

**СВЕТИНА,
А НЕ СЯНКА
ВЪРХУ ПРАВАТА
НА ЧОВЕКА**



**ОМБУДСМАН
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

МЕЖДУ СВОБОДАТА И ПОДЧИНЕНИЕТО

**Правото на добро управление
и добра администрация**

София • 2007

СЪДЪРЖАНИЕ

Уводни думи

8

Гиньо Ганев

Въведение към дискусията „Между свободата и подчинението: за правото на добро управление и добра администрация“

12

Ивайло Калфин

Волята на властта за доброто управление:
Институционален ракурс

20

Николай Василев

Електронното правителство
като инструмент за постигане
на добро управление

24

Борислав Цеков

Българската администрация
се нуждае от нова „ДНК-структура“

32

Тодор Танев

За универсалното човешко право
на добро управление

38

Венелин Л. Стойчев

Правото на добро управление
и управлението на доброто право

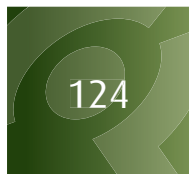
46

52	Анастас Герджиков Традиции и актуалност на идеята за доброто управление
60	Мишел Тоб Доброто управление и забраната на смъртното наказание като конституционни принципи
64	Проф. Георги Марков Историята и доброто управление
66	Албена Танева Емпирични ракурси към правото на добро управление и добра администрация
76	Владислав Славов Държава-гражданско общество и участието на гражданите В процеса на вземане на решение
82	Георги Ангелов Резултатността на изпълнителната власт
86	Светослав Ставрев За доброто управление от гледна точка на управляваните

Красимир Мирев Доброто управление и местната власт	92
Юри Асланов Доброто управление като функция на обществото	96
Иван Груйкин Правото на добро управление и на добра администрация от гледна точка на индивидуалните права на гражданите и на гражданските организации	100
Юлиян Генов За необходимостта от фундаментална промяна във философията на доброто управление	104
Иван Панев Адвокатът като медиатор в осъществяването на доброто управление	108
Александър Джеров Доброто управление като правилна законодателна дейност	110
Светлана Найденова ...Когато се създава нова норма	116

**Теодор Дечев**

Границата между доброто и лошото управление – гледна точка на бизнеса към опасната имитация на добро управление

**Мария Йорданова**

Полемично за генезиса на институцията на омбудсмана в България и за контрола като елемент на доброто управление

**Михаил Екимджиев**

Доброто управление и правозащитната дейност

**Мария Серкеджиева**

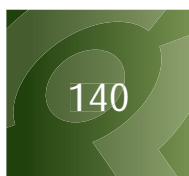
Информираност и ангажираност – основни принципи в осъществяването на доброто управление

**Капка Панайотова**

Доброто управление като отговорност на властта. Проблемът за равнопоставеността на гражданите.

**Емил Георгиев**

Има ли смисъл гражданското усилие за добро управление

**Димитър Гочев**

Доброто управление като правна норма

Желю Желев

Доброто управление
като Вечно предизвикателство

142

Наблюдения, размисления и коментари

след форума на студенти от специалност
„Публична администрация“ в СУ „Св.Климент
Охридски“, участвали в обсъждането

146

Заклучителни думи

158

ПРИЛОЖЕНИЕ

Георги Ангелов

Анализ на въздействието
на регулирането в САЩ

160

УВОДНИ думи

С присъединяването на България към Европейския съюз всеки български гражданин придоби и едно ново основно право – правото на добро управление и добра администрация, прогласено в Хартата за основните права на ЕС.

Основните критерии за добро управление и добра администрация, са изведени в редица документи и актове на Съвета на Европа, Европейския съюз, ООН и международните финансови институции. Тези критерии, адаптирани от омбудсмана към българската обществена и институционална среда и потребности в неговия документ „Политики на омбудсмана на Република България“, са основни предпоставки за формирането на една компетентна и човечна администрация, работеща в услуга на гражданите и защитаваща обществения интерес:

- а) Върховенство на закона и на правата на човека.
- б) Прозрачност и ефикасност в работата на администрацията на всички нива.

- в) Отчетност на държавните и общинските органи.
- з) Гаранции за гражданското участие в процеса на вземане на решения.
- д) Равни възможности и приобщаване.
- е) Политика на съгласието и баланса на интереси в обществото.

Хрониката на Всекидневието, жалбите и сигналите на гражданите до националния омбудсман много често поставят проблема за недоволството на гражданите от действията на управленски структури и техните администрации. Наред с шумни нарушения в отделни области, съществува голямо разнообразие от теми, предизвикващи недоверие към потенциала на органи и администрации.

Би могло да се каже, че обществената критика най-често се отнася до начина, по който функционират институциите и степента, в която те зачитат правата на гражданите, в съчетание с обществен интерес. Това налага преди всичко аналитично осмисляне на понятието за добро управление и добра администрация и извеждането на правото на добро управление като приоритет особено в новия статут на държавата ни като пълноправен член на Европейския съюз.

С това разбиране омбудсманът на Република България прие като основен свой приоритет утвърждаването на правото на добро управление и на добра администрация като обществена норма и като правила за поведение на администрацията у нас.

Като първа стъпка в това отношение, омбудсманът организира Дискусионен ракурс „Между свободата и подчинението (Правото на добро управление и на добра администрация)“, който се състоя на 14 март 2007 г. в София.

Целта на дискусиата беше да се очертаят съвременните обществени и правни контури на понятието право на добро управление и добра администрация и неговата същност като основно гражданско право в модерните демокрации.

Този форум постави началото на серия от инициативи и прояви на българската омбудсманска институция, насочени към утвърждаване на това ново гражданско право.

В дискусиата взеха участие над 100 души, сред които министри, депутати, конституционни съдии, представители на местната

Власт, политолози, анализатори, юристи, представители на висшата държавна администрация, на граждански, работодателски, неправителствени и синдикални организации и общественици.

Основни тези представиха омбудсманът Гиньо Ганев, вицепремиерът и министър на външните работи Ивайло Калфин, министърът на държавната администрация и административната реформа Николай Василев и главния секретар на омбудсмана Борислав Цеков. Мнения по темата изразиха конституционният съдия Владислав Славов, изтъкнатите правници Александър Джеров, Димитър Гочев и Михаил Екимджиев, преподавателите в Софийския университет проф. Тодор Танев, проф. Станислав Ставрев и Емил Георгиев, както и представители на гражданския сектор като Георги Ангелов от Фондация „Отворено общество“, Капка Панайотова от Центъра за независим живот, Теодор Дечев от Съюза за стопанска инициатива и др. Своята позиция изразиха още президентът Желю Желев (1991-1997), историкът проф. Георги Марков, социологът Юрий Асланов, председателят на Националното сдружение на общините и кмет на община Търговище д-р Красимир Мирев, политолозите Емил Георгиев, Венелин Стойчев и др.

В този сборник са включени изказванията от форума, като всичките са представени в техния автентичен вид, за да се усети по-пълноценно живото слово и атмосферата на разгърнатата се полемика. Прибавени са и някои писмено депозираны позиции, както и мненията и размишленията на студенти от катедра „Публична администрация“ на СУ „Св. Климент Охридски“, които присъстваха на дискусията.

ВЪВЕДЕНИЕ КЪМ ДИСКУСИЯТА „Между свободата и подчинението: за правото на добро управление и добра администрация”

Гиньо Ганев

Омбудсман на Република България

„Между свободата и подчинението” – това е логото на днешната дискусия, посветена на правото на добро управление, на добра администрация. Ще кажа само няколко кратки думи, за да говорите вие след това по-пространно и, надявам се, по-умно.

Обществената критика и недоволството на хората най-често са адресирани до начина, по който функционират институциите и органите на властта и до степенята, в която те зачитат правата на гражданите.

Това налага да се осмислят две неща: Първо, самото понятие за добро управление и за добра администрация. И Второ, да се изведе правото на добро управление като приоритет в новия статут на държавата ни, като пълноправен член на Европейския съюз.



Обществото е това, което моделира управлението.

Един щрих от картината на проблемите: Вярна е констатацията, че снес в демократичните общества не управлението прекроява обществото, а обратно – обществото е това, което моделира управлението. Ако има доказателства, че определени сфери от управлението не са добре организирани, важно е да се открият причините и да се извлекат уроците. Четох някъде, и това е великолепно казано, че правителствата са учещи се организации. Административните структури и органи трябва да се учат от недоволството и жалбите на хората и да се стремят – урок! – да възстановят общественото доверие в управлението, което те упражняват.

Години наред има спад в оптимизма, че управлението е в състояние да влияе и да формира обществото. Много често управлението е неефективно, реагира много бавно на промените, които настъпват в живота и трудно успява да включи гражданите при вземането на решения. А това е, може би, основната характеристика на доброто управление.

Когато отделните зъбци на административния механизъм не работят в синхрон, гражданите са тези, които плащат цената. Когато една процедура е неразумна - много усложнена, неотчитаща отделния човешки интерес - тя може да бъде критикувана, даже когато е законосъобразна. И това е привилегията на Омбудсмана, че той, при такива констатации, може да иска настойчиво премахването на усложнената законодателна или подзаконова норма.

Комуникацията между гражданите и управлението има определящо значение. Администрацията не само, че има възможност, а е задъл-



Когато една процедура е неразумна - много усложнена, неотчитаща отделния човешки интерес - тя може да бъде критикувана, даже когато е законосъобразна.

жена да се отнася благосклонно и любезно към отделния гражданин. И да се съобразява със завишените критерии за нейната добра работа. Всеки ден. И ако институциите мислят и действат съобразно с тези

критерии, те правят първата стъпка по пътя на възстановяването на общественото доверие към органите на управлението.

Комуникацията граждани – власт, граждани – управление, граждани – администрация, е абсолютно необходима. Тази връзка е наложително да бъде здравословна, без да бъде непременно сърдечна. От поведението



на администрацията в най-голяма степен зависи усилието да се съкращава разстоянието между управлението и обществото, между органите на управлението и уникалността на всеки отделен гражданин. Понякога за индивидуалните граждани със самочувствие, администрацията изглежда като многоглаво чудовище, което застрашава интересите на човека с всяка от своята пасти. Тази метафора ще се окаже неподходяща, само когато в очите на хората силуета на органите и институциите започне да грее с по-мека светлина.

Общественото доверие в управлението може да бъде спечелено,

кратко казано, така: Първо, ефикасност на администрацията още при първия досег с гражданите. Второ, да има реални вътрешни процедури за обжалване. Трето, да съществуват външни процедури пак за обжалване и за въздействие. От всичките тези три средства, първото е най-важно.

Затова институцията на Омбудсмана реши да започне един системен процес на осветляване на правото на добро управление и на добра администрация. Затова е много добър фактът, че днес сме заедно. Въпросът е да се създаде обществено настроение и гражданска воля за преодоляване на инерциите в недобрите и нехайните спрямо хората практики на администрациите.

Има няколко акцента в морето от теми, свързани с понятието за добро управление, с принципите, критериите и съдържанието на разбирането за добрата администрация.

Да се възгледаме внимателно в дефиницията, създадена от Европейския съюз, за лоша администрация и лошо управление, за да се подчертае обратното.

Доброто управление и добрата администрация са основни граждански права, възведени изрично в Хартата на основните права в Европейския съюз. Тук социалният диалог има същностна стойност. Децентрализацията на управлението е тенденция, която трябва да се ускорява. Модерните концепции за добро управление да се развиват в практическия живот - мрежово управление, предприемаческо управление, управление чрез пазара. За електронното правителство напоследък се пише и говори много, без обикновения гражданин да има конкретна представа за това.

Малко история. Терминът добро управление започва да се употребява отначало в областта на политиката за устойчивото развитие. Под което се разбира, че публичните институции трябва да вземат своите решения, да управляват обществените ресурси добросъвестно, подчинени на закона и без никакви намерения или сянка за корупция. Въз основа на такава философия Международният валутен фонд и Световната банка обвързват помощите и заемите, които дават, с изискванията за добро управление на средствата от страна на държавите - бенефициенти.

Много документи лежат в основата на правото на добра администрация: – редица конвенции и резолюции на органите на ООН; чл. 2 от Международния пакт за гражданските и политически права; конвенцията срещу корупцията; резолюцията за доброто управление за насърчаване и защита на човешките права. Съветът на Европа изрича постулата: „Да се подобрява положението на гражданите във всички процедури и действия, които го свързват с администрацията“. Има една негова резолюция от 1977 г. за защита на човека във връзка с актовете на администрацията и той (Съветът на Европа) дава серия от препоръки, от които ще спомена само пет: Препоръка относно упражняването на дискреционната власт на административните органи; Препоръка за административните процедури, които засягат широк кръг лица; Препоръка за кодексите на поведение на публичните служители; Препоръка за местните обществени услуги; Препоръка относно 12-те водещи принципа за борба с корупцията.

Ние с основание изтъкваме значението на Препоръка 1615 от 2003 г. Тя се отнася до институцията на омбудсмана, но там се препоръчва на държавите-членки на Съвета на Европа - да се приготвят примерни текстове от Комитета на министрите и да се въведат на конституционно равнище индивидуалните права на човека на добра администрация. И, въз основа на примерния текст от Комитета на министрите да се приеме и да се прилага Кодекс за добрата администрация. Така се стига до този известен чл. 41 от Хартата за основните права, с неговото ясно съдържание. Трябва да се прибави и практиката на Съда в Люксембург и на Първоинстанционния съд в Европейския съюз, които разискват различни аспекти от дефиницията за добра администрация, и то все в полза на правата на гражданите и против излишната административна дискреция.

Ще кажа няколко важни, според мен, думи. Те сигурно ще се оспорват от някои от присъстващите, които се занимават с публична администрация. Има опит правото на добра администрация да се сведе до право на добро административно обслужване. И тези някои няма да искат да се съгласят с разбирането, че правото на добра администрация има един синоним и той е правото на добро управление. Защото по тази логика, пак тези някои ще се страхуват от пътя:

Като се тръгне от административното обслужване, например, на едно гише, да се стигне до партиите и коалициите, които управляват в един или друг момент. Мисля, че е оправдано и напълно логично



Икономиката в единство с политиката и гражданския сектор – това е формула за доброто управление.

твърдението, че не може да има добро управление в държавата, а администрацията да е лоша, както и обратното – администрацията да е добра като поведение, а управлението да е незадоволително и да предизвиква критики!

Икономиката в единство с политиката и гражданския сектор – това е формула за доброто управление. Понятието за добро управление е изведено от класическия триъгълник: пазар – държава – граждански сектор. И те са свързани в единство. Този триъгълник не прилича на любовния, защото той не е основан на единството!

Основните критерии за доброто управление днес спокойно се агантират към сегашния час на България и може би ще се развият първа още по-убедено и аргументирано. Стига да помним и прилагаме повелите:

- Върховенство на закона, но заедно с върховенство на правата на човека. Знам, че чисто лексически две върховенства няма, но предпочитам да сбъркам в лексиката, за да запазя принципа.
- Прозрачност и ефикасност в работата на администрацията на всички нива.
- Отчетност. Бях чел някъде, че отчетността е крилатото понятие на Европейския съюз.
- Равни възможности и дълг за приобщаване на хората с увреждания.
- Политика на съгласието и на баланса на интересите в обществото.



Върховенство на закона, но заедно с върховенство на правата на човека.

Смятам да спра дотук, със заключението, че правото на добро управление и на добра администрация е израз на принципа на народния

суверенитет. Народът излъчва представителните органи и администрациите в широкия смисъл на понятието. И той упражнява контрол за това как тези администрации, посочени от него, работят в негова полза. Един от нашите приятели, като готвехме тази среща, каза, че правото на добро управление може да се нарече право на правата!


Необходимо е идеята за доброто управление и за добрата администрация най-напред да се преведе на един конкретен ежедневен език. И после ще се говори за управленски капацитети и т.н. Тази дискусия трябва да отиде отвъд научните знания, защото те понякога звучат твърде абстрактно за всички нас, за хората, които чакаме полезни резултати. Без безкрайно отлагане!

Разумно е, търсейки правото на добро управление, да не мислим за най-доброто, а за това, което е възможно днес.

”

Преди четири столетия феноменалният флорентинец Макиавели издаде една изключителна книга за изкуството да се управлява. Валидна за неговото време. Недопустимо и невъзможно е днес да се позоваваме на неговото изкуство за управление на човеците, но можем да се позовем на способността му да мисли с мерките на реалността тогава, когато той е живял.

На нас ни е нужен усет за действителността. Сега не би могло да се стремим към образците за най-доброто управление. Разумно е, търсейки правото на добро управление, да не мислим за най-доброто, а за това, което е възможно днес.



ВОЛЯТА на властта за доброто управление: институционален ракурс

Ивайло Калфин

*Заместник министър-председател
и министър на Външните работи*

С много голямо удоволствие приех поканата на Омбудсмана на Република България не само защото мисля, че само господин Гиньо Ганев е способен да събере в една такава зала, на която и да е тема, толкова ерудирана публика и участници в дискусиата, но и защото темата действително е много важна и на мен ми се струва, че ще става все по-важна.

Дълго време сържавата ни беше концентрирана в търсене на някакви конкретни цели – икономически, политически. Доста години изцяло беше ангажирано и общественото внимание, и голяма част от управлението с подготовката ни за членство в Европейския съюз, изпълнението на формални критерии, икономически, политически.

Всички тези критерии в един момент се оказва, че са пречупени през начина, през който се управляват въобще обществените процеси в страната. Така че, когато ни остава вече и време, имаме и желание да обсъдим откъд конкретните и формалните критерии, първото нещо, за което обществото се сеца, е доброто управление. Не че досега не е поставян този въпрос, не че не са търсени отговори. Но като че ли се избутваше доста по-назад като приоритет.

В Хартата за основните права на Европейския съюз се включва правото на добро управление. Това не е формално изискване, не е условие за членство в Европейския съюз, но е един много важен ориентир, който и страните членки, и общата европейска администрация се стремят да следват. В тази харта се казва, че доброто управление не е само спазването на закона и законосъобразността, но в същото време би трябвало да се постави върховенство на правата на човека. Управлението сигурно исторически е създадено от обществото, за да се подреди някоя сфера и да се управлява тя, съобразно изискванията на обществото. И в същото време, след много години еволюция, управлението като че ли е любимата тема за обществено недоволство – начинът, по който то е подредено, възможностите да бъде поправено, различните варианти на доброто управление.

Според мен правото на добро управление, както влиза в Хартата за основните права на Европейския съюз, би трябвало да намери място и в българското законодателство. Това е нещо, което все още не е направено. И пак ще кажа, че тук целта не е да влязат формални законови текстове, защото доброто управление не означава спазване на буквите на закона, а означава спазване на нормалната и задължителна претенция за защита на човешките права и начина на организация на обществото.

Принципите за добро управление в много европейски страни, в европейските институции, както подчерта и господин Ганев, включват много елементи. Това не е опростенческият поглед – нека да съкратим или премахнем администрацията и управлението ще стане много по-добро. Нито пък свеждането на управлението до получаването на определено качество на услугите.

Под добро управление всяка една институция би трябвало да раз-

бира няколко неща. Първо е Визията на институцията, какво тя е призвана да направи, какви са нейните ангажименти и какво тя допринася за обществото. На второ място, трябва да има консенсусна ориентация. Обществото трябва да приема, че точно това е ролята и задачите, които изпълнява една институция, в случая говоря за институция от държавната администрация. На трето място, би трябвало да се осигури възможност за равнопоставеност и социален диалог. Липсата на диалог с обществото, липсата на възможност за предявяване на претенциите към институцията я кара да се самозабрави и тя започва да се развива по едни закони, които не я водят по никакъв начин към по-добро управление.


Към това включвам и темата за социална ангажираност. Всяка една институция би трябвало да живее с мисълта, че тя е създадена не за да подчинява (не знам дали това е била идеята на това заглавие, което сте измислили), а за да дава именно свобода на обществото, за да върши тази организация, от която обществото има нужда. Разбира се, трябва да има ефективност с всички въпросителни как се мери ефективността на една държавна администрация, а е ясно как се мери в една корпоративна структура, в държавната администрация е малко по-трудно, но не е невъзможно, върховенство на закона, граждански контрол, отчетност и прозрачност, за които говори господин Ганев, съгласуваност, предвидимост, способност за навременни действия, ефективно противопоставяне на корупцията. Всичко това са елементи, които заягат във Виждането за едно добро управление.

Пак ще се върна на факта, че е добре да се обсъжда тази тема, тя не започва сега, но все по-активно очаквам да се обсъжда и в България, но е добре да се мине и нататък – да се помисли и за законодателни промени, да се помисли за възможности действително гражданското общество да влияе върху управлението. Защото именно в ефективността и в това управлението да бъде добре възприето и подкрепено от обществото се крие възможността му то да си свърши работата.

В целия този процес, който ми се иска да си мисля, че ще се развива по-интензивно в бъдеще, ролята и на гражданското общество, но и

ролята на Омбудсмана е много важна, защото тук говорим действително за права на човека и за отношения между гражданите и администрацията. Там, където се повреди диалогът, там се намесва Омбудсманът и го поправя. Разбира се, при добро желание и при достатъчна степен на социална осъзнатост на тази роля. Така че аз не мисля да навлизам в по-дълбоки води. Виждам тук много уважавани хора от мен и се съмнявам, че не мога да им кажа много ново, по-скоро бих чул от тях нещо.

Поздравявам Омбудсмана за тази инициатива, мисля, че е много важна. Смятам, че има и развитие в бъдеще. Приканвам всеки, който има конкретни забележки не само към държавната администрация, за която господин Василев сега ще разкаже, но и към тази, с която аз съм ангажиран – Министерство на външните работи. Всеки е добре дошъл. Ние непрекъснато провеждаме различни процедури по подобряване на управлението, както си го представяме, че трябва да излезе в крайна сметка.



ЕЛЕКТРОННОТО правителство като инструмент за постигане на добро управление

Николай Василев

*Министър на държавната администрация
и административната реформа*

Най-напред благодаря много за това, че ме поканихте да участвам в този толкова важен форум. Също така искам специално да благодаря на Вас г-н Ганев и на Вашия екип, господин Цеков е до мен, за това, че традиционно толкова добре работим с Вашата институция. Наистина, поздравяваме Ви за всичко, което правите и Ви пожелаваме още по-големи успехи със същата енергия в бъдеще.

Специално днес сме подготвили презентация, която е кратка и е посветена единствено на развитието на електронното правителство, което ние определяме като приоритет № 2 в дейността на държавната администрация за 2007 г. Защо № 2? Защото абсолютен приоритет № 1 е успешното усвояване на европейските фондове, за

да не върнем парите оттам, откъдето идват. Но развитието на електронното правителство е много мощно оръжие, с което се решават няколко проблема – намаляват се държавни разходи, увеличава се прозрачността, скоростта на действие, услугите стават много по-достъпни, включително за много хора в неравностойно положение. Много български бизнесмени и български граждани, а и чуждестранните ни партньори ще намалят разходи във време, в усилия, най-малкото са пощенските услуги, при получаването на съответните административни услуги.

Електронното правителство го дефинираме като съвременен начин на работа на администрацията чрез използване на модерните информационни и комуникационни технологии. Тук обикновено обичам да цитирам своята доскорашна колежка от Чешката република, министър на информационните технологии, която казва, че в слово-съчетанието „електронно правителство“, много по-важна е думата „правителство“, отколкото думата „електронно“. Тоест, много по-трудна е промяната на менталитета и на начина на работа на администрацията, отколкото това с какви технологии тя работи. Съвсем отделен е въпросът, че съвременните технологии създават огромни нови възможности за по-добри услуги.

Някои от приоритетите са: прозрачността и отчетността в дейността на администрацията, намаляване на негативните явления, тъй като ако няма физически контакт между обслужван и държавен служител, няма и физическа възможност за злоупотреби, в никакъв случай не е толкова лесно. Общественото доверие на институциите би трябвало да се подобрява, което донякъде е и дейността на Омбудсмана.

Що се отнася до хардуера в администрацията, по отношение на брой компютри в администрацията в никакъв случай не сме зле. Общият брой е нараснал в следствие на някои наши политики от 2005 г. до 2006 г. с 11 хиляди бройки. Много по-важна обаче е структурата – това, че най-модерните компютри, които са годни за работа със съвременните софтуерни продукти, вече не са под половината от всичките, а са над половината. А най-старите машини вече не са 1/3 от всички, а са малко повече от 1/4 и това от година на година ще се променя.

Вторият положителен ефект е, че преди имаше още по-голяма разлика между големите, богатите общини и най-изостаналите райони на страната. Сега тази разлика вследствие на някои политики е по-малка. Тоест, има значително подобрене в най-изостаналите общини. Имаше някои села, кметства, където ние дадохме всъщност първият компютър в историята на съответното село.

Що се отнася до Интернет, положението не е лошо. Около половината от администрацията се снабдява с Интернет чрез националната мрежа на държавната администрация. Разбира се, има и много други начини.

По отношение на реализацията на така наречените 20 индикативни електронни услуги, които вече трябваше да бъдат изпълнени във всички европейски държави според препоръките на Европейската комисия, те не са изпълнени във всички европейски държави, както не са изпълнени в България. Може да се каже, че какъвто и въпрос да зададем на тема електронно правителство, ние сме няколко години зад средното в Европа. Но, използвайки положителния пример и от програмата за компютризация на училищата и въвеждане на Интернет в тях, оказва се, че електронното правителство или съответно информационните технологии в образованието са сфера, където само за 2-3 години една държава може да настигне, въпреки голямо изоставане други държави и да изпревари някои от тях. Така че нашата амбиция е до няколко години по някои от показателите на развитието на електронното правителство България да изпревари няколко страни, които са пред нас в момента.

С поглед напред. Какво правим през тази година? Едновременно няколко действия, които едно без друго са безсмислени. Вижте тези действия в комплекс: законодателство, големите проекти на електронното правителство, които се изпълняват с обществени поръчки, предоставяне на техническо оборудване на администрацията или хардуер, развитие на използването на електронните подписи и електронните документи, масово обучение по информационни технологии. Това са основно нещата, които започнахме през 2006 г. и с поглед напред.

Законодателството. През миналата година внесох Закон за елек-

тронната търговия и той беше приет от Народното събрание. Признавам си, че това във всички министерства, където съм бил, беше най-сложния закон, който съм внасял. Просто материята е много авангардна и много трудна за нас. Но това е добър, модерен закон.

В момента между първо и второ четене в Народното събрание е Законът за електронното управление, който се надяваме скоро да бъде приет и на второ четене. Интересното при него е, че той има отлагателна клауза от една година, за да може цялата администрация да се подготви, включително и бюджетно за неговото изпълнение. Законът е много сериозен, също много труден, много авангарден по своята материя и логика. И ако трябва да ви го обясня с едно изречение, то е следното – забранява се на всички администрации да искат повторно данни от гражданите и бизнеса, ако последните вече са ги представяли веднъж на държавната администрация*. Пример: ако човек веднъж се е родил, той очевидно има акт за раждане, ако в момента се намира в тази зала, вероятно не е съден и осъден, ако една фирма съществува и работи, вероятно има актуално състояние и няма нужда все път за едно и също нещо да ни разкарват по сто пъти и да ни искат едни и същи документи всеки път като подаваме заявление за нещо.

В скоби – думата „молба“ отпадна от речника на държавната администрация през миналата година веднъж завинаги по предложение на неправителствения сектор. Тоест, имаше хора, които бяха смели в държавата, предложиха на министерството да изкорени думата „молба“, защото принципът трябва да е друг. Ние не трябва да се молим на администрацията да ни обслужва и да се чувстваме длъжни, че тя върши някаква услуга, а напротив, администрацията съществува и затова получава средства от данъкоплатците, за да изпълнява тези услуги в обществен интерес. И това е логиката в логото и слогана на държавната администрация – това е съответното човече, което гледа към нас и слоганът е „С лице към хората“.

Така че отсега нататък веднъж като сме предоставили едни данни, една информация на която и да е административна структура, останалите, ако обичат, да си ги изискат по служебен път.

Доколкото разбирате, този принцип е било възможно да се осъ-

ществи и в миналото и без да има компютри по света. Тоест, съвсем спокойно администрациите са могли по пощата или както ние казваме, ако щете и с пощенски гълъби, да си разменят тези данни. Отделен е въпросът, че това физически е било много трудно, почти невъзможно, тоест много скъпо и бавно. Сега обаче с новите информационни технологии това става много лесно. Остава да се промени менталитетът и начинът на нашата работа.

Да преминем към основните проекти. За миналата година имаме два големи проекта, които са със срок на изпълнение през месец май и август т.г. Ние сме в постоянен контакт с двамата изпълнители. За момента те се развиват добре и ние сме им благодарни за това. Смятаме, че в срок ще изпълнят качествено своите проекти.

