

# Системоформиращи страни на потребителското доверие при оказване на общинска административна услуга

**Георги Б. Николов**

*УНСС, докторант в катедра „Публична администрация и регионално развитие“  
e-mail: gbnik@abv.bg*

**Резюме:** Статията е посветена на главните страни на доверието в оказването на общинска административна услуга на гражданите. Последователно е направен опит за дефиниране на понятията „доверие“ и „общинска административна услуга“ и на тази база са идентифицирани основните системоформиращи страни на връзката „доверие – общинска административна услуга“. Анализът е контекстуален на изрядността на анализиранията връзка като факторна обусловеност на качеството на оказваната услуга, в общност – надеждното регулиране на обществените отношения в общината.

**Ключови думи:** доверие, общинска административна услуга, контракт, доверително благо, отношение „клиент – администратор“.

**JEL:** H41, H76, H83.

Въпросите за доверието в общественото обслужване на населението са били винаги актуални. Сега те се поставят с особена сила предвид реализиращите се реформи във всички сфери и дейности.

В същото време демократичният ход неизбежно пороци „размиване“ на доверието в различните страни на свободното предприемачество, в пазарните връзки, в качеството на обслужването на гражданите и др.

**Целта** на настоящата статия е да се направи опит за обобщаване на основните системоформиращи черти на релацията „доверие – общинска административна услуга на гражданите“.

**Хипотеза** на статията е, че изследването на основните черти на потребителското доверие към общинската административна услуга е подкрепящ елемент на нейното високо качество във функцията ѝ по поддържането на междуличностните отношения и обществения ред на дадена територия.

От целта и хипотезата се експонират следните две **задачи** на статията: въведение в понятийния апарат: доверие и общинска административна услуга; обобщаване на системоформиращите страни на потребителското доверие при оказване на общинската административна услуга.

## Встъпителни бележки

Доверието е постоянен спътник на човешките отношения. То съществува във

фибриите на социалните комуникации на всяко човешко същество. Искаме или не, трябва да признаем, че невинаги си даваме сметка за неговото присъствие при определяне на нашето поведение. Когато влизаме в магазин, когато заставаме сами със себе си пред избирателна урна, когато търсим постоянен другар в живота и къде ли не, ние все се обръщаме към него като наш пътеводител. Направим ли нашия избор, ние постоянно проверяваме неговата надеждност отново и отново чрез струната на доверието: какъв е нейният звук, доколко то се оправдава?

Много са решенията за анатомията и физиологията на доверието, много са и порогените въпросителни. В този смисъл Киерон О'Хара справедливо отбелязва: „Доверието е разнолико явление, страничен продукт от множество взаимодействия, културни ефекти и институционални практики. Не можем да го измерим количествено, поне не точно; не го разбираме, а имаме на разположение само рояк различни, несъгласувани една с друга теории. То е по-лесно да се разруши, отколкото да се изгради, но някои хора си го запазват, въпреки че системно предават онези, които им вярват. Изследвали са го социолози, икономисти и философи, които са еднородни само в едно – че е мистерия“<sup>1</sup>.

Налице са серия от опити за **гефиниране на доверието**.

Аристотел по своето време<sup>2</sup> го нарича здрава дружба между хората, основаваща се на релацията „самоотричане – дружба – дове-

рие“. Спиноза го определя като съгласие за вярност, зависимо от труда, Хегел – като разбиране, намерение и изпълнение, Сократ – добродетел във връзка с познанието и труда, Кант – самопринуждение и морална дружба, което съвкупно е пълно доверие и др.

За целите на нашия анализ доверието се дефинира **като социален поведенчески феномен, мотивационна ценност на пазарната активност и вид вярване, изразяващо зависимо поведение от друго такова (нагласа към другите, степен на предразположеност) и изградено на основа (действие и отношение) на рискови очаквания за искреност на ответната страна, честност, добросъвестност, добронамереност, правилна контекстуалност на поведението и съзнание за конструктивност в действията**.

