото прин-

ципите на доброто управление са формулирани като ориентири, които държавите трябва да следват в тяхното публично управление.

Какви принципи включват в концепцията на доброто управление най-влиятелните международни организации (ИПА, 2015, www.ipa.government.bg)?

Организацията на обединените нации (ООН) е ангажирана с проблемите на развитието на страните членки в тяхната цялост. Два нейни специализирани комитета (Програма за развитие на публичната администрация и Програмата за развитие – ПРООН) са извели следните принципи на доброто управление:

- уважение на човешки права и основни свободи;
- сигурност на личността и на собствеността;
- върховенство на закона, справедливост и равнопоставеност;
- стратегически подход към социално-икономическото развитие на страните;
- компетентност в разработването и изпълнението на публичните политики;
- ефикасност и ефективност;
- прозрачност, отчетност, етичност и интегритет при водене на публичните политики;
- гражданско участие в процеса на управлението;
- постигане на консенсус между главните акционери на обществото (правителство, бизнес, профсъюзи, неправителствени организации).

В оценките на ООН са включени принципи, които имат базисен характер за управлението на държавните институции: правата на гражданите и техните свободи, законодателните решения на държавите и подходите и условията за ефективно водене на публичните политики. Това е разбираемо, защото директивите на ООН за добро управление се отнасят до страни с различно социално-икономическо развитие. В мисиите за отделните страни, експертите на ООН анализират

Икономически теории

степената на постигане на принципите на доброто управление в техните условия, т.е. налице е не само концепцията, но и измерване на степената на приложението им.

Организацията за икономическо развитие и сътрудничество (ОИСР) включва в своите структури развитите икономически държави. След първото дефиниране на доброто управление през 2006 г. е налице процес на обогатяване на принципите, които са адаптирани към проблемите на управлението на развитите държави. Сред тях са:

- върховенство на закона;
- ефективност и ефикасност;
- откритост и прозрачност;
- управленска компетентност и капацитет на институциите да водят публичните политики;
- отчетност за свършената работа.

В оценката на ОИСР и нейните поделени за публично управление доминират икономическите принципи, защото организацията е ангажирана в най-голяма степен с ефективното управление на публичните ресурси. В тази група страни, държавата преразпределя ежегодно над 40% от БВП, което експлицитно извежда критерия за ефективност в решенията за тяхното използване.

Европейският съюз, чрез Европейската комисия (ЕК) и Европейската банка за възстановяване и развитие, е дефинирал принципите на доброто управление като ръководни ориентири за страните членки. Още през 2001 г. Европейската комисия в публикуваната „Бяла книга“ извежда поредица от принципи: ефикасност и ефективност, откритост и прозрачност, отзивчивост към гражданите, иновации и отвореност за промени, гражданско участие. В по-новия си доклад „Европа 2020: Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, ЕК обогати принципите на добро управление с върховенство на закона, компетентност и капацитет на институциите, устойчивост и дългосрочна ориентация към развитието, стабилно финансово управление и човешки права, културно разно-

образие и социално единство. Съветът на Европа разработи Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво, която послужи като основа за приемане през 2007 г. на Декларацията от Валенсия. Тя добави към приетите принципи още някои, които засягат живота на местните общности: отзивчивостта към гражданите, отвореност, прозрачност, гражданското участие, човешки права и културно многообразие.

Съществуват дефиниции за доброто управление и на редица други международни и национални организации. В тях се извеждат същите принципи с известни нюанси в обхвата и тяхната субординация. В един сравнителен анализ на повторимостта на принципите в дефинициите на международните организации е налице следното аранжиране (ИПА, 2015, www.ipa.government.bg):

- върховенство на закона в почти всички дефиниции;
- ефикасност и ефективност, отчетност, устойчивост и дългосрочна ориентация, откритост и прозрачност, гражданско участие, човешки права, културно разнообразие и социално единство и етично поведение в 2/3 от дефинициите;
- стабилно финансово управление, компетентност и капацитет, отзивчивост и иновации и отвореност за промени в 1/3 от определенията на международните организации.

След като определихме доброто управление като *хибриден* (компиляция от добри практики и регулации в публичното управление на много страни) и *нормативен* модел (какво трябва да бъде съвременното управление?), възникват два въпроса:

- ✓ първо, какъв е трансмисивният механизъм за възприемане и налагане на принципите в публичното управление на страните?
- ✓ второ, с какви показатели може да измерим приложението на принципите, за да разкрием дали страните следват новия модел на публичното управление?

В своята съвкупност, принципите са

стандарт за поведение, чието съдържание трябва да се опознае и разкрие като алгоритъм на действие. Той налага регулация, която да регламентира приложението на принципа в конкретните закони и наредби. Още в тази фаза се извежда върховенството на закона като първостепенен принцип, който трябва да бъде следван в политиките и действията на институциите. Този приложен резултат (evidence based=доказан на практика) е доказателство за въвеждане на принципа в публичното управление на страната. Друг инструмент за въвеждане на принципите на доброто управление е бенчмаркингът: проучване на добрите практики на дадена страна и адаптиране на тяхното ноу-хау в дейността на институцията. Като трети подход се очертава разработването на иновативни решения, които обогатяват въвеждането на някои от принципите на доброто управление в дейността на институцията. Всъщност, това е лидерският подход, довел до разработването на много иновативни решения и практики, които впоследствие се интегрираха в хибридният модел на доброто управление. В крайна сметка, трансмисионният механизъм се декодира в следните стъпки: правна регулация, въвеждаща приложението на принципа в националното законодателство; мениджърска ангажираност за успешно прилагане на принципите в управлението, бенчмаркинг за въвеждане на добрите практики в действията на иновативни институции, оценка на изпълнението с последващи корекции за по-добро приложение.

От направения преглед на принципите се разбира, че няма един общ, интегрален принцип, който да олицетворява доброто управление и следователно да служи за оценка на прилагане в дадена страна. Това може да се направи по отношение на отделните принципи чрез разработването на показатели, които измерват и разкриват степента на тяхното приложение. Няколко международни организации са разработили система от показатели, чрез която доста адекватно измерват равнището на добро-

то управление. Световната банка е създавала единна система за оценка на доброто управление на национално ниво, с няколко индикатора за всеки принцип (World Bank). В нея са включени 6 принципа: откритост и отговорност, политическа стабилност и липса на насилие, ефективност на правителството, регулиране на стопанската дейност, върховенство на закона и контрол върху корупцията. Ежегодно се събират данни от сериозни източници, които чрез системата от индикатори оценяват по скала приложението на отделните принципи и в тяхната цялост. В ранкирането са включени над 200 държави, което разкрива глобалния характер на приложението на доброто управление.

Друг продуктивен подход за оценка на доброто управление е Декларацията от Валенсия от 2007 г., която се фокусира върху управлението на местните общности (Council of Europe). В нея са включени 12 принципа, които формулират идеалния модел за добро управление на местно равнище: честно провеждане на местните избори, отзивчивост към проблемите на местните граждани и общности, ефикасност и ефективност, компетентност и капацитет, иновации и отвореност за промени, устойчивост и дългосрочна ориентация, стабилно финансово управление, човешки права, културно разнообразие и социално единство и отчетност за делата на общините. В съответствие с тях, страните – членки на ЕС, са разработили синтетичен инструмент: „Етикет за добро управление на местно ниво“, който използва конкретни показатели за всеки принцип и накрая се извежда кумулативна оценка.

5. Анализ на приложение на някои от принципите на доброто управление в България

България, с подготовката за членство в ЕС, започна реформи в публичното управление. Още в периода 1999-2001 г., по подобие на европейските страни, България въведе

Икономически теории

двузвенна институционална структура, базирана на модела принципал-агент (Манлиев, 2017, с. 272-273). Предметът на дейност на министерствата беше фокусиран върху стратегическото планиране и разработването на секторните публични политики. Към министерствата (принципали) бяха създадени редица агенции, чиято дейност беше насочена към предоставянето на публични услуги. Така изградената институционална структура на публичното управление беше и продължава да бъде напълно хармонизирана със структурите на страните – членки на ЕС, и на самата Европейска комисия (ЕК). Тя позволява ефективно моделиране, изпълнение и контрол на воденето на публичните политики.

