ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ (GOOD GOVERNANCE): НАСЛЕДЕНОТО ПОНЯТИЕ

Тодор Танев

Резюме

Статията представя критично развитието на съвременното понятие за добро управление. В резултат на кумулативно разглеждане на основните приноси в тази област се очертава неговото съдържание. Критиката включва заключенията, че: (1) понятието добро управление към момента се характеризира с висока степен на неопределеност; (2) то е политизирано във висока степен, тъй като в него се преплитат интересите на големите международни организации (ООН, Световната Банка, Международния валутен фонд, Европейската банка за възстановяване и развитие, ЕС, ЮНЕСКО и пр.) и държавите, които са им подведомствени; (3) подходът на добро управление, ако се развие по определен начин, може да коригира негативните последици от възприемането на неолибералното развитие, наложено от световните организации и развитите западни държави върху други части на света, което ще е в общ интерес. Правят се заключения за насоките, по които може да се развие интегрално понятие за добро управление, каквото липсва.

Good Governance: The Concept Inherited

Prof. Todor Tanev, Doctor of Political Science

Abstract

This is a critical analysis of the development of the modern concept of Good Governance. Its contents is outlined as a result of a cumulative research of the main contributions in that area. The critique consists of few conclusions: (1) that the current notion of Good Governance contains a high degree of uncertainty, (2) that it is highly politicized, as it is a mixture of the interests of major international organizations (UN, World Bank, International Monetary Fund, European Bank for Reconstruction and Development, EU, UNESCO, etc.) and the countries participating in them, (3) that the Good Governance approach, if further developed in a certain way, would be capable of reducing seriously the negative consequences of the adoption of neoliberal model imposed by these international organizations as well as the developed Western countries on other parts of the world, which would be in the interest of all parties. Conclusions are made about the ways the now still missing integral notion of Good Governance could eventually be developed.

Под *добро управление* през последните две десетилетия се разбират странно голям брой неща. Затова познавачите определят понятието добро управление съвсем открито като… *неопределено*[1]. С други думи доброто управление е често използвано понятие, но мнението на специалистите за неговото съдържание е, че е несистематично[2].

Тези пък, които са запознати с едно или друго конкретно разбиране от многото съществуващи автоматично стават „патриоти" на това, което са прочели, приемайки като единствена гаранция *политическия* авторитет на неговия автор, не толкова баналното съдържание, което е налято от този автор в създадената от него мисловна

[1] http://en.wikipedia.org/wiki/Good_governance
[2] http://en.wikipedia.org/wiki/Good_governance

конструкция за качествата на управлението. Оттук нататък го използват убедено само в този вид, който са открили и са склонни да пренебрегват други разбирания, които се изпречат на пътя им даже ако открият точки на съгласие в тях.

Например привържениците на 5-те точки, от които според ЕС се състои доброто управление – *откритост, участие, отчетност, ефективност и кохерентност* – биха изявили сериозни резерви спрямо 9-те точки, от които според ООН се изгражда понятието, стига да ги познаваха – *участие, върховенство на закона, прозрачност, обхватност, ориентация към консенсус, справедливост и включеност, ефикасност и ефективност, отчетност и отговорност, стратегическа визия*.

Вярно е, че някои от елементите са даже идентични, но същевременно други са съвсем различни. Никой от привържениците на европейското разбиране по принцип не би бил срещу който и да било от различните елементи, включени в определението на ООН, но въпреки това не би го използвал. Тук основна роля има психологията – първенството в предпочитанията към дадено разбиране за доброто управление следва от първенството във времето на запознаване с него, както и преклонението пред даден авторитет, например ЕС или пък обратно, ООН.

Малцина се интересуват от интелектуалния проблем, а именно: за доброто управление съществуват *частични твърдения* с *избирателно фиксирани елементи*, с подчертано *нормативен характер*, композирани в отделни определения с *явна политическа и икономическа цел*. Нито едно от създаваните понятия не е научно. „Добро" (и респективно „лошо") не спада към научното говорене, а е по-скоро морално, емоционално, абстракто-оценъчно и неотстранимо субективно интерпретиране на социалната действителност, ако не се посочат ясно обектите, които се оценяват като добри или лоши и критериите и мерките на скалата добро-лошо.