**В допълнение (друг аспект) на тази дефиниция<sup>3</sup> то може да се определи и като обществено положително разумно отношение, възникнало като необходимост от обединяване на усилията в съвместната работа (общ морален живот), изградено върху взаимна отговорност и вътрешно благоразположение за вярност (хуманно отношение, превърнато в норма, принцип или правило за поведение), основано на познавателни детерминанти за нещата, максимална откритост, прозрачност и минимум сдържаност, проявяваща се в комуникация и идентифициращи ни като хора и индивиди на света, споен от единство.**

<sup>1</sup> Киерон О'Хара, Доверието. Новата криза на обществото, С., Кръгзор, 2004, с. 270-271.

<sup>2</sup> Вж. Янчев, Я., Доверието като етическа категория, С., Наука и изкуство, 1968, с. 42, 76.

<sup>3</sup> Вж. още решения по гефинирането на доверието и обобщаване на неговите черти във: Краткий словарь по етике, Москва, Изд. Полит. Литературы, 1965, с. 188; Словарь русского языка, Составител С. И. Ожегов, Москва, Государственное издательство „Иностранных национальных словарей“, 1952, с. 144; БСЭ, Том осми, Трето издание, Москва, Советская энциклопедия, 1972, с. 379-380; Български тълковен речник, Четвърто издание, С., Наука и изкуство, 2003, с. 179; Десев, Л., Речник по психология, С., Булгарика, 1999, с. 133-134; Стаманов, Р., Психология на общуването, С., Хермес, 2005, с. 26-27; Генов, Н., Рационалност и социология, С., 1986, с. 15; Живкова Ем., Новата публична администрация и държавата, в която искаме да живеем, С., УИ „Стопанство“, 2002, с. 102-117 и др.

Няколко са по-важните **конституиращи елементи** на феномена „доверие“: Вид положителна предразположеност (елемент от културата на поведение) и рационално поведение, съобразено с потребностите на индивида, неговата менталност и създавания и поддържан институционален ред в обществото; предвидимост на действията дори в степен по-висока, отколкото това се осъществява чрез договорната система; етичност, съзидателност и регулируемост в отношенията; сходство на качества и интереси между хората; самоуважение и самоприемане; риск за несъвършенство и гр.

**Административната услуга<sup>4</sup> се дефинира като смесено публично благо, част от потребителското производство (потребление на продукт на пазара на услуги в управлението, регулирането и обществения ред) и специфичен обмен (нормораздаване, прилагане, създаване на ред) на дейности (осъществявани в подходяща среда), свързани с изпълнение на задължения (от служителя) и упражняване на права и задължения (от страна на потребителя), без промяна на права на собственост в прекия смисъл на думата и имат за задача регулиране на обществени отношения.**

Общинската административна услуга акцентира върху процеса на прякото обслужване на населението, непосредствената консултация на необходимото благо: консултация, справка, документ и т.н.

Общинската административна услуга се характеризира с редица **отличителни черти**: тя е с **аксиоматична основа** – конституираща се на основа закон, подзаконов акт и правилник за организация, и в този смисъл елементът на творчество се свежда само до познаване от служителя на закона и технологията на неговото прилагане в контекста на алтернативите на възможното решение на казуса на клиента; тя е **целова** и винаги индивидуално носочена; като удовлетворява потребностите на гражданите, гарантира **обществения ред** в територията, и в този смисъл тя е продукт от **първа необходимост** и неизбежен релационен контракт; **задоволява обществени** (условие и средство за осъществяване на публична политика), а не търговски **потребности**; **няма договаряне на параметри и е без отказ** (задължителна) при наличие на условия и предпоставки за нейното оказване: установява се от процесуалните норми на изпълнителната власт – подзаконова дейност, и притежава свършена пълнота от гледна точка на законите изисквания за решаване на конкретна ситуация; удовлетворява **потребности** на населението **при зачитане на правата и достойнството на гражданите**; израз е на **социалното предприемачество на общината**. Общинската административна услуга като благо се асоциира с държавата, респективно общината и **атестира тяхното присъствие** в регионалното стопанство чрез регулативните функции: данъчни задължения, гражданско положение, социални програми и гр.

