

Процесите на административна реформа: международен сравнителен анализ в контекста на препоръките за България

Калин Боянов¹

Резюме: Настоящата статия е посветена на процесите на административна реформа, като управленски инструмент за учене от опыта на по-добрите с цел неговото овладяване и успешно прилагане в системата на публичната администрация в България. В условията на нарастващи изисквания на гражданите и бизнеса за повече и по-добри публични услуги въпросът за възприемане на методи от частния сектор в публичното управление се поставя с особена актуалност. Целта на разработката е да представи сравнително изследване, което може да предостави възможност за размисъл върху състоянието и напредъка на процеса на модернизация на българската административна система, и стъпките, които все още трябва да бъдат предприети.

Ключови думи: административна реформа, публичен сектор, публично управление, системи на гражданско и обичайно право.

JEL: H83.

В края на седемдесетте години в повечето индустриализирани страни започва процесът на административни реформи. Причините затова до голяма степен са общи за всички страни: фискална криза, ускорена трансформация на социално-икономическото развитие, интернационализа-

ция на пазарите и нарастващата конкуренция между държавите, силно недоволство на гражданите от безотговорност и прекалена бюрокрация

Действията са насочени към: въвеждане на пазарни механизми, приемане на различни управленски инструменти, подход, ориентиран към резултатите, като се разграничава връзката между политика и администрация и се акцентира на децентрализацията на предлаганите публични услуги. Въпреки това, различните условия довеждат до приемането на различни инструменти и появата на различни резултати за различните национални реалности.

В България процесът на реформи е започнат със значително закъснение в сравнение с други развити страни. Едва през деветдесетте години са определени стъпки с цел постигане на трансформация на административната система.

Настоящата статия има за цел да представи сравнително изследване, което може да предостави възможност за размисъл върху състоянието и напредъка на процеса на модернизация на българската административна система, и стъпките, които все още трябва да бъдат предприети.

Анализът по принцип се свързва с разделението на държавите на базата на правната система, която използват. Обособяват се две системи: едната е системата на обичайно право (англо-саксонска правна система) и другата е системата на гражданско право (континентална правна система).

Англо-саксонската правна система

¹ Калин Боянов е доктор, асистент в катедра „Публична администрация и регионално развитие“ на УНСС, e-mail: kalin777@abv.bg

(на английски: *common law*) е правна система, базирана на общото право на прецедента². Възниква, или по-точно е исторически обусловена, от развитието на обществените отношения в Англия. След създаването на колониалната империя на Англия тази система се разпростира и в британските колонии. Днес почти всички всички бивши британски доминиони с незначителни отклонения използват тази правна система (изключение правят Квебек и Южноафриканската република).

Като субсидиарен източник на правото в страните от Британската общност се ползва правната доктрина на държавите. Въпреки това, тази система отстъпва в света на континенталната, каквато се явява и тази на основата на която е изградено и правото на Европейския съюз. Системата позволява значителен субективизъм при правоприлагането. Най-общо, англо-саксонската правна система се поделя на английска и американска група.

Правната система на гражданското право, континенталната правна система или романо-германската правна система е правната система на всички европейски страни без Великобритания, всички държави от Южна Америка, част от Азия (напр. Китай и Турция). Тя е базирана на римското право. Основен източник на правото за континенталната система е законът, а подпомагащ – обичаят. Съществуват две основни поделения на континенталната система в зависимост от водещата правна школа, конструирала националните правни системи на държавите – пандектна и романска, съответно дело на немската и френската правни школи. Особен подвид на континенталната правна система е т.нар. „комунистическа правна система“, която е възникнала под напора на политическите идеи на комунизма. Днес нейното разпространение е силно намалено. Счита се, че нейни представители са държавите Китай, Куба, Северна Корея и Виетнам. Въпреки че след разпада на СССР и Източния блок в Европа семейството на комунистическото право не е обхваща тези държави, белези

от неговите качества все още са налични в т. нар. новообразувана славянска правна система (дължи името си на това, че повечето държави, които обхваща, са славянски). Тази система е доста близка до континенталното право, на което е подвид, но при нея се забелязва много по-голямо развитие на публичното право, голям брой и много подробни подзаконови актове (израз на засилената роля на изпълнително-разпоредителната власт) и силна идеологизация на правото (дори сред премахването на комунистическите идеологии, голяма част са заменени с други, от демократичен тип). Континенталната правна система се противопоставя на общото право на прецедента на англо-саксонската правна система. Континенталната правна система дели правото на няколко двойки дялове – публично и частно, материално и процесуално и международно и въртешно.