Единият е Националната интегрирана система на електронното правителство. Вероятно си спомняте как преди около три седмици в една от сградите на резиденция „Бояна“ ние открихме с външителино международно присъствие Контролния технически център, нещо като мозъчния център на електронното правителство. Но основната задача предстои оттук нататък, за да се изпълнят самите услуги.

Вторият проект е три подобни проекта на ниво електронна област. По определени критерии са избрани областите Бургас, Стара Загора и Добрич. Ако се отчете като успешен този проект, през следващите години ще се мултиплицира във всички 28 области.

По отношение на техническото оборудване, тук ще ви впечатля не с цифри. През миналата година предоставихме 2170 компютъра и сървъра на администрацията. Като бройка това не е толкова много в сравнение с близо 40 хиляди, предоставени на образованието през предишните две години. По-скоро важно е на кого сме ги предоставили тези компютри. Предоставили сме ги най-вече на всички общини, като „уравниловката“ за общините беше положителна, тъй като по-малките общини обикновено са най-бедни и най-изостанали. И за тях пет компютъра са много голяма крачка напред. За община София също 5 компютъра са по-малка крачка напред, макар и полезна. Тоест, уравниловката помага за намаляване на различията между най-изостаналите и най-напредналите общини.

Освен това на 66 най-изостанали общини, където животът общо взето не се е променил много за последните 15 години, предоставихме известно техническо оборудване, това са няколко стотин периферни устройства, ноу-хау и софтуер като помощ за внедряване на обслужване на едно гише.

Електронни подписи. Тук също ще ви впечатля не с бройки. 2150 електронни подписа на всички, без изключение, администрации в страната, започвайки от президентството, минавайки през министър-председателя до най-малката община. И вижте докъде всъщност водят усилията – ако до 2005 г. е имало само два доставчика на електронни подписи и цената е била средно 140 евро, то вече има 4 доставчика на електронни подписи, вследствие на което цената е спаднала до 50 евро и прогнозата ми е, че допълнително ще спада. Много прилича на политиката с мобилните телефони – колкото повече са операторите, толкова по-голяма е конкуренцията, толкова по-голям е броят на потребителите и толкова по-ниски са цените. Същата работа е и с електронните подписи. Обещавам ви след пет години, когато говорим за електронно правителство, няма да броим колко са електронните подписи, защото те ще са горе-долу равни на бройката на химикалките в държавната администрация. Тоест, всички трябва да имат електронни подписи.

Обученията в администрацията. Очевидно ако администрацията не е добре обучена, за какво електронно правителство можем да говорим? Затова съм много впечатлен, че ние не насила караме служителите да се записват на тези курсове, а те сами желаят и търсенето е около два пъти повече от предлагането на тези курсове. Затова тази година предвиждаме още 22 хиляди служители. Миналата година 21 хиляди служители са обучени, включително 1000 магистрати, на едновременно курсове по информационни технологии. И най-добротото е, че това не става само в центъра на големите градове, а става във всички, без изключение, 264 общини. Навсякъде, където има администрация, голям процент от нея е минала през обучение. Като в София минава малък процент, а в общините минава голям процент.

Персонално съм посетил много от тези обучения, както и обученията по английски език и е много интересно да се констатира кол

служители са най-честите обучаеми, тоест кои най-много се записват на тези курсове. Това обикновено не са 22-годишните, тоест хората, които сега са излезли от университета и които по-добре и от министрите – предполагам – работят с информационни технологии. Обикновено това са хората на средна възраст и на средни управленски нива. Хора, които и сега работят с компютри, но нямат нищо против да опреснят своите знания, да научат най-новите продукти, които са необходими в тяхната работа, и имат качествен скок, когато за две години се обучат близо 45 хиляди служители. Има голям скок в администрацията в тази област.

С поглед напред. По-тежкото предстои през следващите години. Най-напред трябва да си приключим проектите и да започнем нови, които също да приключим успешно и след това да планираме следващите. Приемането на закона и на всички подзаконовни нормативни актове е трудна задача, но работим по нея. И ще продължим не толкова да даваме електронни подписи, колкото малко по силов път да принуждаваме администрациите да ги използват и да си комуникират предимно по електронен път. Ето, например нашето министерство, както и някои други министерства, напоследък преминаха към електронно банкиране, тоест намалява значително броят на формулярите, бележките, квитанциите и т.н. Всичко си минава по доста модерен софтуер и това трябва да е стандарт и не трябва да е нещо особено.

Признавам си в скоби, че продължавам да изпитвам затруднения с това, че сигурно над половината администрации все още не желаят да си получат подписите. Може би все още не разбират колко приоритетно е това. Това е проблем.

Ще продължим да доставяме техника, което не е приоритет. В никакъв случай голям процент от средствата няма да отиват за това, а по-скоро ще помагаме целево на някои най-изостанали администрации, които сами не могат да се справят с този въпрос. Очакваме да въведем единна система за електронна поща и за електронни адреси, включително уеб-сайтове на общини и т.н. В момента е доста хаотично, като проблемите с транслитерацията са само един проблем, че повечето общини, примерно, са изписали грешно името на общи-

ната и в адреса си. Също така за други общини не се разбира изобщо, че става въпрос за адрес на община. Това малко ще го стандартизираме. И, разбира се, ще продължаваме с нашите обучения.

Очакваме да обучим 22 хиляди служителя. За пръв път по тяхна молба ще включим 1000 служителя от системата на МВР. Имаме този капацитет и е много положително, че те желаят да се включат. В бъдеще е възможно да включваме и други представители на публичния сектор, които не са администрация. Когато не можем да им плащаме официално от бюджета, вероятно те ще си плащат, но ще използват нашите курсове, които са много, много евтини. Очакваме и десетина хиляди служители да се сертифицират по собствено желание по IT умения и да получат конвертируем европейски сертификат, който да важи в целия Европейски съюз.

В заключение, уважаеми господин Омбудсман, бих искал да Ви уверя, че ще продължим да работим с Вас активно и че електронното правителство е само една от многото области, където това ще се случи. Но електронното правителство е едно от най-мощните оръжия, с които и ние, и вие да си вършим работата и да модернизираме държавата.

БЪЛГАРСКАТА администрация се нуждае от нова „ДНК-структура”

Борислав Цеков е юрист, главен секретар на омбудсмана на Република България, народен представител в 39-то НС, президент за България на Световната асоциация на юристите.

Борислав Цеков

Вземам повод от казаното дотук и ще се опитам да изляза извън формално-нормативисткия подход към правото на всеки гражданин на добро управление и добра администрация. Това право не бива да се свеждат само до идеята за добро административно обслужване, каквато тенденция има в Европейския съюз – чл. 41 от Хартата за основните права на ЕС и Европейския кодекс за добро поведение на администрацията. Основните характеристики на доброто управление са известни и добре дефинирани в редица актове на ООН, Съвета на Европа и пр. И те са – ефикасни механизми за гражданско участие, прозрачна и некорумпирана политическа система, отчетност на държавните органи, модерно административно обслужване, включване на уязвимите групи, въвеждане на електронно управление и пр. И те постепенно заживяват и в нашата държавна система. С всички

съпътстващи провали, напрежения и конфликти.

Трябва да се каже, че българската администрация в никакъв случай не е по-лоша от тази в много от държавите-членки на ЕС. Казано на шега, тя е истинска лимузина, макар и от стар модел, в сравнение с тромавите бюрократични таратайки на някои от средиземноморските държави, например! Но това е без значение.

Целият въпрос е защо нашата администрация не е толкова компетентна и ефикасна колкото е администрацията в държави като Ирландия и Естония, например, които успяха да направят качествен скок в социално-икономическото си развитие и влязоха в ритъма на модерния свят.

И още - защо пропастта между гражданите и администрацията все повече прилича на истинска бездна? Защо администрацията пречи на бизнеса? И всичко това след като през последните 10 години беше извършена всеобхватна административна реформа - нормативна и структурна?

Отговори много, но ще спра накратко вниманието Ви само на един от тях. И той е, че все още не е сменена самата „ДНК-структура“ на управлението. Управлението не като партийно-политическа власт, а като начин за реализация на политики.



Все още не е сменена самата „ДНК-структура“ на управлението. Проблемът е в матрицата, по която работи администрацията.

Проблемът не е просто в обслужването на едно гише, премахването на ненужните разрешителни режими или съкращаването на раздутата бюрокрация с някакъв процент. Проблемът е в матрицата, по която работи администрацията.

Какво имам предвид? Сегашната „ДНК-структура“ на управлението у нас предопределя до голяма степен, че реализацията на политиките става предимно чрез инструментариума на традиционната, някои хора с по-академично мислене вероятно биха употребили израза „Веберова“, бюрокрация. Триадата „норма-процедура-санкция“ е всемогъща. Командно-административното начало е всевластно. И какво се получава?

Ако искаме да задължим търговските обекти да издават касови бележки – въвеждаме глоба за клиентите, които не ги взимат. Вместо да им предоставим някакво поощрение, за да го правят – например данъчно.

Ако искаме държавата да насърчава високите технологии създаваме изпълнителна агенция.

Ако целта е да се обезпечава с аналитични разработки финансово-икономическата политика на държавата – пак създаваме агенция. И всички знаем, че това не са теоретични примери, а реални държавни ведомства съществували преди и сега със своите щатни бройки, бюджети, процедури, актове...

Вярно е, че преди десетилетия бюрокрацията със своята йерархия и функционално разпределение е била символ за рационална организация, позволяваща да се изпълняват комплексни държавни задачи. Тя е наистина е дала на държавното устройство онова, което е допринесъл конвейера за фабричното производство. Динамиката на модерната държава обаче все повече прави този „конвейер“ непродуктивен. Традиционната бюрокрация не може да подобри качеството на публичните услуги толкова чувствително, колкото изисква едно модерно общество.

Опасявам се обаче, че в България моралното остаряване на традиционната бюрокрация би имало още по-тежки последствия ако допуснем свръхрегулацията на ЕС, която все повече предизвиква критики в цяла Европа, да инфектират прекомерно и българското управление и администрация.

На базата на тези доста едри щрихи бих искал да подчертая убеждението си, че за да променим „ДНК-структурата“ на управлението и администрацията у нас, трябва все по-цялостно да прилагаме някои от модерните подходи, използвани в развитите държави. Разбира се адаптирани към нашите условия. Затова без излишни теоретизации ще дам няколко илюстрации за онова, което се обозначава като „мрежово управление“ и „управление чрез пазара“. Най-вече за да подчертая, че тези практики и модели на управление не се прилагат у нас достатъчно.

Както е известно, при мрежовото управление държавата не използ-

ва държавни чиновници и бюрократични структури, за да постигне определен резултат и да предостави качена публична услуга. Защото има редица случаи, когато е далеч по-целесъобразно да се финансира мрежа от структури на частния сектор - научни центрове, граждански организации, корпорации. Тук предимството е в по-голямата гъвкавост и което е най-важното - по-високия потенциал за иновации, които притежава частния сектор в сравнение с държавните органи. Връщайки се на примерите, които посочих, това означава, че вместо да се поддържа държавна агенция за икономически анализи и прогнози или пък за информационни технологии, е далеч по-ефикасно, а и изгодно за бюджета, да се финансират компетентни частни научни и експертни центрове вън от системата на администрацията.

Но ако известно подобие на този подход си пробива понякога път и в нашата управленска действителност под европейското название „публично-частно партньорство“, то управлението чрез пазара е дълбоко непопулярен у нас модел.

Ако при мрежовото управление държавата използва бюджетни средства, но финансира с тях не публични органи, а частни структури, които доставят определени публични услуги, то при управлението чрез пазара не се ангажират нито публични органи, нито бюджетни средства. Държавата използва своите властнически правомощия, за да създаде пазар, чрез който да постигне определена публична цел.

Ето няколко конкретни илюстрации. Азбучен е примерът от времето на администрацията на Линдън Джонсън, когато в сериозен обществен проблем се превръща масовото изхвърляне кутии и бутилки от бира и други напитки по магистралите в САЩ. Вместо да създаде агенция за почистване на магистралите, да назначи държавни чиновници, които да ги почистват, да постави камери и да налага глоби на нарушителите, администрацията прави нещо необичайно за онова време - решава да създаде пазар. Чрез законово въвеждане на паричен депозит за бутилките и кутииите, властите създават икономически стимул за гражданите: за едни - да не ги изхвърлят, а за други - да ги събират.

Много примери за управление чрез пазара има в сферата на екологията. Ето още един - през 1991 г., пак в САЩ, беше приет федерален

закон, който създаде пазар на емисиите на серен диоксид. Въведени бяха квоти за вредни емисии и право на заводите, които са внедрили екологично чисти технологии да продават своите неизползвани квоти на онези, които все още са ги внедрили. По-късно, между другото, този модел се приложи и на международно равнище с Протокола от Киото.

Ето и една още по-модерна, макар и дискуссионна илюстрация на идеята за управление чрез пазара. Вместо да се финансират държавните училища на калпак, се въвеждат ваучери, които се дават на родителите. И тези ваучери, а оттам и бюджетното финансиране, отиват в училището, в което родителите са избрали да учи детето им. Създавайки по този начин конкурентен пазар в сферата на средното образование. И така нататък.

С тези доста едри щрихи бих искал да подчертая убеждението си, че адаптираното към българските условия прилагане на описаните модели на управление има потенциала да промени „ДНК-структурата“ на българската администрация, така че тя да стане по-гъвкава и по-ефективна. А оттам и идеята, че всеки гражданин има право на добро управление и добра администрация ще напусне мъгливите зони на теорията; ще се преодолее тесногърдото разбиране, което го свежда само до административното обслужване и ще се превърне в социална реалност.

И тогава вероятно ще се изправим пред цялата острота на вечния въпрос – може ли да има добро управление и добра администрация без добри и активни граждани? И обратно. Но това е проблем, който си заслужава отделно обсъждане.

ЗА УНИВЕРСАЛНОТО човешко право на добро управление

*Проф. д.п.н. Тодор Танев е политолог,
катедра Публична администрация в Со-
фийския университет*

Тодор Танев

Господин Ганев ни е събрал, за да скицираме силуета на една по-добра формула на обществен живот. Такава тема по принцип е вечна, но вярвам, че всички имаме чувството, че тъкмо днес може да кажем нещо ново и важно по нея. XXI век обръща чиста, ненаписана страница в библията на развитието. Политически разделеното на лява и дясна половина общество на XX век повече не е ефективно. Партиите не могат успешно да подчиняват конкретните политики в различните сфери на живота, а точно обратно – политиките започват да подчиняват партиите. Поне това се наблюдава, ако например надгърнем зад рамото на Тони Блеър и потърсим през неговата гледна точка причина за нагпартийния му успех. XXI век поставя във фокуса на прожекторите конкретните политики и успеха на тези политики в различните сфери на живота. С това се повдига безпрецедентния

исторически въпрос – въпросът за възникването на ново универсално човешко право на добро управление при новите исторически обстоятелства. Тъкмо доброто управление може да се окаже алгоритъма на обществено-политическото развитие в близко бъдеще и трябва да сме подготвени, за да доведем това бъдеще до реалност.

Сама по себе си идеята за доброто управление е стара колкото света. Интелектуалното предизвикателство пред нас обаче е в това, че се налага да преформулираме всички стари и познати мисли и чувства за управлението така, че да постигнем модерна картина на доброто управление в тон с възхода на века на конкретните политики. Не можем повече да свеждаме тавтологично доброто управление до добрите му ефекти – до това, че хората са по-щастливи и богати, понеже са управлявани добре. Не можем също да подхождаме банално, като изброяваме всички познати демократични права и твърдим, че доброто управление е това, което ги реализира анблок, защото с това нищо не казваме. Не можем ограничено да разчитаме само на правните предписания за добро управление, защото постройката на успеха се крепи и на политически и икономически колони. Още по-непригодно е фейлетонно да отъждествяваме доброто управление с работещата администрация, а лошото – с безотговорната бюрокрация. Доброто управление е нещо по-комплексно, но заедно с това и нещо самостоятелно и ограничено, а нашата задача е да го налучкаме.

Както виждате, нямам никакво желание да изнасям академична лекция ей така за прогреса изобщо пред елитна аудитория като тази, а да поставя някои идеи за размисъл. Преди всичко искам да споделя вижданията си за словосъчетанието добро управление, а сетне – за човешкото право на добро управление.

Всеки като мен, който някога е бил в италианския град Сиена, има ярка картина на доброто управление в буквалния смисъл на думата. През 1340 година художникът Амброжо Лоренцети е изрисувал стените на главната зала на общината на Сиена с две фрески, станали световноизвестни – “Доброто управление” и “Лошото управление”. За неподготвените ще кажа, че алегорията на доброто управление е изпъстрен със символи градски пейзаж с множество фигури. Градът

изглежда като сплав – единен и същевременно разпръснат. Единството му се постига от гражданите, всеки от които върши нещо самостоятелно, но във връзка с околните. Те знаят да живеят заедно. Всички са спокойни, делови, а над всичко доминира голям строеж. Градът е самостоятелен зад стените си, самовзлюбен в ежедневието си. Лоренцети не е учил право, политология или публична администрация. Въпреки това успява да каже достатъчно много, което може да се обхване с един поглед.

Доброто управление винаги е било и ще бъде управление, което е едновременно ефикасно, ефективно и кооперативно. Ефикасно значи да се разходват най-малко публични средства за получаването на управленския ефект – хората на Сиена и техният град не тънат в разкош, но постигнатото впечатлява с хилядите си детайли. Ефективно означава да се постигне максимален ефект, т.е. управленски резултат. Сиена от фреската е равномерно и добре развит град, но

Доброто управление винаги е било и ще бъде управление, което е едновременно ефикасно, ефективно и кооперативно.

”

най-важното – над всичко е строежът, развитието продължава. А под кооперативно се разбира, че управлението изхожда от възможно по-широко разбиране за общ интерес и добрите резултати се простират върху максимален брой граждани, а не облагодетелстват само малцина. Гражданите на Сиена изглеждат споразумели се помежду си и затова на фреската няма нито бедняци, нито олигарси.

Въпросът е в това, че XXI век на конкретните политики поставя своите собствени изисквания към тази изначална формула за доброто управление. Какъв механизъм днес може да гарантира едновременната ефективност, ефикасност и кооперативност? С други думи, какъв е модерният механизъм на доброто управление? Вярвам, че произходът му е в характеристиките тъкмо на конкретните политики, които трябва да се управляват добре. А те са едновременно зависими от пазара, държавата и гражданското общество, защото няма конкретна политика, която да не струва пари, да е политиче-



Механизмът на доброто управление е най-правилно да се търси в конкретния за всяка ситуация баланс между пазар, държава и гражданско общество.

ски неутрална и да не засяга живота на много хора. Следователно механизмът на доброто управление е най-правилно да се търси в конкретния за всяка ситуация баланс между пазар, държава и гражданско общество. Надали са прави шовинистите на някоя от тези три отделни части на доброто управление – икономисти, политици или активисти – които вдигат сектантски лозунги за добро управление, като “Максимум свобода на пазара!”, “По-силна държава!” или “Повсеместно гражданско самоуправление!”. Такива формули се чуват под път и над път.

Истината за доброто управление е в единството на трите, защото всяка от тези сфери има предимства, но и неизлечими недъзи, които могат да се компенсират само със средствата на другите две. Например пазарът е като огъня – добър слуга и много лош господар. “Пари при пари отиват”, поради което пазарът е сляп за неравномерното разпределение, до което постепенно се достига чрез иначе доброволните и еквивалентни единични транзакции. Никои не е против пазара, а само срещу пазарните монополи и саморазруха. Пазарните монополи могат да се уравновесят единствено с ограничителните мерки на държавата и активността на гражданите. Политическите монополи от своя страна са ограничени със средствата на пазара и гражданското общество. А опитите за осигуряване на монополно положение на обществени групи чрез граждански обединения могат да се тушират с пазарни и политически мерки. Неслучайно напоследък са толкова сполучливи формите на държавно-частните и държавно-гражданските инициативи.

Така доброто управление се очертава преди всичко като антимонополно. Доброто управление не е за малко власт и много равенство, а за достатъчно много власт – толкова, колкото е нужно, за да се осигури ефективността и ефикасността, но не повече, защото всяка власт в повече, отвъд тази граница, е властта, достигнала

монополизма. Лошото управление е както онава, което изпитва дефицит на власт, така и това, което произтича от прекомерно многото власт, натрупана от някой властен монопол, било то пазарен, политически или граждански. Като критерий за добро управление предлагам антимонополното балансиране на пазарна, политическа и гражданска власт с оглед осигуряването на ефективно, ефикасно и кооперативно управление на конкретните политики.

Едва днес назрява историческият шанс за подобна формула. XX век е времето на небалансираното доминиране на пазара или политиката

Като критерий за добро управление предлагам антимонополното балансиране на пазарна, политическа и гражданска власт с оглед осигуряването на ефективно, ефикасно и кооперативно управление на конкретните политики.



върху обществения живот. Да си припомним неолиберализма, който доскоро се препоръчваше като изход на развиващите се страни и който особено силно удари обществата в преход от Източна Европа. Неолибералните формули за напредък, лансирани до неотдавна от Международния валутен фонд, Световната банка, ООН и други авторитети, залягаха изцяло на жестоките “шокови” мерки и икономически структурни преобразувания, които в крайна сметка не само доведоха до невероятни мъки най-уязвимите части от населението, но и се провалиха, защото пазарът се нуждае от образовани, платежоспособни хора с доверие един в друг, за да съществува. Авторитетните институции, за които стана дума, сами се отказаха от неолибералната формула на добро управление преди десетина години и достигнаха до новата формула на действителното добро управление, съчетаваща пазара с политиката и гражданското общество.

Така разбрано, доброто управление днес е обект на отделно, тепърва възникващо универсално човешко право. Когато се качваш на “стоп” нямаш право на качество на возенето, но когато наемаш такси си в пълно право да изискваш такова качество. Когато партиите равняват всички политики единствено по своята логика, гласувалите

за тях нямат основания да се оплакват, че някоя принципно лява политика е била равнена надясно по политически причини или обратно. Но когато самоуправляващите се граждани поставят в центъра на своя живот добрите политики и ги превръщат в основа на политиката, те имат право да търсят отговорност от назначените “управители” за качеството на услугата управление. Така възникващото право на добро управление се нарежда в най-новата фамилия човешки права – социалните права, появила се след II Световна война, наред с човешкото право на достойнство.



Доброто управление днес е обект на отделно, тепърва възникващо универсално човешко право.

Кой е субектът на доброто управление? Амброжо Лоренцети не дава пряк отговор на този въпрос. От фреската изглежда, че субект са всички хора накуп и самоуправлението им е гаденост, защото липсва господар. Дали все пак на преден план не стоят обществените лидери? Или политическите партии? А може би гражданските структури? Всеки процес се нуждае и от лидери, и от партии, и от граждански структури, и т.н. Преди всичко обаче въвеждането на доброто управление зависи от пренагласата на икономическите, политическите и гражданските институции така, че да поемат гаранции за взаимното си ограничаване на следващия етап. Въвеждането на взаимни антимонополни ограничения на всяка от трите сфери е въпрос на конституционни и законодателни мерки, а до тях се достига след продължителен открит дебат, лидерство и граждански инициативи, последвани от организирана политическа воля. Това мисля, че започваме да правим днес ние тук. Дебатите в обществото за правото на добро управление трябва по едно време да залегнат в програмата на поне една от съвременните политически партии, за да се превърне то в законова норма. А такава партия ще се намери, защото във всеки отделен момент все някоя е заинтересована от промяна на статуквото.

Това не е утопия. Не мога да пропусна факта, че европейското

пространство, от което сме част, е пространство преди всичко на общи европейски политики във всяка една сфера. И по тази допълнителна причина може да се твърди, че няма по-подходящ момент и по-подходяща тема от повдигането на въпроса за правото на добро управление на българските граждани. Но това е и въпрос на право на останалите граждани в ЕС, защото става дума за универсалното суверенно право на хората не само да бъдат управлявани в името на това, което самите те желаят, но и да бъдат управлявани качествено. Едва на тази основа може да се мисли за техническото влияние, което административният капацитет оказва върху доброто управление. Но измеренията на административния капацитет отново следват от баланса между пазар, държава и гражданско общество, т.е. въпросът за административния капацитет и доброто управление до голяма степен съвпадат и се отнасят до ефективността и ефикасността на управлението.

В заключение ще кажа, че редовият българин е наясно, че има права, но надали може да изброи повече от две-три, при това с чувството, че става дума за имплантирана отвън идеология. Затова пък предполагам, че когато чуе за правото си на добро управление, ще разбере много бързо за какво става дума и ще застане с душа и сърце зад тази идея. Мисля, че идеята има голямо бъдеще. Въпросът е в това да се превърне от елитно умствено занимание в елитна политическа практика.

ПРАВОТО на добро управление и управлението на доброто право

*Д-р Стойчев е преподавател в катедра
Социология на СУ "Св. Климент Охридски"
и председател на Управителния съвет
на Политологичен център – София.*

Венелин Л. Стойчев

Бих искал да историзирам дебата като насоча Вашето внимание към социо-културния контекст на възникването на понятието за добро управление. Смятам, че с това ще отговоря на призива на националния омбудсман, г-н Гиньо Ганев, за преосмисляне на това на пръв поглед твърде широко понятие. Както вече споменах проф. Ставрев и г-н Асланов, като че ли всички ние - още повече тези, които живеем в България - не изпитваме никаква необходимост да ни се обяснява какво означава добро управление. Най-малкото защото на всекиднев-но ниво сами разполагаме с достатъчно многообразни и разнородни емпирични свидетелства за... обратното на добро управление.

Въпреки това лично аз вътрешно изтръпвам, когато се заговори за „добро управление“. Защото това е като да отидеш на лекар, защото си си убоцкал пръстчето, а болницата да те уведоми с колко добри

анестезиолози и хирурзи разполага. Някак си стигне ли се до хирург, упойки или „добро управление“ става ясно, че проблемът е сериозен.

Казвам това, защото за разлика от античността, където доброто управление се дебатира в контекста на проблема за справедливостта и съвършенството, в модерния свят като правило темата за „доброто управление“ възниква тогава, когато някакво общество не е в състояние само да осигури стабилност на собствената си политическа и икономическа система. За разлика от античността, където дебатът за доброто управление е вътрешен дебат на гражданите, в модерния свят темата се повдига най-вече отвън, от международни институции, ангажирани по една или друга причина с развитието на обществото, което се нуждае от рецепта за „добро управление“. Казано на шега, в модерния свят доброто управление е патерица, протеза, хитинова обвивка, дори, за общества, които не са в състояние сами да стабилизируют себе си.

Ще си позволя да припомня само няколко най-индикативни примери в тази насока.

На първо място, политолозите са добре запознати с дебата на тема добро управление в рамките на колониалната система. Този дебат е фокусиран върху питането дали френският или британският модел са по-подходящи за управлението на колонии – дали е по-адекватно външното налагане на европейския бюрократичен модел или пък търсенето на някакви хибридни варианти, които да интегрират местната култура. Този дискурс не се интересува от собствените проблеми на местното население. Или по-скоро се интересува само в степенята, в която трябва да осигури така необходимите за западноевропейската индустриализация енергийни ресурси.

Второ, особена интензивност придобива публичното присъствие на темата за доброто управление след разпадането на колониалната система, с падането на желязната завеса и утвърждаването на статуквото на Студената война. Няма да навлизам в подробности. Само ще напомня, че по това време на Запад възникват и се утвърждават теории за модернизацията, които трябва да отговорят на един ключов въпрос: как става така, че Западът налива огромни финансови ресурси за укрепването на демокрацията в разни африкански или ази-

атски държави, които в момента, в който усвоят средствата се провъзгласяват за демокрация, но... народна – тоест преминават на страната на комунистите.

На трето място, както вече спомена г-н Гиньо Ганев в своето въведително изложение, няколко десетилетия по-късно, с утвърждаването на т.нар. теория за конвергенцията, нараства и тежестта на международните финансови институции. Ние у нас добре познаваме работата на МВФ или Световната банка. Такива финансиращи институции имат силен икономически мотив кредитополучателите да изразходват целевите средства по предназначение – за модернизация на образованието, за реформа на данъчната или правосъдната система, за подобряване на инфраструктурата - а не да изтекат в джобовете на корумпирани политически елити, “обръчи от фирми” или приятелски съзвездия. Защото, естествено, така намаляват шансовете заемите да бъдат върнати. Оттук произтича и натискът на подобни институции за въвеждане на принципите на „добро управление“, които да минимизират злоупотребите и да увеличат шансовете за добра инвестиция.