<sup>4</sup> Вж. още решения за тази разновидност услуга във: Стайнов, П., А. Ангелов, Административно право на България, Обща част, С., 1957, с. 2. Вж. още Еленков, Ал., Производство и издаване на индивидуални административни актове по АПК. // Публична администрация, 2006, № 4, с. 15; Добренков, В. И., Ал. Кравченко, Фундаментална социология, Т. XIII. Власт. Государство. Бюрокрация, Москва, Инфра-М, 2007, с. 115; Велчев, ИВ., Б. Бенев, Теоретични основи на публичната администрация, Част първа, Благоевград, Югозападен университет „ИВ. Рилски“, с. 10-12; Къндева, Ем., Административно-процесуалният кодекс в действие // Публична администрация, 2006, № 4, с. 11-14; Марков, Д., За по качествена работа с клиентите в сферата на административното обслужване, Стара Загора, ЕК „Димарк“, с. 14-15; Паунова, Р., Развитие и модернизация на административното обслужване в общините // Публична администрация, 2007, № 1, с. 13 и гр.

В друг аспект общинската административна услуга е израз на държавните властнически функции, които тя предоставя на общините в условията на местното самоуправление. Държавата не се дистанцира от значимостта на тази функция, поради което извършването на административната услуга е административен акт по смисъла на Административния процедурален кодекс и самото му издаване се санкционира от общината.

### Главното в доверието при оказване на общинска административна услуга

Общинската административна услуга е конкретно поле, в което на основа на перманентно решаване на административни ситуации могат да се търсят повече или по-малко проекциите на доверието.

В институционален план доверието е имплицитна част от **контрактни отношения**. В тях взаимната договореност (обещания) е пряко свързана с доверието. Това е напълно естествено и то произтича от обстоятелството, че принципите на контрактните отношения<sup>5</sup> са съвместими с анатомията и физиологията на доверието: **избирателност**, в смисъл на свобода на договорите без икономическа принуда, свободно влизане и излизане в системата от отношения и др.; **симетричност**, т.е. съгласуваност на интересите: избор на партньор, предмет, форма на институционализиране на съгласието, правила за спазване на уговорките, решаване на процедурите по усложняване и др.; **прогностичност** – очаквано поведе-

ние на участниците; пълнота – достатъчност на информацията за параметрите на договорите: продължителност, равенство на страните, необходимо формализиране и др. Тези моменти още веднъж показват сериозността на проблема за доверието и неговото крайъгълно място в обществените отношения.

В общинските административни услуги доверието има редица **системоформиращи страни**.

**Първо**, доверието в анализираното направление е **скрит отношенчески контракт**<sup>6</sup>:

- а) то е продължителен и тиражиращ се периодичен (при необходимост) контракт между гражданин и администратор;
- б) в контекста на доверието е налице **стремеж за дългосрочно съхраняване на сътрудничеството**, при което потребителят получава нужната му административна услуга, а нейният създател – служителят, реализира своето право на труд, развитие и в общност – социално съществуване;
- в) доверието се реализира на основата на **създаване на публично благо** и пазарните аспекти в този процес приемат формата на рентниерско поведение (отклонение от нормите) в неговите различни разновидности;
- г) доверието се изгражда на основата на наличната **законова база**, администрираща механизма на услугите и в същото време създаваща инфраструктурата за неговото проявление;
- д) загубеното (намаленото) доверие към общината е условие за **намаляване на нейната репутация** в регулирането на граждански процесуални отношения;

<sup>5</sup> Кузьминов, Я. А. и др., Курс институциональной экономики. Институты Сети. Транзакционные издержки. Контракт, Учебник. Москва, Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006, с. 289-295.