За съжаление случаят със съвременното понятие за добро управление е тъкмо такъв. Никъде не се определя за кое по-точно управление тава дума – макро или микро, икономическо или политическо, стратегическо или тактическо и т. н. Тук не става дума за схоластичен апел към излишна научност. Реално съществува проблем и той не е малък както от политическата, така и от интелектуалната му страна. Оценяват се цели държави, управлението на цели нации, засягат се световни икономически и политически интереси, а същевременно има непълноценност и празнина при формирането на тези оценки. Всеки може да пълни произволно думата „добро" с каквото си пожелае съдържание. И да спори с другите, които правят същото.

Едни от наследените определения се съсредоточават върху чисто *технологичните* аспекти на управлението и разглеждат доброто управление като ловко, умело, сръчно ръководство на обществените дела с ярък лидерски заряд. Други традиционно акцентират само върху рентабилността на постиженията в резултат на управлението, т.е. неговата социална, икономическа и технологична *ефективност*. Трети наблягат върху политическите аспекти на доброто управление, обявявайки го за модерния месия на *демокрацията*, изхода на цивилизацията от формалната представителна демокрация на изминалия век. Доброто управление даже бива издигнато в ранга на синоним на демокрацията, въпреки, че изобщо не е политическа система. Съществуват и много опити за съчетания на подобни подходи.

От концептуална гледна точка съдържанието на понятието днес е не само неустановено, но и тази неустановеност расте все повече с добавянето на нови и нови определения. Опитите за търсене и утвърждаване на интегрално понятие (например Archer 1994; Aktan, Özler 2008) са малко като пропорция в сравнение с броя на постоянно възникващите най-различни определения. Независимо от пъстрата картина никой не отрича нуждата и всеки би се радвал на едно по-общоприето и пълноценно съвременно понятие (не и дефиниция от вида на „две и две прави четири!") на добро

управление, защото то би намалило дисперсията на мнения по въпроса до разумни граници.

Един по-цялостен опит за създаване на *съвременно интегрално понятие за добро управление* може да се окаже важен за спасението от *концептуална имплозия* на това модерно понятие. Доводите на отделните виждания за доброто управление имат основания и не бива да се отхвърлят с лека ръка, но това не оправдава толерантността към елементарните ограничения, еклектика, недоглеждане, формализъм или едностранчивост даже ако става дума за авторство на ЕС или Световната банка.

Все по-остро липсва школа, парадигма или традиция, която да бъде основна за едно монолитно и издържано във всяко отношение понятие за добро управление. Засега има основа, която се забравя или подминава от юристите, заети напоследък със създаването на концепции за доброто управление с назидателно или препоръчително съдържание. Тази основа дава управленската наука, развивана доскоро главно от икономистите. Управлението според тях има качество (съвкупност от свойства) и ефективност (социална, икономическа, политическа и пр. резултативност). И двете могат да бъдат преценявани, даже измервани.

Проблемът все пак е, че науката за управлението има и не-икономически аспекти и отдавна е започнала своята еманципация от която и да е наука. Икономическото понятие за добро управление има своите ограничения, които трябва да бъдат преодолени от едно по-цялостно съвременно понятие за добро управление.

Преди опита за конституирането на подобно интегрално понятие обаче е потребен критичен анализ на *заварените* разбирания за добро управление.

Методологическата ситуация с понятието добро управление

Методологическият кръг изглежда затворен. От една страна *доброто управление предизвиква множество тълкувания*. От друга, на свой ред те се нуждаят от поне известно *единство и централизация на понятието*, за да имат принадлежност към *единна същност*. Принадлежността към подобна общопризната единна същност би легитимирала претенцията им за адекватност. Ето защо усилието да се направи крачка към създаването на съвременно и възможно най-обхватно от съдържателна гледна точка и най-полезно за управленската практика интегрално *научно* понятие изглежда оправдано.

Завареното състояние в развитието на понятието за добро управление е проблематично.

Първото, които бие на очи е, че няма никакво единство по въпроса *кое управление* се описва. Яснотата по този въпрос е повече от важна. Защото в атмосферата на подобна неопределеност неволно се появява ефектът на *методологическа ентропия*, т.е. при неопределени условия е естествено да се говори за по-простите и по-елементарните форми, а не за по-сложните и по-висши, но обобщенията да се прехвърлят тъкмо върху висшите. Съответно в случая с доброто управление най-често по интуиция се обобщава кое е доброто управление изобщо на основата на характеристиките на всекидневното оперативно или най-много тактическото управление, като заключенията смело се прехвърлят и върху стратегическото равнище.