Накрая, представителите на гражданския, на неправителствения сектор, а - както стана ясно от изложението на министър Николай Василев – напоследък с особена острота и представителите на държавната администрация, няма как да се отърват от представата за „добро управление“, която препраща към онези “досадни, безсмислени, формални, скучни и трудоемки бюрократични изисквания”, които налагат донорските институции, били те от САЩ или по линия на Европейския съюз, когато трябва човек да пише или пък – още по-зле - да отчита спечелен проект.

Позволявам си да припомня тези различни исторически контексти, защото те препращат към доминиращото днес схващане за „добро управление“. Това схващане е фокусирано най-вече към работата на администрацията и страни от политиката. Няма да влизам в подробности, а само ще цитирам някои ключови изисквания. Такива са:

- прозрачност на работа;
- система за текущ контрол;
- конкурсен принцип при избор на суб-контрактори;

- Външно оценяване на извършената работа;
- етапност при финансирането;
- минимизиране на възможностите за упражняване на дискреционна власт;
- предварително изготвени критерии за количествена оценка на извършената работа;
- съответствие между капацитет на организацията и цели;
- съответствие между времеви график и дейности и т.н.

Не бих искал да бъда досаден, а само да насоча Вашето внимание към обстоятелството, че тези принципи на „добро управление“ имат общ знаменател, ключова предпоставка. Тези принципи мислят „доброто управление“ като набор от инструменти, които трябва да защитят външните донори от тукашния Андрешко, който се опитва да мишкуча и да зареже международния одитор да ношува някъде в калта край магистрала „Тракия“.

На фона на казаното дотук инициативата на националния омбудсман за конституционно гарантиране на принципа на доброто управление изглежда, меко казано, странна. Човек си казва, че това или не е омбудсман (защото не ни защитава, а ни зашлепява), или не е национален (а се изживява като МФ или Г 8), или ... и двете. Как иначе да си обясним, че някой иска сами да си въведем институция като инквизицията? Освен, може би, с теориите за самоколонизацията, които настояват, че някои общества сами себе си опитват да извадят от блатото като барон Мюнхаузен, който се хваща за косата.

Уважаеми колеги, за да отговоря на този въпрос, бих искал да обърна Вашето внимание към разширеното тълкуване на „добро управление“, което дава омбудсманът. Това разширено тълкуване препраща по-скоро към античното и/или класическо-модерното, отколкото към съвременното разбиране за „добро управление“, защото обхваща и сферата на политиката, а не само на администрацията. По никакъв начин не искам да кажа, че въвеждането на механизми за добро управление в сферата на администрацията ще ни дойде в повече. Напротив, това е много важно. Но не е достатъчно. Защото дотогава, докато тези принципи продължават да съществуват като външни, формални правила, ще се възпроизвеждат и практиките на тяхното

заобикаляне, побалканяване, корумпиране. Правих наскоро интервюта с Висши чиновници на държавната администрация, които организират търгове за обществени поръчки. Един от тях ми каза: “Правилата винаги могат да бъдат заобиколени. Ти ми кажи кой искаш да спечели търга и аз така ще ти изготвя заданието, че той ще спечели. Може да е 10 ст., но ще е той. Това ми е работата.” Както натърти г-н Борислав Цеков, докато на се промени ДНК-структурата на държавната администрация, не можем да очакваме добро управление.

Обратно, разширеното разбиране за „добро управление“, което обхваща и сферата на политиката, се обвързва по един категоричен начин с проблема за легитимността. Едва ли е необходимо да припомням за несъвпадението между легално и легитимно у нас. Законът често пъти не се изживява като справедлив, а справедливото много често не е законно. Как тогава очакваме върховенство на закона?

Разширеното разбиране за „добро управление“, което обхваща и сферата на политиката, се обвързва по един категоричен начин с проблема за легитимността.



Мисля че тук е уместно да припомня Кантовото разбиране за закон. Гражданите уважават и съблюдават законите тогава и само тогава, когато имат ясното съзнание, че сами са участвали при изработването на тези закони. В този смисъл „добро управление“ вече препраща не толкова към външни формализирани права, а към институционализацията на механизми за реално участие на граждански субекти в процеса на дефиниране на общия интерес, на подреждане на обществените приоритети, на изработването и провеждането на публични политики. Това е вече система, която да гарантира не само правото на добро управление, но и управлението на доброто право. Затова намирам за напълно релевантни усилията за приемане на закон за лобизма, за усъвършенстване на съдебната администрация, за защита правата на потребителите, за електронно правителство, мрежово управление и търсене на конституционни гаранции за добро управление. Защото – и с това искам да възразя на г-н Цеков, който представя дебата за доброто управление и добрия гражданин като

дебат за яйцето и за kokoшката – без да съществува политическа инфраструктура за провеждане на публични политики няма как да се случи свише добро управление. Ние сме като в стария соц-виц за отбора по плуване, който тренира усилено и, ако постигне добри резултати, ...ще сипем вода в басейна.

Казвам това, защото искам най-категорично да възразя на прокрадващата се тук нагласа, че ние можем веднъж и завинаги да изградим модел на добро управление, който да ни служи за вечни времена. Уважаеми колеги, ние живеем в модерен свят. Единствената постоянстваща характеристика на модерността, това е промяната. Затова няма и не може да има универсална модерна система за добро управление. Но може да има една динамична, противоречива, но отворена, гъвкава, усъвършенстваща се и адаптивна система за добро управление. В модерния свят доброто управление не е статукво, дори и да го заковем в конституцията. То е кауза. Кауза, която трябва ежедневно да се отстоява, защото модерният свят сам произвежда и собствениците си противници.



В модерния свят доброто управление не е статукво, дори и да го заковем в конституцията. То е кауза.

Приемам тази среща като начало на един процес, който да мобилизира собствените ни граждански, медийни, политически, икономически ресурси към самопораждаща се, самоусъвършенстваща се и самоподдържаща се система за добро управление, която вече не се нуждае от патерицата, протезата или хитиновата обвивка на външни институции. Позволете ми да завърша с думите на Бенджамин Констан, който казва „В името на най-доброто от нашата природа ние сме призвани от съдбата за усъвършенстване и политическата свобода е най-могъщото, най-енергичното средство за това.“

Не виждам по добър инициатор на подобна инициатива от националния омбудсман. Ако ми позволите тази шега – няма по подходящ от Г. Г. (Ginjo Ganev) за дебат по Г. Г. (Good Governance).

ТРАДИЦИИ и актуалност на идеята за добро управление

*Атанас Герджиков е преподавател в
Катедра „Класически филологии“ в СУ
„Св.Климент Охридски“, зам.министър
на образованието (2001-2003 г.)*

Анастас Герджиков

Исторически произходът на израза „добро управление и добра администрация“ е свързан с идеологията на политиката на устойчиво развитие. От условие за финансова подкрепа на международните финансови институции терминът се превръща в изискване на редица конвенции и резолюции на ООН и Европейския съюз.

Първоначално Съветът на Европа разбира това право в тесен смисъл и си поставя за задача да формулира мерки за подобряване на отношението на администрацията към гражданите. Показателен за това тясно разбиране на доброто управление и добрата администрация е предметът на първите приети документи: „Резолюция за защитата на човека във връзка с актовете на администрацията“ на Комитета на министрите на Съвета на Европа от 1977 г. и множество препоръки – относно упражняването на дискреционна



Произходът на израза „добро управление и добра администрация“ е свързан с идеологията на политиката на устойчиво развитие.

Власт от административните органи; относно административните процедури, които засягат широк кръг лица; относно двадесетте водещи принципа за борба с корупцията; за кодексите за поведение на публичните служители и т. н. Едва през 2000 г. Хартата за основните права на Европейския съюз включва правото на всеки човек на непристрастно и справедливо административно обслужване в разумен срок.

Въпреки че правото на добро управление и добра администрация най-късно намира място между правата на човека, исторически то е едно от първите права на индивида. Темата за доброто управление се разисква още в античността. В Гърция Платон, Аристотел и други известни философи и оратори не само обсъждат видовете държавно устройство, но и посочват чертите, което отличават доброто управление от лошото. Тази тема става още по-актуална в древния Рим, когато републиканската власт е заменена от едноличното управление на императора. При този преход Цицерон обсъжда проблема в трактатите си, а в речите си отправя към Цезар препоръки за характеристиките на доброто управление и качества на управляващия. Един трактат на Сенека до Нерон и една реч на Плиний към Траян оформят окончателно античния идеал за владетел, изтъкван отново и отново от философи, оратори и историци до края на античността.

Тази тема става още по-централна през средновековието. Възниква самостоятелен литературен жанр на препоръки към владетеля, който обхваща хиляди текстове на стотици автори – от Августин и Изидор до Тома Аквински. Няма да е преувеличено, ако кажем, че дебатът за характеристиките на добрия владетел и на доброто управление обхваща основната част от политическата теория на античността и средновековието.

Основните качества, които се препоръчват на владетеля са справедливост, милосърдие, умереност, достъпност, меко и любезно от-

ношение към поданиците, почтеност и безкористност. И обратно, осъждат се алчността, гневът и жестокостта. Според тази концепция Владетелят е издигнат над другите не за да се възползва от положението си, а за да се грижи за останалите. С голямата власт идват и големи отговорности. Властта е тежест, бремене в интерес на обществото, целта ѝ не е личната изгода на управляващия, а гарантирането на сигурността и благоденствието на управляваните. Важен аспект на добрата власт, споменаван от всички средновековни автори, е задължението на Владетеля да осигури администрация и магистрати, които също като него да не злоупотребяват с властта си и да мислят за благо на хората.

Важен аспект на добрата власт, споменаван от всички средновековни автори, е задължението на Владетеля да осигури администрация и магистрати, които също като него да не злоупотребяват с властта си и да мислят за благо на хората.



Затова не е чудно, че темите на мислители като Монтезкьо и Хобс са заимствани от тази традиция. Идеята за правата на човека, залегнала в английската „Магна Карта“ и декларациите на френската и американската революция произхождат естествено от нея, защото са насочени към преодоляване на произвола на монарха. Няколко средновековни мислители говорят за обществен договор пред Русо, а други са първоизточник на идеята за разделение на властите, предложена от Лок и Монтезкьо.

Основният конфликт, който виждат много от тези автори при едноличното управление, е в двойствената същност на всеки монарх – едновременно частно лице и институция. Източник на този конфликт са „двете тела“ на краля, дали толкова поводи за конституционни тълкувания в средновековна Англия – той е и частно, и юридическо лице. Докато работи в интерес на обществото, приемайки властта като отговорност, той е легитимният крал. Ако обаче предпочете своя интерес пред обществения, ако се възползва от властта си на институция, за да извлече полза като частно лице,

тогава, той вече не е легитимният монарх, нарушил е негласното споразумение, „обществения договор“, и народът има онова право на съпротива, което му признават още средновековните автори.

Преминаването към демократично гражданско общество премахва този юридически конфликт, характерен за монархията, но остава вечният политически въпрос, основен за всяко държавно устройство: чий интерес защитават управляващите – своя или на управляваните. Запазва се и решаващата роля на отговора на този въпрос за легитимността на управлението – управлението в полза на управляваните му придава легитимен характер, докато злоупотребата с властта я делегитимира.



Остава Вечният политически въпрос, основен за всяко държавно устройство: чий интерес защитават управляващите – своя или на управляваните?

В светлината на тази хилядолетна традиция „новото“ право на добро управление и добра администрация не е ново. Напротив, то е изначално и изконно, то е онова основно право на всеки човек, от което са произлезли повечето основни права. Терминът „върховенство на закона“ не е нищо друго освен израз на изискването управляващите да не поставят себе си или някоя обществена група над останалите, а да осигурят равнопоставена справедливост в обществото. Както видяхме, още от средновековието осигуряването на добра администрация е само един от аспектите на доброто управление – доколкото никое правителство не може да управлява директно, без посредничеството на държавни служители, то е длъжно да назначава такива служители и да осигурява такива правила и контрол над работата им, че управлението да е добро на всички нива – и политическо и административно.

Затова не е случайно, че изразът „добро управление“ навлиза в широка употреба след речи на френския президент и на британския външен министър, обвързващи получаването на икономическа помощ от африканските държави с изискването за гаранции за демократичното им развитие. Въпреки това правото на добро управление често

продължава да се свежда до осигуряването на добро административно обслужване на гражданите.

Така основните критерии за това дали управлението е добро са следните:

- Върховенство на закона, което включва спазване на правата на човека; достъпно, безпристрастно и равноправно правораздаване и правоохраняване и независима съдебна система;
- Достъпност на администрацията; бързина и ефикасност на работата ѝ; грижа за интересите на обществото и рационално използване на наличните ресурси, включително опазване на околната среда;
- Прозрачност и отчетност на държавните органи и институции – наличие на ясни правила и процедури; осигуряване на тяхното спазване и на общодостъпна информация за това; Възможности за влияние и контрол върху решенията от страна на засегнатите лица и групи, включително гаранции за гражданското участие в процеса на вземане на решения;
- Равни възможности на половете, расите, етносите и т. н., включително право на сдружаване и изразяване, както и възможност за директно участие и изява на гражданското общество;
- Политика на съгласие и баланс на интересите в обществото, включително чрез медиаторската роля на обществен омбудсман.

Между тези критерии, които могат да се допълват до безкрайност, забелязваме няколко основни момента. Първо, въпреки тяхната детайлност и обвързаността им с наличието на съвестна и добре работеща администрация всички те са свързани преди всичко с общия принцип за гарантиране на обществена справедливост и равни права. Народът излъчва управляващите и им делегира властта, поради което гражданите имат право да изискват от тях добро управление и да контролират начина, по който то се осъществява. Второ, подобна справедливост, съгласие и баланс са възможни само ако гражданското общество има възможност да участва във взимането на решенията и в контрола на изпълнението им. В идеалния случай това става с директно участие на засегнатите групи, но това

често е трудно осъществимо. Затова е наложително създаването и ефективното функциониране на институцията на общественя омбудсман. Неговите правомощия трябва да компенсират невъзможността всички граждани да са директно представени при взимането на решения и да упражняват пряк контрол върху изпълнението им. Неслучайно Препоръка 1615 (2003) на ПАСЕ относно институцията на омбудсмана съдържа и текстове за правото на добра администрация. И накрая, в същия документ се препоръчва въвеждането на индивидуалното право на добра администрация на конституционно равнище, което е доказателство за приоритетния характер на правото на добро управление и добра администрация – ако то се гарантира с най-високия по ранг юридически акт, ще бъдат осигурени и редица други права, свързани с него.



Затова е наложително създаването и ефективното функциониране на институцията на общественя омбудсман. Неговите правомощия трябва да компенсират невъзможността всички граждани да са директно представени при взимането на решения и да упражняват пряк контрол върху изпълнението им.

Можем да допълваме постоянно нови принципи и критерии за доброто управление в съвременния свят. Посочват се икономическите, политическите и социалните измерения на доброто управление и оттам значението на социалния диалог и отношението към бизнеса. Често се говори за децентрализацията на управлението като друга характеристика на доброто управление. Прибавят се модерните концепции за „мрежово“ и „предприемаческо“ управление. В цяла Европа се полагат усилия за изграждане на електронно правителство.

През последните години у нас бяха приети или изменени и допълнени редица закони и подзаконови административни актове с цел подобряване на административното обслужване – Законът за администрацията; Законът за държавния служител; Законът за административното обслужване на физическите и юридическите лица; Законът за ограничаване на административното регулиране и ад-

министративния контрол върху стопанската дейност; Законът за местното самоуправление и местната администрация; Концепцията за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа „едно гише“, утвърдените от Министъра на държавната администрация „Общи стандарти за извършване на качествено административно обслужване“ и т. н. Наред с това се разработва и се изпълнява комплекс от антикорупционни мерки.

Въпреки съвременните подходи към законодателното уреждане на отношенията между администрацията и гражданите, бизнеса и нестопанските организации и новите механизми за повишаване на ефективността и прозрачността на управлението и за превенция на нежелателните явления, става дума за проблем, който, както видяхме, не е нов. При всички действия или бездействието на администрацията, които са обект на критика, независимо дали се касае за корупция, конфликт на интереси, мудна работа, прекомерна централизация и желание за запазване на контрола, упреците се свеждат до нежеланието на администрацията да работи за благо на обществото и да постави обществен интерес над личния. Това важи в еднаква степен за служителите, които търсят начин за благодетелстване, и тези, които смятат държавната служба за тих пристан, където можеш да намериш добре платен пост, за който не се изискват особени способности или енергичност.

Упреците се свеждат до нежеланието на администрацията да работи за благо на обществото и да постави обществен интерес над личния.



Този стереотип трябва да се преодолее, защото за гражданите, които за решаването на проблемите си обикновено се срещат не с министър-председателя, а с държавни служители, администрацията е лицето на управлението. Те с основание идентифицират лошата администрация с лошото управление. Отговорност на управляващите е да осигурят добронамерена, функционираща и прозрачна администрация.



Администрацията е лицето на управлението.

За тази цел е необходимо да се промени изцяло подходът при назначаване на държавни служители, да се разработят механизми за контрол и да се осигури прозрачност на работата на администрацията. Нужно е също да се увеличи гражданското участие и контрол на всички административни нива от изготвянето на нормативни актове до съблюдаването на тяхното стриктно прилагане. И не на последно място трябва да се разширят полномощията на омбудсмана, който не само може да бъде истински посредник и арбитър между администрацията и гражданите, а и трябва да направи следващата крачка от коректив на администрацията към коректив на управлението. Правото на гражданите на съпротива срещу лошото управление се запазва и при демокрацията. За разлика от недемократичните устройства обаче тя е разработила механизми за ранно сигнализиране, ако управляващите забравят истинската цел на властта, която народът им е делегирал. Една от най-действените институции на тази предупредителна система е тази на обществения омбудсман.

ДОБРОТО управление и забраната на смъртното наказание като конституционни принципи

Мишел Тоб е координатор на Световната коалиция срещу смъртното наказание, който посети България по покана на омбудсмана Гиньо Ганев във връзка с мобилизирането на широка международна подкрепа за освобождаване на медиците в Либия.

Мишел Тоб

Господин Омбудсман на Републиката, искам да Ви благодаря специално за поканата да дойда в България тези дни и особено за поканата да дойда тук и да се срещна с толкова видни личности.

Бих искал да споделя няколко размисли по темата на тази среща, които са лично мои размисли. След това ще искам да кажа няколко думи и за съдбата на българските медицински сестри и палестинския лекар, които също ще обвържа с темата на днешната среща.

Първо, искам да се съглася напълно с това, което господин Ганев каза, когато спомена философа Макиавели. Той, според мен, е първият философ в историята, който действително и по сериозен начин си е задал въпроса за доброто управление. Той може би също е и първият, който е стигнал до заключението, че принцът и въобще тези, които управляват, трябва едновременно да бъдат уважавани, да се боят



Тези, които управляват, трябва едновременно да бъдат уважавани, да се боят от тях, но и да бъдат обичани от своите съграждани.

от тях, но и да бъдат обичани от своите съграждани. И нещо, което е за разлика от Всичко, което са твърдели неговите противници, Макиавели винаги е призовавал управляващите да помнят коя е основната цел на управлението, а тя е да бъдат спазвани основните права и свободи на хората.

Второто нещо, което бих искал да кажа във връзка с доброто управление и добрата администрация, особено в контекста на модерната епоха, богата на толкова информационни технологии, е необходимостта от една педагогика на управляващите по отношение на гражданите. Аз идвам от Франция, която, за съжаление, преди малко по-малко от година даде пример за това какво е лошото управление, или по-скоро пример за една лоша педагогика, за зле доведена информация до гражданите. Говоря за референдума по въпроса за проекта за Конституция на Европа, който проект бе отхвърлен от френските граждани. И това гласуване, този избор на френските граждани представлява пример за лошо управление от страна на управляващите във Франция. А също така пример за лошо управление за самия Европейски съюз. Ние не съумяхме да обясним достатъчно добре на нашите граждани какво точно представлява европейското изграждане и какви са залозите на Конституцията за Европа.

Аз поисках да ви разкажа Всичко това, защото в момента се намирам в една страна, която наскоро се присъедини към Европейския съюз. И бих искал да ви благодаря като на европейски граждани. Провалът на този референдум във Франция би трябвало да ни наведе на мисълта, че много сериозни могат да бъдат последиците за всички



Много сериозни могат да бъдат последиците за всички управляващи, за всички чиновници, които може би управляват добре, но не успяват да осъществят необходимата комуникация с гражданите и по този начин се излагат на сериозни опасности.

управляващи, за всички чиновници, които може би управляват добре, но не успяват да осъществят необходимата комуникация с гражданите и по този начин се излагат на сериозни опасности.

Сега бих искал да кажа няколко думи във връзка с медицинските Ви сестри и палестинския лекар в Либия. Искане ми се да повтора пред Вас една поговорка, която чух наскоро от госпожа Мозер, тя е сред нас. Тя каза следното: „За да възтържествува злото е достатъчно само няколко добри хора да не вършат нищо“.

Мисля, че двете са нещата, които ще позволят да се постигне побързото освобождаване на медиците в Либия.

Първо, бих искал българските граждани, и това е, което казах на всички, с които се срещнах в публичните си срещи, на семействата на медицинските сестри, на хората, представляващи организации за правата на човека, бих искал всички да имат твърдата убеденост, че само добри хора се занимават със защитата на техните права в момента. И тези дни, които прекарах в София ме убедиха, че в момента се образува, се отделя едно единство на българския народ, който абсолютно единен ще поиска освобождаването на българските медицински сестри и на палестинския лекар и към неговия глас ще се присъединим и ние – международната общност.

Искам да Ви уверя, че идните седмици ние, заедно с господин Омбудсмана, заедно с българското Народно събрание, с българските медици, с много видни български и международни личности ще направим всичко, за да може да се разшири този кръг от добри хора, които ще действат, за да не може злото да възтържествува. Ние в момента създаваме Международна коалиция за освобождаването на медицинските сестри и палестинския лекар. И искам да вярвам, че в това трагично дело през идните седмици или месеци доброто управление, като изкуство да управляваш, зачитайки свободата и правата на другия, ще успее да убеди най-странния режим измежду арабските режими – този в Либия, да отстъпи пред международния натиск и да върне свободата на медиците.

И последното, което исках да Ви кажа, следейки дискусиата Ви, разбрах, че една от идеите е принципът за доброто управление да бъде въздигнат в конституционен принцип. Искам да Ви кажа, че в рамки-

те на нашата асоциация „Заедно срещу смъртното наказание“, ние се борим за това в страните, в които то е отменено, отмяната на смъртното наказание да бъде въздигната в конституционен принцип. Франция е последната страна от Западна Европа, където бе проведена екзекуция. Това стана през 1979 г. Франция е тази особена страна, която по същото време, когато даваше на човечеството Всеобщата декларация за правата на човечеството, екзекутира своя крал. И именно в името на тази доста болезнена история аз се гордея с това, че моята страна на 19 февруари т.г. вписа отмяната на смъртното наказание в конституцията си.

И понеже започнах с един лош пример за моята страна, искам да завърша с един добър пример за България. Искам да поздравя България за това, че е отменила смъртното наказание и да я призова да запише в Конституцията си, че никой не може да отнема живота на друг човек. Това ще бъде един логичен завършек на нейния ход към отмяната на смъртното наказание.

ИСТОРИЯТА и доброто управление

*Професор д-р Георги Марков е директор
на института по история към БАН.*

Проф. Георги Марков

Като историк не мога да всея исторически оптимизъм, тъй като още Платон е писал преди 2500 години, господин Ганев, не преди 400 г. Макиавели, за една идеална държава. И тази идеална държава още не се е състояла, защото няма свършени човеци. Така че, според мен няма точна формула за добро управление, за да знаем какво е лошо управление. И в този смисъл ще направя връзката между управление и администрация с примера на Стефан Стамболов. Безспорно това е най-големият български държавник в новото време. Той е разчитал на силна централна власт, на добро държавно управление, но по места администрацията го е проваляла. Така че лошата администрация може да провали и най-големите български, изобщо най-големите държавници. И обратно, когато има добра администрация, тя може да обслужва управлението така, че то да заслужи обществено доверие.



Лошата администрация може да провалии най-големите държавници.

Но основното е взаимоотношението между народ и между държава. И тъй като ние, българите се сещаме за държавата, когато изпаднем в беда, когато попаднем някъде зад решетките и казваме: „Абе, къде е тази държава да ми помогне?“. Иначе общо взето отношението на нас, българите, към държавата, не е особено положително. Но това, което чух, че дори във Франция нямали добро управление, поне ме успокоява, че ще дойде време и при нас ще се случи по-доброто управление.

ЕМПИРИЧНИ ракурси **към правото на добро управление и добра администрация**

*Д-р Албена Танева е преподавател в
катедрата по Публична администрация
на Софийския университет.*

Албена Танева

Няма как да се постави темата за доброто управление, без да се съпостави с измерението на Всекидневното ѝ битие. В тази проекция, макар и да не е дефинирана прецизно или изчерпателно, тя може да бъде идентифицирана, разграничена и преживявана. Самото назоваване на подобна проблематика обикновено първо предизвиква гражданските ни чувства и неподправените емоции, които съпътстват всяка аномалия от добрите управленски практики. Личните преживявания изграят важната роля на енергиен двигател в търсенето на „диагноза“ и на „лечение“ на някакъв социален недъг, немарливост, безотговорност и всяко друго отклонение от вероятно съществуващия норматив, стандарт или поне някаква представа за онова, което е редно и онова, което излиза извън установените представи за допустимо управленско поведение. Накратко, аз ще предложа да

се вглеждаме в темата за право на добро управление и добра администрация чрез няколко ракурси към непосредствено видими и съвременни типични сюжети от всекидневието. Фактът на тяхното съществуване обхваща различните социални субекти, които биха имали отношение към регистрираните аномалии.

Ако подходим с максимата, че и за мир, и за война са нужни две страни, то всеки от по-големи представяните случаи на практика изобличава липсата на сериозен опит за противодействие на лоши практики и грешни подходи от страна на повечето от социалните субекти. За нуждите на този ракурс към проблема за доброто управление ще спрем вниманието си върху три автентични теми от съвременното ни настояще.

Ракурс към боклука

Нека като начало се попитаме: кой хвърля боклук през прозорците и навсякъде; кой оформя нерегламентирани сметници; кой подминава с безразличие легката; кой не търси отговорност от институциите? С други думи, как присъства образът на гражданина по тази тема?

„Не, няма да се оправим“ – констатира винаги възмутеният гражданин, смачква кофичката от кафе и я хвърля през прозореца на колата си. Старите вещи и всичко след ремонта изсипва около кофите или в близкото дере. Друг гражданин обаче поглежда през прозореца си и се възмуцава. Той знае, че това не е редно и самият той никога не прави така. Но е твърде улисан в ежедневието си и не се занимава с въпроса по-нататък. Той е сигурен, че нищо не зависи от отделния човек. Следователно няма смисъл. Освен това, нали има институции. Ако първия разпознаваме като лошия гражданин, дали вторият може да олицетворява добрия гражданин само защото той лично спазва правилата, но е безразличен към повсеместното им нарушаване навсякъде около него?

В отношението към боклука обаче има и други субекти: Централно място тук заема фирмата, която отговаря за неговото почистване. Знаем ли в какво се състои нейният ангажимент: само да изсипва кофите или да бъде загрижена за резултата след почистването? На-

ясно ли сме дали има критерий за качеството на работата, който да гарантира успех и печалба? Ако задачата е дефинирана формално, непълно или неточно, то кой носи отговорността - възползваният се или който позволява подобно отношение? Последното повдига непосредствено въпроса за управленския регламент, който трябва да стои в основата на добрите практики, докато лошите би следвало да се очаква, че възникват в резултат на някакво отклонение от добре зададения стандарт. Когато обаче самият замисъл е неубедителен и неточен, той по определение ще поражда лоша практика.

Наред с горните аспекти на проблема с боклука, следва да се отбележи собственото отношение на службата, отговаряща за почистването. Ако те стриктно се придържат към формализираното изпълнение на дейностите си, без да обръщат внимание на качеството на своя труд, то тогава те допълват окончателното усещане за лошо управление, за което съдим по некачествения резултат въз основа на агрегирани недостатъци и отклонения. След тях въщност не остава чисто. Само не става по-мръсно.

Отношението на властите към разглеждания случай освен в създаването на регламент, има важната роля по въпроса за контрола. Изостаналите отпадъци са пред очите на всекидневно минаващи покрай тях: граждани, общинари, политици, бизнесмени. Всички са наясно каква е нормата. Виждат проблема. Те обаче или не са сезирани, или нямат време, или не е тяхна работа, или не ги интересува... Най-много да потърсят решение като повикат неволята.