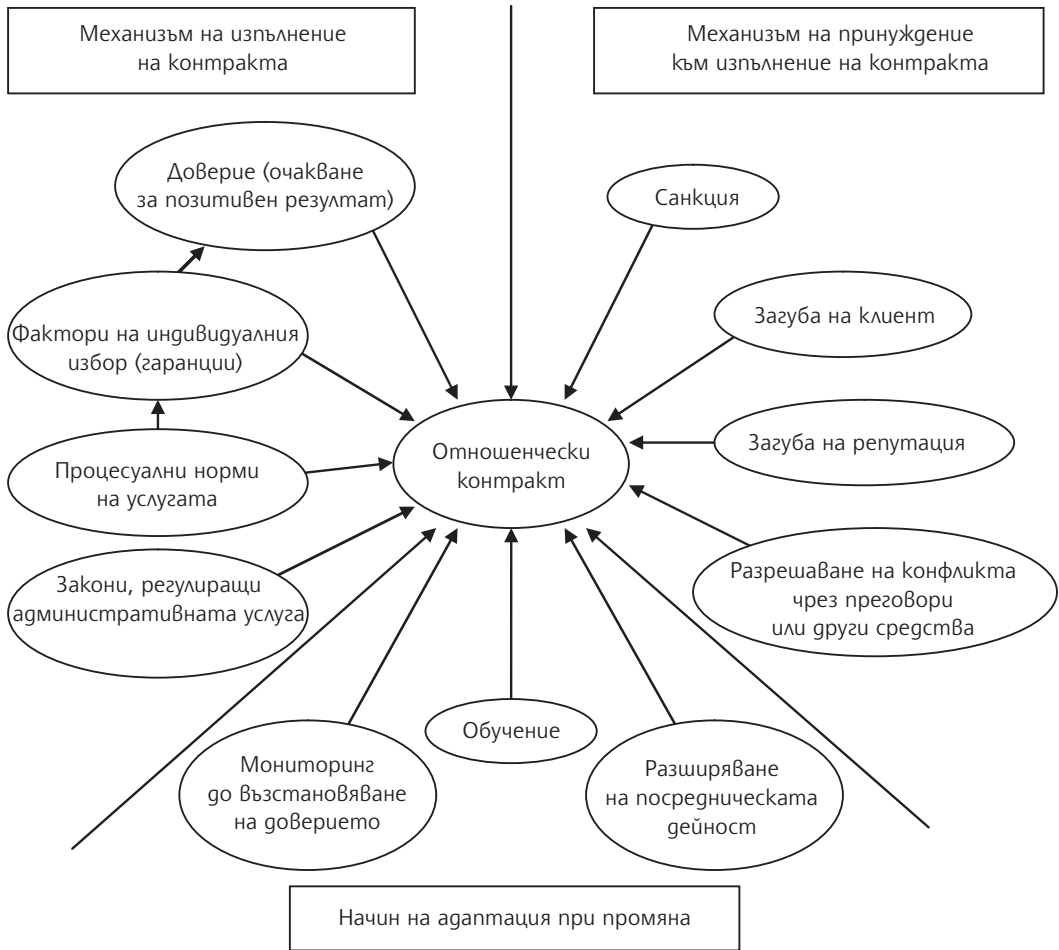
<sup>6</sup> Вж. интересни решения за доверителния процес като специфична сетивност (ценности, нагласи, перцепции и мотивация) в Марков, Е., Индивиди и групи в администрацията. Във: Публичноправни науки, Част Втора, С., Сиела, 1998 г., с. 123-137.

е) намаленото доверие се възвръща чрез неформално или формално **разрешаване на възникналите конфликти** и др.

**Второ**, общинската административна услуга е **доверително благо**<sup>7</sup>. В този си вид тя, в контекста на доверието, се характеризира със следните **черти**:

а) служителят от общината е **едновременно информатор и оказващ исканата от клиента услуга**, т.е., доверието може да нараства или намалява по тези две потребителски направления;

б) Възможно е **опортюнистично поведение** на служителя или клиента: заблуда с информация, проявена некомпетентност,



Фигура 1. Административната услуга като контрактно взаимоотношение<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Л. Десев пише, че доверителното общуване е „...основано върху висока степен на доверие, общуване, което може да бъде взаимно и едностранно“, т.е. проявяване на максимална откритост, прозрачност и минимум свързаност. Вж. Десев, Л., Цит. речник, с. 134.

<sup>8</sup> Адаптирано по Кузьминов, Я. И. и др. Курс институциональной экономики. Институты Сети. Транзакционные издержки. Контракты, Москва, ГУВШЭ, 2006, с. 360.

обига на клиента от служителя и обратно – на служителя от клиента и др.;

г) анализираното доверително **благо** е от типа на **агентското**: изпълнителят е агент на клиента. В този смисъл служителят като защитава интересите на държавата в същото време целеполога собствената изгода да се отнася само до удоволствието от труда и получаваното чрез него възнаграждение. Ако последните моменти се разширят, е налице възможно несъвместимо с нормите поведение както на клиента, така и на служителя. Така контрактът се деформира в посока на извличане на благоприятни условия за двете страни (рентниерство), които често пъти са противозаконни.