Страните, анализирани в статията от системата на гражданско право, са: Италия, Франция, Германия и Испания, а от тези със система на обичайно право са разгледани: Австралия, Канада, Нова Зеландия, Обединеното кралство и Съединените щати. Анализирани са също така резултатите от някои сравнителни изследвания, извършени от международни институции. Областите, върху които се фокусира анализът, са свързани с конкретни стъпки в работата на правителството.

В действителност, в съвременните условия интересът постепенно се измества от институционалната среда на системата за организационни и управленски аспекти към административни актове. В крайна сметка, разработката се фокусира върху следните области: реформа на държавната администрация, административно опростяване, системи за оценка.

Не е трудно да се обоснове необходимостта от разглеждането на въпроса за заетостта в общественения сектор, предвид водещата роля на фактора труд сред останалите ресурси, използвани от публичния сектор във всички национални условия.

В действителност, публичният сектор осигурява рамката, върху която са

² www.wikipedia.org

най настоятелните мерки за реформи през последните години, без да може обаче да повлияят съществено на промени в системата. От една страна, броят на заетите лица е все още непропорционален на потребностите за рационализиране на административния апарат, наложено с фискални политики, от друга страна, не е достатъчен, поради неравномерното разпределение между институции, сектори и географски области на интервенция, и със сигурност съществува дефицит на качество, за да се гарантира адекватно ниво на обслужване съобразно очакванията на гражданите и бизнеса³. По-специално, съществува сериозен недостиг на подходящи умения и опит и това е един от основните проблеми, които се отбелязва в последни анализи на международни организации. Относно дисбаланса на разпределението е очевидно, че за прехвърлянето на функции от централната към териториалната власт не следва съответно прехвърлянето на човешки ресурси, нито пък, от друга страна, на финансови инструменти.

Лостовите, за да се предизвика истинска промяна, трябва да се търсят на първо място в промяната в набиране на персонал и адекватно планиране. На второ място, трябва да се разработят подходящи системи за стимулиране, които са способни да ръководят поведението.

Неотдавнашният опит обаче показва, че това не е достатъчно, за да се променят правилата. Трябва да се действа въз основа на анализ на ценностната система, която предполага действията на тези, които са призвани да прилагат дадена система, а също и чрез по-добро разбиране на публичните действия от страна на ползвателите на услугите.

Проучването отделя специално внимание на отраженията и инициативите, провеждани на международно равнище по въпроса за лидерството. В действителност, то играе централна роля в изпълнението на реформите, които имат ориентация към резултата, а след това и към развитие на управленски-

те умения, като една от основните черти е административното опростяване.

Административното опростяване може да се дефинира като: **организационни и процедурни трансформации на отношенията между гражданите и администрацията.**

Сравнителният анализ се фокусира по-специално върху административните отношения, като се отдава по-голямо значение на страните със системи на обичайно право.

И не на последно място, развитието на системите за оценка е един от ключовите аспекти на процеса на реформи и в същото време е едно от най-слабите места на българската административна система.

Администрация, която е насочена към автономността и разнородността, херметичността на системата вече не е гарантирана от традиционните инструменти на организационни модели, базирани на хомогенността и стабилността на йерархични отношения, тя се нуждае от нови инструменти, подходящи за осигуряване на координация и отговорност на различните компоненти и в крайна сметка, от общата ефективност.

От съществено значение е въвеждането на процедури за оценка на резултатите и за да се интервенционните политики в различни области, както за текущо управление на услугите така и за развитието на информационните системи, които я поддържат.

Потребността е особено силна в контекста на засилващ се процес на децентрализация, от една страна, на проблема с веригите на доставки на стоки и услуги, на междуинституционална координация и от друга, акцентирането върху пространствената променливост на услугите.

Оценяването също е от ключово значение и за въвеждане на учебния процес по пътя на постигане на иновации.

1. Обобщаване на основните резултати от сравнителния анализ

Сравнението в тенденциите на процеса на административната реформа трябва да вземе предвид естеството на системите,

³ Ocse (2005), Modernising government. The way forward, Oecd publications, Paris, p. 21.