Организацията на сметосъбирането можем да си представим съвсем графично. Тя изобразява комплексния начин, по който боклукът ни превзема. Вижда се как всяка от страните очаква друг да реши проблема, а собственото участие варира от употребата му за трупане на изгоди (обвинение на другите страни), през формално до напълно незаинтересовано отношение. Вицът, с който можем да обобщим този случай е перифраза на популярен каламбур от социализма, който гласеше: „Като знам какъв инженер съм, да ме е страх да отида на лекар“. Преводът му при днешните реалности може да звучи така: „Като гледам колко е мръсно, да ме е страх да замръкна“. Докато първият виц осмива некадърността и некачественото образование на

масовия човек при социализма, то Вторият Визира незаинтересоваността като проблемна характеристика на нагласите на съвременния българин и като гражданин и като институция.

Случаят ТЕЛК

Отдавна е банално известен фактът, че с привилегиите за инвалидите има драстични злоупотреби. Те винаги са били видими и с просто око. Достатъчно е да минем по улица като „Граф Игнатиев“, за да видим модерни луксозни автомобили, които имат право да влизат в тази забранена за автомобили улица и свободно да паркират, тъй като са обозначени като коли на инвалиди. Ако поизчакате ще видите, че който ги кара не изглежда сакат. Да се направи нещо срещу това безобразие отдавна беше редно и необходимо.

Ето факт. БТА цитира социалния министър, че поради зачестилите измами с фалшиви епикризи, се предприема проверка. Всъщност, „Въпреки заявките за затягане на контрола, броят на инвалидите се увеличава драстично в последните години. Бюджетът за тях за тази година е с 60 на сто по-висок! По данни на коалиция 2000, хазната губи годишно по 65 млн. лева от измами с внос на коли от инвалиди. По статистически данни в България имало 856000 нетрудоспособни.“ Реакцията на тази тежка аномалия обаче донася резултати като този, че истински инвалиди с увреждания от 50 до 90 на сто, без право на придружител, са лишени от добавка за телефон.

След новите изисквания на МТСП от края на януари 2007, пред бюрата на Агенцията се появяват опашки, изложени на капризите на природата. На тези опашки чакат и хора с такива странни казуси в лабиринта на всякакви решения, регламентиращи тази дейност, като мъж с ампутиран крак, който има издаден документ с валидност за една година¹...

От дейностите на националния омбудсман се получава категорично потвърждение на впечатлението, че институцията ТЕЛК и НЕЛК работят в условията на странни регламенти: Срокът за произнасяне на ТЕЛК е прекалено дълъг – до три години от подаване на молбата. Омбудсманът е настоявал за промени пред министъра, които

¹ Този случай е скициран по материали от В. „Стършел“. (б.а.)

е трябвало е да бъдат отразени в нормативната уредба още през август 2006.

Ракурс към движението по пътищата: спазването на правилата и действията за превенция и санкция

Прав участък на пътя. Чудесна видимост. Знак за ограничение на скоростта до 60 км. На скришно място причаква органът за контрол на движението КАТ. Преминалият с 80 км/ч. е нарушител. Превишил е скоростта на място, което само поради наличието на знака се предполага да се намали. Гражданинът се оглежда за катаджия. Защо ли да спазва и следващия, когато ограничението вече основателно е 40? Та нали предишният е бил неоправдан и излишен.

Превенция, контрол или самоцелна демонстрация на значимост?

Същевременно, всекидневно мартирологът все по-натрапчиво става част от началото на всеки наш ден. Гражданинът се събужда и заедно със сутрешното си кафе се осведомява колко са загиналите през изминалото денонощие. Обърнете внимание която и да е сутрин на тази част от новините. С малки изключения (като започналата целенасочена политика на БТВ, например, за всекидневно дигитично осветяване на темата), в общия случай този въпрос започва и свършва със статистика. Между двама и четирима на денонощие ни напускат, както се казва, завинаги. От катастрофи. Кои са те? При какви обстоятелства? На каква възраст са повечето жертви? Кои е противникът им – крайпътното дърво или някой друг. Често причините са превишена скорост, неправомерно шофиране, алкохол. Институционалната реакция е „драстичното увеличаване на глобите“. Сякаш преди това превишават скоростта защото им е било евтино?

Факт е, че и при ниските и при повишените глоби проблем е събираемостта. Има ли ефективност на санкцията, ако тя не е обвързана с необходимия контрол и механизми за приложение? А липсата на санкция, разбира се, изкористява средата. На свой ред, това представлява вид съучастие в аномията на обществото. Със сигурност

от време навреме по някой плаща високата си глоба. Защо обаче няма никакво подобрене на проблема? И още.

Улица „Чехов“ в квартал Изток в столицата. Почти от година тя е еднопосочна. Добре обозначено е с нужните знаци. Всекидневно обаче оттам карат всякакви хора с всякакви коли срещу знака. При гребно ПТП на едно от малките кръстовища е пристигнала полицейска кола за нужните в такива случаи формалности. Покрай тях срещу забранения знак минава кола. Нито шофьорът се трогва от наличието на полиция. Нито служителите на КАТ вдигат очи от писмената си работа. Това не е наглост. Това е гребна случка.

Дребнотемие или симптом за нещо е този епизод?

Нека само за сравнение посочим аналогичен в скромността си случай. Мястото на действие е Питсбърг, Америка. Неделен ден. Празни и спокойни улици. Автобус на градския транспорт се движи по маршрута си. Пресича кръстовище с по-малка улица, но за него има знак „Стоп“. Тъй като е абсолютно очевидно, че няма други участници в движението, шофьорът не изпълнява знака. Обаче наоколо е имало полиция. И въпреки че това е автобус на градския транспорт, шофьорът е проверен, санкциониран и тъй като не си носи книжката, е свален от автобуса. Повикан е началникът на смяната на тази фирма да продължи работа по линията.

Педантично? Вероятно. Но пък правилото е еднакво за всички. Да не подхващаме разклонението на тази тема с повсеместното незачитане на правилата, когато се „поспира“ на невъзможни места с аварийни светлини под носа на самите катаджи. Убеждението, че удобството е достатъчно основание за неспазването на съществуващото правило ни отвежда към сферата на народопсихологията, модели на политическата култура и социализационни резултати. Индивидуалните нагласи за съпричастност към съществуващите социални норми е една неизследвана област, чиито емпирични данни съдържат част от отговора за продължителния и мъчителен преход към стабилизиране на правилата на демократичното общество.

Проблемът с движението по пътищата, както в града, така и извън него, е типичен наглед за резултантен проблем – в него всяка от страните не прави това, което се предполага в нейния статут:

гражданите да се съобразяват с правилата; органите за контрол да санкционират безусловно; а институциите на управлението да изграждат нужната инфраструктура и организация на движението. Омагьосаният кръг в тази област е произведен като всеки намира аргумент за отклонение от нормата, тъй като другите страни не са изпълнили своята част от ангажиментите. Така в резултат сме свидетели на един произведен проблем, въпреки наличието на норма, която има потенциала да води до добра практика. Вместо това, организацията на движението е много по-сложна и неприятна. Опасността е повишена за всички. Пропускливостта на градските артерии е категорично намалена. Никой не печели. А доколкото има някакво действие по темата, е напълно нерелевантно. Нито законодателят, нито административните органи, нито специализираните институции, нито гражданите, нито бизнесът се забелязва да са достатъчно загрижени, за да предизвикат дискусия и идея за смислен алгоритъм в подхода и управлението на този остър проблем.

Осмислянето на който и да е от примерите, почерпени от всекидневното ни, се нуждае от дисциплиниращата рамка на теорията. Инициативата на националния омбудсман за широка дискусия върху въпроса за правото на добро управление и добра администрация е нужното начало на една целенасочена и просветена рефлексия на обществото не толкова върху проблемите му, колкото върху тяхната управляемост. Няма да бъде голямо постижение, ако се ограничим до констатацията на лошите практики. Управленското предизвикател-

Инициативата на националния омбудсман за широка дискусия върху въпроса за правото на добро управление и добра администрация е нужното начало на една целенасочена и просветена рефлексия на обществото не толкова върху проблемите му, колкото върху тяхната управляемост.

”

ство все пак е в поставянето на диагноза на тези дефекти и намиране на възможното им и резултатно третиране. Ако се приеме, че обществото има консенсус за своите приоритети и стратегически

цели, то очакването към структурите на властта ще бъде те да са наясно как да бъдат начело на процесите, водещи към постигане на общосподелените му цели. Иницирианата от Националния омбудсман среща обещава да не се превърне в едно от „мероприятията“ или в кампания по модна тема. Основанията за това очакване могат да бъдат разчетени в широкия формат на тази начална дискусия, в разнообразието на теми и подходи, в критичния и аналитичен тон, както и във вече предвидените следващи стъпки, свидетелстващи за приоритетното място, което е получила темата за доброто управление в институцията на омбудсмана.

Всекидневното на тази нова структура в българското общество я сблъсква с множество конкретни житейски казуси. По своето съдържание те варират от драматични и трудно подлежащи на въздействие проблеми, до стотици банални на пръв поглед въпроси, които обаче в своята конкретност са достатъчни да възгорчат всекидневното на потърпевшите. Прави впечатление, че дори случай като отказ за предоставяне на полагащи се безплатни учебници на ученик от ръководство на училище е получил решението си едва след намеса на институцията на омбудсмана. Проблеми, предизвикани от отказ за изпълнение на съдебни решения представлява самостоятелен дял в работата на служителите при омбудсмана. Машабни въпроси като нарушенията в топлофикационната дейност, тежненията на граждански структури във връзка с градоустройствения план на столицата и много, много други описват една наистина разнородна по сюжета си среда, която е намерила своя общ знаменател в критерия за доброто управление.

Ако успее мисията на този форум и съумее да привлече повече съмишленици и сред институциите и сред гражданите в търсене и отстаиване на правото на добро управление – всекидневно и неотстъпно, вероятно омбудсманът няма от застъпник да се превърне в арбитър или глашатай на спазването поне на елементарни норми на човешкото общезитие.

Емпиричните ракурси към темата за доброто управление визират най-малко две измерения в констатацията на конкретността: те могат да се назоват с въпросите „какво“ и „кой“. Ако това са двете

оси на координатна система, то континуумът от случаи, затворени в пространството между тези две оси може да очертае възможните сюжети на добрите и лошите практики. Чрез съпоставката между преживяването на видимите добри и лоши практики в такъв контекст можем да установим липса на съответствие в асоцира-

Емпиричните ракурси към темата за доброто управление визират най-малко две измерения в констатацията на конкретността: те могат да се назоват с въпросите „какво“ и „кой“.



нето с отговорността и идентифицирането с успеха. Ясно се очертава контрастна линия между склонността за дистанциране от отговорност при лош резултат, към който определен субект има отношение и участие, като придава към другите субекти виновност за състоянието му и от друга страна, да се идентифицира с успехи и позитивни примери, към които няма никакво отношение, участие или заслуга.

Първата част на този извод се илюстрира от приведените по-горе характерни случаи от всекидневието ни с нагласите към хигиената на публичните места (случаят „боклука“), отношението към инвалидите (случаят ТЕЛК) и спазването на реда и правилата за движение по пътищата (КАТ и действия за превенция и санкция).

Втората част от извода можем да разчетем в масовото преживяване на новини за редица индивидуални постижения. Не визираме спонтанната радост от типа на съпреживяване на успеха. Става дума за интернализирането на това постижение като елемент на индивидуалното самочувствие. Когато се гордеем с успехите на българските математици по световните олимпиади, когато заемат първи места на оспорвани състезания; когато ентусиазирано се идентифицираме с успехите на всеки спортист, който се изкачва на стълбицата за медали; когато обръщаме поглед назад към историята и с трепет разгръщаме страниците от Средновековието, за да изпитаме чувството за национална значимост; когато обгръщаме с поглед земята си и накратко обобщаваме видяното: „каква красо-

та!”, ние всъщност се гордеем с история, география и индивидуалните постижения на някого. Всеки от тези ракурси на гордостта обаче подчертава едно осезаемо отсъствие. Липсва приносът на съвкупното ни днешно настояще като основание за подобна гордост. Профилът на самочувствието ни днес смуцаващо не визуира понятието за Ние в съвременността. Ако в различните видове професионални дейности са постигнати резултати, то в основата им обикновено стоят неуморните, постоянни, постъпателни усилия на едни отговорни, всеотдайни и с въображение хора, които са успели да посочат не само целта, но и пътя към нейното постигане. За да съществува категорията Ние като социална конструкция в обхвата на обществото като цяло, тя трябва да бъде изградена. Основни субекти на подобно съграждане са високите структури на властта – политически, икономически, административни. Кое би трябвало да бъде резултат от техните действия е създаването на социална организация, в рамките на която различните индивиди и групи да намерят себе си и на свой ред да ѝ партнират, противостоят или коригират.

ДЪРЖАВА – гражданско общество и участието на гражданите в процеса на вземане на решение

Владислав Славов е председател на Съюза на юристите и конституционен съдия.

Владислав Славов

Искам да кажа няколко думи в качеството си на председател на Съюза на юристите, а не като конституционен съдия. И искам да се спра само на два от пунктовете, които бяха изведени като водещи елементи в правото на добро управление и добра администрация. Винаги след провеждането на такива форуми съм се замислял каква е ползата от тях и съжалявам, че хора, към които аз исках да задам въпроси, вече не са тук. Не знам дали има представители на техните ведомства в залата, поне да чуят и да им предадат какво сме си говорили. Също така какво е останало от тази конференция, защото като се съберем на следващата, май ще се видим същите хора и ще си говорим горе-долу близки неща до тези, които си говорим и днес.

Искам да засегна сектора или елемента от доброто управление, свързан с гражданското общество, с участието на гражданите в

процеса на взимане на решение. И тук е съществената и сериозната роля на неправителствените организации в България. Само за информация с две думи искам да ви кажа, че преди десетина дни се проведе една много сериозна национална конференция, организирана от Съюза на юристите, Министерството на правосъдието и всички правни неправителствени организации. И конференцията беше на тема: „Необходима ли е промяна в отношенията държава – правни неправителствени организации“. От президента до всички останали, които се изказаха на тази конференция, всички бяха единодушни – да, необходима е промяна.

Защо е необходима промяна? Защото това са организации с огромен потенциал, за които държавата в България е мащеха. Ако вземем за пример и Европа, и Съединените щати, и която друга държава искате от модерните демокрации, никъде толкова стиснато държавата не се отнася към неправителствените организации по отношение финансиране на дейността им, по отношение подпомагане на дейността им, по отношение създаване на условия наистина тези организации да могат да извършват една полезна дейност. Много простичко мога да кажа, че това, което може да направи една правна неправителствена организация с малко добри и с добро качество, много трудно може да направи един държавен орган. И мисля, че не съм надценил възможностите на нашите неправителствени организации.



Никъде толкова стиснато държавата не се отнася към неправителствените организации по отношение финансиране на дейността им, по отношение подпомагане на дейността им и създаване на условия тези организации наистина да могат да извършват една полезна дейност.

В сферата на правните неправителствени организации съвсем спокойно мога да ви изредя редица неща, които наистина са капацитет на тези неправителствени организации и те наистина могат да бъдат много добри помощници в израстването или създаването

наистина на едно добро управление. А този фактор и още един, за който мисля да говоря, са фактори, които, ако им се обърне внимание, могат много бързо и рязко да подобрят наистина управлението на администрацията в страната.

Какво могат да правят правните неправителствени организации? Активно участие в законодателния процес. В момента е записано като задължение в Закона за нормативните актове, само че спомняте ли си някакво активно участие в този процес да имат неправителствени организации? Това са изключения, които се броят на пръсти. Включително и по отношение на промените, които се извършват в Конституцията.

Сериозна помощ могат да оказват правните неправителствени организации в областта на съдебната реформа, в областта на подобряване на работата на съдебните органи, в областта на обучението и квалификацията на магистратите. Правните неправителствени организации и сега правят това нещо, но го правят с помощта на пари отвън. Или със собствени средства, доколкото могат да ги осигурят, притеснявайки се да не би донорът по един или друг начин да потърси някаква услуга от тези организации в другия ден като съдилища или прокуратури, например.

И тук само за информация, на конференцията бяха изнесени данни, че в страната има регистрирани над 20 хиляди неправителствени организации, от които 2000 работят активно. Представете си какъв сериозен потенциал има, който държавата може да използва с много малко усилия. И то целенасочено да ги използва.

Вторият елемент, на който искам да се спра от тези, които са съществени за доброто управление и добрата администрация, това е електронното правителство. Може би ще има известна критична нотка в това, което ще кажа, съжалявам, че не е тук министър Василев, но това, което ни представи, аз съм го виждал по същия начин през 2002 г. в „Шератон“. Тогава го представи министър Калчев – горе-долу същите елементи, горе-долу същите обещания. Даже по-кратки срокове по отношение на електронното правителство – догодина и т.н. Още повече, че тогава имаше осигурени пари от UNDP, не знам откъде и т.н., които бяха дори предостатъчни. Тогава

бях магистрат и ни обещаваха, че и за съдебната власт ще има от тези пари. И в обещанията беше включено изграждането на оптичния кабел до всички областни центрове и до по-големите градове на страната. И ни беше интересно този оптичен кабел стигна ли поне до Пловдив или още крета между Пловдив и Пазарджик.

Има ли в България министерство и ведомства, след като си говорим толкова за това електронно правителство, което работи в мрежа и има качествен софтуер, ползва безхартиена технология или нещо подобно? Защото аз мога да ви дам примера с Върховния административен съд, който в 1998 г. въведе работа със система за управление на делата и с електронна папка, в 2000 г. отвори системата в Интернет. Повечето от вас са я ползвали, знаят, че в съда вече рядко се виждат хора, защото си четат делата вкъщи или в офисите и идват само на заседанията на съда. Бяхме готови да поемем на електронен носител дела от държавната администрация тогава, когато се обжалват техни актове, но таква нещо и досега не е станало, минаха десет години. Не знам дали ще стане.

Ние тогава по отношение на това, постигнато от Върховния административен съд, бяхме първи в Европа, без да се притесняваме и да се похвалим. Но трябва да ви кажа съвсем коректно, че в момента сме изпреварени. И то изпреварени съвсем елементарно, просто сме копирани. Това, което направихме, просто го копираха и го направиха вече по-добре от нас и работи в някои държави от Европейския съюз. И само можем да им завиждаме. Направиха го наистина прекрасно и дори ни благодариха за това, което сме им показали. Защото колежата от Франция не знае, но когато показахме системата във Френския Върховен административен съд, той не е точно съд – Le Conseil d'Etat, тогава вицепрезидентът на Le Conseil d'Etat толкова стреснато гледаше това, което вижда на екрана на монитора, че питаше: „Това в България може ли да се чете?“. Викам: „Като се чете във Франция, как да не може да се чете и в България?“.

В това отношение с електронното правителство мисля, че нещата вървят само на такива презентации и общо взето положителните неща не се състоят. Това електронно правителство и особено това обслужване на едно гише, за което си говорим, никога няма да

стане, докато няма оптична връзка, докато няма качествени софтуери, за да може между отделните администрации да има съответната връзка и да могат ад си разменят на електронен носител документи и гражданинът наистина да остави там една молба, или както искате да я наречем, не е толкова важно как ще я кажем, но да не обикаля десет дни да си събира разни документчета към тази молба, а администрацията да ги събере за половин час и да му отговори до третия ден може ли това, което той иска да стане, или не може да стане. Много е елементарно и представяте си какво отношение вече ще има гражданинът към едно такова управление. Дали няма да мисли, че е добро? Сигурно ще мисли, че е добро. Но не виждам това скоро да стане.

И последното, което искам да кажа, което е много важно, пак е информативно, колегите, които са тук, поне да го знаят, ние бяхме поканили за участие в тази конференция и представители на Министерството на финансите и на Министерството на държавната администрация. Общо взето нямаше почти никои. Имаше един експерт – директор на дирекция от Министерството на финансите, който каза много полезни неща. Но тогава с изненада всички ние научихме, че примерно в Министерството на държавната администрация тази година, или поне през него ще минат част от тези пари, общо към 170 млн. евро, европейски пари, които ще се разпределят за утвърждаване на административния капацитет. Това са част от парите, които ще влязат в България, но те са много важни за дейността и на неправителствените организации. Те ще създадат наистина много сериозна база този потенциал, за който говорихме, да започне да се усъвършенства и да се развива, да може наистина да започне да работи качествено. Да ви кажа, аз въобще не знаех за това нещо, научих за първи път. И понеже ми казаха, че на страницата на Министерството на финансите има подробни указания, отворих и вътре няма нищо. Нищо няма. Значи няма защо да се сърдим на някои, че имало проблеми за усвояването на парите. [пряко дискуссионните реплики]

Част от тези 170 млн. евро са предназначени за неправителствения сектор. Той може да ги усвои много бързо, защото там има хора,

които ще седнат и веднага ще започнат да пишат проекти. Това е нещо много съществено, а ние дори не го знаем. Поне по един е-мейл да пратят, ако не друго, и да кажат: „Уважаеми господа, има едн-как-ви си възможности, кандидатствайте, можете да получите някакви средства“.

Съжалявам, ако това е прозвучало малко критично към Министерството на държавната администрация, но има смисъл малко по-земно да засегнем темата и като се видим следващия път да се питаме има ли промяна и направихме ли нещо в този период?

РЕЗУЛТАТНОСТТА *на изпълнителната власт*

*Георги Ангелов е старши икономист,
Институт „Отворено общество“.*

Георги Ангелов

Ще засегна три въпроса.

Първият. Отново ще започна с електронното правителство, но от една друга гледна точка – от гледна точка на това дори там, където има електронно правителство, доколко то е полезно и удобно.

В последните две години (2005 и 2006 г.) подавах данъчна декларация по Интернет, за да видя как работи това електронно правителство. Показа се, че по-трудно, по-скъпо, по-бавно и по-сложно е да се подаде по Интернет, отколкото да си я напишете на хартия и да я изпратите по пощата. А това е електронно правителство, направено е, действа. Но всъщност почти никога не го ползва, именно защото то не спестява на хората никакви усилия, а напротив, създава им нови усилия – повече разходи, след това системата е толкова сложна, че човек трябва да отдели часове, за да я инсталира и да я

направи. И накрая се оказва, че всъщност е по-трудно, отколкото да я направи на хартия. Тоест, това е пример, че дори когато има електронно правителство, ако то не е направено така, че всеки да може да работи с него лесно и удобно, няма смисъл от него, то не ни помага.

Второто нещо – за фискалната децентрализация. Това, което стана като промяна в Конституцията преди няколко седмици. Една много добра стъпка в правилната посока. Тя дава възможност общините вече сами да определят данъчните ставки. Но, разбира се, в условия и по ред, определени със закон. Сега всъщност чакаме да видим реално доколко държавата ще даде свобода на общините наистина да определят тези данъчни ставки или този текст ще остане в Конституцията, без да има някакъв реален резултат за общините. Защото, ако се дадат много малки граници, в които да се определят тези ставки, всичко става безсмислено. Тоест, отново това, че нещо е направено, не означава, че ще има добри резултати, освен ако то не се реализира по най-добрия начин.

И трето, малко по-подробно ще засегна нормативните актове и въобще актовете на администрацията от една икономическа гледна точка. Знаем, че за да работи добре администрацията, тя работи по закони, по нормативни актове, по поднормативни актове и т.н. И въпросът е как се правят тези нормативни актове. Ние имаме един Закон за нормативните актове, който е създаден преди десетиле-



Това, че нещо е направено, не означава, че ще има добри резултати, освен ако то не се реализира по най-добрия начин.

тия за съвсем друга система, която не е искала толкова много мнението на гражданите и не се е интересувала от това какво мислят и как трябва да бъде, докато сега сме в друга ситуация, сега искаме добро управление към гражданите, което да взема тяхното отношение, но имаме същия закон, в който дори има неща като Държавен съвет и т.н., които не съществуват.

Каква е процедурата в момента? Събира се една работна група, за

която никой не знае. Тя пише един закон, след това го дава на министерството. То го съгласува най-често с други министерства. Така например един закон за високите технологии ще бъде съгласуван с Министерството на земеделието, но не и с техническия университет, например. Тоест, процедурата по съгласуване е чисто административна и бюрократична, а не съгласуване със засегнати страни. След това Министерският съвет приема този закон и едва може би в тази фаза, когато бъде внесен в парламента, той става публичен и хората могат да го четат и да изказват мнение. Но не винаги става това, защото понякога толкова се бърза с приемането, че още преди да е публикуван на Интернет страницата, той вече е приет от парламента.

От тази гледна точка тази процедура не дава възможност нито за обсъждане, нито за консултации със засегнати страни, нито за оценка на въздействието. Тоест, колко ще струва законът, кой трябва да плати разходите, кой печели, кой губи и т.н. Всички тези неща трябва да се обсъдят, но това в момента не се прави. И затова не е учудващо, че имаме толкова много закони, които след като бъдат приети се оказва, че трябва да бъдат променени 30-40 пъти в рамките на няколко години, защото се оказва, че много групи от обществото биват засегнати. И те разбират, че са засегнати, едва след като законът е влязъл в сила. Тоест, дори няма срок няколко месеца, в който законът да бъде разяснен на хората и съответно те да имат време да се подготвят.

Тези неща са големи пропуски на начина, по който се подготвят нормативните актове и това не е само със законите. Законите дори може би са най-добрият елемент, защото все пак на страницата на парламента повечето закони биват публикувани. За нормативните актове, издавани от самите министерства, това въобще не е така. Ние разбираме за един нормативен акт в повечето случаи в момента, в който излезе в „Държавен вестник“. Обсъждане, консултиране и т.н. – няма такива неща в повечето случаи в администрацията. А дори понякога има актове, които засягат много хора и не е предвидено тяхното публикуване в „Държавен вестник“. Тоест, ние за тях разбираме само ако познаваме някой в министерството, който да ни

даде начина, по който действа ответната процедура, което също е абсурдно.

Това са няколко неща, които смятам, че трябва да се променят. Аз, откакто се помня, откакто влязохме в XXI век постоянно се готви нов Закон за нормативните актове, който именно трябва да отбележи тези неща, но така или иначе всяко правителство се сеца за този закон няколко месеца преди да му свърши мандатът и съответно той никога не стига до приемане. Струва ми се обаче, че това е нещо важно и това трябва да се направи не в края на мандата, а в началото, за да има наистина ефект, а не просто да се вкара в парламента две седмици преди да му изтече мандатът и естествено никога няма да бъде приет в тази ситуация.

(Вж. дадения в Приложение към този сборник писмен материал на Георги Ангелов, в който той по-обстойно представя идеите за оценка на въздействието на нормативните актове.)

ЗА ДОБРОТО управление от гледна точка на управляваните

*проф. д.и.н. Светослав Ставрев, кате-
дра „Публична администрация“, Софий-
ски университет.*

Светослав Ставрев

Искам да направя малко уточнение преди това, което искам да кажа с две думи. Така нареченото добро управление си е една метафора, която общо взето няма реално съдържание и е много хлъзгав теренът, на който се води дебатът по този въпрос. И той ни позволява да се пързаяме взаимно. Аз видях как поне някои ни пързаят.

Второто, което сме длъжни да изясним – добро за кого? Когато говорим за управление има поне две гледни точки. Първата е на управляващите. Според тях управлението им винаги е добро. По-добро от това на тези преди тях управляващите. И най-доброто от всички възможни за момента. Управляващите, удостоили с присъствието си настоящата среща, ни дадоха доказателство за това. Те си прочетоха урока, снимаха ги от телевизиите, записаха ги и край, отидоха си. На тях вече не им пука какво ще стане по-нататък. И това

не е никаква изненада. За да ни е ясно оттук нататък, ако мислим да правим нещо реално, а не просто да запишем в Конституцията, че имаме право на добро управление, ще бъде нужно да си проясним много неща. Защото аз, като чета Конституцията, имам един куп права, за повечето от които въобще не се сещам и не ми идва на акъла, да си ги защитавам.

Като говорим за държавно управление, а аз мисля да говоря за него не от името на държавата, а от името на управляваните, трябва да знаем, че държавата съществува, финансирана е и е понасяна, дори когато не си върши работата, в името на едно-единствено нещо – да осигури на обществото, на гражданството, на хората, на бизнеса онова, което те сами по частен път не могат да си осигурят. Става дума за публичните блага. Или на смесените блага със сериозна компонента на публичност. Това са няколко неща: ред, законност, сигурност, икономическа среда за правене на бизнес, обществено здравеопазване, образование. И толкова. Няма нужда да надувате прекомерно държавническите пълномощия за да не съжеляваме горчиво след това.



Трябва да знаем, че държавата съществува, финансирана е и е понасяна, дори когато не си върши работата, в името на едно-единствено нещо – да осигури на обществото, на гражданството, на хората, на бизнеса онова, което те сами по частен път не могат да си осигурят.