Така мнозинството от съществуващите претенции за цялостно понятие всъщност са не повече от *списъци от известен брой отличителни черти* на тактическото управление, примерно 5, 6, 7 и даже 8 или 9. За да достигнат до тях, авторите на такива понятия обобщават емпиричните си наблюдения върху дадена област на живота. По този начин всеки се чувства способен да твори определения за доброто управление и

вярва, че съдържанието му е поначало оправдано. С толкова много различни списъци от характеристики обаче е трудно да се върши не само научна работа, но даже и правенето на що-годе мотивирана практическа оценка на управленската дейност на централни и местни ръководства.

Например омбудсманът на Република България третира понятието за добро управление, като го определя като „компетентна и човечна администрация, работеща в услуга на гражданите и защитаваща обществения интерес, ръководейки се от а) върховенство на закона и правата на човека, б) прозрачността и ефикасността в работата на администрацията на всички нива, в) отчетността на държавните и общинските органи, г) гаранциите за гражданско участие в процеса на вземане на решения, д) равните възможности и приобщаване, е) политиката на съгласие и баланса на интереси в обществото (Омбудсмен на РБългария, 2006). Тук проличава чисто *нормативният* подход на юридическия разсъдък. Това съдържание силно напомня съдържанието на понятието добро управление, давано изключително от юристите на световните организации.

Друг пример на твърде автономен опит за творчество на понятие за добро управление е чл. 41 на Хартата на основните права на ЕС, където наред с правата на гражданите да бъдат избирани или да имат достъп до документи се определя и правото им на „добра администрация", под което се разбира селекция от известни юридически *процедури*, осигуряващи правото на всеки: 1) засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите на Съюза безпристрастно, справедливо и в разумен срок, 2) да бъде изслушван преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка с неблагоприятни последици за него, достъпа до документите, които се отнасят до него, като се зачитат легитимните интереси, свързани с поверителността, задължението на администрацията да мотивира своите решения, 3) право на обезщетение от страна на Съюза за вредите, нанесени му от институциите или от техните служители при изпълнение на служебните им задължения, както и 4) да се обърне към институциите на Съюза на един от официалните езици на Договорите и трябва да получи отговор на същия език[3].

Трети пример е съвременната западна политическа доктрина, основана на човешките *права*. Поддръжниците на идеята, че доброто управление е онова, което опазва преди всичко човешките парва се занимават с процеса на вземане на решения и процедурите, чрез която държавните институции ръководят обществените дела и разпределят публичните ресурси така, че в първа и последна сметка да гарантират реализирането на правата на човека. Това наричат добро управление (UNESCAP, 2009). Терминът „добро управление и добра администрация" тук се употребява в контекста на устойчиво развитие, за да се заяви, че публичните институции трябва да вземат своите решения, да управляват обществените ресурси и да гарантират човешките права без да допускат злоупотреби и корупция и като съблюдават върховенството на закона.

Така най-често списъците от качества на онова, което наричат „добро управление" са *инструмент*, с който може да се определи грубо степента на демократичност и стабилност в дадена развиваща се страна. Това се прави от международните инстанции, за да оправдаят отпускането на международна помощ за развитието й. Те третират доброто управление като *политическа гаранция* за успеха на своите евентуални икономически усилия в тази насока. Поне така е тръгнал интересът към понятието през средата на 90-те години на XX век.

Подборът на елементите на подобни *индуктивно* композирани опити за определение на доброто управление се диктува всеки път от конкретния контекст,

[3] http://eur-lex.europa.eu/bg/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303BG.01000101.htm

трайно ангажирал вниманието на неговите създатели, т.е. в зависимост от собствените им разбирания за добре функциониращо общество. Подходът е добре застъпен сред практиците, занимаващи се с въпроса – представители на световни организации.

Броят на „добрите" черти на управлението, попаднали в съдържанието на понятията, постигнати по този начин е нарочно *ограничен* от авторите. Това се прави неслучайно. Ограничението покачва относителната тежест на подбраните специфични черти. Създава се илюзията сякаш предварително е съществувал някакъв критерий за техния подбор по приоритетност. Авторите добре съзнават, че ако такива списъци са по-обширни ще падне и тежестта на елементите в тях.

При критично вглеждане обаче *понятията-списъци* изглеждат разградени, търпящи неконтролирано добавяне на нови черти. Ограничението на броя на качествата на доброто управление до „най-важните" не е достатъчно сериозно действие, което да превърне списъка в относително затворен и изчерпателен системен кръг от взаимосвързани характеристики, т.е. неговите интегрални характеристики.