Още в подготвителната фаза на интеграционния процес (2002-2006 г.) България сподели без колебания европейските виждания за добро управление. Нещо повече, ЕК експлицитно постави няколко изисквания към България, които налагаха реформи в тази насока. Става въпрос за:

- ✓ първо, транспониране на европейски директиви и регламенти в националното законодателство (*acquis communautaire*), за да се хармонизират публичните политики;
- ✓ второ, изграждане на институционален капацитет на звената, занимаващи се пряко с интеграционния процес и усвояване на европейските фондове.

Впоследствие, в мониторинговите доклади на ЕК за България се даваха оценки за следването, отклонението и неспазването на принципите на доброто управление. Те бяха възприемани чрез корективни мерки и нови реформи, които водеха до подобряване на публичното управление на страната. Но кой друг, освен ЕК, прави систематични оценки за прилагане на принципите на доброто управление в страната? В международен план – някои световни организации като Световната банка и влиятелни неправителствени организации. Техните оценки имат значимост, защото са външни и безпристрастни, т.е. представят реалната картина на при-

ложението на принципите на доброто управление. По-важно обаче е да има национална система за периодична самооценка, защото познанието и анализите са най-близко до реалността. Тя се състои от три стълба.

На първо място, в изпълнителната власт са разработени инструменти, които контролират и отчитат управлението на публичните институции. Една част от тях са превантивни, например системата за финансово управление и контрол (СФУК) е изградена във всяка публична институция. Тя, чрез предварителен контрол, преследва да не допусне незаконосъобразно и неефективно харчене на бюджетни средства. Към всяко министерство е изградена дирекция „Инспекторат“, която следи за спазването на законите и ефективността в неговата дейност. Държавната финансова инспекция, като институция в рамките на изпълнителната власт, периодично проверява ефективно ли се разходват бюджетните средства на държавните институции. Самооценъчна роля изпълнява и годишният доклад за дейността, който всяка институция е длъжна да публикува. На второ място, с висока степен на обективност са периодичните одити на изпълнението, които осъществява Сметната палата. В тях се правят прецизни констатации за приложението на принципите на доброто управление, както и се отправят препоръки за тяхното по-добро прилагане. На трето място са мониторинговите доклади на неправителствените организации, които анализират и оценяват следването на принципите на доброто управление в дейността на различни институции.

Членството на България в ЕС беше и продължава да бъде главна движеща сила за възприемане и прилагане на принципите на доброто управление? В голяма степен, възприемането беше принудително, защото ЕК ги поставяше като условия за хармонизиране на политиките и усвояването на европейските фондове. Допълнителна причина: липсваха политически нагласи в управляващите партии и коалиции за реформи

В духа на принципите на доброто управление. Например, Законът за конфликт на интереси (който гарантира прозрачност в решенията на институциите) беше приет 5 години след категоричните настоявания на ЕК! А какво беше влиянието на многото професионални анализи и препоръки за реформи, разработени от неправителствени организации в страната? В разглеждания 20-годишен период правителствата се отнасяха доста пренебрежително към тях.

В условията на посочените влияния и ограничения, страната предприе немалко действия и мерки за прилагане на принципите на доброто управление. Алгоритъмът на този процес е:

- ✓ първо, деклариране на политическа готовност за определени реформи, след направените критики и бележки в мониторинговите доклади на ЕК. Чрез решения на МС стартираше подготовка за законодателни промени, които да приложат по-добре принципите на доброто управление;
- ✓ второ, приемане на закони, които залагаха правни норми и мерки за прилагане на принципите на доброто управление. Немалко предложения за въвеждане на добри практики, например отварянето на некласифицирани данни от дейността на институциите, бяха приети с постановление на Министерския съвет (МС);
- ✓ трето, изпълнение на приетите законови регулации чрез политиките на институциите, както и на техни решения за прилагане на добрите практики;
- ✓ четвърто, вътрешен и външен контрол на изпълнението с последващи анализи и оценки, които намираха място в годишните доклади за дейността на институциите, одита на изпълнение на Сметната палата и мониторингови доклади на ЕК и неправителствени организации.

Оценка на приложението на споделените с ЕС принципи на добро управление: върховенство на закона, ефективност, ефикасност, откритост, прозрачност, отчетност, отзивчивост към гражданите, иновации и отвореност за промени, устойчивост

чивост и дългосрочна ориентация в развитието, стабилно финансово управление, компетентност и капацитет в управлението, гражданско участие, изисква пространствен анализ, който не е постижим в рамките на настоящото изследване. В ограничен обхват обаче ще направим емпиричен преглед на прилагането на следните принципи: устойчивост и дългосрочна ориентация в развитието, ефективност и ефикасност, откритост и прозрачност, гражданско участие и приложението на Декларацията от Валенсия за добро управление на местно равнище.

1. Устойчивост и дългосрочна ориентация в развитието

Постигането на динамика и устойчивост в социално-икономическото развитие на страната има ключово значение за повишаването на общественото благосъстояние, което е и главна цел на публичното управление. Всички правителства от 1998 г. до 2021 г. преследваха постигането на икономически растеж, което повиши значително индивидуалното и общественото благосъстояние. Изключения от посочената тенденция са кризата от 2008-2010 г. и пандемията Ковид-19 в периода 2020-2021 г. По данни на Евростат, средногодишните темпове на растеж на БВП за периода 2009-2019 г. са 2,3%. Като следствие, БВП се увеличи 4 пъти по текущи цени: от 28 млрд. лв. за 2000 г. на 120 млрд. лв. за 2019 г. Реалното увеличение обаче е малко повече от три пъти (НСИ). Като най-добър индикатор за динамичното и устойчиво развитие в последните 15-20 години може да се приеме изпълнението на условията за влизане в чакалнята на европейския паричен съюз и перспектива за приемане на еврото като национална валута към 2024 г.

В рамките на повишената динамика на развитието в последните двадесет години са налице и някои негативни тенденции. Първо, реалният растеж е под потен-

Икономически теории

циалния, което разкрива непълноценното използване на разполагаемите ресурси за стопанското развитие на страната. Въпреки че растежът на БВП е по-висок от средния за страните – членки на ЕС, той се оказва нисък за по-бърза конвергенция в рамките на съюза. През 2006 г. БВП по паритет на покупателната способност в страната беше 40% от средното равнище на ЕС, а за 2019 г. достигна 52% (БАН). Румъния, обаче, със същата стартова позиция, вече се намира на 60% от средното равнище на БВП в общността. Второ, икономическият растеж беше придружен с нарастващо доходно неравенство, което по коефициента на Джини надхвърля 1/3 от средното равнище на ЕС. По данни на Евростат за 2019 г., България продължава да бъде страната в ЕС с най-голям риск за бедност и социално изключване – 32,5% от населението (Днес, 2020). Това е индикатор за високо равнище на социална дисхармония и ниско благосъстояние за повече от 35% от населението на страната.

С подготовката за членство в ЕС, България въведе стратегическото планиране в публичното управление. За периода след 2004 г. бяха разработени три национални и няколко секторни плана, които определиха разпределението на фондовете на ЕС за стопанското и социалното развитие на страната. Впоследствие, за следващите програмни периоди отново бяха разработени нови национални стратегии. На секторно равнище, всички министерства разработиха стратегии за развитие до 2015 г., които бяха надградени с хоризонт до 2025 г. Много институции овладяха и балансираната карта на резултатите (известна още като пътна карта за промени) като инструмент за ефективно изпълнение на стратегическите планове. Тези положителни промени в стратегическото планиране и изпълнение обаче се оказаха недостатъчни да осигурят по-висока динамика на развитие на страната. Причините се коренят в следното:

- ✓ първо, стратегиите за развитие бяха подготвени доста формално, т.е. за да се изпълнят изискванията за достъп до финансовите ресурси в седемгодишните програмни периоди. В тях не бяха изведени добре приоритети и не бяха разработени мерки, които да осигурят по-динамичен растеж и ускорено догонващо развитие. България продължава да е на опашката по много индикатори на конвергенцията в рамките на ЕС.
- ✓ второ, институциите в страната не успяха да реализират в голяма степен заложените цели и приоритети в приетите стратегии, особено тези, които управляваха оперативните програми и усвояването на европейските фондове. Този резултат разкрива недостатъчния капацитет на институциите. Налице са изключения в дейността на някои министерства и агенции, но като цяло българските институции не изградиха достатъчна способност да разработят ефективни стратегии, нито да ги реализират пълноценно. Доказателство за това е, че голяма част от стратегиите бяха разработени от външни изпълнители, въпреки че всички министерства и големи агенции разполагат с дирекции за стратегическо планиране. В крайна сметка, равносметката е, че България пропусна сериозни възможности, които създава членството в ЕС и неговите фондове, за да постигне по-висока динамика на развитието и по-бърза конвергенция.