По всички тези критерии аз, като стар даскал, давам оценка на българската държава – двойка. Без едно – финансовата стабилност, която, разбира се, се дължи на това, че този прерогатив ѝ е отнет на българската държава през 1997 г. и тя няма право да се занимава с него.

Направих си труда да поровя малко по Интернет и извадих едни данни, няма да ви отегчавам с числа, обаче от тези данни личи следното. Извадих седем страни от нашата черга, от нашия кластер – България, Румъния, Унгария, Словакия, Словения, Литва, Латвия. Спрямо

тях през 1989 г. сме били пети по следните два показателя: брутен вътрешен продукт на глава от населението и работна заплата. През 2005 г. ние сме абсолютно последни. Всички страни, които са били зад нас в 1989 г. вече са с поне 50 на сто над нас. Всички, които са били горе-долу като нас, са доста над нас. А тия, които са били преди нас, вече не можем да ги видим къде са. Това е и по двата показателя. Това са абсолютни факти, говорещи не за лошо, а за унизително лошо управление. България се управлява унизително зле през тези години – от 1989 г. досега. Не говоря за преди това.

Какво мисли населението на България за това? Подобаващо мисли. По данни на Евробарометър 39 на сто от българите са щастливи, при минимум 60 до 90 на сто в Европа. Пак по данни на Евробарометър само 1/3 от българите са доволни от качеството и стандарта си на живот, при средно 83 на сто в Европа. И 49 на сто от българите смеят да излязат вечер от вкъщи. При 80 на сто средно в Европа. Ето това са, от една страна, данни, числа, описващи живота и от друга страна – мнения на хората за този живот. Пита се защо е толкова зле? Според мен има две кардинални причини.

Първата причина е, че българската държава е слаба и лакома. Слаба е, защото не може да свърши нищо от онова, което се очаква от нея на едно прилично ниво. А е лакома, защото е ненаситна. Тя иска да се налапва с все повече и повече ангажменти, след като много добре би трябвало да знае, че не може да се справи и с предишните. Тя е нещо като един импотентен сладострастник, който хем не може, хем иска. Такава продължава да бъде българската държава и даже става все по-лакома и все по-ненаситна.

Второ, съществува невероятна безотговорност от страна на държавния елит. Аз не знам друга страна в света, където толкова безотговорно да се управлява. Това, че се вземат решения на тъмно, под масата, че няма никаква прозрачност, това е ясно вече на цял свят. Но и това, че абсолютно никога за нищо не отговаря, това е вече срамно. Срамно за нас, които живеем все още в тази държава. Аз ще дам само два примера, за да видите докъде стига безсрамието на българската държава.

Преди няколко години едни хитреци източиха язовир „Искър“. Спом-

няте ли си? Цяла София остана без вода. Два милиона души в края на века се вмирусаха. За да напълнят джобовете на някои, които и досега останаха неизвестни. Няма виновни.

Преди няколко години се сключи една удивително вредна за публичните финанси на България сделка за обмяна на външния дълг на страната. В резултат на тази сделка всяка година българският бюджет губи по няколкостотин милиона годишно. Досега четири години. Още колко – един Бог знае. Пак никои нищо не е направил. Виновни са тия, дето си позволиха тогава да кажат: „Абе, недейте да правите такива глупости, бе – да обмените дълг в долари, която е понижаваща стойността си валута, с еврото, която е повишава“. Или, от една ниска и плаваща лихва – на висока и твърда, фиксирана. Е, бяха обвинени тези икономисти, че са местни икономисти, тоест някакви провинциални лекети, които не са учили достатъчно и нямат представа от международни финанси. Е, местните продължават да плащат, а извънземните ни гледат отвисоко и с високомерие. Кои отвътре, станал вече “национален елит”, кои отвън – като международен бизнесмен.

Какво Ви предлагам, господин Ганев? Поне три неща могат да се направят.

Първо, българското общество трябва да се сдобие с механизъм да сваля от власт своите избраници. Не да чака да им свърши мандата. При всеки по-голям гаф, да бъдат така добри да си отиват. Ако не искат сами да си отиват, вие трябва да предложите механизъм ние да ги махнем. Няма защо хора, които са за някои други места, да чакат следващите избори, за да спечелят отново. Според мен тук не трябва да минават номерата с политическата отговорност.

Второто нещо, всички щети, за които България ежегодно е осъждана, примерно от Съда в Страсбург. Някои може ли да каже колко плаща българската държава? Тези щети не искам да ги плащам аз. Да ги плащат българските министри, съдии, кметове и т.н., благодарение



Българското общество трябва да се сдобие с механизъм да сваля от власт своите избраници.

на които са се получили тези недоразумения. Ние трябва да накараме тези държавни хора, които са направили гафовете, за които държавата е осъдена, те да плащат, а не държавата, т.е. всички ние.

И още нещо. Ако правите такива форуми, недейте да каните повече държавни хора. Те не са тук, за да ни убеждават колко добре си управляват. Те трябва да чуят, когато ние се съберем и им кажем: „Уважаеми господа, от вас искаме това и това. Даваме ви и срок“. Ако можете, о.к., ако не, ще търсим други, които могат.

За да се въоръжи обаче обществото с информация, този граждански сектор, който сега чух, че е 20 хиляди организации – ужас, 2 хиляди от тях работели – пак ужас! Ами, като работят толкова неправителствени организации, да вземат да създадат един инструментариум, та всяка година да се дава на обществото информация какво е сторила държавата през годината по отношение на основните публични блага, за осигуряването на които плащаме данъци. За да можем да кажем: „положението в началото на годината беше – 100, в края на годината е 80 или 120“. И това да бъде основание ние – гласоподавателите, да проведем импийчмънт ли, нещо друго от същия род ли, няма значение как ще го наричаме, за да спасим обществото от неговата некадърна и корумпирана държава.

ДОБРОТО управление и местната власт

*Д-р Красимир Мирев е председател на
Националното сдружение на общините
и кмет на община Търговище.*

Красимир Мирев

Преди всичко искам да благодаря за поканата и възможността да се включим в тази интересна дискусия. Безспорно в последните години в България започна много да се говори за управлението, за качеството на управлението, за администрацията, за добрата администрация. Аз не знам дали някой е дал точна дефиниция на това и на базата на какви критерии би я дал, но във всеки случай като че ли най-важно е усещането на хората кой как управлява и те го показват периодично.

Какво значи добра администрация или добър капацитет, или подобряване на капацитета в различните сектори? Аз ще си позволя да говоря само на ниво местно самоуправление, разберайте общините.

Струва ми се, че в последните години се положиха доста усилия за подобряване на капацитета, но те са двупосочни. Ще ми се да кажа

нещо много известно, че всъщност колкото е по-голяма дистанцията между управляваните и управляващите, толкова и качеството на управление вероятно е по-лошо, защото правите сигнали са ясни, обаче обратните не стигат дотам, докъдето трябва. Ние смеем да кажем, че местните власти не сме близо, а сме сред хората и в повечето случаи сме в състояние да изпитаме ежедневно с всичките си сетива, включително и на гърба си това, което става долу, да се опитаме да направим по-точните анализи, и да се опитаме да управляваме по-добре, разбира се на базата и на това, което възприемаме и учим от нашите партньори от Европейския съюз в момента, и разбира се не само от тях.

Няколко думи как ние виждаме добрата администрация. Сигурно е важно тя да е компетентна, сигурно е важно да е адекватна, сигурно е важно да е бързо адаптираща се. Но като че ли е най-важно накъде е обърнато лицето на администрацията. Ако лицето е обърнато към хората, към тези, на които ние предоставяме услуги, резултатите



Колкото е по-голяма е дистанцията между управляваните и управляващите, толкова и качеството на управление вероятно е по-лошо.

са по-добри. Много често обаче лицето не е обърнато натам и тогава започват проблемите.

ГИНЬО ГАНЕВ: Накъде е обърнато? Към себе си?

КРАСИМИР МИРЕВ: Или към себе си, или по-нагоре, или встрани. Няма никакво значение. Затова казвам, че резултатите са, ако ние съумеем да обърнем лицето към хората. И това е нашият стремеж.

Ще ми се да внеса и малко оптимизъм в този разговор от това, което ние правим и то вече в немалко общини. Разбира се, към този момент имат възможност в по-широк мащаб да го реализират големите и средно големи общини. Това, което се говори за фронт офисите, за обслужване на едно гише, аз мисля, че това вече стана в доста общини по един много интелигентен начин. Ние вече започваме да мислим как да навържем в тази оптична връзка всички населени места в общината, за да можем да окажем услугата на място, вклю-

чително по електронен път. Разбира се, на всички ни е ясно, че това е един доста продължителен проблем, защото бенефициентът трябва да е оборудван, трябва да е грамотен, което невинаги го има. Смяя да твърдя, че администрациите вече имат и това оборудване, и тази грамотност.

Друг е въпросът, че там, където сме изградили такива центрове за услуги, казано най-общо, не срещаме разбирането на другите държавни администрации, за да можем да колаборираме и действително да се кооперираме и да предложим услугата на едно място. Това е възможно. Някъде сме го направили с някои институции, за да може гражданинът, като отиде на едно място, обикновено в центъра на съответната община, да си получи услугата там. Безспорно, ако всичко, за което говорим, е налице, сроковете спадат три до четири пъти, когато са реализирани.

Искам да кажа още нещо, за което ми прави впечатление, че в България почти не се говори. Става въпрос за качеството, критерии за определяне на качеството и управление на качеството на услугите, а оттам и на управлението. Защото виждате една процедура, едни процеси сега на атестации на държавните служители. По какви критерии, как стават тези работи? Защото това е изключително важно не само за този, който ще оценява, а и оценявания. Когато той има рамката и критериите и ежедневно знае какво трябва да свърши, как трябва да го свържи и да знае, че всеки ден той е оценяван, тогава нещата са по един начин. Когато в рамките на годината е атестиран един път, нещата стоят по друг начин.

В България почти не се говори. Става въпрос за качеството, критерии за определяне на качеството и управление на качеството на услугите, а оттам и на управлението.



Някои от новоприетите държави – членки на Европейския съюз, форсмажорно въведоха тези критерии и работят много упорито точно по този проблем – качество, управление на качеството, критерии. И аз мисля, че те вече излизат и започват да се маркират на

преден план. Каза се за някои от Прибалтийските републики, каза се за Ирландия. Ние много внимателно ги наблюдаваме и изучаваме техния опит. И сме убедени, че не точно и само сертификацията на общините, а по-скоро усвояването на тези критерии и след това сертификацията е един документ, който ще трябва да направи оценка на нивото и да направи допълнителни препоръки. И тук като че ли каруцата е пред коня.

Искам да завърша с това, че специално за българските общини съм оптимист, вървят с много бързи темпове. Не чакаме някой да ни каже какво трябва да направим. Разбира се, срещаме тук-там, да не каже повсеместно доста голяма съпротива, но се стараем да я преодолеем.

ДОБРОТО управление като функция на обществото

*Юри Асланов е социолог, управител на
Агенция „АФИС“.*

Юри Асланов

Аз съм привърженик на концепцията, с което искам да направя една реплика към част от посоката на досегашните дебати, че доброто управление не зависи в такава голяма степен от държавата, колкото от обществото. Опитите държавата да бъде разгледана като нещо, вън от обществото, аз смятам за дълбоко погрешна.

Също така мога да заспя залата с цифри от международни сравнения, в които аз съм участвал. Проблемът е, че хората, които мразят държавата България като относителен дял са точно толкова, колкото са хората в Германия, в Англия, и във Франция. Много хора отъждествяват държавата с Родината, което не е едно и също. Наистина във Франция много повече хора, отколкото в България, обичат Родината си. Но също толкова, колкото и в България, мразят държавата. И са точно толкова недоволни, макар и на друго ниво



Доброто управление не зависи в такава голяма степен от държавата, колкото от обществото.

или друго качество на недоволството, колкото и в България. Така че в представата на мнозинството от гражданите на всяка държава, държавата е едно неизбежно зло.

В представите на моя приятел проф. Ставрев тя е непоносимо зло. Има и такава гледна точка. Но повечето от хората смятат за разумно, че държавата има неща, в които има право да се бърка в живота на хората и това са точно определени неща. И се опитват да защитят тези норми. И има неща, в които те не биха желали държавата да присъства. Тази норма се прави много трудно. Но тя се прави от обществото. Да се снесе отговорността на народа или на гражданите от това, че те избират гадено правителство – това е крайно погрешно. Защото това правителство не идва от нищото. Институциите в държавата също не се внасят от Космоса или най-малкото от Европейския съюз. Всичко се прави от хората тук.

Ще дам само един пример. По обща оценка състоянието на здравеопазването в България е крайно незадоволително. Това се споделя еднакво от гражданите и от работещите в медицинската сфера. Тоест, от различна гледна точка има някакъв консенсус за това, че е лошо. В същото време опитът на държавата, на институциите да разтовари тежестта на държавния бюджет в този недоимък на средства, малко да облекчи това страдание от недостигащи финанси, за да направи нещо в тази област, среща неорганизиран отпор на гражданите. В какъв смисъл? Например, въведе се законова норма, че всеки гражданин задължително, а то е безплатно, трябва да мине веднъж годишно на профилактичен преглед. Шансът да се уловят някои заболявания, които впоследствие могат да станат тежки и скъпо струващи като лечение, е доста голям, ако това се прави. За миналата година в така наречената задължителна годишна профилактика, са преминали само 14% от задължително осигурените лица, което прави около 6% от всички пълнолетни граждани. Говоря само за пълнолетни граждани и вероятно данните за другите са не по-обнадеждаващи.

Имам емпирични наблюдения върху това, че много хора очакват от държавната администрация тя да бъде оператор на всички видове публични услуги. Това не само, че не е възможно, то е и опасно. От 40 по-разпространени публични услуги, по-често ползвани в обществото в България, ние се опитваме да разберем кои са най-трудно достъпните, като по трудност достъпни разбираме, че много хора искат да ги ползват, но не могат да си ги позволят, или пък просто това им струва непоносими усилия. И за моя голяма изненада в България на първо място по най-трудно достъпна услуга, се оказа киното. За половината от населението на България тя се оказва трудно достъпна, но желана услуга по комбинация от причини. На второ място обаче се оказва съдебното производство. Изключително трудно достъпна публична услуга, в която гражданите смятат, че държавата трябва да бъде оператор на тази услуга. И това не само че не е възможно, невинаги е задължително. Искам да внеса някаква революционна нотка в моя тон.

Сега държавата разпореди съвършено необмислено, няма го министъра на държавната администрация, за да го питаме защо, част от обезщетенията да се заплащат по банков път. В 1/3 от населените места въобще няма достъп до така нареченото банково обслужване в България.

И когато става дума за публични оператори, г-р Мирев ще ме подкрепи, повечето от хората чувстват много по-близо като публичен оператор общинската администрация, отколкото държавната администрация. Но трябва да признаем, че и общинската администрация се ползва с много ниска степен на доверие. От всички публични администрации, които са близо до населените места, с най-висока степен на доверие за моя голяма изненада се ползват пощите, на второ място – гарите, които са оператори на около двадесетина много разпространени публични услуги, в това число и изплащане, колетни пратки, изплащане на пенсии, на заплати, преводи – някакви неща, които аз дори съм учуден, че се правят в пощите и гарите. И пощенският служител, и гаровият чиновник се оказва, че е човек, който е добре приет, далеч по-добре приет от общинския администратор, много по-добре приет от държавния администратор. По-добре

приет дори от кръчмаря или магазинера, не че те са лошо поставени в това нещо.

Общо взето в България, и тук мога да дебатирам и в цяла Южна Европа, опитът да бъдат заменени хората с машини под формата на електронно правителство или нещо друго, са се натъквали на пасивната и неорганизирана съпротива на населението, че те искат да общуват с хора. Когато държавата или администрацията са от тях, те искат да я виждат във вид на хора, а не във вид на електронни услуги. В този случай в цяла Южна Европа е така. Така е в Гърция, така е в Италия, така е в Португалия, така е в Испания, където имаше и обратни реформи. След опитите всичко да се електронизира, имаше и връщане назад, след като се направи анализ.



Опитът да бъдат заменени хората с машини под формата на електронно правителство или нещо друго, са се натъквали на пасивната и неорганизирана съпротива на населението, че те искат да общуват с хора.

В този смисъл аз мисля, че както правилно подчерта проф. Марков, за да кажем ние добро управление, пред нас са само образци на лошо управление. Ние не можем от лошото да формулираме доброто. Ние можем да формулираме отделни инициативи и те не могат да бъдат на държавата за нещо добро, което се прави за гражданите – по-бързо и по-полезно. И по линия на такива малки неща, които излизат от обществото, а не от държавата, според мен може да се търси някакъв успех в доброто управление. То няма в никакъв случай да дойде от държавната администрация.

ПРАВОТО на добро управление и на добра администрация от гледна точка на индивидуалните права на гражданите и на гражданските организации

Иван Груйкин

*Иван Груйкин е адвокат, Българско
правно дружество.*

Елементарният опит за дефиниране на понятието “добро управление и добра администрация” води до разбирането за определен стандарт на съществуване и функциониране на системата от органите на управление на различни нива по реализирането и защитата на правата на гражданите и гарантиране на обществения интерес. Необходимостта от съществуването на такъв стандарт едва ли не се подразбира от само себе си и може би това е една от причините за инерционната презумпция за допустимостта на едно по-общо дефиниране на задълженията на държавата по отношение на качеството на (крайният резултат от) дейността на органите на управление и длъжностните лица в системата на съответните администрации.

Независимо от тези наложени се стереотипи, в правните системи на модерните демокрации, в това число и на България, съществу-

ват норми, от които може със значителна степен на конкретност да се изведе правото на добро управление и добра администрация. Чл.7 и чл.120, ал.2 от Конституцията на Република България, Законът за отговорността на държавата и общините за вреди, Законът за администрацията, Законът за държавния служител, редица устройствени закони, наличието на административно-наказателни разпоредби в редица закони, визиращи отговорността на съответните длъжностни лица в администрацията - Всички тези норми, въпреки известната хаотичност на законодателния подход - по категоричен начин възпроизвеждат идеята за конкретни качествени параметри при функционирането на системата от държавни органи от гледна точка на индивидуалните права на гражданите и гарантирането на обществения интерес.



Съществуват норми, от които може със значителна степен на конкретност да се изведе правото на добро управление и добра администрация.

Декларирането на основните права на гражданите на конституционно ниво (глава втора) и регламентирането на тяхното упражняване в текущото законодателство неизбежно предпоставя въпроса за гаранциите за спазването и реализирането им. Като гражданин и участник в различни граждански инициативи многократно съм поставял въпроси, свързани с: правото на лична свобода и неприкосновеност; правото на свободен избор и практикуване на религия; свободата на съвестта; правото на свободно изразяване на мнение; правото за търсене, получаване и разпространяване на информация; правото на сдружаване; правото на защита и др. Признавам, че като адвокат обикновено съм акцентирал върху съдебната гаранция за защитата и реализацията на посочените права. Но общото, "общият знаменател" на всички тези разнородни по своята същност индивидуални права на гражданите, което в края на краищата е поставяло и въпроса за сезирането на съдебната система, е била оценката за дейността на съответната администрация, изводът за недостатъчен стандарт в нейната дейност. Прогласените в глава втора на

Конституцията основни права на гражданите, ако мога да използвам съответната юридическа терминология, представлява материално-правната страна на въпроса за защитата и реализацията на основните граждански права, в съзвучие с изискванията на обществения интерес. Но всички тези материални права (независимо от наличието и на процесуални разпоредби в съответните специални закони), следва да бъдат съразмерно гарантирани и с процесуални гаранции за тяхната защита на конституционно ниво. По този начин възможно най-категорично би се закрепило разбирането за стандарт, от гледна точка на реалните резултати и определени качествени критерии, на практическата дейност на администрацията от всички нива.

Допълнителен аргумент за направените изводи е риторичността на въпроса дали е възможно адекватно упражняване и реализация на основните права на гражданите, без наличието на добро управление и добра администрация. Очевидно е, че задоволяване на личния и обществен интерес при упражняването на което и да е от индивидуалните граждански права е невъзможно без наличието на управленски механизми и администрация, отговарящи на определен минимум от качествени и ориентирани към практическата полезност критерии.

Опитът ми на практикуващ адвокат все повече затвърждава убеждението за илюзорността на перспективите за добро управление, без наличието на (от съображения за симетричност използвам с известна условност същото понятие) „добри граждани“. Тези две страни на единния управленски процес, независимо от институционалната и изпреварваща отговорност на държавата, са в динамично взаимодействие. Тази връзка е последица и от функционалната обусловеност на управлението от упражняването на народния суверенитет от обекта на самото управление – отделния гражданин. Оценката за държавата, системата от нейните органи и функционалните ѝ характеристики в значителна степен са функция на самото общество, на сбора и качеството от усилията на нейните граждани.

Убедеността ми в коментирания връзка “добро управление и добра администрация – добри граждани”, от една страна, и адвокатската ми практика – от друга – ме изкушават да направя и аналогия

между държавата на модерната демокрация, каквато по Конституция е и България, и една съвременна корпорация (или търговско дружество). Успешните държави в масовото съзнание все повече се отъждествяват с успешни корпорации. Неограниченият суверенитет на акционерите в една корпорация по отношение определянето, моделирането и функционирането на мениджмънта и абсолютното право на акционерите на добро управление на тяхната корпорация са органически свързани с тяхното поведение и упражняването на правата им на акционери по възможно най-добрия начин. Трудно може да се очаква успех на корпорацията и добро управление, ако акционерите са инертни, незаинтересовани, невзискателни и неразумни. Разбира се, движението на капитала, съответно – акционерното участие - днес не може да бъде национално ограничено. Но свободата на избора все по-често се практикува и при избора на правна връзка с конкретна държава. Надявам се, че все повече се заличават причините, свързани



Успешните държави в масовото съзнание все повече се отъждествяват с успешни корпорации.

с качеството на управлението, поради които през изминалите години над един милион наши сънародници смениха корпорацията, в която всички имахме по един избирателен глас. Като правило добрите – активни, взискателни, разумни и отговорни граждани – са особено заинтересовани да имат правна връзка (обусловена от гражданството) с държави, които имат отговорно, некорумпирано, практично и ефективно управление. Управление, подчинено на върховенството на закона и правата на човека, на изискванията за прозрачност, ефикасност и отчетност, даващо гаранции за гражданско участие в процесите на вземане на решения. Всички ние, като акционери в корпорацията България, сме жизнено заинтересовани нейното управление да бъде такова. Това е наше основно право, заслужаващо своята регламентация на възможно най-високо – конституционно - ниво.

ЗА НЕОБХОДИМОСТТА от фундаментална промяна във философията на доброто управление

*Г-н Юлиян Генов е бизнесмен, президент
на ProSoft.*

Юлиян Генов

Първо, искам да кажа, че напълно споделям това, което каза проф. Ставрев, че управлението у нас не е просто лошо, а е унизително лошо. И смятам, че добро управление в България може да има, ако има фундаментална промяна във философията на управлението. Това, което е заложено и в самото мото на днешния форум. Тоест, ако има отказване от командно административния подход и от изискване на подчинение от поданиците в държавата, към създаване на свободно и охраняемо пространство, в което гражданите да си развият инициативите и да могат да печелят за себе си, а оттам и да хранят чиновниците.

В този смисъл аз ще изкажа една еретична мисъл, че доброто управление ражда гражданското общество, а не обратно. Ще кажете вие: това е като кокошката и яйцето и аз ще ви отговоря така.



Добро управление в България може да има, ако има фундаментална промяна във философията на управлението.

При Хитлер, Франко, Мусолини, Сталин къде беше гражданското общество? – В Гулак, в Освиенцим, в Ловеч, където искате, само не и като коректив на управлението. Така че аз смея да твърдя, че по исторически причини институцията на Омбудсмана в България, първо, е чужда на българската култура. И благодарение на това, че ние осъзнамо или не се стремяхме към Европейския съюз, те ни я наложиха. Тя доста трудно стартира и това е също индикативно затова, че тя е чужда на нашата култура, в която налягането на парцалите е основна културна черта. Затова пък тя е толкова по-необходима. Ако, примерно в Англия в тази институция работят пет човека, то в България трябва да работят най-малко 500, за да може да се противопоставят на властимащите, които, които и да са те, в момента, в който се качат на престола, искат да управляват. Не да служат на обществото, а да управляват.

Затова, когато у нас политиците говорят за ролята и отговорността на гражданското общество, на мен това ми звучи твърде лицемерно. Всички политици от Освобождението насам, макар и в



Доброто управление ражда гражданското общество, а не обратно.

различна степен, са изхождали от презумпцията, че по-лесно е да се управляват хора, които не се чувстват равни на управляващите, хора, които нямат нито самочувствието, нито смелостта да заемат гражданска позиция и да поставят под въпрос действията на управляващите. Тоест хора, които предпочитат да си налягат парцалите. И смея да твърдя, че всички управници у нас, къде по-рафинирано, къде не, са се грижили да бъде култивиран и възпроизвеждан този манталитет.

И аз, преди да завърша, ще дам един пример със себе си. През 1994 г. имах неблагоприятното публично да обвиня правителството в лъжа

по повод на това, че България беше вече подписала предприсъединителните спогодби с Европейския съюз, по силата на които, между другото, имаше една дебела небесно синя книга, в която бяха записани всички тарифи на мита и други такси, които трябваше да се хармо-

Когато у нас политиците говорят за ролята и отговорността на гражданското общество, на мен това ми звучи твърде лицемерно.

”

низират с европейските постепенно. И тъй като мен този въпрос ме засягаше лично, месец след като беше подписан този документ и беше влязъл в сила, митницата продължаваше да си събира старите мита. По онова време беше достатъчно само да кажа „А“ и най-малко 15 души журналисти се събираха около мен, нямаше нужда да организирам пресконференция. И всички писаха веднага, а „24 часа“ ми оказа честта (първа и последна в моя живот) на първа страница, под главата да напише „Юлиан Генов обвинява правителството в лъжа“.

Какво последва от това нещо? Двама министри – един финансов, и един търговски, се хванали за реверите, защото финансовият не бил разчел липсата на тези приходи, а търговският подписал спогодбата.

Какво последва за мен от това? Три-четири дни след тази публикация се оказа, че аз съм пребил бременна жена с бухалка. Всички вестници на първа страница, в телевизията – новината на деня... Съсипаха ми живота. Ето по този начин се култивира налягането на парцалите. И когато сутрин от време навреме гледам БТВ и виждам това момиче Ана Цолова, която партнира на Бареков, си спомням, че тя беше единствената, която на следващия ден отиде да интервюира тази жена и тя каза, че аз съм минал на три метра от нея и въобще не съм я доближавал, въобще не съм говорил с нея и не съм я бил. Но това се чу само веднъж. А пресцентъра на Министерството на вътрешните работи е звънял по пет пъти на ден на вестниците и на телевизията, докато го напишат. И съжалявам, че има давност, иначе и аз, като вашата жена, господин Ставрев, щях да съдя България. Защото и десет живота да живея, никои няма да ми върне опетненото име.

Ето затова трябва да има защита на индивида от държавата и тя у нас е по-необходима от всякаква друга страна – членка на Европейския съюз.

АДВОКАТЪТ като медиатор в осъществяването на доброто управление

Иван Панев

Г-н Иван Панев е адвокат във Франция.

Благодаря Ви за поканата, защото смятам, че е желателно един адвокат да вземе отношение по тези теми, защото, уважаеми дами и господа, когато чета доклада на Омбудсмана, разбирам, че ролята на адвоката наистина е на първо място, за да се избегнат тези дефекти, недостатъци и пречки в развитието на живота на държавата.

Знаем, че журналистите и адвокатите могат да бъдат добри свидетели и добри броячи на грешките на държавния апарат. Така че мисля, че една от ролите на един омбудсман ще бъде да ползват повече една адвокатура и може би да промени мнението и поведението на държавния апарат спрямо адвокатите. Защото мина тази епоха, когато един адвокат се считаше само за помощник в граждански дела, в наказателни дела. Днес едно развито общество по пътя на Европейския съюз, едно търсене на инвестиции, на развитие на култура изисква информация. И днес чухме, че хората трябва да си търсят правата. А как ще ги намерят, ако един адвокат не е до тях, за да им покаже един по-лесен път, който те по принцип не могат да намерят сами, независимо от тяхното ниво на култура, независимо от тяхното място в обществото.

Така че очевидно в сложни случаи, както случаят, за който говорихме по-рано – нашите медици в Либия, или в много по-прости случаи в ежедневиия живот на всеки гражданин, че мястото на адвоката би трябвало да е много по-близо до гражданина, и така може би господин професоре, Конституцията ще бъде по-добре позната от самия гражданин и той няма да се чуди как да си намери правата.