В които те са били задействани. Всеки национален опит трябва да се тълкува в конкретния контекст, в който административната система работи. Поради тази причина сближаването на общата цел на промяната, която се открива в няколко анализирани практики, не води до приемането на единни инструменти и преди всичко, не води до същите резултати.

Първият елемент на диференциация между различните страни е по отношение на времето и начините, по които са използвани мерките за реформи, и е важно да се прави разлика между системи на гражданско право и системи на обичайно право.

Една от основните характеристики на традиционния модел на публичната администрация е централното място на гражданите в отношенията с администрацията и подготовката, присъща на този вид договореност, позволяваща по-лесно да се приемат исканията за промени, които са били изразени в края на седемдесетте години на XX в. във всички развити страни. Великобритания, Нова Зеландия, Съединените щати се считат за едни от първите и най-активни реформатори на последните десетилетия, както и в много отношения, предшествениците в прилагането на модели, разработени по-късно и в други страни. Всъщност решенията, приети в тези системи, са вдъхновили множество интервенции в континентална Европа.

Това се потвърждава и от тенденцията за постепенна интеграция между общественно-правните и частно-правните отношения в законодателството, все повече внимание се обръща на ефективността на административната услуга и на нейното качество, увеличаване на използването на инструменти за преговори (които постепенно изместват традиционните авторитарни модели на действие), разпространението на управленски подходи.

Елементите на сближаване не трябва обаче да се абсолютизират. Остават съществени различия между двете системи по отношение, както на моделите, така и на използваните инструменти. Например, при опита в англосаксонската традиция е

възможно да се направи по-нататъшно разделение между системите, в които реформите са по-силно повлияни от теориите на Нов публичен мениджмънт (Австралия, Нова Зеландия, Великобритания), и съответно системите, по-ориентирани към развитието на средства за идентификация на администрацията чрез овластяване и участие на местната общност при формулирането на публични политики (Канада, САЩ).

2. Развитие на човешките ресурси

Процесите на административната реформа, извършвани в различни национални условия имат една обща черта, особено внимание е отделено на въпроса за общественото ползване, и по-специално преразглеждане на ролята на лидерството.

Това сближаване се обяснява с голямата честота на човешките ресурси в производствените процеси на публичната администрация и от друга страна, генерализиране на необходимостта от намаляване на разходите, което е един от най-големите източници на разходи за труд на служителите. Освен това, една от причините за неефективността, установена в почти всички анализирани страни, е организацията на работа.

Въпросът за заетостта в обществения сектор е бил адресиран по подобен начин в системите на гражданското право и в тези на обичайното право.

Гъвкавост, меритокрация, предприемачество, конкурентоспособност са основните понятия на реформата на държавната служба.

А формулата, обобщаваща всички тези цели, е привеждане на организацията на обществена работа с това на организацията в частните компании.

В Италия тази концепция е изразена с понятието, **«приватизация на държавната служба»**. Въпреки това, има силен скептицизъм по отношение на съответствието между промените, въведени на официално ниво, и резултатите, постигнати реално.

Гъвкавостта и производителността на публичния сектор не са се увеличили, както и много от историческите недостатъци на системите не може да се каже, че са премахнати: пример е трайността на службата като първостепенно съображение при определянето на професионалната кариера.

В друг контекст, целите на реформата на гържавната служба са осъществявани чрез създаването на системи, насочени към насърчаване на овластяването и продуктивността на служителите. Във всички анализирани случаи, като част от по-широка реформа на гържавната служба, специално внимание е насочено към управлението. Дейностите имат за цел коренно да се промени ролята на длъжностно лице, по отношение усвояването на работата и отговорностите за управление. Тези общи насоки са открити в двете системи на гражданското право и на обичайното право. В последните, обаче, процесът на реформи е по-напреднал.

Характерно за развитието на страните от обичайното право е въвеждането на нови методи за назначаване на лидери, особено в агенции, с предоставянето на срочни договори, свързани с изпълнението (реформатансе договори). Набирането на кадри също е насочено към специалисти извън администрацията. Все неща, върху които трябва да се замислят стратезите на българската административна реформа.

Чрез този нов вид договор, при който се определят изискванията за ефективност и поставените за постигане цели, е налице стремеж към отвореност на системата. Той представлява опит да се постигне изграждане на висши служители и професионално издигане на уменията и да се повиши равнището на управленската отговорност.

Промяната е по-малко радикална в страните със системи на гражданско право. Може би с изключение на Франция, където има честна смяна на позиции в публичния и частния сектор.