Ето някои оценки по линия на приложение на принципа устойчивост и дългосрочна ориентация в развитието:

1. *екологична политика*: замърсяването на въздуха с парникови емисии и фини прахови частици е изключително сериозен проблем, защото поражда много негативни здравни последици за населението. По тази причина ЕК разработва стратегии за тяхното сериозно ограничаване и налага индикатори за намаляването им в

страните членки. В отговор, България разработи национална програма, която общините конкретизираха през 2015 г. с техни програми за периода до 2020 г. В програмата на Софийската община (която е разработена професионално от научни екипи!) са включени десетки мерки, но какъв е резултатът след 5 години от нейното приложение? Известен ефект е налице, но данните разкриват сериозно неизпълнение. Мониторингов доклад на европейската неправителствена организация за обществено здраве ЕРНА разкрива, че за 2020 г. София и Стара Загора са градовете с най-мръсен въздух в Европа (Инвестор, 2020)! Очевидно разработената програма с поредица от мерки не се изпълнява, което обяснява незадоволителните резултати от нея. Тук констатираме едно често явление в управлението на страната: дори добре разработени стратегии и програми за действие не се изпълняват в голяма степен, което разкрива слабостта на институциите да провеждат ефективно публичните политики! В края на 2020 г. ЕК предупреди, че ще съди България в Европейския съд за хроничното неизпълнение на европейското законодателство за качеството на атмосферния въздух. Отново уклончив отговор: подготвят се мерки, които ще влязат в действие през 2024 г., т.е. седем години след като ЕК определи екологичните стандарти за замърсен въздух! В почти всички области на екологията България не постигна европейските индикатори на замърсяване. В национален документ „Споразумение за партньорство 2021-2027 г.“ (който страната изпрати в Брюксел в рамките на новия програмен период) се разкриват оценки, че емисиите на парникови газове към 2016 г. в страната са с 4,3 пъти по-високи от средното равнище в ЕС (Дневник, 2020). По-нататък, България е на последно място в ЕС и по отношение

на прилагането на кръгова икономика и внедряване на иновационни екологични практики според Европейския екоинвестиционен индекс. Вече повече от 15 години общините не успяват да наложат разделното събиране на отпадъците, поради което страната депонира в сметищата най-много отпадъци на глава от населението в ЕС! Всичко това са оценки от приети екологични програми със заложен цели за постигане, които обаче не се изпълняват. Изводите са: отговорните институции приемат доста формални стратегии и програми, без да залагат амбициозни цели за промени. По-нататък, изпълнението е незадоволително, защото и занижените цели не се достигат в рамките на планираните периоди. Има и немалко случаи, когато изпълнението на планирани проекти в рамките на програмния период е под 20-30%. Такива са случаите с изграждане на пречиствателните станции, регионалните сметища и регионалните ВиК проекти. За да не се загубят европейските фондове, страната прибегна до чести derogации на приетите програми, което обаче намалява ефективността в използването на европейските фондове. Като цяло, посочените неизпълнения разкриват недостатъчния капацитет на институциите да управляват публични дейности и ресурси с голямо значение за по-доброто качество на живота в страната.

2. *енергийна политика*: в този сектор са разработени немалко стратегии на развитие. Няма национален консенсус относно цели и приоритети на енергийното развитие, което обяснява и непоследователните действия на правителствата относно изграждането на АЕЦ „Белене“. В съответствие с политиката на ЕК за нулеви парникови емисии се наложи България да подготви интегриран национален план „Енергия и климат“ за периода 2020-2030 г. Той беше разработен непрозрачно

Икономически теории

и без обществено обсъждане. След няколко месеца, експертите на ЕК направиха следните коментари: „Няма данни, не е осигурено финансиране, говори се най-общо и за неясни бъдещи законодателни промени, няма количествени оценки, целите не са амбициозни, няма анализи колко в крайна сметка ще струват предложените мерки на домакинствата. Не само че не е изчислено колко са домакинствата в енергийна бедност, но и дори няма определение какво се разбира под това понятие. А очертаните политики е предвидено да се изпълняват изключително със средства на ЕС“ (Дневник, 2021). Заг неясните и аморфни анализи и предложения се крие нежеланието на управляващите да намалят замърсяването на въздуха от гържавната ТЕЦ-2 в Марица-изток, която е много голям замърсител на въздуха. Очевиден е стремежът да се запази производството на електроенергия от лигнитните въглища, въпреки заплащането на скъпи квоти за замърсяването. Нещо повече, ЕС осигурява значителни финансови ресурси за ефективен преход към алтернативни енергийни източници! Очевидно констатираме липса на политически нагласи за реформи и слаб капацитет на институциите да разработят стратегии и планове за действие, които да постигнат целите на зелената сделка на ЕС. Повече от 15 години България продължава да бъде най-енергоемката икономика в ЕС. Тя изразходва 3,6 пъти повече енергия за производство на единица БВП в сравнение с останалите страни членки. Има програми, има финансови ресурси, но няма капацитет за изпълнение, което води до неефективни резултати.

3. *инвестиционна политика*: В строителството и ремонта на пътната и водна инфраструктура се инвестират огромни публични средства. В периода след 2017 г. голяма част от тях се влагат чрез процедурата *in house* (директно

възлагане без обществени поръчки) в специално създадени публични компании, които да поемат големи строителни и ремонтни дейности в публичната инфраструктура. Със смяната на правителствата през 2021 г. бяха разкрити порочни, неефективни корупционни схеми за финансиране на строителството и ремонта на магистрала, свлачища и язовири. Авансово, гържавните компании са предоставили на няколко привилегировани частни фирми-подизпълнители огромни суми (към 8,6 млрд. лв.) за извършване на строителни и ремонтни дейности без конкурентна процедура, без строителни проекти и разрешения, без предварително остойностяване на разходите, а по оферти, предложени от самите фирми! Мечтан монопол, позволяващ значително увеличение на разходите в сравнение с конкурентното договаряне (Инвестор, 2021; Дневник, 2021)! Друг пример – напълно непрозрачно, без конкурентна процедура, бяха предоставени 350 млн. лв. на частна компания за угълбочаване на канала Варна-Девня. Няма отговор на запитванията: каква е и за кого е ползата от тази огромна публична инвестиция! Много анализи разкриха и ниската икономическа ефективност на вложените 3 млрд. лв. за строителството на газопровода „Балкански поток“: Вместо предвидените 10,5 години, възвръщаемостта на инвестициите се оказва между 15 и 20 години (www.ecopomy.bg, 02.09.2021)!

4. *социална политика*: как се изпълнява стратегията за намаляване на бедността в периода 2008-2020 г.? Реализацията на стратегията е включена в националната програма за реформи 2015-2020 г. В нея е заложено като цел броят на бедните в страната да се намали с 260 хил. души за 4 уязвими социални групи. Сметната палата е направила оценка на изпълнение на Стратегията и на програмата в одитен

доклад: „Ефективност на мерките и борбата с бедността 2015-2018 г.“ (Сметна палата). След десет години работа на Министерството на труда и социалните грижи, програмата е изпълнена 31% с тенденция да достигне 40% за 2020 г. В заключение се прави изводът: „Изпълнението на такъв дългосрочен стратегически документ без извършването на преглед на изпълнението на предвидените в него мерки за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване, не гарантира, че усилията и ресурсите, които се влагат в изпълнението им, ще доведат до очакваните резултати. Степента на постигане на националните и специфичните подцели за намаляване на бедността към края на 2018 г. показва сериозно изоставане“. Възможно е една от причините за слабия резултат да е нереалистично разработена стратегия и залагане на прекалено високи цели. Заедно с това, обаче, ниският процент на изпълнение разкрива неспособността на институцията да се справи с решаването на този сериозен обществен проблем.