Днес е лесно това да се каже, защото адвокатската професия е стара и традиционна в България, обаче мястото на адвоката не е достатъчно развито в самата страна. Така че информацията наистина е належаща за гражданина и една държава, едно електронно правителство и едно нормално правителство би трябвало да ползва услугите, които са в гражданското общество, тоест в медиите, и свободните професии, като част от това общество. И, за да се разцепи тази стена между държавата и гражданите, които са тези, които трябва да слушат и да маршируват.

Ето няколко думи, които след тези разговори, които чух днес, показват, че имаме да извървим още доста голям път, за да стигнем до едно по-развито общество и да не забравяме, че тези стъпки не са хич трудни, тъй като говорим за проблеми, услуги, задачи, които се намират в ежедневиия живот на хората, независимо на какво ниво, независимо в какво обстоятелство те се намират.

Засегнахме защитата и достъпа до защитата. Това естествено е един основен проблем за всяка модерна държава – как гражданинът, дори без пари, може да ползва защитника си. Засегнахме информацията – как гражданинът трябва да придобие информацията и да си знае правата. Желателно е да засегнем и развитието на достъпа до тази информация. И мисля, че тук чухме някакви насоки, стига годишно,



Един основен проблем за всяка модерна държава – как гражданинът, дори без пари, може да ползва защитника си.

тъй като силата на един Омбудсман е да си публикува един годишен доклад, годишно да се следи година след година развитието на тези стъпки, за да се повери по един много естествен и лесен начин успехът в този достъп.

ДОБРОТО управление като правилна законодателна дейност

*Александър Джеров е професор по право,
народен представител в VII ВНС, 36, 37 и
38-то НС, зам-председател на 38-то НС.*

Александър Джеров

На първо място трябва да благодарим на Националния омбудсман за тази дискусия по един много важен и основен въпрос – този за доброто управление.

В същност тук се допираме до едно основно право на гражданите на всяка една държава – тя да им гарантира една сигурност и едно спокойствие, да им гарантира едно добро поведение на администрацията. И ако поставим този въпрос на принципна основа, отново тангуираме до правата на човека, на гражданина, които са му осигурени от нормите на нашата Конституция и от основните принципи в Евросъюза..

Бившият член на Конституционния съд на Германия Паул Кирххов в своя труд “Върнете на гражданите тяхната държава” се връща към една стара приказка.

Някога хората живеели щастливо и доволно в своята страна, докато техните врагове не добили голяма сила. Тогава намерили една хигра, която поела задължението да защитава техните права. Първоначално всичко вървяло много добре, но постепенно хиграта предала своите претенции. Първоначално те били свързани с нуждата от храна. Но в течение на времето хиграта обяснила, че има много глави, които трябва да бъдат добре нахранени. Но тъй като враговете растели, хиграта поускала още по-добро хранене на многото глави. Стигнало се е то колизия между нея и хората, в резултат на която се сключил договор с необходимите клаузи. Но хиграта почнала да не спазва задълженията си. При възражението на хората, тя обяснила, че точно така трябва да се интерпретират клаузите на договора. И понеже хиграта била твърде силна и мощна, оплакванията на хората не били зачетени. Гражданите се почувствали измамени, но те не могли вече да се освободят от тази хигра, тъй като тя била заела съответното пространство и нейното изгонване било невъзможно.

По такъв начин тази легенда определила началото на държавата.

Двете теми – доброто управление и добрата администрация трябва да се разглеждат поотделно. Те могат да бъдат обсъждани принципно, или теоретично, но могат да бъдат обсъдени и в конкретика, спрямо съвременното положение в нашата държава.

Принципната постановка на въпроса за добро управление много добре бе развита от министър Калфин. В своето изказване той посочи жалоните на този проблем съвсем точно. И дадената от него постановка може да бъде само доразвита и детайлизирана.

Доброто управление не е фикция, не е нещо което е налице веднъж за винаги, не е статично положение. Държавата се развива, правата на гражданите също така. Изискванията растат. Поради това, според мен, основното което е свързано с доброто управление е правилната законодателна дейност на всяка държава. За да има добро управление, следва да бъдат гласувани такива закони, които да отговарят на принципите на демократичната държава, да съдържат норми, които да имат точен израз, без двусмислие, да не се променят непрекъснато, да не дават прекалено големи права на администраци-

ята в ущърб на гражданите. Със законите трябва да се гарантират правата на гражданите. Не трябва да се дава възможност на администрацията да тълкува свободно правните норми, поради което те трябва да бъдат с точен израз. Нормите в отделните закони не

За да има добро управление, следва да бъдат гласувани такива закони, които да отговарят на принципите на демократичната държава



трябва да бъдат в противоречие една с друга, тъй като по този начин ще се създаде неблагоприятна обстановка при прилагането им.

Не на второ място доброто управление е свързано и с доброто правораздаване, което е една от трите функции на съвременната държава. Във всяка държава има много спорове между отделните правни субекти. Извършват се много престъпления, с които се нарушават основни права на гражданите. Нарушава се правото на сигурност.

Тези въпроси опират в правораздаването. За да има добро управление следва съдебните органи да бъдат на местото си. Тук става въпрос не само за бързина в гражданското и административното правораздаване, но и за обективност на съдиите и неразграничаване на гражданите по каквито и да било признаци. Когато гражданите знаят, че могат да разчитат на съдебната система при нарушаване на техните законни права, те имат впечатление, че е налице едно добро управление. Недопустимо е в държавата престъпниците да се разхождат спокойно по улиците, а гражданите да трябва сами да се охраняват. Точно това е противовес с доброто управление.

И на последно място, когато говорим за добро или лошо управление визираме дейността и на изпълнителната власт на една държава, тъй като тя е пряко свързано в своята функция с правата и задълженията на гражданите и другите правни субекти. Тук неминуемо идва въпроса за това, че всяко правителство трябва да мисли и да действа в отделните сфери, за да се получи като баланс от дейността на отделните министерства добрия резултат. Анти на доброто управление е подкупността на управляващите. Когато начело на една държава стоят хора, които мислят само за собственото и

на близките си благодетелстване, в никакъв случай не може да се говори за “добро управление”.

Трябва да се отбележи, че идеална държава с идеално управление не може да съществува. Държавата и управлението се изграждат от хора, които притежават не само добродетели, но и минусови качества. И когато минусовите качества надделят при законотворчеството, при упражняване на съдебната власт, при управлението на страната от изпълнителната власт, тогава вече не може да се говори за добро управление.

От това следва, че ръководството на една държава, основните институции в държавата трябва да се стремят към едно добро управление, доколкото от обективна гледна точка то може да е налице. В същност, стремежът на всяко управление трябва да бъде то да се усъвършенства, за да може да се върви към едно действително “добро управление”. Пак подчертавам, че в никоя държава няма идеално управление. Стремежът към него трябва да бъде целта на всички управляващи. Те трябва да знаят, че колкото по-добро е едно управление, толкова по-добре живеят гражданите, толкова по-добре са задоволени и гарантирани техните права, по-добре се чувстват и управляващите.

Принципната постановка за добра администрация също така следва да се обсъди на базата на гореказаното.

Администрацията е местото, в което гражданите отнасят своите въпроси, своите молби, своите нужди. Това означава, че цялата администрация на една държава трябва да бъде осъзната със своите задължения. Задължително условия за добра администрация е да прилага точно и стриктно правните норми, да зачита правата на гражданите, да ги третира еднакво, независимо от техния пол, здраве, политическа принадлежност, възраст и др.

При добрата администрация се иска необходимата култура, възпитание, познаване на правните норми, уважение към гражданите.

Добрата администрация трябва да следи за точното спазване на правните норми от всички граждани. Тя следва да създаде такива механизми, които да позволяват да бъдат бързо санкционирани нарушителите на правния и обществен ред, независимо от това кой е

нарушителят. Става дума за еднaквo третиране на всички нарушители, като санкцията ще зависи единствено и само от степента на нарушението.

Нека да не подценяваме и факта, че когато се говори за добра администрация, става дума за една двупосочна дейност. Добрата администрация изисква и добри и нормално мислещи граждани. Следователно, когато е налице един двупосочен процес, следва да се изследват и двете страни, а не само да се поставят изисквания към едната страна, като се пропуска и другата страна в обществено и правно отношение. Тук стои въпроса за възпитанието на обществото, което трябва "доброто управление" да създава в своите граждани. А за да е налице такава дейност, "доброто управление" следва да осъзнае и тези свои задължения.

Въпросите могат да бъдат обсъдени и с оглед конкретното положение в нашата страна.

За да имаме България добро управление, трябва управляващите да имат за цел, да създадат едно добро управление, което да бъде непрекъснато подобрявано и усъвършенствано. Когато такъв стремеж не е налице ще имаме именно положението, което съществува у нас.

Трудно е да характеризираме съвременната българска държава като "добро управление". След като отрицателните характеристики категорично надхвърлят положителните, не би могло да се говори въобще за нормално управление.

На първо място гласуваните у нас закони са с неточен и неправилен израз. Те търпят най-различни тълкувания именно поради това. Също така липсва стабилно законодателство, като много са примерите, когато се обнародва един текст, а даже след една седмица се обявява неговото изменение. Правят се изменения в закони или се гласува закон в полза на дадено лице или в полза на група приближени към властта. Случаят с "Ванко 1" не е единствен. При това положение трудно може даже един квалифициран юрист да е в течение на действащите в момента правни норми.

Много от правните норми, които са алогични, се обосновават с думите "така е в Европа". Това е един мотив, който не може да се провери и докаже.

Да не говорим за функцията "правораздаване". Всеки български гражданин би могъл да вземе отношение по този въпрос и характеристиката на правната система ще бъде отрицателна. Много години говорим, че опасните престъпници са на свобода, те не се преследват. Преследват се онези, които са извършили някакво гребно криминално деяние. И когато бъде убит някой, веднага МВР съобщава, че неговата биография е известна че той е човек с дебело криминално досие, с няколко престъпления и въпреки това той не е съден. .

В този смисъл изказването на министъра на администрацията съдържаше общи думи, с невярна трактовка на положението, с много хвалебствия, които не са налице. Като имаме предвид положението в България, електронните подписи и правителство са най-неважното в този момент. Нека да не забравяме, че администрацията има толкова много дългове към гражданите си, поради което изказването на г-н Василев звучеше толкова абстрактно и неточно. То показва, че ръководството на държавата е твърде далеч от онова, за което става дума в темата на нашето събиране. Явно е, че когато едно лице стои на високо в държавната йерархия, то се откъсва от действителността и живее в свои свят, който е илюзорен.

Бих съпоставил изказването на г-н Василев с това на проф. Стойчев. Докато професорът направи едно точно и изпълнено с примери изказване, което характеризира положението у нас, абстрактните и неверни хвалебствия просто нямат никакво място в дискусията. И все пак, на дискусията бяха събрани хора от елита на обществото, хора с име и обществено положение и пред тях не може да се говорят неверни неща.

И накрая отново трябва да отбележа не само моето впечатление, но и на другите участващи, че обсъжданата тема бе много актуална и ако продължи Националният омбудсман в същата посока, това ще бъде от голяма полза за България и ще покаже на света и в европейската общност че в България имаме един мислещ елит, далеч от този на управляващите.

...КОГАТО се създава нова норма

Светлана Найденова е одитор, член на ИДЕС.

Светлана Найденова

Един от възможните подходи към доброто управление е да се предотвратяват лошите практики още в процеса на самото създаване на законовата норма. Изглежда банална максимата, че е добре седем пъти да се мери и веднъж да се реже, но на практика често трябва да преодолееме проблеми, които са възникнали въз основа на прибързаното, самонадеяно „рязане“ преди обектът, подлежащ на моделиране да е премислен, ако не седем пъти, поне достатъчно спокойно и при това съвместно с експертното мнение, чиято дейност се предвижда да бъде формирана.

Това иносказателно изречение може да бъде разчетено в редица случаи на недомислени закони, разпоредби и пр. решения, които засягат с действието си цели сектори в обществото, влияят върху живота и дейността на големи групи хора, влизат във взаимодействие

с действащата нормативна уредба и понякога вместо очакваната хармония, творят хаос. Даденото изказване има предвид да повдигне въпроса за „кабинетните закони“, които понякога просто изненадват общностите, чиято дейност и живот пряко засягат или пък когато са създадени така, че още с появата си на бял свят, се нуждаят от тълкуване, указание, уточнение и оставят възможност за интерпретация. Азбучна истина е, че един закон трябва да бъде ясен, еднозначен, неутрален и справедлив. Един от пътищата за това е да борави с точния инструментариум, език и понятия на областта, която се е захванал да регулира.

Поводът за тези думи в конкретния случай взимам от тясно професионалната дейност на финансовите отношения. Работата на счетоводителите и одиторите е толкова конкретна, международно и национално стандартизирана, че в нея има много малко възможности и свободно поле за произволна словесност и кабинетно регулиране.

ГРАНИЦАТА между доброто и лошото управление – гледна точка на бизнеса към опасната имитация на добро управление

Теодор Дечев е изпълнителен секретар на Съюза за стопанска инициатива, зам. министър на труда и социалната политика (1998-2001).

Теодор Дечев

Уважаем господин президент, уважаеми участници в днешната дискусия! Аз изпитах истинско удоволствие от експозетата на проф. Танев и проф. Ставрев. Единият ни показа на картина доброто управление, другият илюстрира метафоричността на това понятие. Аз, понеже имам малко математическо образование, бих казал, че това е като една симпатична крива, както хиперболата. Знаете, че тази крива се опитва да се допре до една крива и дори в безкрайността не го прави така. И доброто управление е нещо, което може да се стремим към него безкрайно и винаги в крайна сметка в него ще има някакъв кусур.

Но, ако излезем от идеалната сфера на асимптотичния процес, бих казал, че има няколко неща, които можем да направим точно в сферата на доброто управление и то със силата точно на граж-

данските организации.

Едното нещо е, доколкото изобщо в България съществува такова понятие „обществено мнение“ и доколкото медиите, които вече отсъстват, в някои случаи не изпълняват служински функции, да се пресичат със силата на публичността така наречените законни злоупотреби. И понеже, за да е взел човек накрая на дискусията гумата, трябва да каже нещо конкретно илюстративно, аз ще дам пример за флагрантна законна злоупотреба, която е в пълно съгласие с всички нормативни изисквания, които съществуват в България. Това е примерът как чрез оперирането с един лицензионен режим може да се създаде напълно неестествен монопол. А в България естествените монополи са обект на обществената ненавист. Ние мразим парното, мразим електрификацията, мразим водоснабдяването. Има даже един виц:

- „Ало, електричното ли е?
- Не, парното.
- И на Вас....“ и т.н.

Оказва се, че един министър може да създаде неестествен монопол просто местейки една папка нагоре-надолу в една купчина на чакащите. Примерът е от Министерството на околната среда и водите. Съгласно българското законодателство, което е перфектно хармонизирано европейско законодателство, съответната директива е транспонирана, хармонизирана и не знам какво още направена, се знае, примерно, че в България така наречения електронен скрап трябва да бъде събиран от специализирани дружества. В този случай вносителите, производителите и пр. се освобождават от продуктова такса. Ако те нямат договор с такова дружество, те просто трябва да плащат една продуктова такса от 10% на държавата.

На какво сме свидетели? Свидетели сме на нещо елементарно. Може би вече повече от година само едно дружество има лиценз. Други, някои, от които бих казал сериозни дружества, качат за лиценз. Занимават заместник-министри, занимават министъра, занимават министър-председателя. Министър-председателят лично се интересува от този проблем и въпреки това папката по чуден начин от най-горе минава най-отдолу. Пак отгоре – най-долу. И така в край-

на сметка сме свидетели на това, че агентурата на единствената такава фирма, която оперира в България, ходи от предприятие в предприятие и съвсем искрено казва:

„- Абе, не се занимавайте с тези, другите.

- Ама, ние – казват – там сме акционери.

- Абе, няма значение. Пак няма да ви дадат лиценз”.

Нали разбирате в една пазарна икономика, в един такъв сравнително доходен отрасъл, когато вие осигурите на някого възможността монополно да присъства на пазара в продължение на повече от 12 месеца, какво е това – това е деформация на пазара, това е тотална злоупотреба, но при пълно спазване на нормативните изисквания, защото си има процедура. И един ден преди да изтече някакъв технологичен срок, ти връщат папката и казват:

„- Абе, дайте пак още една информация”.

- Ама тази информация вие вече сте ни я искали.

- Ами, нищо. Дайте я пак.”

Това е във връзка с встъпителните слова, което се произнесоха.

Примерът е изключително акутен, но лошото е, че има и друг такъв. По подобен начин се създаде неестественият монопол на дружествата, които преработват стари автомобили. Сякаш от една матрица са vadени, може би защото са в едно и също ведомство.

Повече няма да говоря, защото някой ще помисли, че това е някакъв призив за кабинетна криза или за смяна на министър, или нападък срещу конкретна политическа сила. Няма такова нещо. Просто това е един пример на, бих казал, лоша администрация. Господин Ганев знае, че общо взето ние сме попрочели Закона за омбудсмана и скоро ще му донесем папка. Както сме го правили вече неведнъж.

Второто нещо, което исках да кажа днес, е, че ние понякога разсъждаваме шаблонно и винаги се нахвърляме върху обичайните заподозрени. Обичайните заподозрени това е държавната администрация. Те са враг. Те са тези, които ни тормозят, тези, които мачкат бизнеса. Я да видим дали пък обичайните заподозрени са най-лошите.

Изследване на Стопанската камара, наши колеги, които ние дълбоко уважаваме, показва, че в областта на регулативните режими в страната има законови условия, ще се извиня, ако сбъркам с плюс

минус един брой, но сигурно има законни основания да се въведат 54 регулативни режима. Държавата е въвела 53. Тоест, тя с нищо не е надвишила своите прерогативи. Тя се е движила точно, стриктно в коловоза на нейните правомощия. За сметка на това обаче българското законодателство казва, че регулативни режими не могат да се въвеждат другояче, освен с нарочен закон. И аз казвам това именно, защото тук е дълбоко уважаваният от мен председател на Националното сдружение на общините. Общините са абсолютни рекордьори по незаконно въвеждане на регулативни режими, според както на тях им харесва. Числото е трицифрено и уверено върви към четирицифрено.

И когато ние отидем да говорим с народните представители или с изпълнителната власт, те казват: „Направете нещо, оспорете го по съдебен ред.“ Ами, какво искате – да направим криза в съдебната система, да погадем наведнъж 100 иска срещу 100 регулативни режими едновременно във Върховния административен съд ли? Те ще помислят, че правим саботаж на съдебната система. Но може би това е пътят. Не знам.

Още един пример. За съжаление тук и държавната администрация се представя в подобна насока, но пак общините са по-добрите. Става дума за понятието „такса“. Какво значи такса? Това е нещо, което плащаме, за да се покрият разноските по дадена услуга. Появява се един кмет, с който лично аз дълбоко се съобразявам, най-малкото защото той отговаря на исконно българския архетип хайдутин, народен закрилник, и казва:

„- Аз сега ще увелича 40 пъти, примерно, таксата за издаване на разрешение за строеж.

- Моля? Защо? Паусът ли стана по-скъп или ги издават върху платинено фолио, или какво?

- Не – казва – аз трябва да финансирам ремонта на тротоарите.

- Направете самооблагане бе, господин кмете! Да вземе всички софиянци да решим, че ще се самооблагаме доброволно, но недейте таксата да обръщате.“

И тук искам да завърша с една благодарност към Омбудсмана. Имаше един такъв пак христоматиен пример на заобикаляне на Закона

за обществените поръчки, на доста злокачествена корупция, случаят с прословутото дружество „Омонит“. В нашата практика на Съюза за стопанска инициатива това е първият случай, когато действително постигнахме някакъв резултат. Това беше с помощта на Омбудсмана, който след едно доста продължително, за сметка на това много компетентно разследване, констатира действително, че са извършени едни много тежки нарушения. Това повлече една поредица по веригата и даже прочетохме, че в края на февруари Комисията за борба с корупцията в Народното събрание е взела решение да сезира Съвета по законодателството точно на база на заключенията на Омбудсмана, за което аз лично му благодаря много.

Фирмата „Омонит“ толкова много не ни благодари. Някой спомена одеве за репресиите. Ами, аз четири месеца се разхождах по съдилищата с моите антикорупционни деяния. Имам една колежка, която има четири дела за клевета от общински съветници от Перник. Но в крайна сметка, ако искаме нещо да правим, то няма друг начин. И това е този, който беше описан.

Отново благодаря на Националния Омбудсман за всичко, което е направил до момента и го уверявам, че ще продължаваме.

ПОЛЕМИЧНО за генезиса на институцията на омбудсмана в България и за контрола като елемент на доброто управление

Мария Йорданова е ръководител на Правната програма на Центъра за изследване на демокрацията.

Мария Йорданова

Доколкото имам непосредствени впечатления от трудния и дълъг път, който бе извървян за въвеждане на институцията Омбудсман в България, а също така и за въвеждане на електронни услуги, ще си позволя в дискуссионен план да изразя несъгласие с две изразени тук становища.

Първото, че Омбудсманът, тъй като е чужда за българския менталитет институция, е наложена отвън. Да, чужда е наистина, но мисля, че тя е едно от малкото нововъведения, която не е наложена отвън. В редица редовни доклади на Европейската комисия само се отбелязваше, че България няма институция от типа на Омбудсмана, но изрично изискване на мен не ми е известно да е поставено. По-скоро това беше едно изискване на гражданското общество и нашата институция и нашата организация беше въввлечена от самото нача-

ло в работа по популяризиране на този механизъм, на този външен за администрацията механизъм за контрол. Заедно с много други неправителствени организации, тук господин Владислав Славов би могъл да потвърди, и Съюза на юристите действително това беше една идея, отстоявана от гражданското общество и с доста голямо нежелание разглеждана от две последователни народни събрания.

В крайна сметка тази идея си проби път и това е една от оптимистичните нотки, която може да прозвучи в нашата дискусия, че тази институция я има и поставя на дискусия такъв важен въпрос като доброто управление.

Това, което бих искала да кажа, е, че действително управляващите се съпротивляват доста упорито на всяка възможност за допълнителен контрол върху техните действия. И за мен това е обяснението за това забавено въвеждане на институцията Омбудсман в България.



Управляващите се съпротивляват доста упорито на всяка възможност за допълнителен контрол върху техните действия.

Вторият въпрос, по който искам да взема отношение, е електронните услуги. Бих си служила само с това понятие, защото мисля, че сме още доста далеч от електронно правителство. По-точното по мое мнение би било да се нарича електронно управление.

За електронните услуги действително в този случай може да се говори за поставени отвън изисквания и за поети от България ангажменти. И според мен е много важно разширяването на диапазона от такива услуги именно от гледна точка на по-доброто административно обслужване и за намаляване на корупционните практики. И не бих приела възгледа, че южняшкият ни темперамент или южняшката природа на нашата нация е причина за бавното и трудно установяване и въвеждане на тези услуги. Вероятно има влияние и това и примерът с Гърция, Португалия и Испания има почва, но аз си мисля, че това е също друг пример. Дори, когато отвън се налага дадено изискване, дори когато има поети ангажменти, пак по причина на

нежелание за по-голяма прозрачност, бързина и липса на възможност за нерегламентирани отношения във връзка с предоставянето на административни услуги, е причина забавното въвеждане на тези услуги.

Защото ние чухме тук много оптимистични становища за това колко електронни подписа са продадени. Аз също имам от три години, но питам за какво да го използвам? Предлагат се само три или четири услуги, въпреки че беше обещано до членството да имаме 25 електронни услуги. Колегата от „Отворено общество“ спомена, че дори подаването на данъчна декларация по електронен път е по-трудно, отколкото на хартия.

Така че не мисля да си обясняваме всичко само с националния характер или с манталитета ни, а по-скоро действително с нежеланието както на управляващите, така и на различните администрации да бъдат контролирани. В случая не мисля, че гражданите имат такова голямо желание да висят по опашки и да контактуват лице в лице с администрациите. По-скоро някои представители на администрациите имат това желание в защита на някакви техни лични интереси.

Работата на Омбудсмана е именно в това – да подпомага доброто обслужване. А с по-доброто обслужване ще се приближим и до някаква по-висока степен в реализация на тази метафора, за която вече стана дума – добро управление.

ДОБРОТО управление и правозащитната дейност

Михаил Екимджиев е адвокат, председател на Асоциацията за европейска интеграция и права на човека.

Михаил Екимджиев

Преди Всичко бих желал да изкажа възхищението си от формата на тази среща. Като че ли не си спомням друг път да съм присъствал на място, където да се разменят толкова различни гледни точки. При това ерудиран, при това безусловно компетентни. И като че ли именно този плурализъм както на мнения, така и на гледни точки, тук имаше социологически, юридически, математически, като че ли той е най-добрият пример как трябва да функционира едно наистина демократично гражданско общество.

За мен като че ли най-провокативен беше въпросът дали добрите хора определят доброто управление или обратно. Доколкото си спомням, още Хегел беше казал, че гражданското общество определя държавата. Преведено на езика, на който тук се опитваме да говорим, това като че ли би могло да се интерпретира като: „Добрите

хора определят доброто управление“. Но безусловно е налице една диалектика, една двустранна връзка между взаимодействията на гражданското общество и администрацията, макар тя някак си пряко или индиректно да е излъчена от него.



Хегел беше казал, че гражданското общество определя държавата.

Затова бих искал съвсем в рамките на една импровизация да насоча вниманието Ви към това как държавата не съдейства на добрите хора да бъдат един неин достоен коректив, да подпомагат развитието и на държавата като част от демократичното общество. Става въпрос конкретно за някои закони и законопроекти, които ограничават правата на гражданите да въздействат върху управлението и по този начин да го хуманизират, да го очовечават, да го подобряват. Така например в новия Административно-процесуален кодекс, който е в сила в своята пълнота едва от 1 март т.г. са налице разпоредби, ограничаващи възможността на гражданите и на гражданските сдружения да атакуват подзаконови нормативни актове.

На първо място, ограничава се кръгът на тези сдружения, като се въвежда някакво странно изискване за конкретен правен интерес. Тоест, само лице, което е непосредствено засегнато от действието на даден подзаконов акт, може да сезира Върховния административен съд и да иска неговата отмяна. Това е едно драматично отстъпление от съществуващия правозащитен стандарт, който самият Върховен административен съд, в съответствие с Конституцията, беше възприел досега в своята дейност.

На второ място, въвежда се заплахата за гражданите и организациите, които атакуват административни актове. Става въпрос и за подзаконови административни актове, и за индивидуални административни актове, дори за тези, които водят дела по Закона за отговорността на държавата, да заплаща адвокатските възнаграждения на администрацията, на тези юристи на администрацията, на които така или иначе се плаща по силата на трудово правоотношение.

Тоест, като Дамоклев меч виси една административна процесуална

цензура, която вече е на път да се осъществи. Именно заради това аз благодаря на Омбудсмана, че сезира Конституционния съд с тези според мен откровено противоконституционни и архаични, несъответстващи на общественото развитие текстове и се надявам, че Конституционният съд ще се окаже на нивото на обществените очаквания, както досега за съжаление невинаги е бил, и ще постанови едно разумно решение в съответствие с европейската ориентация на България и в областта на правото.

Налице са опити да се ограничава и достъпът до обществена информация на граждани.



Налице са опити да се ограничава и достъпът до обществена информация на граждани. В сила е един законопроект, който буквално преди няколко дни излезе, който допълнително въвежда цензура и дава възможност на администрацията да отказва искана от гражданите информация. Така че не може да има добра държава и добро управление тогава, когато самата държава със скърцане на зъби и съпротива не позволява на гражданите да подобряват нейното функциониране.

Това бих желал да споделя с вас като много противоречиви тенденции в нашето развитие. И дано институциите и най-вече конституционният съд, на който предстои да вземе решение най-скоро, наистина да се окаже един надежден коректив срещу тези законодателни според мен патологии.

ИНФОРМИРАНост И АНГАЖИРАНост – основни принципи в осъществяването на доброто управление

Мария Серкеджиева е адвокат, председател на Сдружение „Евроинтеграция“, зам. министър на правосъдието (1997-2001).

Мария Серкеджиева

Много е трудно да се изказваш почти последен. Аз нямам претенциите да давам финален акорд на дебата, но ще приема това предизвикателство с удоволствие.

В началото не бях убедена много, че бих искала да се изкажа и че ще мога да дам някакъв свой съществен принос в тези изказвания, но в края бих искала да дам няколко ключови гуми, върху които според мен трябва да акцентуваме, когато говорим за добро управление.

Доброто управление, жалко, че вече го няма уважания проф. Марков, разбира се, че сме далеч все още от него. Доброто управление именно като политика на съгласие и на баланс, на равновесие в осъществяването на действията между тримата актьори, между бизнеса, между държавата и между гражданското общество – все още сме далеч от него. Но, за да може изобщо то да не остане никаква

химера, според мен трябва да акцентираме върху две основни ключови думи, а именно, първо - информираност, и второ - ангажираност.



