УНИФИКАЦИЯ НА ПРАКТИКИ ИЛИ ИЗМЕРВАНЕ НА СПЕЦИФИКИ - ЕТИКЕТ ЗА ИНОВАЦИИ И ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩИНСКО НИВО

Милена Стефанова

Резюме

Очертават се възможностите, които предлага прилагането на Етикетът за иновации и добро управление на общинско ниво на СЕ за измерване на местната демокрация и доброто управление и дали той води към унификация на практиките или отчитане на спецификите.

UNIFICATION OF PRACTICE AND MEASURING SPECIFICS - EUROPEAN LABEL OF GOVERNANCE EXCELLENCE AT THE MUNICIPAL LEVEL

Milena Stefanova

Abstract

Outline the possibilities offered by the application of the European Label of Governance Excellence at the municipal level for measurements of local democracy and good governance and whether it leads to the unification of practices or reporting specifics.

Въведение

През последните десетилетия идеята за доброто управление присъства неизменно и в различни формати в редица документи на международни организации. Не случайно наричам това идея, защото доброто управление, така както се разбира, има нещо много общо с теориите за публичния интерес. И двете се поставят в основата на правата на хората да получават добро управление, което е в защита на публичния интерес. И двете са предмет на различни трактовки, имат различни дефиниции, също така и мнозина критици. Идеята за доброто управление претърпява и множество опити за конкретизация чрез включването на различни принципи, които трябва да стоят в основата на работата на администрациите в демократичните държави. В една своя статия Тодор Танев за пръв път в България представя критичен поглед върху развитието на съвременното понятие за добро управление (Танев 2011[Tanev, 2011]).

Съгласявайки се, че използваните от различни международни институции трактовки на доброто управление и неговото описание чрез различен брой принципи не представляват систематичен научен опит за дефиниране на понятието, Танев предлага пълен преглед на съществуващите определения и разбирания на доброто управление. В заключение авторът изтъква съществените недостатъци на досегашните опити за дефиниране на понятието за добро управление – „прекомерната политизация“ и „стремежът към универсалност“ (Танев, 2011, 35-36 [Tanev, 2011, 35-36]). От вниманието му не е отбягнала и концепцията на Съвета на Европа, концентрирано изразена в Стратегията за иновации и добро управление на

местно ниво. Безспорно тук имаме една от класическите ситуации – международна, надправителствена организация си поставя цели за подобряване на практиките на управление на местно ниво, с което се очаква, че вниманието ще е насочено към оперативното управление.

Етикетът за иновации и добро управление на общинско ниво е създаден като инструмент за проследяване на изпълнението на Стратегията за иновации и добро управление на общинско ниво на Съвета на Европа.

Той подпомага общините от страните –членки на СЕ да измерят, самооценят и оценят изпълняват ли се и доколко целите на стратегията. По принцип това трябва да играе стимулираща и мотивираща общините роля да въвеждат и споделят положителни практики в своята дейност. Тук ще разгледаме доколко този инструмент за оценка спомага измерването на спецификата или по-скоро води до унификация на практики. Това ще постигнем чрез анализ на Стратегията, обхватността на принципите на доброто управление, операционализацията на тези принципи и методологията и методите за оценка на приложението на принципите в практиката на общинското управление.

Една от целите на Съвета на Европа е чрез приемане и популяризиране на Стратегията за иновации и добро управление на общинско ниво да се постигне по-съществено приобщаване на гражданите към управлението и те да научат повече както за доброто управление, така и за работата на общинската власт и администрация. Основната цел на Стратегията е „да мобилизира и стимулира действия от страна на заинтересованите страни на национално и местно ниво, така че гражданите на всички европейски страни да се възползват от доброто демократично местно управление посредством постоянно подобряване на качеството на местните публични услуги, ангажиране на населението в обществения живот и провеждането на политики, съответстващи на законно обоснованите очаквания на хората.“ Ако Етикетът за иновации и добро управление на местно ниво е инструмент за оценка на изпълнение на Стратегията, той трябва да осигури възможности за ***измерване на качеството на местните публични услуги***, ***степента на ангажираност на населението в обществения живот***, както и ***съответствието между законно обоснованите очаквания на гражданите и политиките, които се провеждат от местните власти***.