В допълнение, използването на механизми, насочени към овладяване на изпълнението на работата за постигането на целите,

включително чрез връзка с заплащането и напредването в кариерата, е бил удължен до междинни и по-ниски нива на йерархията, а в някои случаи дори данните нямат строго административен характер, пример за това са лекарите в здравната служба във Великобритания, където тази нова система за управление започва да дава значителни резултати.

В Италия въвеждането на отговорността доведе до управление, за което също са изготвени и активирани механизмите за оценка в рамките на реформата, но контролът бе отслабен от драстично намаляване на продължителността на договорите и разпространението на елемент на доверие в разпределението на задачите.

3. Административното опростяване

Темата за административното опростяване в различните национални условия намира голямо разнообразие от тълкувания и реализации на човешките ресурси. И в този случай е полезно да се направи разграничение между системите на гражданското право и обичайното право.

При системите за обичайно право опростяването доведе до облекчаване на централните звена на администрацията и операциите на дерегулацията. Децентрализация, прехвърляне към частния сектор на някои функции, извършвани в миналото от публичния сектор, преход от една структура, основана на големи ведомствени структури, към такава, базирана на малки единици, са основните инструменти, чрез които тези системи гарантират гъвкавост и ефективност. Нова Зеландия е страната, която е действала по-решително в тази посока, но подобни тенденции се срещат във всички системи на англосаксонската традиция. Британският опит, започнат в края на осемдесетте години, пристъпва към създаване на специализирани агенции, които днес представляват организационната форма, типична за упражняване на функциите на централната администрация. Канада, макар и в по-малка степен, действа в същата посока, със създаването

на специални агенции за работа, произтичащи от традиционните федерални министерства.

В системите на гражданското право се наблюдава тенденция към преминаване от единни структури, характеризирани се със строги йерархични отношения, към по-разнообразни организации с увеличаване на автономията. Характеристиките на системите на гражданското право, водят до по-целенасочен тласък на административните политики за опростяване. Възстановяването на ефективността е осъществявано главно чрез процесуално рационализиране, премахване на дублирането и фокусиране към конкретни умения за работа. Във Франция и Германия мерките за опростяване са с по-голяма административна ефективност и са представени като инструмент за повишаване на конкурентоспособността на страната.

Във всеки случай, във всички страни със системи на гражданско право инициативите за опростяване притежават характеристиките на постоянни действия, свързани, от една страна, с потребностите на една постоянно развиваща се система, която непрекъснато определя организационната и процедурната сложност, и, от друга страна – с възможностите, предлагани от бързото развитие на технологиите, особено информационните и комуникационните.

Обща характеристика на всички анализирани страни в контекста на двете системи на административното право като обща законова уредба се заключава в засиления интерес към опростяване на отношенията с потребителите. Най-напреднали страни по отношение на опита в тази област са преди всичко Канада и САЩ, където участието и ангажирането на гражданите в определянето и изпълнението на държавната политика е основна идея на усилията за реформи, осъществявани през последните десетилетия. В Съединените щати въвеждането на форми на участие (още непознати за другите системи) датира от Втората световна война.

През 1946 г., със “Закона за административното производство”, са били предоста-

вени за ползване консултации чрез неформални процедури, насочени към осигуряване на участието на ползвателите на услуги в определянето на възможностите за избор от администрацията.

В началото на деветдесетте години формулата за участие е разширена с въвеждането – в различни области – на интервенции и форми на саморегулиране⁴.

4. Оценка на резултатите

Както вече беше споменато, една от основните характеристики, общи за процеса на реформи и изпълнявани в системите на обичайното право, е тенденцията на разделение на централните структури, в резултат на което се получават двете форми на децентрализация: от една страна – предоставяне на функциите на автономни и полу-автономни области, а, от друга – процес на дерегулация и участие на частни лица за предоставянето на обществени услуги. В резултат на това трябва да се определят и нови форми на контрол, подходящи за координирането на формите на децентрализация.

Един от основните инструменти за осигуряване на равнопоставеност при предоставянето на права на отделните лица и постигане на обща устойчивост на системата е въвеждането на конкурентни механизми. В системите на обичайно право интересът между отделните субекти се предизвиква чрез съобщаване на критерии и разпределение на стимули, свързани с изпълнението.