5. *социална сигурност и благосъстояние: провалът на стратегическия план на КАТ за намаляване на катастрофи и жертви по пътищата.* Движението по пътищата на страната често води до катастрофи, които поражда човешки жертви и големи материални щети. ЕК беше шокирана от големия брой катастрофи и жертви в страната, поради което препоръча приемането на национални мерки за тяхното намаляване. Правителството разработи през 2012 г. Национална стратегия за подобряване на безопасността на движение по пътищата на страната. В съответствие с нея беше приет 8-годишен национален стратегически план 2012-2020 г. Той предвижда жертвите от катастрофите да се понижат с 50%: от 778 през 2010 г. да спаднат до 388 през 2020

г., т.е. годишно до към 55-60 души на 1 млн. население, което е и средното равнище в ЕС (Манлиев, 2017, с. 272-273).

Проследяване на изпълнението на плана разкрива сериозно отклонение от заложените годишни цели. Например, за 2015 г. заложената цел е 592 жертви в цялата страна, а резултатът е 708...; за 2019 г. предвидената цел е 427, реално жертвите са 600, а ранените – 8100, или ние продължаваме да губим с лека ръка човешки животи и общественото благосъстояние! Очевидно е, че поставените цели в стратегическия план няма да бъдат изпълнени! Очевидно е, че КАТ – делегираното поделение на МВР, изпълняващ плана, е неспособен да постигне желанния обществен резултат. Признание за това е създаването през есента на 2018 г. на нова държавна агенция „Безопасност на движение по пътищата“, на която се делегира националната политика за намаляване на пътните катастрофи и жертви.

В разгледаните примери на стратегическото планиране и изпълнение се разкрива, че българските институции овладяха писането на национални и секторни стратегии, но не успяват да постигат заложените цели в тях. Оттук изводът е, че или институциите разработват формални стратегии и програми, за да отговорят на изискванията на ЕС, или пък не са изградени способност да ги изпълняват в тяхната цялост. И в двата случая е ясно, че принципът „устойчивост и дългосрочна ориентация в развитието“ се реализира частично, непълно в публичното управление на страната.

2. Ефективност и ефикасност в действията на институциите

Тези два взаимно свързани принципа на доброто управление оценяват резултатността на публичните институции в осъществяването на тяхната дейност. Те разкриват дали институциите използват рационално предоставените им бюджетни средства за

Икономически теории

водене на делегираните им политики, т.е. дали харчат парите на данъкоплатците разумно, целенасочено. Измерването на ефективността и ефикасността изисква отчетност и прозрачност за свършената работа, които са други принципи на доброто управление. Оценката на тези два принципа на доброто управление в дейността на публичните институции предполага наличието на средносрочни планове за действие, в които са заложили цели за постигане и показатели, измерващи конкретни аспекти от дейността. В България, с възприемането на стратегическото планиране и разработването на средносрочни планове, стана възможно измерването на ефективността и ефикасността в работата на институциите.

Но какво измерва *ефективността*? Степента, в която дадена институция изпълнява своята мисия и делегирани политики. За какво е създаден КАТ като поделение на МВР: да осъществява регистрация на превозните средства, да проверява тяхното техническо състояние и да контролира спазването на правилата за движение по пътищата с цел минимизиране на катастрофи и жертви! Какво е *ефикасността* като принцип? Тя разкрива какъв резултат се постига от дейността с предоставените ресурси на институцията, т.е. съотношението ресурси-резултати! Ефикасността може да се отъждестви с производителността на труда в стопанската сфера. Например, НАП прави 10 лв. разходи, за да събере 100 лв. данъчни приходи за дадена година. Следващата година институцията е понижала разхода до 9 лв. за същата събираемост при неизменни данъчни ставки или другият вариант за измерване на ефикасността: разходите се запазват на 10 лв., но данъчният приход е увеличен на 105 лв. Оценката е, че НАП е повишила своята ефикасност като институция! След горните пояснения ще направим преглед на ефективността и ефикасността, разкрити в някои одитни доклади на Сметната палата и мониторингови анализи на неправителствени организации.

2.1. Оценки на Сметната палата за ефективност и ефикасност

В споменатия по-горе одитен доклад на Сметната палата относно програмата за намаляване на бедността 2015-2020 г. се посочва, че заложената цел е изпълнена до 40%, което е индикатор за ниска ефикасност. В друг комплексен одитен доклад се анализира ефикасността на програмното бюджетиране на първостепенните разпоредители с бюджетни средства за периода 2016-2018 г. (Сметна палата). В него се разкрива, че бюджетът, още във фазата на подготовката, се изготвя доста формално и без обвързване на националните стратегически документи с оперативните цели в делегираните политики на институциите. В програмните бюджети липсват добре дефинирани показатели за изпълнение на програмите и оценка на ползата/ефекта от водените политики. Тези слабости замъгляват измерването на ефикасността в дейността на министерствата. В крайна сметка, заключението е, че програмните бюджети на първостепенните разпоредители с бюджетни средства не водят до ефикасност в тяхната дейност. До подобни заключения се стига и в много финансови одити, които прави периодично Сметната палата на държавните институции.

2.2. Оценки на неправителствени организации:

- **Институт за пазарна икономика: Успехите и провалите на българските неправителства: 1998-2020 г.**

Институтът за пазарна икономика (ИПИ) е неправителствена организация, която прави анализ на политиките за социално-икономическото развитие на страната. Като прилага модерния подход: „анализ, базиран на резултати“, ИПИ прави мониторинг на ефикасността на публичните програми и проекти, които се финансират от държавния бюджет. В шестото издание

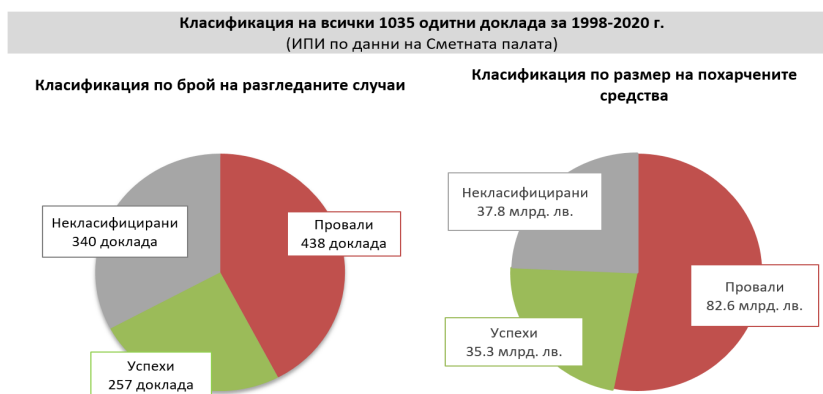
на мониторинга са проучени и анализирани 1035 одитни доклада на Сметната палата за периода от 1998 г. до 2020 г. на обща стойност 156 млрд. лв. (ИПИ, 2021, www.ime.bg). Това е сума, която представлява към 30% от бюджетните разходи на страната за разглеждания период. В зависимост от изпълнението на заложените цели и показатели, Институтът оценява програмите и проектите като успешни и неуспешни. Тези, които не могат да се оценят заради неясни цели и показатели, се определят като неклассифицирани. Анализът на ИПИ има произволен характер, защото се базира на одитни доклади на Сметната палата, но точно това го прави напълно обективен! Във фигура 1 са показани резултати от анализа на Института за периода от 1998 до 2020 г.

Проучването разкрива, че 42% от всички анализирани програми и проекти са неуспешни, защото не са постигнали в голяма степен заложените в тях цели. Изразходваните пари за тях са 83 млрд. лв., което е над 50% от всички разходи на разглежданите програми и проекти. Това са огромни, неефективно изразходвани пари на данъкоплатците. Все пак има известно подобрение. В първите 10 години от мониторинга неуспешните проекти са били 2/3 в сравнение с успешните, но след 2010 г. техният дял намалява до към 50%. Като основни причини за ниската ефикасност на изпълнението на публичните програми и проекти се посочват: недобро залагане на цели и мерки, слабостите в организирането и провеждането на обществените поръчки, слабият контрол по тяхното изпълнение или в крайна сметка, най-общата причина гравитира към недостатъчния капацитет на институциите да управляват програми и проекти. В анализа на ИПИ има и достатъчно препоръки, възприемането на които би повишило способностите на институциите да осъществяват ефикасно своята дейност.