Основната цел на Стратегията трябва да се постига чрез три непосредствени цели:

1. Гражданите да бъдат поставени в центъра на всички демократични институции и процеси;
2. Местните власти постоянно да подобряват своето управление, в съответствие с посочените по-долу 12 Принципа;
3. Държавите (или регионалните власти - в зависимост от институционалната структура на съответната държава) да създават и утвърждават институционални предпоставки относно подобряване на местното управление, основавайки се на вече съществуващите си ангажименти в съответствие с Европейската харта за местно самоуправление и други стандарти на Съвета на Европа.

Всъщност Етикетът за иновации и добро управление на местно ниво се отнася преди всичко към измерване на постигането на втората непосредствена цел. За да можем, обаче, да кажем, че месните власти наистина постоянно подобряват своето управление вероятно се налага да се натрупа информация от множество процедури по присъждане на етикета за всяка конкретна община и за всяка държава като цяло и след очертаване на тенденциите да се направят съответните изводи.

Стратегията въвежда 12 принципа за добро и демократично управление: прозрачност при провеждане на избори, представителство и участие; отзивчивост; ефикасност и ефективност; откритост и прозрачност; върховенство на закона; етично поведение;

компетенции и капацитет; иновации и готовност за промяна; устойчивост и дългосрочна ориентация; разумно финансово управление; човешки права, културно разнообразие и социално сближаване; отговорност.

Методологията за оценка на степента на прилагане на принципите в управленската практика на общините предполага прилагането на инструменти, които включват самооценка на работата на общинската администрация, анкета с изборните представители във властта, анкета с гражданите на общината. Общата оценка се получава след включване и на независими експерти, които оценяват всички материали, предоставени от общината, като доказателства за прилагането на принципите на Стратегията.

Пакетът документи, предоставени от Съвета на Европа на всяка държава, присъединила се към инициативата[1], включват разработени въпросници за гражданите и изборните представители във властта, Еталон за самооценка (бенчмарк) и методика за работата на независимите експерти. Нека да разгледаме всеки компонент от методологията.

Анкетата за изборните представители се провежда сред членовете на общинския съвет. Препоръчва се тя да бъде попълнена от колкото се може повече от тях. След това резултатите се обобщават и с доклад от председателя на общинския съвет се прилагат към документите за кандидатстване. Инструментариумът съдържа специално подготвен формуляр, в който се попълват резултатите от анкетата. Въпросите имат за цел да регистрират мнението и самооценката на общинските съветници относно прилагането на 12 принципа на доброто управление. Различните принципи не са операционализирани, а се търси общата оценка на всеки общински съветник за прилагането им. Твърде общото описание на принципите, както и фактът, че на практика се обработват анкетни карти, попълнени от мнозинството, водят до високи оценки.

Анкетата с гражданите се провежда чрез представително за общината - кандидат социологическо проучване, провеждане и обработвано от независим изпълнител[2]. Тъй като гражданите в известна степен са по-критични, пък и една част от тях обикновено са недоволни от работата на публичните институции, оценките, които се получават чрез анкетата с гражданите са по-ниски, от тези на представителите им във властта.

Най-важните компоненти от инструментариума за оценка са Еталонът за самооценка и ролята на независимите експерти. Чрез Еталонът за самооценка се постига информираност за състоянието на работата в общината по всеки един от принципите както чрез самооценката, така и чрез доказателствения материал, който се прилага. Независимите експерти могат да коригират самооценката запознавайки се с доказателствения материал и с резултатите от анкетите с изборните представители и гражданите. Възможностите за корекция и условията, при които се прави тя са описани в нарочна Методика за оценяване на общините кандидатки за присъждане на Етикета за иновации и добро управление на местно ниво. При крайната оценка за всяка община най-голяма тежест има Еталонът за самооценка. Изчислено е, че ако една община се самооцени с най-високата оценка, дори и

[1] България е първата страна-членка на Съвета на Европа, която приложи на практика Етикетът за иновации и добро управление на местно ниво, след като през 2010 година получи акредитация от СЕ. В момента тече четвъртата процедура. България създаде Национална комисия за присъждане на Етикета, под ръководството на министъра на регионалното развитие и благоустройството и с тясното сътрудничество на Националното сдружение на общините в Р България. В Комисията са включени представители на местните власти, централната власт, областните управители, представителни организации на бизнеса, медии, Омбудсмана на България, неправителствени организации и академични среди. Повече за работата на Комисията и проведените процедури може да се научи на http://www.mrrb.government.bg/administrativno-teritorialno-ustrojstvo-i-decentralizaciya/dobro-upravlenie/etiket-za-inovacii-dobro-upravlenie-na-mestno-nivo/, както и на http://www.self.government.bg/decentralization/?sid=20.