Трябва да акцентираме върху две основни ключови думи, а именно, първо - информираност, и второ - ангажираност.

Аз също смятам, че нямаме никакво основание ние да се изключваме и да се поставяме само в ролята на критикуващи недостатъците на нашето управление, недостатъците на политиката или пък само на политиците и да чакаме някой друг привнесен, довнесен от чужда среда да опита да коригира тези недостатъци. Двата основни фактора, които могат да ни попречат изобщо да видим някога и да преживеем някога доброто управление, са именно липсата на информираност и липсата на ангажираност.

Колегата Славоу спомена за желанието на неправителствените организации да участват в разработването на проекти, да няма толкова болезнената за нас тема връщане на пари по неуسوени европейски фондове.

Виждате какво показват анализите. Почти всички неправителствени организации, 3/4 от тях са безкрайно заинтересовани и искат да участват в усвояването на средствата по европейските структурни фондове. И 1/4 също смятат, че могат да намерят поле за изява в тази област. Обаче, нека да не забравяме, че неправителствените организации съвсем не са бенефициенти по европейските структурни фондове. Самият факт, че те си поставят такива задачи и имат такива възжеления, означава, че неправителствените организации не са достатъчно информирани. И информационното затъмнение се оказва един от основните проблеми в областта на доброто управление. Не може някой, който не е добре информиран, да си постави ясни, точни цели или пък да участва със свой съществен принос в някакви процеси.



Информационното затъмнение се оказва един от основните проблеми в областта на доброто управление.

Само 37% от бизнеса казват, че искат да се възползват от възможностите на европейските структурни фондове. Ето, отново липсата на информираност. Основните бенефициенти по европейските структурни фондове, това са бизнесът и общините, а не неправителствените организации, колкото и много да ни се иска, защото аз също говоря като гражданин и като участник в неправителствени организации – в сдружение „Евроинтеграция“ и в сдружение „Медиатор“.

И втората реплика по отношение на публично частното партньорство, което тук можем да отворим, е именно за отговорността и грижата на държавата за това партньорство.

Колегата Славов повдигна въпроса колко пъти неправителствените организации са участвали в законотворческия процес. Да, аз мога да кажа, че съм участвала. Участвах като представител на сдружение „Медиатор“ в създаването на Закона за медиацията. И какво става? Разбира се, държавата е зад нас в лицето на Министерството на правосъдието, но ние чуваме: „Изцяло Ви подкрепяме, но нямаме пари. Работете. Моля Ви, разчитаме на Вас“.

Добре, ние работихме, държавата в лицето на Министерството на правосъдието можеше да разчита на нас. Основните разходи даже и за нашите събирания, не става въпрос за хонорари, но къде да се съберем, какви да бъдат елементарните разходи по разпространението даже на материалите и на тези проекти, които бяхме изготвили, няма да се смеете много, нали, бяха поети от кой мислите? От Американската асоциация за развитие и нейната инициатива за Югоизточна Европа. Не даже и от Министерството на правосъдието. Говоря за тези елементарни разходи. Не може това да е в основата на доброто управление.

Ако говоря за информираност и ангажираност, тя важи и би следвало да важи за всеки един от участниците в доброто управление.


А по отношение на ангажираността на гражданското общество, аз съвсем не съм съгласна да говорим за горкия добър гражданин, който, Мишо (Михаил Екимджиев, б.р.), трябва да бъде обгрижван от държавата. Съвсем не. Аз смятам, че гражданското общество трябва да играе ролята и да има претенцията да бъде възпитател на държавата. Там, където се пропуква публично частното партньорство,

там, където гражданското общество е елиминирано или е negliжирана неговата роля, то трябва да има претенцията да възпитава по съответен начин. Не действително да се чакат само изборите, когато ние решаваме, че най-доброто, което можем да направим, е да не отидем да гласуваме, защото сме отвлечени от тези политици, които, виждате ли, са най-лошите от всички възможни. Поставям и въпроса: „Ами, кой ги е избрал, освен нас?“.



Гражданското общество трябва да играе ролята и да има претенцията да бъде възпитател на държавата.

Така че отново двете ключови думи, които трябва да фигурират според мен в принципите на добро управление са информираността и ангажираността. Личната ангажираност. Оттук вече и личният принос и възможността или пък невъзможността човек да критикува тогава, когато е положил всички останали усилия.



ДОБРОТО управление като
отговорност на властта
ПРОБЛЕМЪТ за
равнопоставеността на
гражданите

Капка Панайотова е изпълнителен директор на Сдружение "Център за независим живот."

Капка Панайотова

Много внимателно слушах всички изказвания и ми се ще да направя две бележки, едната, от които вероятно ще прозвучи еретично. Някой вече изрази претенцията за еретично изказване.

На първо място, мисля си, че забравяме онази част от доброто управление, която предполага приобщаване, създаване на възможности за всички хора да участват. Тоест, принципът на равнопоставеност във всяко едно отношение. По тази тема мога да говоря дълго, но не днес, просто защото аз самата имам проблем и представлявам една организация, която се бори за човешки права на хората с увреждания, разбирани като равнопоставеност, а не като инвалидни пенсии или безплатни билети.

Но другото, върху което по-скоро съм провокирана да наблегна, това е сякаш прекалено идеализираната роля, която трябва да играе

неправителственият сектор, гражданското общество. Това е една мантра, която аз вече слушам 15 години. И как участието на гражданското общество ще подобри управлението.

Извинявам се за грубия израз, но ще си позволя да го кажа – вятър и мъгла. В сферата на уврежданията така нареченото гражданско участие е факт, законов факт. То е регламентирано със Закона за интеграция на хората с увреждания. Има Национален съвет за интеграция на хората с увреждания. Орган, създаден със закон. В него са поканени организации на, за хора с увреждания, институции. Само Светият Синод не присъства.

Какво се оказва? Кои може да участва там? Може да участват организации, които имат статут на национално представени. Кои са национално представени? Законът има една норма, която аз не съм юрист и ѝ Ви кажа „банкетна“, пък тя била „бланкетна“, защото казва: „Организации, определени с постановление на Министерския съвет“. Това е определението.

И какво става? Има гражданско участие, има консултативен процес. Участват едни организации, които отгоре на всичко получават субсидия. И хората с увреждания нямат равен достъп...

Офисът на Омбудсмана не е достъпен. В тази сграда има стълби.

Транспортът е свършено недостъпен.

Образованието е затворено за хора с увреждания.

Дори адвокат Екимджиев беше представлявал едни хора в Пловдив, които спечелиха дело...

Какво казвам? Нека не идеализираме който и да било от елементите на доброто управление. Гражданското общество е едно абстрактно понятие. В него има такива, онакива, трети, пети. Аз твърдя, че доброто управление е отговорност на властта. А моята роля като представител на някаква организация и като гражданин, е да ги слушам



Доброто управление е отговорност на властта.

във врата на това правителство и да му казвам, че не съм доволен от това, което прави. И да не ми дава Господ някой ден да стана доволен. Защото тогава вече ще стане страшно.

ИМА ЛИ СМИСЪЛ гражданското усилие за добро управление

д-р Емил Георгиев, преподавател във Философски факултет на СУ „Св. Климент Охридски“.

Емил Георгиев

Още Аристотел е отбелязал, че доброто управление се познава по това, че при него господството на един човек е заменено с върховенството на закона. Легитимното управление е и добро, на първо място, когато е разумно и бързо, установено от максимално общоприет авторитет, служи за постигане на благо. И накрая – когато е правилно комуникирано до всички.

Правото на добро управление, дефинирано в Европейската харта за човешки права, е ключово за социалното взаимодействие. Социално действие е не всяка човешка изява, а само смислово натовареното. За да има смисъл всяко едно действие, то трябва да отговаря на критериите за социална рационалност и ефективност. В обществото реализацията на политическите решения се осъществява чрез орга-

низация, наречена администрация. В гражданския оборот изначалният конфликт между бюрокрацията и данъкоплатец често се разрешава несправедливо. Гражданите обаче винаги могат да се позоват на закона като колективна организация за защита на индивидуалните им права. Именно върховенството на закона е средоточието, където се срещат интересите на гражданското общество и администрацията за постигане на добро управление.



Доброто управление се познава по това, че при него господството на един човек е заменено с върховенството на закона.

Усилията на гражданското общество за постигане на добро управление могат да дадат резултат чрез използване на две основни средства. Първото е чрез граждански натиск и използване на механизмите на съдебния контрол да се принуди администрацията да съблюдава върховенството на закона и така да се стигне до добро управление. Хубав пример за това са гражданските усилия в сферата на достъпа до информация, в която, заради натиска и водените съдебни дела, българските стандарти са едни от най-високите в Европа.

Вторият метод е чрез насочване на усилията на гражданското общество към промяна и усъвършенстване на политиките. В последните седем години образец за подобно гражданско усилие у нас е налагането на идеята за “плосък данък”. Такова усъвършенстване в областта на законодателството води несъмнено към по-ефективно управление, а оттам и към по-добра (за гражданите) администрация.

Дебатите около понятието за добро управление, инициирани от омбудсмана на Републиката, са едно от най-ярките измерения на факта, че след 1 януари 2007 г. българската политика не само на думи е европейска. В същото време тази дискусия, както и сезиранията от страна на господин Гиньо Ганев на Конституционния съд за правото на добро управление в различни области, легитимира самата институция на омбудсмана и показва смисъла на нейното съществуване на българската политическа сцена.

***ДОБРОТО* управление като правна норма**

Димитър Гочев е зам.председател на Съюза на юристите в България, бивш конституционен съдия и съдия в Европейския съд по правата на човека в Стасбург (1992-1998).

Димитър Гочев

Аз смятам, че тук госта много неща се казаха в опита да изпълним съдържанието на една всъщност правна норма. Това е чл. 41 от Хартата за основните права и свободи на гражданите.

Като всяка една правна норма, тя подлежи на прилагане и по този начин изтъкуване от страна на съответния съдебен орган, който преди всичко е Европейския съд в Люксембург. Той в своята практика ще ни даде точното съдържание на това понятие добро управление. Разбира се, в тази дискусия се казаха доста много интересни работи и неща, които във всички случаи може би ще влязат в рамките на една практика на този съд, както разбира се и на българските съдилища, защото тази норма, по силата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията, е част от вътрешното право и нашите съдилища също ще трябва да я прилагат.

Аз искам да обърна внимание на един аспект на правото на добро

управление, според моите виждания. Това е доброто управление, което трябва да бъде законосъобразно.

Трябва да бъдат законосъобразни не само административните актове, които това управление издава, но и самото функциониране на административните служби трябва да бъде подчинено на закона. И трябва да отговаря на изискванията на закона.

В това отношение, особено що се касае до законосъобразността на административните актове, нашата Конституция от 1991 г. направи една много важна крачка. И според мен това е едно от най-големите достойнства на Конституцията, че възстанови съдебния контрол върху администрацията, върху административните актове. Това е нещо, което действително гарантира в много голяма степен доброто управление и разбира се това е нещо, което и за бъдеще ще трябва да се акцентира на него.

Искам само да обърна внимание на едно нещо, което в качеството си на съдия в Конституционния съд, няколкократно и дори многократно съм се спреквал. Това е обстоятелството, че в течение на годините всяко едно управление, разбира се и чрез самия парламент, се опитваха да прекратят границите на допустимото изключване на големи групи административни актове в съдебния контрол. Разбира се, чл. 120, ал. 2 от Конституцията дава такава възможност да бъдат изключвани определени административни актове от съдебния контрол. Но аз смятам, че тази норма на чл. 41 от Хартата за правата и свободите на гражданите, вече ще трябва да внесе нова светлина в прилагането на чл. 120, ал. 2.

Смятам, че въпреки че Конституционният съд в практиката си в течение на тези години даде доста много параметри на допустимото изключване на такива административни актове от съдебния контрол, но смятам, че точно чл. 41 от Хартата ще даде една по-голяма светлина по отношение на тази възможност да се изключват административни актове от съдебния контрол.

Разбира се, бъдещето ще покаже. Всички ние сме практикуващи юристи и трябва да бъдем много внимателни в това отношение и да се борим за запазването на принципа на чл. 41 от Хартата.



Доброто управление трябва да бъде законосъобразно.

ДОБРОТО управление като вечно предизвикателство

*д-р Желю Желев, президент на Република
България (1990-1997).*

Желю Желев

Аз не се наемам да правя заключение. Мога да кажа само, че тази среща надмина моите очаквания. Аз мислех, че ще бъде малко по-формална, но тук в почти всички изказвания бяха повдигнати съществени проблеми, както противоречивият характер на метафората „Правото на добро управление“, което никога не може да бъде съвършено, никога не може да бъде съвсем добро, но това не означава, че ние не трябва да се стремим към по-добро управление от съществуващото на всеки етап.

Съвършено управление, което ние критикуваме, имаше при тоталитарните режими на XX век във фашистките и комунистическите държави. Там нямаше недоволство от управлението. Или, когато имаше недоволство, то трябваше да избухне като сблъсък с официалните власти, както беше в Унгария през октомври 1956 г., в

Чехословакия през август 1968 г., в Полша през 1980 г. и т.н. Винаги управлението ще бъде несъвършено – това беше казано от много от изказалите се тук. Но, повтарям пак, това не ни освобождава от задължението да се борим за по-добро, по-съвършено управление, което защитава и правата на хората, човешките права, гражданските свободи и всичко онова, с което е свързана една демократична държава, или връзката между една демократична държава и личността в нея.



Винаги управлението ще бъде несъвършено, наше задължение е да се борим за по-добро.

Аз мисля, че всичко, което се каза тук, би трябвало да се осмисли, тъй като се казаха много интересни неща, слушах много внимателно, и да се направи един втори дебат, да се опитаме да отидем малко по-нататък, леко да отсеем илюзиите и да се спрем на по-реалните неща. И в това отношение за двата много важни фактора, за които говори госпожата – информираност на гражданите, свободен достъп на гражданите до информацията като предпоставка за изграждането на едно добро управление и за контрол на гражданското общество върху държавните институции, върху администрацията.

Другият фактор е ангажирането, търсенето на пътища за ангажиране на гражданите. Всеки от вас е слушал: „Абе, какви са тези политици? Политиците са най-лоши“. Сега един от въпросите е кой е избирал тези политици? А тези, които не са ги избирали, те не носят ли вина за това, че не са участвали в изборите? Още в древността, в античната древност, Перикъл обвинява гражданите, които не участват в политическия живот и казва: „Те са не само ненужни, но те са вредни за обществото“ – гражданите, които не участват в политиката. Това е неговата реч, произнесена в памет на падналите защитници на Атина срещу Персийската Войска.

Много такива примери могат да се приведат, но смятам, че има начини, има пътища да се активизира нашето общество малко повече за участие в политическия живот. И дори не само в изборите и не само такава критика, която е много удобна като позиция, да се

дистанцираш, да наругаеш институциите и прочее. Какво правиш ти като гражданин за това? Това е един голям въпрос. И ако всеки гражданин си поставя на себе си този въпрос, мисля, че малко по-други ще са резултатите и в изборите, и във всички политически инициативи, където гражданите на нашата страна участват косвено или пряко в управлението на държавата.

Противоречия между администрацията и гражданското общество ще има. Това никога не може да го премахне. И слава Богу, че го има това противоречие, защото по законите на диалектиката той е един от най-мощните стимули, които тласкат развитието и усъвършенстването на обществото.

По отношение на информирането на гражданите голяма роля могат да изграт медиите. Те фактически излъчват денонощно информация, непрекъснато облъчват. И ако те го правят, както трябва, смятам, че могат да допринесат много за информирането на обществото, на гражданите, а чрез това косвено и към тяхното подтикване за по-активно участие за ангажиране в обществения живот на страната. Неправителствените организации, за които няколко души тук говориха, също имат голям потенциал.

Трябва по-често да се правят точно тези конференции. И аз използвам случая да поздравя господин Гиньо Ганев за тази чудесна инициатива, която смятам, че няма да бъде без резултати, няма да бъде едно от формалните мероприятия (да използвам тази варварска дума) в нашия политически живот.

НАБЛЮДЕНИЯ, РАЗМИШЛЕНИЯ И КОМЕНТАРИ след форума на студенти от специалност „Публична администрация” в СУ „Св.Климент Охридски”, участвали в обсъждането

1. Ирина Панайотова, бакалавър по публична администрация от Софийския университет

“Доброто управление - между свободата и подчинението” беше темата на дискусия, организирана от Националния омбудсман Г. Ганев на 14 март 2007 г. в Гранд Хотел София. На срещата присъстваха университетски преподаватели, представители на бизнеса, неправителствения сектор, местната власт, юристи. Администрацията беше представена от министрите Ивайло Калфин и Николай Василев.

Този формат на срещата даде възможност да споделят опита си и да се чуе мнението на хора от различни сфери на обществения живот, което според мен беше и една от основните идеи на събитието.

Като цел общественият защитник формулира поставяне на начало на процес на изясняване на правото на добро управление, което той нарече “право на правата”.

Според него не управлението прекроява обществото, а обратното. На това мнение по-късно бе противопоставено изказването на Юлиан Генов, което започна с думите: “Доброто управление ражда гражданското общество”.



Не управлението прекроява обществото, а обратното.

Омбудсманът посочи едни от основните характеристики на не-ефективното управление:

- бавна реакция на промените;
- неспособност за включване на гражданите;
- нарушена комуникационна връзка между гражданите и управлението, което води до липса на доверие.

Бяха дадени примери от различни области за лошо или неефективно управление:

- трудностите при използването на електронния подпис, създаден именно с цел да улесни притежателите му при работата и общуването им с държавните институции;
- Забавянето при въвеждане на Електронното правителство.
- Френският адвокат Мишел Тоб, представител на асоциацията “Заедно срещу смъртното наказание”, даде като пример от френската практика отхвърлянето на Европейската конституция, гласувана от французите на референдум. Като една от главните причини той посочи факта, че гражданите не са получили достатъчно информация и разяснения по темата, което е довело до отрицателния вот.
- Конституционният съдия Д. Гачев определи чл. 120 ал. 2 от Конституцията на република България (“Гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон”), като ограничаващ правото на гражданите на добро управление.

Изказванията на участниците бяха придружени и с препоръки, за това как “дефектите” в управлението да бъдат избягвани, а самото то подобро. Предложенията варираха от такива, звучащи теоретично:

- ефикасност на администрацията още при първия досег с нея; постигане на консенсус относно ролята на институциите; управление, което служи, а не подчинява;
- го идеи, отличаващи се с повече практицизъм: изработване на система за контрол на качеството на услугите, чрез определяне на точни критерии; изчерпателно и ясно предоставяне на информацията, отнасяща се до различни обществени проблеми; изграждане на мрежово управление, чрез гържовно финансиране на организации в частния сектор, които ще работят по-ефикасно и с по-малко “бюрократуризиране” на процеса.

Идеята за Доброто управление бе онагледена от проф. Тодор Танев чрез фрески от Сиена, изобразяващи развиващ се град и неговото общество. Той подчерта, че доброто управление се базира на единството на ефективност, ефикасност и кооперативност; на достатъчно много власт за тяхното осигуряване и за гаранция на антимонополно балансиране, тъй като публичната власт не означава “власт върху”, а “власт да...”, правото да управляват за мен (гражданина).

Подходът, да се говори за доброто управление като се дават конкретни примери за неефективно управление, изглежда напълно убедително. Управлението засяга ежедневието и да се разсъждава за него само на теория е безполезно, тъй като в повечето случаи не става въпрос за липса на нормативно закрепване на принципите на доброто управление, а за проблеми при практическото приложение на идеята.

2. Дилитър Къосев, бакалавър по публична администрация от Софийския университет: Добро управление или добра администрация?

Много, ако не всички, от говорещите използваха свободно изразите “добро управление” и “добра администрация” като синоними. Четейки записките си два дни след конференцията, аз се запитах дали те наистина са такива и стигнах до противния извод.

В схематичен вид моите аргументи изглеждат така:

Право на добра администрация	Право на добро управление
Присъства в чл. 41 на Хартата за основните права на ЕС	Не е нормативно закрепено; самото му признаване като право е подвъпросно.
Представява възможността всеки гражданин да бъде изслушван, преди индивидуален акт, който го засяга да влезе в действие; да има достъп до събираната за него информация; да получи обяснение от администрацията за действията ѝ.	Представява възможността да се получават обществени услуги (и от частни доставчици ¹), които да са консенсусно ориентирани, законосъобразни, отворени, прозрачни, включващи клиентите, недискриминационни, ефективни и ефикасни, а също така и отчетни
Индивидуално право, пряко защитимо от съдебните институции на Съюза (за въпроси по прилагане правото на ЕС)	Индивидуално право, защитата на което би излязла извън стандартната дискреция на съда.
Отговаря на въпроса “Какво?” ² Представя се чрез изчерпателен списък с правни възможности	Отговаря на въпроса “Как?” ³ Представя се чрез качествата на индивидуално получената услуга и като такова не може да се представи изчерпателно.

Интересният въпрос в случая би бил как да се защити правото на добро управление. Както вече посочих, доставката на обществена услуга (от нотариална заверка, през градски транспорт до електричество) е индивидуална за всеки отделен случай, който трябва да ос-

¹ Базирам се на основата от изказването на проф. СтавреВ

² Базирам се на идеята на проф. Танев

³ Базирам се на идеята на проф. Танев

тави потребителя удовлетворен. Използвайки за индикатори принципите на доброто управление, (вижте горе) можем да кажем, че една услуга ще е ефективна например, когато се извлече максимална полза от потребителя при минимално вложени ресурси от негова страна. Това обаче е меко казано разтегливо право. Останалите индикатори са не по-малко “хлъзгави” и очевидно трудно биха се защитили във формален съдебен процес.

По време на дискусията, все пак, се очертаха няколко типа мнения за възможните начини за защита на правото на добро управление, които групирях по следния начин:

<p>Визията и мисията на институциите да бъде консенсусно приета от граждани и институции¹.</p>	<p>Отчитане ефективността на административна услуга като часове необходими за приключването ѝ².</p>	<p>Създаване на³ административни процедури за защита на правата, които да са бързо достъпни</p>
<p>Повишаване активността на гражданите чрез повишаване информираността им⁴.</p>	<p>Използване на мрежовото управление (не се използват държавни административни структури) и регулацията чрез пазара (създаване на пазарни стимули за определено поведение⁵.</p>	<p>Ефективно прилагане на закона включващо граждански организации, които да оспорват пред съда неправомерни административни действия (налагане на лицензионни режими, например).</p>

¹ по изказването на И. Калфин

² по няколко изказвания (Г. Ганев, Г. Ангелов и др.)

³ по няколко изказвания (Г. Ганев, К. Панайотова)

⁴ по няколко изказвания (М. Семерджиева, Вл. Славов и др.)

⁵ по изказването на Б. Цеков, по изказването на г-р Борисов.

Все пак правото на добро управление остава проблемно както по повод пълноправното си признаване за право, така и по повод способите за своето приложение. Оптимистично бих добавил, че правото на добро управление звучи твърде добре и е свързано с достатъчно устойчиви измерители, за да отречем потенциала му да се превърне в "право на XXI век". Аз лично мисля, че е му е време.

3. Христо Атанасов, студент във втори курс по публична администрация в Софийския университет: добро управление – лошо управление

Извън, и в същото време свързано, с теоретичната страна на въпроса може да се каже, че управлението освен като сфера на дейност и препитание, като чисто социологически измерим процес, може да се разгледа от технологична гледна точка.

Технологията на управление е това, което обикновено „куца“ в дейността на управляващите и което рефлектира в съзнанието на управляваните.

Основен момент в изказванията на представители на властта са емпирично измеримите резултати от дейността им. Мненията, изразени от тях са доминирани от процентите, бройките, проведените мероприятия. Критично бе отбелязана обаче склонността им да експонират личността си във фокуса на медийното внимание.

Една негативна склонност на гражданския сектор е наследена от стария режим в България, която се изразява в това, да се следва убеждението, че държавата е длъжна да осигури първо, второ, трето... Неправителствените организации често негодуват от факта, че никои не ги финансирал, никои не им помагал, никои не ги уведомявал за определен тип, размер и насоченост средства. Тук обаче стои въпросът: „Ако държавата е тази, която разпределя, образно казано – баницата, то тогава за каква гражданска активност говорим, за каква инициативност и за какъв по-точно неправителствен сектор?“ Оставам въпроса отворен.

Впечатлението ми от специфичната гледна точка на юридическото съсловие е, че начинът на изразяване за тях не е да критикуват или да не критикуват управлението на страната ни. Те по-скоро се

концентрират около правно-теоретичните аспекти на управлението. Тяхната професионална функция обикновено е съсредоточена върху проблемите от тяхната сфера, но все пак никої не повдига въпроса за хаоса в правните ни институции, както и за увеличаване контрола от страна на гражданите върху тези институции, чрез създаването на подходящи механизми за това.

Бяха коментирани критериите за управлението като „доброто управление“ да се прокарат по линията ефективност и ефикасност. Освен това обаче не би трябвало да забравяме, че управлението може да бъде погледнато от двете страни на барикадата: управляващи – управлявани.

Фокусът върху практическите ракурси на понятието за добро управление трябва да предвиди и „чуждия опит“. Като част от Европейския съюз страната ни би могла да се възползва поне от опита на другите, от ресурса за изграждане на административен капацитет, от цялостното модернизиране на администрацията, която често се спреща като синоним на думата „управление“. Къде да търсим вината тогава в политиките или в държавните и не само служителите? Ако това е общоевропейски проблем, то сравнението между националните случаи представлява мощен потенциал за приложими идеи, които могат да съдействат за преодоляване на лошите практики.

4. Милена Делирева, студентка във втори курс по публична администрация в Софийския университет: За доброто управление на открит форум

Темата на конференцията е изключително интригуваща от гледна точка на гражданите. Що е то добро управление и от коя страна – управлявана или управляваща, - зависи това? Тази тема дискутираха националният омбудсман г-н Ганев, представители на академичната общност, представители на неправителствения сектор и министри.

От чисто хуманитарен ракурс бяха положени основите на диалога между онези, които са в непосредствена близост до неблагоприятните ефекти от пропуските на управленския процес, и онези, които притежават реалните лостове както да поправят тези последици, така и да предотвратят появата на нови грешки. Репаративният

тип мениджмънт, при който проблемът се решава при неговото възникване, следва да бъде изключение, а като правило да бъде наложен превантивният – да не се допуска вземането на неефективни решения. Разбира се, всяко едно действие трябва да кореспондира на непосредствените потребности на обществото т.е. да е съобразено не толкова с онова, което по принцип се прави на съответната фаза (било икономическа, било политическа) от неговото развитие, а приоритетно да отчита кои са потребните на хората решения. Ето защо в началото на членството на България в ЕС от изключителна важност е умението да се планира качествено – да се гледа професионално на изготвянето на политиките, също толкова необходим реквизит за успешното функциониране на публичния сектор, колкото и вземането на управленски решения. За целите на доброто планиране е безусловно необходимо страните да познават своите проблеми и силни страни, своя потенциал. Това познание няма как по друг начин да бъде постигнато освен чрез по-горния диалог – комуникацията между тях следва да е осъществима и да не налага внушение за подчинение. Такава беше тя на тази среща.

С изказването на министър Василев се откри темата за нововъведенията в административните структури, за модерното администриране; откри се темата за електронното правителство. Опитите на държавата да създаде база данни, която да се обработва и актуализира по електронен път с активното участие на гражданите, не са напразни. Проникването на технологиите дори в личния живот на хората определя и техния интерес да съществува подобен тип услуга. Тази тема ще става все по-актуална. Разбира се, все още съществуват проблеми, които да се преодолеят, за да работи системата напълно ефективно, но това е пренебрежимо усилие в сравнение с предимствата, които модернизацията носи по дефиниция.

Изненадваща за мен беше конкретиката, с която се говореше. Обсъждаха се буквални примери. Като потвърждение на това, че управлението особено държи на мнението на интелигентните хора, беше и присъствието на президента Ж. Желев, който закри конференцията. Цялостното впечатление, което събитието остави е за един открит форум, където няма прави и заблудени, няма виновни

и отговорни, има само разумни хора с конструктивни предложения. Има информация от нас и за нас, гражданите. Онова, което трябва да направим, е просто да решим, че искаме да участваме – адекватно активна позиция в началото на XXI век.