пешните проекти са били 2/3 в сравнение с успешните, но след 2010 г. техният дял намалява до към 50%. Като основни причини за ниската ефикасност на изпълнението на публичните програми и проекти се посочват: недобро залагане на цели и мерки, слабостите в организирането и провеждането на обществените поръчки, слабият контрол по тяхното изпълнение или в крайна сметка, най-общата причина гравитира към недостатъчния капацитет на институциите да управляват програми и проекти. В анализа на ИПИ има и достатъчно препоръки, възприемането на които би повишило способностите на институциите да осъществяват ефикасно своята дейност.

• Фондация „Фридрих Науман“: Черна книга на правителственото разхищение в България

От 2014 г. фондация „Фридрих Науман“ публикува ежегодно селектирани 15 примера на неефективно харчене на бюджетни средства за реализирани публични проекти. В тях се включват национални и общински проекти. Конкретните примери, разказани в книгата, „показват неразумно, непочтено и неефективно харчене от страната на местната и държавната администрация“ (Черна книга, 2019).



Фигура 1. Класификация на всички 1035 одитни доклада за периода 1998-2020 г.

Източник: ИПИ, по данни на Сметната палата

Икономически теории

Защо една неправителствена организация на страна от ЕС прави оценки на доброто управление в България? Отговорът е логичен: почти всички големи публични проекти се финансират с пари от европейските фондове! Следователно, фондацията има пълно право да оценява и критикува неефективното изразходване на парите на европейските данъкоплатци в страната.

В книгата за 2018 г. се посочва смисълът от разкриване на неефикасните публични проекти, а тя е в „икономическата цена на прахосничеството“. Това е алтернативна цена, която означава, че са пропуснати възможности да се подобрят качеството на живот и общественото благосъстояние в други обществени дейности като образование, здравеопазване, публична инфраструктура. Черната книга разкрива невидими за широката публика факти и оценки, които официалната PR пропаганда умело прикрива. Такъв е случаят с програмата със санирането на жилищата в страната, която наистина санира някои жилища в страната, но за сметка на удвояване на цените на тази услуга. Нещо повече, „голяма част от разхищението не е просто случайност или некомпетентност. Става въпрос за напълно целенасочено ограбване на ресурса на данъкоплатците и насочването му към конкретни облагодетелстващи се лица“ (Черна книга, 2019). Очевидно изследователите на неефективните публични проекти ги свързват с корупционни практики в провеждането на обществените поръчки, в договарянето, в процеса на изпълнение и приемане на свършената работа.

Специално внимание заслужава анализът на програмата за саниране на фамилни жилища. За нея са изразходвани 2 млрд. лв. от националния бюджет. Бенефициенти са по-малко от 3% от населението, което е класическа илюстрация на влошаване на общественото благосъстояние по Парето, т.е. с парите на всички данъкоплатци са облагодетелствани само 3% от тях! Въпреки заложените икономически и екологични цели, няма оценка на изпълнението, т.е. какъв е реалният ефект от санирането?! Експертите го оценяват

като много нисък. Това е програма, която не постига икономическа и социална ефективност, а само печелене на изборни гласове с бюджетни пари!

Прекалено критичният характер в оценките на неправителствените организации създава представата, че те се фокусират само върху неефективните програми, проекти и дейности на институциите. В действителност, обаче, в книгата за 2019 г. се подчертава, че много администрации залагат в своите програми и проекти ясни цели и индикатори, които успяват да постигнат. Те са изградили капацитет за добро изпълнение на процедурите за обществените поръчки, разработили са системи за оценка на риска, спазват сроковете за изпълнение и отчетат прозрачно и достоверно направените разходи: „Накратко, някои се справят далеч по-добре от други иуспешните модели трябва и могат да се възприемат и умножават“ (Черна книга, 2019).

• Мониторинговите оценки на неправителствената организация „Спаси София“

Неправителствената организация „Спаси София“ осъществява мониторинг на доброто управление на община София и главно на прозрачността и ефективността на обществените поръчки. Общината е един от най-големите възложители на обществени поръчки в страната: за 2018 г. са проведени 246 поръчки на обща стойност 374 млн. лв. Експертите на „Спаси София“ сравняват разходите за договорените обществени поръчки с пазарните цени на стоки и услуги. Те са разкрили голямо завишение на разходите в много обществени поръчки, което е показател за неефективно харчене на парите на софийските данъкоплатци. Такъв беше случаят със скандалните ремонти в централната градска част през 2018-2019 г., които освен много високите цени, бяха изпълнени и некачествено. Последен пример: общината ремонтира общежитие за 3,1 млн. лв. със средна цена от 1893 лв. за квадратен метър (Черна книга, 2019). Цената на 1 кв.м поставен ламинат е приета за 93

лв. при пазарна цена не по висока от 15 лв., т.е. имаме завишение от 6 пъти! По-нататък, оценките разкриват, че с договорената цена за ремонт на 1 кв.м (около 900 евро!) е възможно да се построи изцяло ново модерно общежитие, дори на цена от 600-700 евро за квадратен метър! Къде е инспекторатът на общината? Къде е държавната финансова инспекция? Къде е прокуратурата? Те просто си затварят очите и пропускат тези корупционни сделки! Очевидно, непрозрачното и неефективно договоряне и изпълнение на обществените поръчки нямаше да бъде разкрито без оценките на неправителствена организация!

3. Отчетност и прозрачност на публични решения и резултати

Държавните институции са овластени с монопол във воденето на конкретни публични политики. Това е рационално решение, защото се избягва дублиране, но то поражда затвореност, неефикасност и неефективност в поведението на институциите. Като следствие, потърпевши са гражданите, защото потребяват колективно публичните блага в по-ограничено количество и с по-ниско качество. Те обаче, като данъкоплатци, имат право да знаят дали институциите рационално харчат техните пари и дали изпълняват мисията, за която са създадени! Това право на данъкоплатците налага „черната кутия“ на монополиста да бъде отворена или с други думи: необходима е прозрачност във вземането на решения, достъп до изпълнението, отчетност за свършената работа и отговорност за делата на институцията! Два подхода са възможни за реализиране на тези принципи на доброто управление:

- ✓ първо, като добра практика, при която ръководителите на институцията се отчитат пред платците на техните дейности и услуги с доклад за свършената работа и предприетите мерки и действия за по-висока ефективност в дейността. Тъй като монополистите

целенасочено избягват публични изяви, които да разкрият монополните им своеобразия, се налага;

- ✓ второ, приемане на закони, които регламентирано задължително откритост, отчетност и прозрачност в тяхната дейност.

В страните с по-силна привързаност към административно-бюрокраичния модел на управление, вторият подход е доминиращ. България е в тази група. Страната е приела три специализирани закона, които създават откритост и прозрачност в дейността на институциите. Законът за достъп до обществената информация регламентира права и задължения на институциите относно предоставянето на информация от обществен интерес на заинтересовани лица, фирми и организации. Законът за защита на класифицираната информация определя, че не се предоставя достъп до информация на лица и фирми, която засяга националната сигурност или представлява търговска тайна. Законът за конфликт на интереси не допуска вземането на решения, при които е налице свързаност между ръководители и служители в институциите и фирми и граждани, потребители на техните услуги. Във всички останали закони и наредби за дейността на институциите са намерили място регламенти за откритост, прозрачност и отчетност. Например, в устройствения правилник на институциите е записано задължението за публикуване на годишния доклад за тяхната дейност на Интернет страницата им. В Закона за обществените поръчки са заложили редица правила и условия, създаващи прозрачност в решенията на институциите, в т.ч. „профил на купувача“ в Интернет страницата на всяка институция. Ако ние не намерим едната или другата информация, можем да направим заключението, че тези институции не следват върховенството на закона и не съблюдават принципите за прозрачност и отчетност на доброто управление. Дока-

Икономически теории

зателство: само 2/3 от институциите за 2019 г. са публикували на Интернет страниците си годишния отчет за дейността си (Годишен доклад за състояние на администрацията, 2019, www.strategy.bg)!