[2] В българската практика МРРБ провежда обществена поръчка за провеждането на социологическото допитване сред гражданите на общините-кандидатки за присъждане на Етикета.

да бъде коригирана тя от независимите експерти, то общината ще получи Етикетът за иновации и добро управление на местно ниво.

Независимите експерти, които са двама и те не знаят, че оценяват една и съща община, се запознават с Еталона за самооценка и доказателствения материал. Изчисляват средно аритметично от оценката на изборните представители и на гражданите и ако има различия между средната стойност и оценката от Еталона могат да нанесат корекции, намаляващи или увеличаващи самооценката на общината от бенчмарка. Методиката задължава независимите експерти да работят при следния алгоритъм:

Корекция	**Условие 1 (Доказателствен материал)**	**Условие 2 (Самооценка на общината)**
Увеличение до 5%	Доказателствения материал дава основания за по-висока оценка	Самооценката на общината в Еталон за самооценка (бенчмарк) е по-ниска от средноаритметичната оценка на гражданите и на съветниците.
Намаление до 5%	Доказателственият материал не е добре систематизиран и не показва в достатъчна степен прилагането на **1** (един) или **2** (два) принципа от Стратегията	Самооценката в Еталон за самооценка (Еталон за самооценка (бенчмарк))а е по-висока с до **0,5** пункта спрямо средноаритметичната оценка на гражданите и на съветниците
Намаление до 10%	Доказателственият материал не е добре систематизиран и не показва в достатъчна степен прилагането на **3** (три), **4** (четири) или **5** (пет) принципа от Стратегията	Самооценката в Еталон за самооценка (Еталон за самооценка (бенчмарк))а е по-висока с от **0,51 до 0,90** пункта спрямо средноаритметичната оценка на гражданите и на съветниците
Намаление до 15%	Доказателственият материал не е систематизиран и не показва в достатъчна степен прилагането на **6** (шест) **или повече** принципа от Стратегията	Самооценката в Еталон за самооценка (бенчмарк)а е по-висока с **0,91** пункта и повече спрямо средноаритметичната оценка на гражданите и на съветниците

***Източник**: Методика за оценяване на общините-кандидатки за присъждане на Европейския етикет за иновации и добро управление на местно ниво.*

Видно е, че корекцията в положителна посока е възможна само до 5% от крайната стойност на оценката, докато в отрицателна посока независимият експерт може да работи в диапазон до 15%. Средноаритметичната оценка на гражданите и съветниците е коректив спрямо оценката от Еталона.

Най-голямото предизвикателство на оценката за изпълнение на Стратегията е свързано с операционализацията на принципите до еднозначно разбираеми индикатори и изработване на универсална скала за оценка. В Стратегията е постигнато първото ниво на операционализация. То не осигурява еднозначно разбиране на принципите, доколкото не задава необходимата степен на конкретика, чрез която съществуващата практика на управление в общините да бъде измерена. Тази операционализация само очертава сферата

на приложение на съответния принцип и насочва в какви насоки да се търсят доказателства за прилагането на принципа в местното самоуправление. В следващата таблица привеждаме първата степен на операционализация, като сме запазили оригиналния текст на Стратегията.