От друга страна в англо-саксонската система за контрол на административните актове по традиция център на вниманието е информацията, ориентирана към резултата. Не случайно в тези страни на първо място се прави оценка на публичния сектор и се използват показатели за изпълнение и за подобряване на процесите на разпределение на ресурсите. Поради това страните със системи на гражданско право привличат средства и методи от англо-саксонските страни.

⁴ Rulemaking act, изглаголен през 1991 г.

Традиционният акцент на системите на административното право към проблемите на легитимността частично отстъпва пред все по-силния акцент върху резултатите, така че една от основните характеристики, общи за процеса на реформи, извършени в страните от континентална Европа, е да се опита замяна на системата за контрол, насочена главно към спазването на правилата и процедурите, със система за проверки, почиваща на основата на параметрите за изпълнение на административната дейност, извършвана основно от вътрешните администрации.

В Германия и Испания тези процеси са тясно свързани с реформата на бюджетния процес, който пък е свързан със система за определяне на цели и проверка на резултатите от административното действие. Във Франция укрепването на оценката, ориентирана към резултатите, е свързано с поскъпването на отделните проекти и инициативи.

Във всички страни със системи на гражданско право един от проблемите, които трябва да бъдат решени в близко бъдеще, се крие в необходимостта да се съгласуват две противоречащи си изисквания: от една страна, да се осигури необходимата диференциация в критериите и методите за оценка, което се свързва с тяхната разнородност, и, второ – да се гарантират форми на интеграция и цялостна съгласуваност на системата.

5. Препоръки към българската държавна администрация

Мерките за реформи, приети в хода на деветдесетте години на XX в., разработват модел на управление, който коренно се различава от този при предишните структури. Много аспекти на работата на държавните агенции обаче остават непроменени. Едно от обясненията може да се намери вкл. в неспособността интервенциите да бъдат запазени в средносрочен и дългосрочен план.

От друга страна затормозява стилът на административните служители, който често не съответства на изискванията на

потребителите и така само се възпроизвеждат бюрократични и формални насоки за работа. Вниманието в по-голяма степен се концентрира върху административните резултати и в по-малка степен върху изпълнението. Това поведение е очевидно, например, по отношение на образователната услуга. Семействата обикновено са по-заинтересовани от формалното получаване на образователна степен, отколкото от това, какво в действителност са научили децата им.

В много случаи отношението на обществото към администрацията изглежда разочаровашо и понякога направо скептично във връзка с възможността за предприемане на пътища за положителна промяна. На този етап е необходимо да се очертаят ясни линии, които могат да насочват стратегическите интервенции, една цялостна рамка, а и да се осигури необходимата приемственост, както и да се повлияе на мотивацията и готовността за промяна на административните служители и да се противодейства на скептицизма сред обществеността. В този контекст е подходящо да се действа в няколко посоки: подобряване на качеството на връзката с гражданите и бизнеса, повишаване качеството на ресурсите, особено човешките ресурси, осигуряване на средства за изпълнение и оценка на реформите, развитие на електронното правителство.

За е-правителство у нас се говори вече повече от 10 години, но само сравнително малка част от него вече е изградена. На пръв поглед по отношение на реализацията на проекта е-правителство е свършено не малко, но, от друга страна, на практика все още няма такъв субект, а само проект за изграждането му. В действителност частично функционират само някои негови модули и само в някои администрации са налице услуги, които се предоставят онлайн или самите те имат системи за вътрешен електронен документооборот. Все още изпълнителната власт у нас действа мудно и не търси в достатъчна степен най-пресен път, по който – с най-малко разходи и похабено време, бизнесът да може да има

по-осезателен достъп до фактическо е-управление.

Към настоящия момент едва ли някой е в състояние да определи точна дата кога е-правителството изцяло може да бъде въведено у нас. Със сигурност и следващите няколко години, най-вероятно до края на Програмен период на ЕС 2014-2020 г., ще се надграждат досега функциониращите негови модули, ще се създават нови модули и ще се включат в проекта "е-правителство" редица ведомства от централната администрация, както и повечето общински администрации, които не са обхванати досега. От особена важност при управлението на европроектите е постигането на прозрачност, а пътят към нея минава именно през добре функциониращо е-правителство. Практическата реализация на електронното правителство е свързана и с изграждане на специализирани модули, които да са от полза на бенефициентите по ОП на ЕС.