• Инициативи за добри практики

Една от слабостите на институциите, силно привързани към административно-бюрократичния модел на управление, е необходимостта от закон, който да регламентира правила и процедури за водене на политиките. Това обаче е бавен и комплициран процес. По тази причина, новатори в публичното управление инициират промени, които не противоречат на действащите закони и които се налагат като добри практики. Те, чрез бенчмаркинга (метод за изучаване на добри практики на институции), се възприемат и от други институции, в следствие на което се разпространяват и утвърждават в публичното управление. Такъв е примерът с организационната практика: „едно гъше (или фронт офис)“ за административното обслужване на граждани и фирми.

С членството в ЕС, България започна да възприема добри практики от дейността на институции от европейските страни. На всеки две години Европейският институт по публична администрация провежда конкурс за добри практики (EIPA). В него намираме голям брой иновативни и ефективни практики в много области на административната дейност, които са богат източник за възприемане и прилагане в страната. Трябва да отбележим, че немалко ръководители на звена на публични организации в страната проявиха лидерство и разработиха иновативни практики. Институтът за публична администрация започна да ги оценява и разпространява сред другите държавни организации и общини в страната (ИПА, 2015).

Няколко примера на решения за иновативни практики в прилагането на доброто управление. На централно равнище заслужа-

ва внимание решението на Министерския съвет да публикува на Интернет страницата си предварителния дневен ред на заседанията си. Той също предприе инициатива „отворени данни – open data“, която стимулира централните администрации да публикуват редица данни в машинно четим формат на Интернет страниците си. Отварянето на данните е не само решение за прозрачност в дейността на институциите, но то открива и нови възможности за бизнес на частните фирми. Като цяло решение в тази насока беше разработен портал за отворени данни, който осигурява достъп до полезна информация в 10 тематични области в обществения живот, в т.ч. околна среда, образование, икономика и финанси, правителство и публичен сектор, транспорт, здравеопазване (Портал за отворени данни, <https://data.egov.bg>). Например, в областта на околната среда се публикува ежедневен бюлетин за качеството на атмосферния въздух. Тази отвореност и прозрачност дълги години беше желана и очаквана от гражданите на обществото. Порталът за отворените данни предоставя възможност за попълване и изпращане на документи по електронен път за голям брой административни услуги на гражданите и фирмите. Друга значима иновационна практика е въвеждането на европейската система за качество на работните процеси в институциите (моделът КАФ – „обща рамка за оценка“). Близко 1/3 от всички институции на централно и общинско ниво към 2020 г. прилагат модела, което подобри ефективността в тяхната работа. В голяма степен се повиши и отвореността на общините към местните граждани. Повечето от тях са приели решения за отварянето на информацията относно водените общински политики. Много общини са въвели иновативни практики за подобрене на административното обслужване. Сесии на общинските съвети са достъпни за местните граждани. Порталът за отворе-

ните данни, моделът за качество на административната дейност КАФ и много други примери разкриват, че разработването и внедряването на иновативни практики, без законовата регулация, допринася съществено за прилагането на принципа за отвореност и прозрачност в управлението на институциите в страната.

- **Прилагане на Закона за достъп до обществената информация**

Съгласно Закона за достъп до обществената информация, всяка институция е длъжна да разработи вътрешни правила и процедури за неговото приложение. Наг 80% от всички институции са разработили такива наредби, които са качени на техните интернет страници, в т.ч. и разяснителна информация за заинтересованите лица. В годишния доклад за състоянието на администрацията 2019 г. се посочва, че за годината са подадени 10 399 заявления за достъп до определена информация от граждани, фирми, неправителствени организации и журналисти (Годишен доклад за състояние на администрацията, 2019, www.strategy.bg). Една част от тях, към 4%, са оставени без разглеждане. Решения за предоставяне на достъп са получили 7442 заявления, а отказ са получили 669 или 6% от подадените заявления. Причините за отказа се базират на разпоредби в Закона за достъп до обществената информация, касаещи държавна, служебна или търговска тайна. Заявителите обаче са прибегнали до съда, който е отменил решението на 200 случая или към 30% от заявленията с отказан достъп. Това е информация, която се подава от самите институции, за да се сумира и представи пълната картина на приложението на Закона.

По отношение на достъпа до обществената информация е налице силен граждански контрол върху решенията на институциите. Неправителствената организация „Фондация: програма за достъп до обществ-

вената информация“ изготвя вече 18 години ежегоден доклад за състоянието на достъпа до информация в страната. В него се оценява равнището на публичност на информация, касаеща цялостната дейност на държавните институции и общини: актове, стратегии, планове, дейности и тяхното отчитане (Програма достъп до информация). Анализите разкриват, че близо 80% от всички институции са публикували информация за ключовите си дейности. Общините са по-затворени институции, защото при тях средното равнище на публикуваната информация по различните направления варира от 45% до 70%. Това означава, че повече от 1/3 от общините продължават да не предоставят информация за своята дейност на местните граждани, в това число не публикуват и отчетен доклад на Интернет страницата си. В докладите на Фондацията се разкриват съдебните практики и се синтезират неоснователните аргументи, които институциите използват, за да откажат достъп до търсена информация. Например, чести откази се дават, за да се прикрият неефективни командировки на ръководители и служители в чужбина, но съдебните решения задължават институциите да предоставят достъп до търсената информация.

Друга неправителствена организация – „Прозрачност без граници“ (Transparency International Bulgaria) се занимава с прозрачността и отчетността при изразходването на публични средства с оглед превенция на корупцията (Прозрачност без граници). Тя е подготвила и публикувала специален доклад за слабостите в подготовката и провеждането на обществените поръчки, както и полезни препоръки за тяхното преодоляване. Неправителствената организация е разработила специален инструмент „пакт за почтеност“, чрез който контролира прозрачността и почтеността в една от проблемните сфери на публичното управление: възлагането и изпълнението на големи обществени поръчки, които са се-

риозен източник на корупция в страната. От 2017 до 2021 г. организацията провежда мониторинг във фазата на възлагане и изпълнение на голямата обществена поръчка за строителство на тунел „Железница“ от автомагистрала „Струма“.

Анализите и оценките на неправителствените организации за прозрачност и отчетност в дейността на гържавните институции и общини са мощен инструмент за спазване на върховенството на закона, за превенция на корупционните практики и за повишаване на ефикасността. В този смисъл, те допринасят за доброто публично управление в страната.

4. Социално партньорство в разработването и прилагането на публичните политики

Социалното партньорство в моделирането и изпълнението на публичните политики създава прозрачност в законодателните и програмни инициативи на правителството, позволява по-добро опознаване на нуждите на потребителите, води до формулиране на по-ефективни мерки и инструменти на политиките, създава доверие в гържавата, че работи в полза на нейните граждани и фирми. По тези причини, социалното партньорство се приема като принцип на добро управление.

В административно-бюрокраичния модел на публичното управление, разработването и прилагането на политиките беше монополно поле на бюрократите и политиките. Те се разработваха без достатъчно познание на интересите на тези, за които са предназначени. Като следствие, публичните политики бяха императивни, отчуждени и недостатъчно ефективни в прилагането. Този дефект започна да се преодолява чрез включване на заинтересованите социални партньори в тяхното разработване и изпълнение. Но кои са социалните партньори на гържавата?

Професионални организации на работещи, национално представителни бизнес

асоциации, браншови камари и неправителствени организации са социални органи в различни сфери на обществения живот. Те изпитват действието на публичните политики, което им позволява да оценят тяхната ефективност. Тази обратна връзка намира място в мониторинговите доклади на неправителствените организации, в които, освен критиката, се дават и ценни препоръки за ефективно коригиране на публични политики. Това обаче не е партньорство, защото е постфактум анализ, който гържавните институции като правило пренебрегват. Партньорството е налице, когато гържавните институции се консултират със социалните партньори още във фазата на подготовката на публичните политики. Те, със своята експертиза, може да са много полезни в дефинирането на правните норми, правила, мерки и процедури за прилагане на политиката. Това повишава нейната прозрачност, надеждност и ефективност.

Като добри практики се развиха три възможни форми на ангажиране на гържавните институции със социалните партньори: провеждането на обществени консултации със заинтересовани организации в процеса на разработване на политики и програми, съвместен мониторинг в тяхното изпълнение и оценка на ефективността на публичните политики. Последните две форми: мониторинг и оценка, бяха представени в предходната част на изложението. Те обаче не илюстрират партньорство, защото заинтересованите социални групи не са привлечени в процеса на изпълнението и оценката на публичните политики.