Разбира се, съществува и обратният *дедуктивен* подход, застъпван преди всичко от класическата икономическа и правна наука, но не само от тях. Отново се достига до списъци от „добри" черти на управлението. Изходната позиция тук обаче изобщо не е практическата потребност на дадена идеология за мотивиране на политически действия спрямо държави и нации. При дедуктивния подход списъците от черти на доброто управление се получават в резултат от стриктното следване на дадена научна традиция. За да квалифицира едно държавно управление като добро, класическата икономическа школа например би акцентирала върху това, доколко то спомага за гладкото функциониране на свободния от вмешателства пазар. Традиционните прависти пък биха възхвалявали управлението, което хвърля основните си усилия за законовия ред в правовата държава. Идеята за ефективността е крайъгълен камък на икономическата теория така, както правата на човека и законността – на правната. Оттук и твърденията на всяка от двете школи, че разбирането за добро управление, което е най-точно е тяхното. Него считат за универсално, затова и задължително във всеки конкретен контекст. В първия случай доброто управление се концентрира в характеристики, свързани с ефективността и ефикасността, във втория – *нещо напълно различно* – в черти на управлението, гарантиращи законосъобразността на управленските решения и подкрепата им за опазване на правата на човека. Но това са две разбирания, които нямат общо помежду си, като и едното, и другото претендира за изчерпателност и универсалност! А какво ще се получи, ако добавим и различните гледни точки на административната наука, на политическата наука, а защо не и философията?

Въпреки богатото съдържание на нюанси на понятието за добро управление, които повечето подходи съдържат, те могат да бъдат критикувани за липса на системност или теснота на основата, върху която градят своите дефиниции. Нещо повече, те водят в последна сметка до отъждествяване на доброто управление с много по-обширни или аморфни територии, като справедливостта, равенството, религията, прагматизма или още нещо. Такова всепоглъщащо „понятие на понятията" е до голяма степен лишено от смисъл. Един различен подход в методологическо отношение би могъл да допринесе за ограничаване на доброто управление до обект на специфично човешко право, а не алегория и обобщение на всички или почти всички права.

Със своята присъща *частичност* множеството понятия търпят критика и взаимно се оборват. От една страна изглежда, че не може да се постигне универсално понятие за добро управление, но, от друга страна, под „добро управление" не трябва да се разбират и твърде много различни същности. Това оправдава търсенето на нещо по средата – едно все пак *по-универсално и обхватно централно понятие за добро управление.*

Политизация на понятието добро управление

Понятието за добро управление е старо колкото света и винаги, при това ежедневно, е привличало общественото внимание към себе си във всички цивилизации, общества и държави. Много от принципите на доброто управление се оказват *непреходни* независимо от епохите. Описанията им се повтарят във вековете. С голямо единодушие във времето то се тълкува като обществено *ефикасно* и икономически *ефективно*. Това е доброто *по принцип* управление – управление, което „има за свое основно предназначение създаването, поддържането и развитието на организацията като интеграционен ресурс", опосредстващ процеса на използване на ресурси за справяне с обкръжаващата среда, за да функционира обществения механизъм – т.е. „да създава ред" (Ставрев 1999).

Тук обаче става дума главно за оперативно-тактическото управление. Както пише Робърт Киейн, „хората се нуждаят не само от ефективно управление, но също и от правилния вид управление" (Keohane 2001). А кое е „правилното" управление? Критериите стават *морални и политически*. Кои са добрите черти на висшето стратегическо, например държавното управление? По този въпрос мненията не са така монолитни, както когато става дума за ефикасно управление на процесуално равнище. Мненията зависят от епохата и най-вече политическата интерпретация. Управлението на надоперативното равнище засяга политическите *властни* отношения. Такова понятие се използва за *практическа преценка* – „похвала" или „набеждаване" на съществуващи политически режими с определени последици за тях. Ето защо *политизацията на понятието е неизбежна.*

Обществото е организация, организацията е функция на управлението. По този начин мисълта за това как да се управлява добре е и най-старата социална мисъл. Тя е по-стара от цивилизацията, връстник на човека.

Ние познаваме само най-новата отсечка в историята на това усилие, т.е. записаните по някакъв начин разнообразни мисли за доброто управление. Шумерите са изобретили колелото, селскостопанските сечива, пивоварството, писмеността, а с клинописа са оставили за поколенията своя управленски опит. Това включва разбиранията за управлението на държавата, града, производствените дейности или семейството от първите цивилизации в Двуречието до наши дни. Колко пъти държавници от едни епохи прилагат управленския опит от други или на общества, спрямо които иначе не хранят особени симпатии.