Участието на бенефициентите при формулирането и оценката на публичните политики е особено важно: от една страна то представлява средство за повишаване на легитимността на администрацията, а, от друга – помага за намаляване на разликата между очакванията и фактически предоставяните услуги, които дават възможност за най-добра интерпретация на потребностите и на тяхното възможно развитие, а оттам и за формулирането на по-целенасочени политики и за прилагането на мерки, по-ясно ориентирани към резултатите. Тези изисквания не са изцяло нови, както е видно от консолидацията в други напреднали страни на различните форми на участие и консултиране, насочени към осигуряване на по-голяма възприемчивост от страна на правителството към конкретните нужди на потребителите на услуги.

В България едва в последните години започна да се обръща внимание на средствата, с които е възможно да се установи ефективен диалог между гражданите и администрацията. Върху тези въпроси в последно време е фокусиран и интересът на много международни организации. Във

връзка с това се разработват наръчници за административните ръководители на страните. (ОЕСД/ОИСП-публикации) информация за дейността на административните служители, консултиране и участие във формулирането на публични политики. От гледна точка на ресурсите прилагането на новия модел на управление изисква преди всичко изграждането на експертен и административен капацитет.

Друг особено важен приоритет се свързва с въпроса за лидерството. В страни, където реформите са проведени успешно, се гарантира предоставянето на по-голяма власт, паралелно с необходимите инструменти за насочване и управляване, които осигуряват необходимата гъвкавост в административната дейност и правилното разпределение на отговорностите. Най-показателен пример в тази посока е създаването на автономни агенции в Обединеното кралство, които сега представляват основният модул за предоставянето на услуги от централната власт. Подобни постижения могат да бъдат намерени и в други страни като Съединените щати, Нова Зеландия и в по-малка степен Канада (Специални агенции за работа).

Диверсификацията и дислокацията на структури също са засегнали в нашата административна система. Тези процеси обаче не са съпроводени с ясно разпределение на отговорностите и с идентифициране на нови обединяващи елементи на системата. Те са съчетани с диференциация и стратификация и в резултат на това се получава силно организационно разстройство – с уволнения, припокривания и координационни трудности. В този контекст е належащо разглеждането на механизмите за съвместно вземане на решение и едновременно им прилагане, за опростяване на процедурите и критериите при разпределяне на задачите и отговорностите по веригата на предоставянето на услуги. Съществен елемент трябва да бъде укрепването на управленските умения и въвеждането на нови професионални компетенции в администрацията.

В Обединеното кралство избраните за

ръководители на автономни агенции са отворени към частния сектор, който в момента се включва активно в почти половината от задачите в работата. Във Франция обменът между публичния и частния сектор също е много често срещано явление.

От друга страна стои процесът на децентрализация на изпълнението на обществените функции чрез договори за услуги – ако не директно от физически лица, то свързани с преобразуването на ролята на централната власт, както и на местно ниво, с използването на кръстосани умения (планиране, ръководство, оценка). За директно предоставяне на услугите все още се изисква значително подобряване на управленските умения.

Промяната в културата на поведение в публичния сектор трябва да бъде подкрепена с подходящи системи за стимулиране, което ще направи прозрачни отношенията и връзките между оценката на работата, равнището на заплащане и кариерното развитие. Желаните промени в областта на човешките ресурси са реализуеми само в средносрочен и дългосрочен план. В тази област на преден план излиза необходимостта да се осигури задължителна приемственост при планирането и прилагането на реформите, което отразява постепенния характер на въздействието. Действието трябва да бъдат основани на споразумение между политическите партии, които да погледнат на процеса на трансформация в перспектива, редувайки се при управлението на страната.

Относително по-лесна е намесата в други аспекти на системата, сред които със сигурност е и оценяването. При всички случаи възстановяването и подобряването на ефективността на администрациите е необходима стъпка в изграждането на подходящи системи за оценка, по отношение както на индивидуалното договаряне, така и на политиките като цяло.

Използването на показатели, които позволяват проверка на постигнатите резултати и подходящо разпределение на ресурси, създадени на основата на упражнения по бенчмаркинг, дава възможност да

се идентифицира неефективността и да се въведат механизми за конкуренция. Този път е обещаващ и възможен, както показва опитът на САЩ, където в началото на последното десетилетие е започнало разработването на система от показатели, обхващащи целия спектър от дейности на федералното правителство⁵.