Главният инструмент за партньорство са обществените консултации със заинтересованите страни. Първоначално те се провеждаха под формата на присъствени срещи и дискусии, а в съвременните условия се организират по електронен път. Какви са практиките по тази линия в България? Още от края на 90-те години беше установено тристранно сътрудничество между гържавата, бизнес организациите и профсъюзите,

главно по въпросите на доходите. В хода на консултациите често се стига до разумни компромиси, но и често гледните точки са толкова противоречиви, че бизнес организациите или профсъюзите заплашват да напуснат Съвета за тристранно сътрудничество. Подобно развитие се наблюдава и в консултациите между Националната здравна каса и Лекарския съюз, които с много трудни компромиси приемат бюджета за публично здравеопазване. Най-комплициран и слабо-резултатен е диалогът на държавата с неправителствените екоорганизации относно строителството в защитените екологични зони „Натура“ и черноморското крайбрежие. Причините са в различното тълкуване на правните норми за защитеност. Като се основава на законови възможности, държавата е склонна и допуска строителство в защитените зони, докато екозащитниците в повечето случаи третират решенията като нарушаване на приетите закони. В тази област се правят опити за консултации, но те са неуспешни в повечето случаи. Това е сериозен проблем, защото държавата не може да реализира проекти с голяма обществена значимост. Примери: строителството на втори лифт в ски зоната над Банско и „замръзналите“ от 60-те години на миналия век допотопни лифтове на Витоша! Какви са решенията (Манлиев, 2012):

- ✓ първо, за да разработи оптимални политики, държавата възприе и прилага важни инструменти като предварителна оценка на въздействието на предлаганите закони и ОВОС за осъществяване на инвестиционни проекти. Те са предварителни условия, които позволяват да се разработят екологосъобразни закони, наредби и решения. Чрез тези задължителни инструменти се прилагат принципите за ефективност и върховенството на закона!
- ✓ Второ, в провеждането на обществените консултации държавата да се ръководи от обществения интерес, което означава да не допуска частни, лобистки

интереси да повлияят върху моделирането на нейните политики.

- ✓ трето, наложително е неправителствените организации да рационализират своя подход към социалното партньорство. Много често те поставят в диалога с държавата изключителни претенции относно моделирането на публичните политики, особено социалната. Техните предложения много често изискват значителни бюджетни разходи, което създава голяма дилема за държавата. Ако тя ги приеме, ще се влоши алокативната ефективност на бюджетните решения: в условия на лимитирани бюджети, едни социални групи ще подобрят своето положение за сметка на други, което е де факто влошаване по Парето на общественото благосъстояние. Необходимо е неправителствените организации да оценяват коректно цялостното въздействие (фискални, икономически, социални, екологични влияния), което ще окажат техните предложения и мерки за водене на публичните политики. Такъв подход би позволил ефективно реализиране на обществен интерес, за което де факто пледират и неправителствените организации.

В търсенето на рационален модел за провеждането на публични консултации със заинтересованите страни относно разработването на закони, национални стратегии и програми беше създаден порталът за обществени консултации (Портал за обществени консултации, www.strategy.bg). Това е иновативна платформа, която осигурява достъп за ефективно участие на заинтересованите страни в подготовката на закони и национални стратегии и програми. Проектодokumentът за закон или програма, придружен с предварителна оценка на въздействието, се публикува на портала. Заинтересованите страни имат възможност в рамките на един месец, след регистрация, да направят оценки, да изкажат мнения и

отправят препоръки за корекции. След изтичане на срока за провеждане на консултациите, работната група прави оценка на предложенията и решава кои да приеме и кои да остави без последствие поради нецелесъобразност. Тази оценка отново се публикува в портала за обществени консултации, за да стигне до прозрачност в цялостния процес на разработване на политиката. Вероятно е да се стигне до неудовлетвореност и критика на неправителствените организации, представляващи определени социални групи. Но водещото правило в крайното решение: общественият интерес стои по-високо от частните интереси на определени социални групи. В реалността обаче има отклонение от правилото в немалко случаи.

В много сфери на обществения живот правителството води успешно сътрудничество със социалните партньори. В някои публични политики като екологичната, енергийната, социалната, интересите на партньорите се разминават и консенсусните решения са частични. В трети области (като магистрални тол такси за пътищата и замърсяването на въздуха) гържавата се поддава на натиска на бизнес или социални групи и приема решения, които пренебрегват обществения интерес. На местно равнище, общините са госта индиферентни към предложенията за гражданско участие в разработването и прилагането на общинските политики. Например, Софийската община допусна с голяма неохота гражданския мониторинг на ремонтите в центъра на София в периода 2018-2019 г. Много кметове на общини като Благоевград, Хасково, Смолян и други се скриха от медиите след гражданските разкрития за неефективното и корупционно саниране на жилищни сгради в периода 2017-2018 г. Но в крайна сметка, смисълът на социалното партньорство в разработването и изпълнението на публичните политики е да се повиши тяхната прозрачност и ефективност, което е в полза на обществото.

5. Етикет за добро управление на местно ниво

С декларацията от Валенсия, 2007 г., Съветът на Европа прие 12 принципа за добро управление на местно ниво. На местните власти, които ги прилагат в техните политики, се връчва сертификат за две години „Европейски етикет за иновации и добро управление“. Той удостоверява, че общината е постигнала високо равнище на добро управление. В България процедурата се организира от Министерството на регионалното развитие и благоустройството, което по специална методика оценява приложението на 12-те принципа в дейността на общината (Министерство на регионалното развитие и благоустройство, www.mrrb.bg). От 2011 до 2020 г. са проведени 5 конкурса, като във всеки един от тях са взели участие по-малко от 10% от всички общини в страната. Останалите твърде много общини не кандидатстват в конкурсите, защото нямат достатъчни доказателства за получаването на добри оценки в приложението на принципите.

В четвъртия конкурс, проведен през 2017 г., са отличени 17 общини, а в петия конкурс – 23 общини. В таблица 2 са представени средноаритметичните оценки по 12-те принципа за 17-те общини, получили етикета за добро управление на конкурса през 2017 г. От максималните 4 бала, средноаритметичните оценки се движат в границите от 2,25 до 2,71 по отделните принципи. Оценките не са от най-високите, но все пак разкриват, че отличените общини прилагат в голяма степен принципите на доброто управление. Интересен е фактът, че само 10 общини: Димитровград, Добрич, Кнежа, Поморие, Свищов, Смядово, Габрово, Търговище, Троян и Павликени, са получили повече от 4 етикета за 5 проведени конкурса. Този факт разкрива малкото на брой об-

щини, които устойчиво и последователно следват принципите на доброто управление. А какви оценки да напишем за останалите над 200 общини, които не са взели нито едно участие в конкурса за етикет на добро управление?

Политиката за добро управление на общините се обогати през 2021 г. със съвместната инициатива на държавата с неправителствената международна организация „Transparency International“ за сертифициране на общините с нулева корупция. По определени показатели за отчетност, прозрачност и антикорупционна среда, общините ще се оценяват и получават сертификат „Община

ционен административно-бюрокраичен модел отстъпи място на новия мениджмънт в публичния сектор. Тази промяна беше продиктувана от глобалната конкуренция в света, която повиши ефективността на частната стопанска дейност и като верижна последица детронира застиналата и неефективна административно-бюрокраична система за управление на публичните дейности. Новият мениджмънт в публичния сектор приложи пазарно ориентирани решения и корпоративен подход към публичното управление: приватизация на държавни и общински компании, либерализация на пазара на естествените монополи (много от които бяха в ръцете на държавата), дерегулиране на стопанските

Таблица 2. Средноаритметични оценки по 12-те принципа за 17-те общини, получили етикета за добро управление

№	Принцип	Средна оценка
1	Честно провеждане на изборите, представителност и гражданско участие	2,42
2	Отзивчивост	2,59
3	Ефикасност и ефективност	2,62
4	Откритост и прозрачност	2,54
5	Върховенство на закона	2,25
6	Етично поведение	2,24
7	Компетентност и капацитет	2,71
8	Иновации и отвореност за промени	2,33
9	Устойчивост и дългосрочна ориентация	2,43
10	Стабилно финансово управление	2,42
11	Човешки права, културно разнообразие и социално единство	2,58
12	Отчетност	2,47

без корупция“. Той ще се използва като инструмент за насочване на инвестициите към общини, които елиминират корупцията в своята дейност (www.esopomtu.bg, 02.09.2021).