5. Виктор Панов, студент в трети курс по публична администрация на Софийския университет: Гледни точки към доброто управление

Преди Всичко Националният Омбудсман г-н Гиньо Ганев изтъкна необходимостта от доброто управление като приоритет и право на Всеки. „Днес не управлението управлява обществото, а обществото моделира управлението. Напоследък има спад на доверието в управлението, а управлението е бавно спрямо протичащите в обществото промени и работи неефективно.“ Правото на добро управление е заложено в Хартата на Основните Права на ЕС, но се използва често и при определяне критерия за отпускане на целева финансова помощ от СТО, СБ и се обвързва с изискванията за стабилност на управлението, липса на корупция, гарантиране правата и свободите на гражданите. Правото на добра администрация, което г-н Ганев отдели като понятие от правото на добро управление като включващо се във Второто, но не и припокриващо се с него, е посочено като универсално в чл. 41 от ХОПЧ. и практиката на Европейския Съд в Люксембург. Друга разлика, която отбеляза Омбудсманът е тази между правото на добро управление и правото на добро обслужване.

Най-общо, правото на добро управление, дефинирано от г-н Ганев е единството в отношенията между държавата, бизнеса и гражданското общество. То се гради на основни критерии като върховенство на закона и правата на гражданите, отчетност на всички

Националният Омбудсман г-н Гиньо Ганев изтъкна необходимостта от доброто управление като приоритет и право на Всеки.

”

равнища, равноправие и зачитане на политическия баланс, отчитане на процесите в обществото. Правото на Добро управление се гради на принципа за народния суверенитет и то е „право на правата“. То,

според Омбудсмана на Р. България, трябва да се изведе от научната рамка. Още преди 400 години Макиавели пише за способността да се мисли с идеите на реалността. „Доброто управление е реалистичен поглед върху съвременето...”

Представителите на изпълнителната власт: Министрите на Външните Работи Ивайло Калфин и на държавната администрация – Николай Василев представиха два различни ракурса. Министър Калфин се позова на принципното съдържание на понятието за добро управление. Той се позова на чл. 42 от ХОПЧ, че правото на добро управление не е формално изискване, а важен ориентир, който трябва да се стремим да спазваме. Не само законосъобразността, но и върховенството на правата на човека са от голямо значение за довеждане до завършек търсенето на доброто управление. То самото включва

“

„Доброто управление е реалистичен поглед върху съвременето...”

определен брой компоненти, основополагащи и необходими за неговата гаранция. Това са вида на институциите, консенсусна ориентация – роли поети към обществото, равноправие и социален диалог, ефективност, върховенство на закона, граждански контрол и т.н. Централна е ролята на Омбудсмана в този много важен процес.

Министърът на Държавната Администрация и Административната Реформа представи пред аудиторията презентация за постигнатото през изминалите месеци и години във връзка с електронното правителство. Презентацията, за която много от присъстващите в

“

Правото на добро управление не е формално изискване, а важен ориентир.

последвалата дискусия изразиха мнение, че е обичайно повтарящо се действие, когато Министърът разяснява промените и реформите в Администрацията. Интересен бе акцентът върху това, че електронното правителство е част от доброто управление и също е гражданско право.

В експозето си г-н Цеков направи ясен паралел между доброто управление и правото на добро обслужване. Традиционната Веберова бюрокрация е универсален модел не само за България и като такъв, той е и универсален в своята реформа. Как обаче се осъществява тя, е вътрешно държавен въпрос. Целта е постигането на доброто упра-



вление, което може да стане и чрез мрежовото управление. „Трябва да се скъсят дистанциите.“ Доброто управление, според това изказване, е възможно и постижимо само ако има и добри граждани, които да го утилизират.

Проф. Танев направи симптоматични аналогии с миналото като показа, че доброто управление не е добра администрация само, а стремеж към единство на гражданството във връзка с околните. То е ефективно, ефективно, кооперативно. Механизмът за постигането му е баланса между трите компонента – Държавата, Пазара и Гражда-

ните. Доброто управление е анти-монополно – то е баланс на политическа, икономическа и гражданска Власт.

Акцент в изказването на М. Тоб за доброто управление бе да стане конституционна норма. Според М. Граматиков има формула за доброто управление и тя трябва да се приведе в действие чрез подобряване на административната етика и дух и чрез диалог на страните. Вл. Славов (К.С), Ангелов („Отворено общество“) и други изразиха пространни менения за това как доброто управление може от теория да стане практика. То трябва да се реализира като цяло, а не само да се въведе.

Проф. Ставрев представи негативно експозе за „некадърността на държавата“ и за „метафората добро управление“, които пренесоха дискусията в по-личностен и по-детайлен план. Понятията, които след това се установиха, описаха разнообразни, изказвания и преживявания. Финален апел след многобройни и разнородни изказвания бе на президента Ж.Желев за по-често организиране на подобни форуми.

Съпоставката с научните трудове по темата и с идеите на различни автори не би била излишна в момент, когато се търси реалното приложение на това съвременно изискване към правовата държава. Това е така, защото опитът показва колко погрешен е всеки подход, който без щателно изпитание и научно-теоретична обосновка навлиза в практиката, която от своя страна не може да му отреагира адекватно и създава предпоставки за неправилно и погрешно интерпретиране и въвеждане в действие. Ето защо, правото на добро управление е преди всичко универсален модел, чието реално приложение зависи изключително от тълкуването и пространното му разбиране като такъв преди всичко.

ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ думи

Проведеното на 14 март 2007 г., по инициатива на омбудсмана на Република България, обсъждане на тема „Между свободата и подчинението. Правото на добро управление и на добра администрация“ постави началото на поредица от инициативи и прояви. Тяхната непосредствена цел е да се развърне широка обществена дискусия за принципите на добро управление и добра администрация в България в духа на политиките и актовете на Европейския съюз, Съвета на Европа и на редица международни организации.

Модернизацията на българската администрация и преди всичко зачитането на върховенството на правата на човека, изисква тези идеи да намерят своя ясен прочит и у нас. Но не само като публично говорене, а и като последователни усилия за премахване на пропастта между гражданите и управлението. Действият граждански контрол върху органите на властта, който има и своя институционализиран носител – омбудсманът – е необходимо условие за реалното приложение на принципите на добро управление в практиката на държавния живот. Българският омбудсман има волята не само да назовава проявите на лоша администрация, но и да насърчава добрата администрация и в неговите проверки по жалби и сигнали на граждани има редица такива случаи. Извеждането на преден на конкретни примери за добри административни практики е също инструмент за преодоляване на негативните явления в отношенията между гражданите и органите на властта.

Прочее правото на добро управление и добра администрация произтича от изначалния принцип на народния суверенитет, върху който се изграждат всички други принципи в отношенията „гражданин-държава“ в новата история на човечеството. Публичното формиране на представителната власт обуславя и правото на изисквания и граждански контрол над тази излъчена от народа власт. Така, че правото на добро управление и добра администрация е висше право, право на правата, производно от самата същност на съвременната обществено-политическа система. И точно поради това е необходимо на вниманието на българската общественост да се постави и въпроса за включване на правото на добра администрация в Конституцията, като основно гражданско право в духа на Хартата за основните права на Европейския съюз. Но не само като декларативен текст, а като разпоредба, която има своите конкретни законодателни измерения и гаранции.

Следващите стъпки, произтичащи от тази инициатива на българския омбудсман ще очертаят по-обстойно някои проблемни области във функционирането на администрацията и органите на властта, които неизбежно рефлектират върху правата на гражданите. Такива например са бавните темпове на децентрализация на управлението и неефикасна регионална политика; недостатъчната прозрачност и отчетност на публичните институции; прояви на лоша администрация на съдебната власт. Освен насърчаването на дискусиите и формулирането на конкретни практически идеи и решения по тези въпроси от българските институции, граждански организации и експертни среди, омбудсманът активно ще съдейства и за диалога по тези общоевропейски теми с Европейския омбудсман и националните омбудсмански институции на страните-членки на Европейския съюз.

Защото е общо убеждението на участниците в тази първа тематична дискусия, организирана от омбудсмана на България, че прилагането на основните критерии за добро управление и добра администрация, очертани в международните документи и подходящо адаптирани към българската обществена и институционална среда, е основна предпоставка за формирането на една компетентна и човечна администрация, работеща в услуга на гражданите и защитаваща общественения интерес.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Анализ на въздействието на регулирането в САЩ¹

Георги Ангелов

*Старши икономист,
Институт "Отворено общество"*

САЩ е една от първите страни, където на федералните агенции, издаващи регулации, им е наредено да използват анализ на въздействието на регулирането (АВР), за да се подобри качеството на регулирането. Отговорна за надзора на АВР и по-общо на регулациите и процеса по изработването на правила е Офисът за мениджмънт и бюджет (ОМБ).

ОМБ е част от изпълнителния офис на президента на САЩ и помага на президента при разработването и изпълнението на неговите политики и програми. ОМБ допринася за разработването и разрешаването на всички въпроси, свързани с бюджета, политиките, законодателството, регулирането, обществените поръчки,

¹ Писмен текст, депозиран от Георги Ангелов за форума.

електронното правителство и управлението като представител на президента. ОМБ има няколко офиса; един от тях, наречен Служба за информация и регулативни въпроси (СИРВ)¹ е отговорен за регулативния надзор. СИРВ има около 50 държавни служители с опит в анализ на политиките, правото, икономиката, статистиката и информационните технологии, а също така и в науката за общественото здраве, токсикологията, инженеринга и здравната икономика.

В САЩ има повече от сто федерални агенции, които издават 4500 съобщения за нови регулации всяка година и около 600 от тях се преценяват като достатъчно значителни, за да бъдат преглеждани от ОМБ. От тези 600 само 50-100 всяка година се разглеждат като прекалено скъпи, за да е оправдан формален анализ на ползите и разходите от агенцията. ОМБ типично не извършва анализ сам, а се фокусира върху преглед на най-важните регулации.

Регулативен процес:

- a) Агенциите подготвят план за регулациите, които те смятат да издадат. Плановете са изпратени на ОМБ и ОМБ ги разпространява на други засегнати агенции и съветниците;
- b) Координиране на плановете, за да се избегне конфликт между плановете на агенциите и между тези плановете и Изпълнителната заповед 12866 или президентските приоритети;
- c) Агенциите подготвят анализи на регулативното въздействие за икономически значимите регулации². Агенциите търсят публично участие в процеса, консултиране с местните правителства и, в някои случаи, професионална оценка от колеги (peer review);
- d) ОМБ прави преглед на регулациите и техните АВР. ОМБ одобрява или връща регулациите;

¹ СИРВ е създадена през 1980 година с Paperwork Reduction Act.

² Регулации, които имат годишен ефект върху икономиката от 100 милиона долара или повече или се отразява неблагоприятно по осезаем начин на икономиката, сектор от икономиката, производителността, конкуренцията, работните места, околната среда, общественото здраве или сигурност или щатските, местните или племенните правителства или общности.

- e) Всяка одобрена регулация може да бъде издадена от съответната агенция;
- f) Върнатите регулации се преразглеждат от агенциите;
- g) Агенциите и ОМБ правят преглед на съществуващите регулации. Те идентифицират и законодателни мандати, които е подходящо да бъдат преразгледани от Конгреса;
- h) ОМБ изпраща подтикващи писма с предложения как една агенция може да подобри своите регулации;
- i) ОМБ изпраща годишен отчет на Конгреса за разходите и ползите от федералните регулации и за съобразяването на агенциите с принципите на регулиране, дефинирани от Конгреса.

Процес на изработване на правила¹:

- a) Инициращи събития – инициатива на агенцията, задължителни прегледи, законови мандати, препоръки от други агенции, външни групи, щати, федерални комитети от съветници, съдебни дела, петиции, подтикващо писмо от ОМБ;
- b) Определяне дали едно правило е нужно;
- c) Подготовка на предложените правила и на оценки за регулативното въздействие;
- d) ОМБ прави преглед на предложеното правило;
- e) Публикуване на предложеното правило във Федералния регистър;
- f) Коментари от обществеността;
- g) Подготовка на финални правила и оценки за регулативното въздействие;
- h) ОМБ прави преглед на финалното правило;
- i) Публикуване на правилото във Федералния регистър и Кодекса от федерални регулации.

Регулациите са разработват от федералните агенции, защото те имат необходимата експертиза и опит в съответната област. Агенциите са задължени да следват регулативната философия и принципите, дефинирани в Изпълнителната заповед 12866 “Регулативно

¹ Базиран на RegMap, създадена от ICF Consulting в сътрудничество със Центъра за регулативна информация на Американската администрация за общи услуги.

планиране и преглед”¹:

Регулативна философия. Федералните агенции трябва да издават само такива регулации, които са изисквани по закон, необходими са за тълкуване на закон или са станали необходими заради непреодолима обществена нужда, като съществен провал на частните пазари да защитят или подобрят здравето и сигурността на обществото, околната среда или благосъстоянието на американците. Решавайки дали и как да регулират, агенциите трябва да оценят всички разходи и ползи от наличните регулативни алтернативи, включително алтернативата да не се регулира. Разходите и ползите трябва да бъдат схващани така, че да включват околностите мерки (в най-пълния размер, в който те могат да бъдат оценени) и качествени мерки на разходите и ползите, които е трудно да бъдат оценени, но въпреки това е важно да се имат предвид. По-нататък, при избиране между алтернативни регулативни подходи, агенциите трябва да избират тези подходи, които максимизират нетните ползи (включително потенциалните икономически, екологични, здравни и предпазни и други предимства; разпределителни ефекти и справедливост), освен ако закон изисква друг регулативен подход. (Изпълнителна заповед 12866, секция 1, а)

Изпълнителна заповед 12866 също така упоменава принципите, към които агенциите трябва да се придържат, за да обезпечат, че техните регулативни програми са съвместими с регулативната философия: идентифициране на проблема и на провалите на частните пазари или публичните институции, които са причина за проблема; проучване дали проблемът е създаден от съществуващи регулации; идентифициране на наличните алтернативи на директното регулиране; разглеждане на рисковете; ефективност (cost-effectiveness)

¹ Изпълнителната заповед е заповед към изпълнителната власт, издадена от президента (в САЩ президентът е ръководител на изпълнителната власт). Изпълнителната заповед 12866 “Регулативно планиране и преглед” е издадена през 1993 година от президента Клинтън и тя продължава да е в сила при президента Буш с някои малки промени. Изпълнителната заповед 12866 е предшествана от издадените от президента Рейгън Изпълнителна заповед 12291 “Федерално регулиране” (1981) и Изпълнителна заповед 12498 “Процесът на регулативно планиране” (1985).

на регулациите; оценка на разходите и ползите от планираните регулации и възприемане на регулации само когато ползите оправдават разходите; решенията трябва да се базират на най-добрата научна, техническа, икономическа и друга информация за нуждата и последствията от регулациите; оценка на алтернативни форми на регулиране и разчитане на цели за изпълнение вместо на определяне на поведението или формата на съобразяване, която регулираните обекти трябва да възприемат; консултации с щатските, местните и племенните длъжностни лица преди налагане на регулация, която може да ги засегне; избягване на регулации, които са противоречиви, несъвместими или дублиране с други регулации; налагане на най-малкото бреме на обществото, съвместимо с постигане на регулативните цели; регулациите трябва да са прости и лесни за разбиране.

Всяка агенция има програма за периодични прегледи на нейните съществуващи значителни регулации, за да определи дали тези регулации трябва да се променят или елиминират, така че да направи регулативната програма на агенцията по-ефективна при постигане на регулативните цели, по-малко обременяваща с тежести или по-синхронизирана с президентските приоритети и принципите, установени в Изпълнителна заповед 12866. Всяка значителна регулация, избрана за преглед, се включва в годишния регулативен план на агенцията. Агенцията също така идентифицира законови мандати, които изискват агенцията да издава или да продължи да налага регулации, които тя вярва, че са ненужни и остарели поради промяна в обстоятелствата.

Регулативният преглед се изпълнява от Офиса за мениджмънт и бюджет от името на президента. Прегледът на създаването на правила в агенциите цели да обезпечи, че регулациите са в съгласие с приложимия закон, президентските приоритети и принципите, установени в Изпълнителна заповед 12866 и че решенията, взети от една агенция, не са в конфликт с политиките или действията, предприети или планирани от друга агенция.

В рамките на десет календарни дни след като Службата за информация и регулативни въпроси получи регулативния план на една агенция тя трябва да го разпространи до другите засегнати агенции и

съветниците¹. Всеки ръководител на агенция, който вярва, че едно планирано регулативно действие на друга агенция може да противоречи с нейната политика или действие, което е предприето или планирано, уведомява администратора на СИРВ, който трябва да препрати тази комуникация на съответната агенция и на съветниците.

СИРВ проучва списъците на значителните и незначителните регулативни действия на агенциите и в рамките на десет работни дни от получаване на списъците администраторът на СИРВ уведомява агенцията, ако СИРВ е решила да направи някакви промени в разделението значителни/незначителни регулации.

Ако администраторът на СИРВ реши, че планирано регулативно действие на една агенция е не съвместимо с приоритетите на президента или с принципите, установени в Изпълнителна заповед 12866 или са в конфликт с предприета или планирана политика или действие на друга агенция, администраторът на СИРВ уведомява засегнатите агенции и съветниците. Директорът на ОМБ може да се консултира с ръководителите на агенциите по отношение на техните регулативни планове и когато е необходимо да поиска допълнително разглеждане или координиране между агенциите. Регулативните планове се публикуват ежегодно в октомвриското издание на Обединената регулативна програма. Тази публикация е достъпна за Конгреса, щатските, местните и племенните правителства и обществеността. Всички мнения по всякакъв аспекти на регулатив-

¹ Под съветници се разбират съветниците по регулативна политика на президента, с които президентът може от време на време да се консултира, включително директора на ОМБ, председателят (или друг член) на Съвета на икономическите съветници, помощника на президента по икономическата политика, помощника на президента по вътрешната политика, помощника на президента по националната сигурност, помощника на президента за наука и технологии, помощника на президента по междуправителствените въпроси, помощника на президента, който е секретар по персонала, помощника на президента, който е главен секретар на вицепрезидента, помощника на президента по юридическите въпроси, заместник-помощника на президента и директор на Офиса по екологична политика на Белия дом и администратора на Службата за информация и регулативни въпроси.

ните планове на агенциите, включително дали едно планирано регулативно действие противоречи с друга планирана или съществуваща регулация, дали налага някакви неочаквани последици на обществото или оказва някакви неспоменати ползи на обществото, се изпращат на издаващата агенция с копие до СИРВ.

Администраторът на СИРВ осигурява ръководство и надзор, така че регулативните действия на всяка агенция са съвместими с приложимия закон, приоритетите на президента и принципите, установени в Изпълнителна заповед 12866 и не противоречат на политиките и действията на друга агенция. ОМБ издава указания за цялото правителство, които осигуряват политическо и процедурно ръководство за федералните агенции за подsigуряване и максимизиране на качеството, обективността, полезността и верността на информацията (включително статистическата информация), разпространявана от федералните агенции. СИРВ преглежда и одобрява (или отхвърля) всяко събиране на информация от страна на федерална агенция.

СИРВ преглежда само действията, идентифицирани от агенцията или от СИРВ като значително регулативно действие¹. СИРВ преглежда проекторазпоредбата за съгласуваност с регулативните принципи,

¹ "Значително регулативно действие" означава всяко регулативно действие, което е вероятно да резултира в правило, което може:

- (1) да има годишен ефект за икономиката от 100 милиона долара или повече или неблагоприятно да засегне по съществен начин икономиката, сектор от икономиката, производителността, конкуренцията, заетостта, околната среда, общественото здраве или сигурност или щатските, местните или племенните правителства или общности;
- (2) да създаде сериозна несъгласуваност или по друг начин да влезе в конфликт с предприети или планирани действия на друга агенция;
- (3) значително да промени бюджетното влияние на обвързващите програми (entitlements), отпуснатите суми, потребителските такси или кредитните програми или правата и задълженията на ползващите се от тях; или
- (4) да повдигне нови юридически или свързани с политиките въпроси, произлизащи от законови мандати, президентските приоритети или принципите, установени в Изпълнителна заповед 12866.

посочени в Изпълнителна заповед 12866 и с президентските политики и приоритети. СИРВ проверява дали агенциите са оценили разходите и ползите от планираната регулация и дали те са избрали резултативни подходи, които максимизират нетните ползи. Презледът определя дали агенцията, решавайки дали и как да регулира, е оценила разходите и ползите от наличните резултативни алтернативи (включително алтернативата да не се регулира). СИРВ проверява дали съответната агенция е консултирала мнението на щатските и местните правителства. Един важен аспект от прегледа е оценката на възможното влияние върху програмите на други федерални агенции. СИРВ също често търси мнението на Администрацията по малкия бизнес за предложени регулации, за да определи влиянието върху малкия бизнес и да провери дали влиянието на регулациите е съобразено с размера на компаниите. Времеви лимит за прегледа на ОМБ е 90 дни след получаване на регулацията и нейния анализ на въздействието на регулирането.

По време на прегледа на ОМБ администраторът на СИРВ може да реши да изпрати “писмо за връщане” на агенцията, с което връща правилото за преразглеждане от агенцията. Такова връщане може да стане, ако качеството на анализите на агенцията са неадекватни, ако възприетите резултативни стандарти не са оправдани от анализите, ако правилото не е съвместимо с регулативните принципи, изразени в Изпълнителна заповед 12866 или с президентските политики и приоритети или ако правилото не е съвместимо с други Изпълнителни заповеди или закони. Писмото за връщане трябва да обясни защо СИРВ вярва, че изработването на правилото би спечелило от по-нататъшно разглеждане от агенцията.

Администраторът на СИРВ е председател на специалната Работна група по регулирането, състояща се от представители на ръководствата на всички агенции, определени от администратора на СИРВ като имащи значителни регулативни отговорности и съветниците. Работната група подпомага агенциите при идентифициране и анализиране на важни регулативни въпроси, включително развитието на иновативни регулативни техники, методите, ефикасността и ползата от сравнителни оценки на риска при вземането на регулативни

решения и развитието на кратки формуляри и групи опростени регулативни подходи към малкия бизнес и групи обекти. Работната група се среща най-малко веднъж на тримесечие и може да се среща като цяло или на подгрупи от агенции с интерес към определени проблеми или области. За да информира своите дискусии, Работната група може да поръчва аналитични изследвания и доклади на СИРВ, Административната конференция на САЩ или друга агенция.

Директорът на ОМБ може да идентифицира съществуващи регулации за преглед от съответната агенция или може да идентифицира законови мандати, които е подходящо да се преразгледат от Конгреса. Чрез така нареченото "подтикващо писмо" ОМБ също така може да предложи проблем, който той смята, че трябва да е в приоритетите на агенцията. Това подтикващо писмо се изпраща по инициатива на ОМБ и съдържа предложения как агенцията може да подобри своите регулации – по-нататъшно регулиране, ненужни регулации или регулации, които трябва да бъдат променени.

Ако има конфликт между ръководителите на агенции или между ОМБ и някоя агенция, който не може да бъде разрешен от администратора на СИРВ, той се разрешава от президента с помощта на Началника на кабинета на президента.

Разкриване на информация, прозрачност и консултации

Всяка агенция подготвя програма за всички регулации, които се разработват или преглеждат по време и по начин, определен от администратора на Службата за информация и регулативни въпроси. Агенцията също така подготвя регулативен план на най-важните значителни регулативни действия, които агенцията очаква да издаде като предложения или във финална форма в настоящата фискална година или след това. Регулативният план трябва да бъде изпратен на СИРВ до първи юни всяка година и съдържа по-детайлизирана информация.

Агенциите трябва да търсят участието на тези, които ще бъдат облагодетелствани и онези, които се очаква да бъдат обременени от съответната регулация (включително особено щатските,

местните и племенните длъжностни лица). Законът за административните процедури изисква агенциите да публикуват своите предложения за правила във Федералния регистър. На обществото трябва да бъдат предоставени 60 дни за коментар и агенцията трябва да разгледа всички получени коментари. Процесът е отворен за всички граждани и всички коментари са публично достъпни, така че процесът обезпечават, че специалните интереси нямат непропорционално влияние. Ако са получени важни нови материали може да има друг кръг от коментари. Правилата се публикуват не по-малко от 30 дни преди да влязат в сила. Финалните регулации се индексират и публикуват в Кодекса от федералните регулации, който също така е достъпен в интернет (www.access.gpo.gov/nara/cfr/). Кодексът осигурява изчерпателен изглед на регулациите, които са валидни по определено време.

За да се осигури по-голяма откритост и отчетност на процеса на регулативен преглед, само администраторът на СИРВ (или определено от него лице) може да комуникира с лица, които не са служители в изпълнителната власт на Федералното правителство във връзка с регулативните действия, които се преглеждат. Тези комуникации се ръководят от три правила: представител на издаващата агенция трябва да бъде поканен; цялата информация за комуникацията трябва да бъде препратена на издаващата агенция в рамките на 10 работни дни; СИРВ трябва публично да разкрие съответната информация за комуникацията.

След като регулативното действие е било публикувано във Федералния регистър или издадено по друг начин така, че да е достъпно за публиката или след като агенцията е обявила своето решение да не издава или публикува регулативното действие СИРВ прави достъпни за публиката всички документи, разменени между СИРВ и агенцията по време на прегледа от СИРВ. СИРВ е задължена да осигури информация на публиката в ясен и разбираем език.

Администраторът на СИРВ се среща веднъж на тримесечие с представители на щатски, местни или племенни правителства, за да идентифицира съществуващи и предложени регулации, които могат изключително или значително да засегнат тези правителствени ор-

гани. Администраторът на СИРВ също така организира конференции с представители на бизнеса, неправителствените организации и публиката, за да дискутира регулативни въпроси от общ интерес. Щатските, местните и племенните правителства са насърчавани да помагат при идентифициране на регулациите, които налагат значителни или изключителни тежести върху тези правителства и които изглежда са преживели оправданието за своето съществуване или по друга причина се несъвместими с обществения интерес.

Процесът на регулативен преглед е много прозрачен. На интернет сайта на ОМБ е публикувана информация, касаеща: правилата, които се преглеждат в ОМБ; правилата, които скоро са преминали през ОМБ и списък на всички приключени прегледи; правилата, които са върнати на агенциите за преразглеждане и писмата за връщане с причините и препоръките за подобряване; подтикващите писма, които предлагат на агенциите обещаващи регулативни приоритети; заинтересованите групи, които скоро са лобирали СИРВ, датата на срещата, имената на участниците и точната тема на срещата; докладите за Конгреса на СИРВ от предишни години и проекта на доклад за текущата година; гражданите са насърчавани да изпращат коментари по проекта; указания по надлежен анализ разходи-ползи, изработени от ОМБ и Съвета на икономическите съветници на президента на САЩ; политиките и практиките на СИРВ, включително Изпълнителни заповеди и меморандуми.

Има също така специален интернет сайт (www.regulations.gov) където са налични всички отворени за коментари регулации. Гражданите могат да прочетат описание на всяка предложена и финална федерална регулация, която в момента е отворена за коментари, да прочетат пълния текст на регулациите и да изпратят своите коментари на федералните агенции, отговорни за тях.

Центърът за регулативна информация публикува т.нар. Обединена програма на федералните регулативни и дерегулативни дейности и Регулативния план. Обединената програма на федералните регулативни и дерегулативни дейности се публикува през пролетта и есента всяка година и съдържа програмите за регулативни и дерегулативни дейности на агенциите. Регулативния план, който се публи-

кува като част от есенното издание на Програмата, идентифицира регулативните приоритети и съдържа допълнителни детайли за най-важните значителни регулативни дейности, които агенциите очакват да предприемат през идващата година. Центърът за регулативна информация поддържа интернет сайт (www.reginfo.gov), за да подпомага хората, които желаят да намерят информация за регулациите.

Обществен контрол

Специфична черта на системата за регулативен преглед на САЩ е съществуването на много организации, които “надзирават” регулативните дейности: Center for Regulatory Effectiveness; OMB Watch; AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies; CATO Institute Regulatory Studies; Center for Research in Regulated Industries (Rutgers University); Competitive Enterprise Institute; Citizens for a Sound Economy; Harvard Center for Risk Analysis; Heritage Foundation (Regulation section); Mercatus Center (George Mason University); Organization for Economic Cooperation and Development: Regulatory Reform and Management; Risk World; Society for Risk Analysis.

БЕЛЕЖКИ



A series of horizontal dotted lines for writing notes.



БЕЛЕЖКИ

A series of horizontal dotted lines for writing notes.

БЕЛЕЖКИ



A series of horizontal dotted lines for writing notes.



БЕЛЕЖКИ

A series of horizontal dotted lines for writing notes.

**СВЕТЛИНА,
А НЕ СЯНКА
ВЪРХУ ПРАВАТА
НА ЧОВЕКА**



**ОМБУДСМАН
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

София 1000, ул. „Г. С. Раковски“ № 155
тел: (02) 810 69 55, 980 95 10 | факс: (02) 810 69 63
e-mail: priemna@ombudsman.bg

www.ombudsman.bg