ПРИНЦИП	**ОПЕРАЦИОНАЛИЗАЦИЯ**
1.Честност, представителност и обществено участие по време на избори	Местните избори се провеждат свободно и справедливо, в съответствие с международните стандарти и националното законодателство, и без никакви измами.
	Гражданите са в центъра на обществената активност и са включени по ясно дефинирани начини в местния обществен живот.
	Всички мъже и жени имат право на глас при вземането на решения или директно, или чрез легитимни посредници, които представляват техните интереси. Такова широко участие се изгражда върху принципите: свобода на изразяване, свобода на събиране и сдружаване.
	Всички гласове, включително тези на по-слабо привилегированите и уязвими групи, са били чути и взети под внимание в процеса на взимане на решения, включително и по въпроси, свързани с разпределението на ресурси.
	Винаги се правят опити да се балансира между различни законни интереси и да бъде постигнат широк обществен консенсус по отношение на това, какво в най-голяма степен е в интерес на цялата общност и как то може да бъде постигнато.
	Решенията се вземат съобразно волята на мнозинството, като се съблюдават правата и законните интереси на малцинството.
2. Отзивчивост	Целите, правилата, структурите и процедурите се адаптират към нуждите и законно обоснованите очаквания на гражданите.
	Обществените услуги са осигурени и се отговаря в разумни времеви рамки на гражданските запитвания и оплаквания.
3. Ефикасност и ефективност	Резултатите отговарят на цели, по които е постигнат обществен консенсус.
	Постигната е максималната възможна полза при определените налични ресурси.
	Системите за управление на изпълнението спомагат за оценка и повишаване на ефикасността и ефективността на услугите.
	Редовно се извършват одити за оценка и подобряване на изпълнението.
4. Откритост и прозрачност	Решения се вземат и се привеждат в сила в съответствие с установените правила и норми.
	Съществува публичен достъп до цялата информация, която не е класифицирана по определени причини и по ред, определен от закона (например - защита на неприкосновеността или гарантиране на справедливо провеждане на процедури по обществени поръчки).
	Има осигурен публичен достъп до информация за взетите решения, прилагането на определени политики и постигнатите резултати, по начин, който дава възможност да се следи ефективно и да се допринася за работата на местните власти.

5. Върховенство на закона	Местните власти спазват законите и се подчиняват на съдебните решения.
	Приети са правила и разпоредби, в съответствие с предвидените от закона процедури, и безпристрастно се привеждат в сила.
6. Етично поведение	Общественото благо се поставя над личните интереси.
	Въведени са ефективни мерки за предотвратяване и борба с всички форми на корупция.
	Своевременно се декларират конфликти на интереси и лицата, които са въвлечени в тях, трябва да се въздържат от участие при вземането на съответните решения.
7. Компетенции и капацитет	Професионалните умения на тези, които са ангажирани в процесите на управление, непрекъснато се повишават с цел да се подобри техният принос и постигани резултати.
	Държавните служители са мотивирани непрекъснато да подобряват своята работа.
	Създадени са и се използват практически методи и процедури с цел да се превърнат уменията в капацитет и да се постигат по-добри резултати.
8. Иновации и отвореност за промени	Търсят се нови и ефикасни решения на проблемите и се дава приоритет на модерни методи за предоставяне на услуги.
	Има готовност да се въвеждат и тестват нови програми, както и да се използва натрупаният чужд опит.
	Създаден е климат, благоприятстващ промените в интерес на постигането на определени резултати.
9. Устойчивост и дългосрочна ориентация	Нуждите на бъдещите поколения се вземат под внимание при прилагането на настоящите политики.
	Непрекъснато се взима под внимание устойчивото развитие на общността. Решенията са насочени към покриване на всички разходи, като целта е да не се пренасят за бъдещите поколения напрежение и проблеми - били те екологични, структурни, финансови, икономически или социални.
	Има широка и дългосрочна перспектива за бъдещето на местната общност, като се мисли за това от какво се нуждае тя, за да се постигне добро бъдещо развитие.
	Има разбиране за историческите, културните и социални обвързаности, на които се основава тази перспектива.
10. Стабилно финансово управление	Цените на предоставяните услуги не надхвърлят реалната им стойност и не намаляват прекомерно много търсенето, особено в случаите когато се отнася за важни публични услуги.
	Следи се за целесъобразност при финансовото управление, включително при сключване на договори и използване на заеми, при изчисляване на ресурси, приходи и резерви, и при използване на допълнителни приходи.
	Подготвят се многогодишни бюджетни планове с широко обществено обсъждане.
	Рисковете са правилно преценявани и управлявани, включително чрез публикуване на консолидирани отчети и, в случай на публично-частни партньорства, чрез реалистично разпределяне на рисковете.