**Трето**, в изпълнението на контракта доверието е елемент с **определящо значение** (фигура 1).

а) то е **начален и завършващ елемент** на връзката „клиент – администратор“;

б) в същото време системата за **принудително изпълнение на контракта** има отношение към доверието, тъй като го ренимира и развива на основа на елиминиране или намаление на силата на действие на факторите, които го блокират;

в) в сектор „Начини на адаптация при промяна“ доверието съществува като **контролен елемент и компас** на възстановяването на системата от уважителни отношения между клиента и администратора.

Този момент показва, че доверието е част от избора на кривата на възможности на общината да създава качествени, етични и високоефективни услуги на своите граждани. То е ценностен контекст на неговия избор, независимо от ниската степен на свобода.

**Четвърто**, резултатът от доверието към общината рефлектира не само в стойността услуга, която гражданинът по право получава, но и в **имиджа на общинската управа**, която периодично се сменя в зависимост от вота на същия този гражданин. Така доверието се влита в политическия лабиринт на социалните промени, иницирани от гражданите и извършвани от техни упълномощени на основата на наличния кредит на доверие. Това е стратегическо проявление на доверието в рамките на дадена времева отсечка<sup>9</sup>.

**Пето**, доверие в общинската администрация ще е налице при **ясна връзка между искане и резултат**, който е средство за задоволяване на потребността на клиента. На тази основа мотивите за доверие към общината се отнасят до менталността на нейните служители, обществената политическа среда, имиджа на общината (цели, нагласи за работа на администрацията, нейната съпричастност с общината като запазване на статуквото – пасивна, и желание за по-добро – активна); емоционална стабилност на служителите (навик – девиянтно поведение, и афекти – емоции, страст, настроения и др.).

**Шесто**, доверието към общината (идентифицирано на основа на нейните услуги, насочени към населението) може да бъде вертикално, хоризонтално и обобщено.

**Вертикалното** е свързано със степента на спазване от общината на институционалните си задължения като администрация и като агент на държавата сред населението, поставящ отношението си само на основата на нормативната база. В него се проявява доверието на населението към законите

<sup>9</sup> Вж. интересни разсъждения върху стратегиите в политиката Танев, Т., Политическите стратегии, С., УИ СУ „Кл. Охридски“, 2003. В осъществяването на практическите действия: определяне на бъдещата ориентация; анализ на възможностите и заплахите; установяване на стратегическите позиции; набирането на основни приоритети и приемане на действие доверието е системоформиращ фактор (с. 36).

на страната, в общност – към парламента, правителството и държавата като цяло.

**Хоризонтално** е отношението към клиенти, свързани с роднинство, приятелство или друга форма на взаимоотношение със служителите на общината. Очевидно е, че при тези форми на контакти се извлича добавена стойност, която в повечето случаи ерозира нашето общество.

**Обобщено** е доверието, което е „изработено“ от общината на основата на непредубеност към своите клиенти: равнопоставеност и етично отношение. Това позволява да се формира матрица на доверието в общината (таблица 1).

**Седмо**, трите механизма на поведение (пазар, държава и общност) функционират в единство в общината чрез **доверието на гражданите към нея**. В този смисъл то е форма на проявление на общия морал, основан на норми и култура на общуване в името на благоденствието на всички. Ето защо въпросите за социалните норми, приятелските кръгове, обществените нагласи, трудовия опит и др. са основоположни за изграждане/

неизграждане на сериозен кредит на доверие в гражданите към териториалните органи на властта. Така доверието се вплита в мрежата на **социалния капитал като колективно рационално действие**<sup>10</sup>.

**Осмо**, доверието винаги се свързва с **определен риск при оказване на общинската административна услуга**. П. Павлов<sup>11</sup> разглежда 4 насоки на този процес: като **идентификация** (източници, потенциални рискови събития и приоритети в риска), **анализиране** (вероятни въздействия, направени разходи и взаимни зависимости), **наблюдение на риска** (мониторинг, контрол, коригиране) и **противодействие** (намаляване, трансформиране и избягване). На тази методологична основа може да се изгради система за противодействие на риска на доверие на общината, която без съмнение ще съдържа елементи на високо качество на обслужването и определящите го страни, имиджа на общината, етичното поведение на служителите, обслужващи гражданите, удовлетвореността на клиентите и др.