Показателите, определени в съответствие с индивидуалните обществени организации чрез процес на участие, понастоящем служат в работата в парламентарните комисии и не само че спомагат за проверка на резултатите от програмите, но и при процеса на вземане на решения по отношение на разпределението на ресурсите. Оценката е средство за осигуряване на координация, съгласуваност и ефективност на една система, а също така и ключов лост за конкретизиране и ефективно прилагане на принципа на прозрачност. Наличието на инструменти за формулирането на информирана преценка е основа за осигуряване на разбираемостта на администрацията от страна на обществеността и следователно е предпоставка за участие в процеса по подобряване на качеството на услугите и на наблюдаване на резултатите.

Една от основните точки на административна промяна следва да бъде осъществена чрез прехода от "реклама на прозрачност, разбирана като правото да се разбере, а не само да се знае", Така че да се гарантира практически израз на народния суверенитет и в административно пространство⁶. И е необходимо да се премахнат пречките, които са ограничавали досега такива действия. Част от трудността тя да се обясни е враждебността на властите към разпространяването на информация за дейността им. Във всеки случай подобна оценка изисква техническа експертиза, която невинаги е на разположение в контролиращите органи.

Трябва да се изследва огромно количе-

⁵ Government performance and results act om 1993.

⁶ Arena G. (2005), *Trasparenza amministrativa e controllo civico*, intervento al convegno su "Buona amministrazione e buona politica. Trasparenza e partecipazione per innovare la pubblica amministrazione", Roma, 10 novembre 2005.

ство информация, която се намира в администрациите, съответно да се сподели и интегрира и да се развие систематичен подход към проблема. Тя (информацията) може да се използва като отправна точка чрез опита на други страни, където са имплантирани индикаторни системи за изпълнение, които се интегрират на различните равнища и се съпровождат от съответни дейности по оценка (организации, програми, политики).

В Нова Зеландия, всяка програма се свързва със система на оперативните цели (резултати от ключови области). От своя страна те са свързани с по-голяма система от стратегически цели (резултати на стратегически райони). На базата на този модел в САЩ целите на системата от индикатори за действие от страна на федералното правителство се разширяват чрез измерване на ефективността и ефикасността на отделните организации, на програми и на цели райони на публична интервенция (работа на инструмент за оценка на посетители).

В българската административна система липсва оценка, получавана от изборните органи. А в САЩ силен стимул е съответна оценка, въведена чрез изрични разпоредби, разписани от Конгреса в законодателството.

Ако усилията за реформи през последното десетилетие показват смесени резултати, това в не малка степен се дължи на слабата осведоменост в очакванията на гражданите и бизнеса, както и на механизмите, които работят в рамките на администрацията. По такъв начин целите се формулират понякога нереалистично и остава силно разминаване между възприятието на потребностите и качеството на предлаганите услуги. Следователно е необходимо широко участие от страна на бенефициентите на интервенциите в това отношение. Такова участие, позовавайки се на очакванията на административните служители и на обществото, може да позволи да се изпълни с практическа тежест проектът за обновяване, който изглежда е позагубил от първоначалната си сила.

Литература

1. Ocse (2005), *Modernising government. The way forward*, Oecd publications, Paris, p. 21.
2. Ocse (2001), *Public sector – an employer of choice? Report on the competitive public employer project*.
3. *Rulemaking act* 1991.
4. Dipartimento per la funzione pubblica (2005), *Semplificazione e trasparenza . Lo stato di attuazione della Legge n. 241 del 1990*, Edizioni scientifiche italiane, Roma.
5. Arena G. (2005), *Trasparenza amministrativa e controllo civico*, intervento al convegno su "Buona amministrazione e buona politica. Trasparenza e partecipazione per innovare la pubblica amministrazione", Roma, 10 novembre 2005.
6. Peters, B. Guy, and Jon Pierre, eds. 2001. *Politicians, bureaucrats and administrative reform*. Routledge/ECPR studies in European political science. Vol. 22. London ; New ork:Routledge.
7. Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. 2004. *Public management reform: A comparative analysis*. 2nd ed.Oxford: Oxford University Press.
8. Pollitt, Christopher, Sandra van Thiel, and Vincent Homburg. 2007. *New public management in Europe: Adaptation and alternatives*. Basingstoke [England]; New York : Palgrave Macmillan.
9. Porter, Tony, and Michael Webb. 2008. Role of the OECD in the orchestration of global knowledge networks.
10. In *The OECD and transnational governance.*, eds. Rianne Mahon, Stephen McBride, 43-59. Vancouver: UBC Press.
11. www.wikiredia.org