	Местната власт участва в разпоредбите и споразуменията, касаещи междуобщинската солидарност, справедливото разпределяне на тежести и ползи и редуцирането на рискове (изравнителни системи, междуобщинско сътрудничество, споделяне на рискове и др.).
11. Човешки права, културно разнообразие и социално единство	Човешките права, които са в сферата на влияние на местната власт, се зачитат, защитават и прилагат, и се взимат мерки за борба с дискриминацията, на каквато и да е основа.
	Културното разнообразие се приема като преимущество и се полагат постоянни усилия всички да откриват своите интереси в местната общност, да се идентифицират с нея и да не се чувстват изолирани.
	Насърчава се социалното единство и интеграцията на изостаналите райони.
	Гарантира се достъпът до важни услуги, особено за най-непривилегированите части от населението.
12. Отчетност	Всички вземащи решения органи, било то колективни или еднолични, носят отговорност за своите решения.
	Решенията се докладват, обясняват и могат да се санкционират.
	Съществуват ефективни средства срещу злоупотреби и срещу такива действия на местните власти, които накърняват правата на гражданите.

Следващата стъпка на операционализацията се постига чрез Еталона за самооценка (бенчмарк). Принципите за доброто управление са операционализирани на две степени. Всеки принцип е съпроводен с описание на дейността и индикатори, които попълващият трябва да открие в практиката на своята община. Дейностите всъщност са разписаните в Стратегията индикатори, което е първата степен на операционализация, а индикаторите са добавени, за да улеснят попълването и можем да приемем, че те са втората степен на операционализация, или поне така трябва да се тълкуват. Могат да се посочат много неясноти при операционализацията на принципите. Поради ограничения обем на публикацията, ще разгледаме операционализацията на само един от принципите.

Принципът „честно провеждане на изборите, представителност и гражданско участие“ е описан чрез 6 дейности и 11 индикатора. В следващата таблица предлагам операционализацията според Еталона за оценка (бенчмарк), който е част от пакета документи, с които общините кандидатстват за присъждането на Етикета.

ПРИНЦИП	**ОПИСАНИЕ НА ДЕЙНОСТТА**	**ИНДИКАТОРИ**
1. Честно провеждане на изборите, представителност и гражданско участие	1. Местните избори се провеждат свободно и справедливо, в съответствие с международните стандарти и националното законодателство, и без никакви измами.	1. Общината провежда изборите съгласно законите, които съответстват на международните стандарти за добри практики.

	2. Гражданите са в центъра на обществената активност и са включени по ясно дефинирани начини в местния обществен живот.	2. Като част от ясен процес на консултации, общината активно публикува плановете си и приканва гражданите, неправителствените организации, бизнеса, местните медии и други групи да подложат на обсъждане тези планове.
		3. Общината се стреми да подобри местните наредби и практически разпоредби относно участието на гражданите в местния обществен живот.
		4. Мнението на обществото се търси още от началото на процеса на вземане на решения.
	3. Всички мъже и жени имат право на глас при вземането на решения или директно, или чрез легитимни посредници, които представляват техните интереси. Такова широко участие се изгражда върху принципите: свобода на изразяване, свобода на събиране и сдружаване.	5. Съществува активна програма на изборните представители, ангажираща гражданите във вземането на решения.
		6. Прилага се активна програма за насърчаване на гражданите за участие в изборите.
	4. Всички гласове, включително тези на по-слабо привилегированите и уязвими групи, са били чути и взети под внимание в процеса на взимане на решения, включително и по въпроси, свързани с разпределението на ресурси.	7. Достъпът до гласуване е разгледан и са предприети действия за осигуряване, че няма изключени групи или такива в неравностойно положение.
		8. Прилага се активна програма за включване на различни групи, включително неравнопоставените, при вземането на решения.
	5. Винаги се правят опити да се балансира между различни законни интереси и да бъде постигнат широк обществен консенсус по отношение на това, какво в най-голяма степен е в интерес на цялата	9. Общината е определила ключовите заинтересовани групи (което включва неправителствени организации, бизнеса, местните медии и други групи по интереси). Този списък е предмет на преразглеждане и актуализиране.