Заклучение

За кратък исторически период, публично-то управление претърпя сериозна еволюция. Първо, в периода на 80-те и 90-те години на миналия век, дълго доминиращият тради-

ционен административно-бюрокраичен модел отстъпи място на новия мениджмънт в публичния сектор. Тази промяна беше продиктувана от глобалната конкуренция в света, която повиши ефективността на частната стопанска дейност и като верижна последица детронира застиналата и неефективна административно-бюрокраична система за управление на публичните дейности. Новият мениджмънт в публичния сектор приложи пазарно ориентирани решения и корпоративен подход към публичното управление: приватизация на държавни и общински компании, либерализация на пазара на естествените монополи (много от които бяха в ръцете на държавата), дерегулиране на стопанските процеси, въвеждане на такси за потребление на делими публични блага, конкурентно договаряне с частни фирми за изпълнението на публични дейности, стратегическо планиране и бизнес планове за действие и оценка на изпълнението. В своята цялост, тези промени повишиха значително ефективността в управлението на публичните дейности. Те обаче не постигнаха социално признание, че държавата се грижи законно, честно и прозрачно за своите граждани. Като последващ отговор, бяха разработени и приложени регу-

Икономически теории

ца иновативни решения и действия, създаващи обществена удовлетвореност и доверие в държавата като институция, преследваща с публичното си управление подобряване благосъстоянието на своите граждани. Те бяха изведени като нови принципи и интегрирани в концепцията за добро публично управление. Тя има хибриден и надграждащ характер, защото събира в една система обществено приети принципи за добро публично управление (Върховенството на закона от административно-бюрократичния модел, ефективността и ефикасността от новия мениджмънт) и нововъзприетите принципи за прозрачност, отчетност и социално партньорство. Концепцията за доброто управление има нормативен характер (тя представя „какво трябва да бъде доброто управление“), защото поредицата принципи се разглеждат като ръководни ориентири за държавите във воденето на техните публични политики. Концепцията беше синтезирана от световни организации като ООН, Световна банка, ОИСР и ЕС, както и от страни с високо равнище на познание и добри практики в публично управление като Великобритания и САЩ. За България процесът на възприемане и прилагане на принципите на доброто управление беше и продължава да бъде в голяма степен наложен от ЕС чрез транспонирането на директиви и регламенти за хармонизиране на публичните политики, както и от критичните мониторингови доклади на Европейската комисия.

Анализът на приложението на някои от принципите на доброто управление разкри тяхното споделяне като политически декларации, като законодателни стъпки и мерки за прилагане и като реално изпълнение с оценки на Сметната палата (чрез одита на изпълнението) и неправителствени организации, както и в мониторинговите доклади на ЕС. Интегралният инструмент за оценка: „етикет за иновации и добро управление“, разкри незадоволителна степен на съвкупно приложение на

принципите на местно равнище. Измерването на приложението на някои от принципите на доброто управление разкри немалко положителни оценки. Съществуват, обаче, немалко примери и доказателства за тяхното пренебрегване, отклонение и замъглявания в националните политики. Необходими са още реформи, законодателни промени и практики, за да се постигне по-добро равнище на приложение на принципите на доброто публично управление в страната.

Цитирани източници:

БАН, Институт за икономически изследвания, годишни доклади за икономиката на България, www.iki.bas.bg
(BAN, Institut za ikonomicheski izsledvania, godishni dokladi za ikonomikata na Bulgaria, www.iki.bas.bg)

Годишен доклад за състояние на администрацията, 2019, www.strategy.bg
(Godishen doklad za sastoyanie na administratsiyata, 2019, www.strategy.bg)

Дневник, 2020, www.dnevnik.bg
2020*10*20,4128788;file:///C:/Users/User/Downloads/commision_staff_working_document_assessment_necp_bulgaria%20(2).pdf;

(Dnevnik, 2020, www.dnevnik.bg
2020*10*20,4128788;file:///C:/Users/User/Downloads/commision_staff_working_document_assessment_necp_bulgaria%20(2).pdf;)

Дневник, 2021, www.dnevnik.bg, 15.06.2021; 25.08.2021.

(Dnevnik, 2021, www.dnevnik.bg, 15.06.2021; 25.08.2021)

Днес, 2020, www.dnes.bg/sofia2020/10/21/
(Dnes, 2020, www.dnes.bg/sofia2020/10/21/)

Инвестор, Икономика и политика, 2020, www.investor.bg, 3.12.2020.

(Investor, Ikonomika i politika, 2020, www.investor.bg, 3.12.2020)

Инвестор, Икономика и политика, 2021, www.investor.bg, 30.07.2021.

Икономически теории

(Investor, Ikonomika i politika, 2021, www.investor.bg, 30.07.2021)

ИПА, 2015. Институт за публична администрация, Европейски практики в доброто управление на административната дейност, 2015, с. 28-31; конкурс за добри практики; www.ipa.government.bg

(IPA, 2015. Institut za publichna administratsia, Evropeyski praktiki v dobroto upravlenie na administrativnata deynost, 2015, s. 28-31; konkurs za dobri praktiki; www.ipa.government.bg)

ИПИ, 2021. Институт за пазарна икономика, www.ime.bg, Успехи и провали на българските правителства 1998-2020, преглед на стопанската политика, www.ime.bg, брой 1055, 2021. (IPI, 2021. Institut za pazarna ikonomika, www.ime.bg, Uspеhi i provali na balgarskite pravitelstva 1998-2020, pregled na stopanskata politika, www.ime.bg, broj 1055, 2021)

Манлиев, Г., 2012. Девелопъри срещу екозащитници. Сп. *Икономически алтернативи*, бр. 3, с. 67-80.

(Manliev, G., 2012. Developari sreshtu ekozashitnitsi. Sp. *Ikonomicheski i sotsialni alternativi*, br. 3, s. 67-80)

Манлиев, Г., 2017. Новият мениджмънт в публичния сектор. София, ИК – УНСС, с. 272-273.

(Manliev, G., 2017. Noviyat menidzhmant v publichnia sektor. Sofia, IK – UNSS, s. 272-273)

Министерство на регионалното развитие и благоустройството, www.mrrb.bg
(Ministerstvo na regionalnoto razvitie i blagoustroystvoto, www.mrrb.bg)

НСИ, Национален статистически институт, макроикономическа статистика, www.nsi.bg

(NSI, Natsionalen statisticheski institut, makroikonomicheiska statistika, www.nsi.bg)

Портал за отворени данни, <https://data.egov.bg>

Добро управление (Част II)

(Portal za otvoreni dannii, <https://data.egov.bg>)

Портал за обществени консултации, www.strategy.bg

(Portal za obshtestveni konsultatsii, www.strategy.bg)

Програма достъп до информация, www.aip-bg.org

(Programa dostap do informatsia, www.aip-bg.org)

Прозрачност без граници България, Transparency International Bulgaria, <https://transparency.bg/>; https://integrity.transparency.bg

(Prozrachnost bez granitsi Bulgaria, Transparency International Bulgaria, <https://transparency.bg/>; https://integrity.transparency.bg)

Сметна палата, одитен доклад „Ефективност на мерки за борба с бедността“; одитен доклад „Ефективно прилагане на програмното бюджетиране като инструмент за оптимално разпределение на ресурсите за периода 2016-2018 г.“, www.bulnao.government.bg

(Smetna palata, oditen doklad „Efektivnost na merki za borba s bednostta“; oditen doklad „Efektivno prilagane na programnoto byudzhetiране като instrument za optimalno razpredelenie na resursite za perioda 2016-2018 g.“, www.bulnao.government.bg)

Черна книга, 2019. Черна книга за правителственото разхищение в България, 2019, с. 4, www.chernakniga.bg, с. 4-11.

(Cherna kniga, 2019. Cherna kniga za pravitelstvenoto razhishtenie v Bulgaria, 2019, s. 4, www.chernakniga.bg, s. 4-11)

EIPA, Европейски институт по публична администрация, www.eipa.nl

(EIPA, Evropeyski institut po publichna administratsia, www.eipa.nl)

World Bank, www.govindicators.org

www.economy.bg, 02.09.2021

www.eufunds.bg/node/5979