Административната услуга на населението в общината е неизбежна. Тя не е от компе-

Таблица 1. Матрица на доверието към административното обслужване на населението в общината<sup>12</sup>

Обобщено Вертикално	Високо	Ниско
Високо	Перфектна работа на общинската администрация (оптимистично съгласие)	Прекалено бюрократизиране, действие на невидимата ръка на административното регулиране
Ниско	Саморегулиране, недостатъчно познаване на нормативната база, некомпетентност	Песимистично съгласие – ниско качество и ефективност.

<sup>10</sup> Вж. още Киерон О“Хара, Цит. книга, с. 69-72.

<sup>11</sup> Павлов, П. и др., Стратегическо управление в публичния сектор, Варна, ВСУ „Ч. Храбър“, 2002, с. 34.

<sup>12</sup> Вж. подобна матрица, но в друг аспект в Институционална экономика..., с. 408. Интересна е и постановката на Киерон О“Хара за четири типа отношения на доверие (цит. книга, с. 93): местно-горизонтално (доверие между равни посредством лично познание), глобално-горизонтално (доверие между равни с посредничеството на институциите), глобално-вертикално (доверие във властите чрез институциите) и местно-вертикално (доверие във властите посредством лично познание).

тенциите на отделния индивид, а е въпрос на общо признание и репутация на държавата и нейните органи по създаване и поддръжане на обществен ред.

В същото време тази услуга се **конституира институционално**. **Първо**, от вота на доверие на отделния гражданин, изразен в условията на политическия пазар; **Второ**, от предварителното заплащане на цялата или част от тази услуга чрез нейната данъчна цена, което я прави авансов елемент на отношенията (общината дължи тази услуга на гражданина, той е я платил априори). При тези обстоятелства доверието е само **социална смазка, лепило на споеността** на гражданина към общността. Затова е необходимо възникващите отношения да бъдат морално почтени и с висока степен на доверителност.

В друг аспект общинската административна услуга е едновременно своеобразна „**експлоатация**“ на **познавателните възможности на двете страни на отношението „клиент – администратор“**, които неизбежно трябва да се основават на единство в ценностите с оглед функционирането в хармония. Така се продуцират елементите на взаимност в цели и разбирания: правота, вярност, добросъвестност и отговорност, честност, ефективност и други, които „обаяват“ въпросните контракти.

Потребителското доверие към общинската административна услуга намира израз в различни проекции, които могат да се определят и като негови фактори. Те се класифицират в няколко насоки: първо, компетентност на администратора; второ, комуникативност на двете страни на отношенческия контракт при оказване на съответната услуга; трето, ефикасност на действията, с което се разширяват възможностите за създаване на висококачествен продукт; четвърто, вза-

имна удовлетвореност: администраторът – от извършваната работа, а клиентът – от качествено оказаната му и в срок услуга. Ако върху така очертаното поле се набележат мерки за оказването на качествена услуга при хармония на отношенията в нейното функциониране, това биха били и насоките за повишаване на доверието на гражданите при ползването на административни услуги, в общност към общината.

Доверието е наистина мистерия, която трябва да се отчита при организацията и управлението на общинската административна услуга. Защото целите и на администратора, и на гражданина се свързват със създаване на обществен ред и хармония, основани на високото качество на предлаганата услуга.

Няколко са изводите от настоящата статия с практическа стойност. **Първо**, доверието е слабо изследван проблем, но с високи възможности за усъвършенстване на работата на всяка община. **Второ**, търсенето на положителна предразположеност на гражданите към общината (респективно високо доверие) заема важно място и роля в осъществяването на необходимия обществен ред в територията и защита правата на гражданите. Ето защо с потенциал на активатор на доверието е рационалното териториално дислоциране на сградата на общината, възможният достъп до нея, техническото осигуряване на информираност на гражданите за техните права и задължения към общината и държавата, качеството на административните услуги и др. **Трето**, доверителността в оказването на общинската административна услуга би се повишила, ако се отдели перманентно внимание на компетентността на администраторите, комуникативността им с клиентите, ефикасността на оказването на търсената от гражданите услуга и удовлетвореността на двете страни: администратор и клиент. **ИА**