	общност и как то може да бъде постигнато.	10. В общината са въведени техники за консултативен процес (съвещателно изслушване, гражданско жури, участие в бюджетиране и т.н.).
	6. Решенията се вземат съобразно волята на мнозинството, като се съблюдават правата и законните интереси на малцинството.	11. Решенията се вземат съобразно волята на мнозинството, като се съблюдават правата и законните интереси на малцинството.
	Мнението на гражданите влияе върху решенията на местните власти, включително чрез гласуването им на избори.	

Източник: *Еталон за оценка (бенчмарк)*

Дейност 1 „Местните избори се провеждат свободно и справедливо, в съответствие с международните стандарти и националното законодателство, и без никакви измами“, обаче почти напълно съответства с индикатора – „Общината провежда изборите съгласно законите, които съответстват на международните стандарти за добри практики“. Доколкото общината не може да въздейства на качеството на законодателството е странно въобще, че тя трябва да се самооценява по този индикатор. Докато в описанието на дейността се споменават измамите, то липсва индикатор за това. Не е ясно кои са тези международни стандарти за добри практики въобще. Ако авторите са имали нещо предвид, то най-малкото може да се очаква, че администрацията във всяка една община от страните, които ще приемат да се присъединят и да развиват проекта за връчване на етикет за добро управление и иновации на местно ниво, могат да знаят за тези стандарти и да ги осмислят. Освен това практиката за провеждане на изборите в отделните страни е твърде различна. В някои държави общините изцяло отговарят за организацията и провеждането на избори, а в други –нямат участие или то е твърде ограничено.

Задължителната самооценка по тази дейност и индикаторите съответно ще е твърде различна за отделните страни. Вярно е, че съществува възможност да бъде отбелязано „не е приложимо“, но това означава 0 точки и без съмнение се отразява на крайния резултат при оценката на прилагането на принципа.

При Еталона за самооценка е направен и опит да се скалира[1] оценката за изпълнение на принципите и дейностите и индикаторите, които ги описват, като възможностите са от „не е приложимо“ до „много добро“. Петстепенната скала, обаче измерва едновременно разбирането и прилагането на практика на принципа. Това смесване безспорно не подпомага обективността на оценката. Нека разгледаме предложеното тълкуване на отделните степени в скалата. „Не е приложимо“ или 0 точки, означава също, че попълващият бенчмарка няма мнение или не знае. И при трите хипотези е ясно, че няма практическо приложение, но докато отговорът, че даден принцип не е приложим носи информация за ясното разбиране на неговата същност и неприложимостта може да се дължи на пречки от законодателно естество например, то липсата на мнение или незнанието означават съвсем друго нещо. Възможно е в администрацията на такава община да има недостиг на капацитет или да се налага организиране на обучение. Когато обаче, отговарящият попълни в еталона за самооценка този отговор с 0 точки за някой принцип се губи различието при отделните хипотези. Можем да предположим, че авторите на бенчмарка се интересуват от

[1] Анкетата с изборните представители използва същата скала за оценка на степента, в която се прилага съответния принцип.

практическото приложение на принципите, а не от отчитане на спецификата в дадена община.

„Съвсем слабо“ или 1 точка, трябва да се отбележи тогава, когато се осъзнават „ключовите въпроси, които трябва да се разгледат, но на този етап не са изготвени или са малко подходите /дейностите, които се прилагат/“. При тази оценка отново се смесват разбиране и прилагане. Всъщност имаме следните хипотези: разбиране и никаква практика, разбиране и малко приложение. Не е ясно какво се разбира под „малко приложение“.

„Слабо“ или 2 точки означава, че се познават ключовите въпроси и се разработват подходи/ дейности, за да им се отговори, въпреки ограниченото изпълнение на практика досега. Тази оценка не може да бъде съществено отличена от „съвсем слабо“ доколкото и тук откриваме втората хипотеза на предишната оценка, но „малко приложение“ е заменено с „ограничено изпълнение“.

„Добро“ или 3 точки е изпълнението на даден принцип, ако общината има добре разработени планове и дейности, с които да отговори на ключовите въпроси, с показателни примери за изпълнение. При описанието на тази оценка не е ясно какво точно се има предвид под „планове и дейности“ –дали става дума за намерения, разработени и утвърдени планови документи, някакви процедури или нещо друго. Изисква се също така да са налице „показателни примери за изпълнение“, което вероятно трябва да се разбира като описване на практиката. Ако това е така, то не е ясно по какво се различават тези примери от добрите практики, които се съдържат в описанието на следващата оценка.

„Много добро“ или 4 точки е изпълнението, когато общината може да покаже ясно доказателство за добра практика, която може да бъде споделяна и администрацията доразвива подхода, за да осигури дълготрайно и устойчиво подобрение.

Очевиден е изводът, че скалата за оценка не съдържа еднозначно описание на критерии, които трябва да са изпълнени, за да бъде поставена съответната оценка и да се причислят съответните точки. Това води до субективизъм.

Относно практиката в България по присъждане на Етикетът за иновации и добро управление на местно ниво: оценките на Европейската платформа са положителни. Доколкото първата процедура беше като тест и апробация на инструментариума, то трябва да отчетем, че успехът беше повече от очакванията. Независимо от сравнително малкия брой участници, процедурите се провеждат съобразно изискванията. Възможно е в бъдеще да се потърсят механизми за въвеждането като задължителна оценката на прилагането на 12-те принципа за всички местни и регионални власти, но това вероятно трябва да е съпроводено от подобряване на инструментариума за оценка. В условията за работа на Националните платформи на заинтересованите страни (в нашия случай Националната комисия към МРРБ) се посочва, че: „Някои въпроси в този бенчмарк (еталон) може да не са приложими за всяка държава/регион. Положени са усилия, за да се предотврати това, но не навсякъде с успех. Ето защо Националната платформа на заинтересованите страни предлага (и Европейската платформа следва да реши) дали даден въпрос трябва да бъде премахнат от този бенчмарк (еталон)“. Това обстоятелство не е използвано от българската страна.

Заключение

Налагат се поне три съществени извода. ***Първо***, ако Етикетът за иновации и добро управление с неговия инструментариум е предназначен да проследява изпълнението на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво, то той не може да изпълни тази роля. ***Второ***, операционализацията на 12-те принципа на добро управление не е доведена до еднозначно разбираеми индикатори, а скалата за оценка допуска смесване на разбиране и прилагане на принципа, което размива съдържателната оценка и допуска субективизъм. ***Трето***, Прекалено голяма тежест има Еталонът за самооценка (бенмарк), която не може да бъде компенсирана нито чрез мнението на представителите на гражданите във властта и на самите граждани, нито чрез оценката на независимите експерти. Като цяло

Етикетът не може да отчете спецификата на отделната община, а що се отнася до трансфера на добри практики или унификацията на управлението на местно ниво то това може съвсем частично да се постига и зависи от волята на местните власти и законовите възможности за прилагането на добрите практики.

БИБЛИОГРАФИЯ

Еталон за оценка (бенчмарк) за Етикет за иновации и добро управление на местно ниво. Достъпен на http://www.self.government.bg/decentralization/?ssid=15&sid=20. [Etalon za ocenka (benchmark) za Etiket za inovacii i dobro upravlenie na mestno nivo. Dostapen na http://www.self.government.bg/decentralization/?ssid=15&sid=20.]

Методика за оценяване на общините кандидатки за присъждане на Етикета за иновации и добро управление на местно ниво. Достъпна на http://www.self.government.bg/decentralization/?ssid=15&sid=20. [Metodika za ocenyavane na obshtinite kandidatki za prisazhdane na Etiketa za inovacii i dobro upravlenie na mestno nivo. Dostapna na http://www.self.government.bg/decentralization/?ssid=15&sid=20.]

Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво, Съвет на Европа. 2007. В превод на български на www.mrrb.government.bg/static/media/.../412e3fefb3e455e4a06ec4fb5c3d826e.doc. [StrategiYa za inovacii i dobro upravlenie na mestno nivo, Savet na Evropa. 2007. V prevod na balgarski na www.mrrb.government.bg/static/media/.../412e3fefb3e455e4a06ec4fb5c3d826e.doc.]

Танев, **Т.** 2011. Доброто управление (good governance): наследеното понятие, В: „Публични политики.bg“, год.2, бр. 1. [Tanev, T. 2011. Dobroto upravlenie (good governance): nasledenoto ponyatie, V: „Publichni politiki.bg“, god.2, br. 1.]