Едва от последните години на XX век обаче под добро управление някои разбират вече *не* просто добро управление, т.е. оптималното *състояние* на администрацията („добро" възприето като прилагателно), а специфично *явление* („добро" като първата част от понятие, съставено от 2 думи).

Според подобно виждане *явлението* добро управление (за разлика от състоянието) се е появило напоследък в резултат на безпрецедентни развития в обществата и държавите, настъпили най-вече като последица от глобализацията, информационната и технологичната революция. Твърди се, че явлението е заимствало черти на традиционното добро управление, известни от векове, но действителната му същност произтича от нови особени характеристики, които доброто управление е придобило едва напоследък.

Според някои от застъпниците на това радикално виждане явлението добро управление даже представлява най-новото *уникално* състояние на демокрацията, идещо да замести представителната демокрация от XIX-XX век (например Hirst 2000). Някои говорят за възникването на „световна държава" или „глобална публична политика"

тъкмо в този смисъл и предричат възможността от достигането до не-държавен политически ред например в Европа (Schmitter 1996). Подобни автори разглежда доброто управление в съвременния му уникален контекст като *радикално нов тип представителство*, заместващо остарялото партийно посредничество при политическото представителство на интереси.

Така схванато доброто управление до голяма степен слива политиката с управлението. Сливането се осъществява в модерните функционални форми на широко участие на различни заинтересовани обществени субекти в *самото управление*. Такива са например нашумелите напоследък политически *мрежи* и нарасналите по своето значение публично-частни партньорства като частен случай на управленска мрежа. При всеки от тези случаи се наблюдава прякото включване на неполитически субекти в процеса на вземане на политически решения. Разбира се, не става дума за всеки възможен случай на вземане на политическо решение, нито всички политически решения, а преди всичко за тези, които насочват веригите на социалното управление. Доскоро (т.е. цялата епоха от преди Уудро Уилсън и Макс Вебер до последните десетилетия на XX век) те са били изключителна територия единствено на политиците. Съвременните форми на демокрация чрез разширено участие на заинтересовани социални субекти в публичните политики допълват, конкурират, а даже и изместват остарелите, отдалечени от прякото управление форми на политическо участие от XIX и XX век, при които се търси единствено разширено участие във вземането на политически решения (Брайкова 2007).

Това донякъде екстравагантно мнение не стига дотам, че да мотивира останалите съвременни автори и организации да се съобразяват с него. Те продължават да дефинират понятието по стария утвърден начин чрез изброяване на напълно познати и даже *тривиални* черти. Единственото, което прави впечатление е много силно нарастналия интерес към понятието, изразен в огромния брой опити след средата на 90-те години на XX век то да бъде на всяка цена дискутирано, определяно и регламентирано по един или друг начин и постигнатото разбиране да бъде „внедрено" в обществената практика.

Тези елементи на понятието за добро управление се препотвърждават от времето на Вавилонската кула, пирамидите, древна Атина, после Рим или Забранения град на изток, някогашна Венеция, Ватикана и Лондон до днешен Брюксел и Сеул. Тук попадат разсъжденията за общественото управление на Платон и Аристотел, Конфуций и Сун Дзъ, Монтескьо и Макиавели, Уудро Уилсън и Макс Вебер, половината от съвременните нобелови лауреати по икономика и всички теоретици на демокрацията.

Музиката и литературата на отдалечените исторически времена може и да са трудно разбираеми в днешно време, но записаните с йероглифи закони, съдебни случаи или управленски практики звучат напълно съвременно. За разлика от естетиката на изкуството основната логика на управлението е почти толкова малко преходна, колкото и всяка друга рационална формула.

Други елементи на понятието за добро управление обаче са валидни единствено за *отделната епоха*. Както се казва, съдържанието остава, формата се мени исторически. Отвъд територията на вековното универсално, общо, генерично понятие следват множество конкнретни тълкувания на неговото съдържание.

Разнообразието им е неизбежно поради няколко причини. Първо, менят се *историческите интерпретации* за обществената ефикасност и особено за справедливостта. Не съществува и единство по въпроса за *критериите*, с които се оценява напредъка на дадено управление в областите на ефективността, ефикасността и постигането на обществена справедливост. Освен това разните конкретизации на понятието добро управление се разминават и поради възможността за *добавяне* на още

елементи към неоспоримото му ядро. Така претенциите за изчерпателно универсално понятие се размиват от различните разбирания, акценти и добавяния.

Отделен факт е, че понятието за добро управление, върху което стъпва обществото мироздание е по тази причина толкова *сложно и многопосочно*, че не може да се побере в една-единствена и трайна форма. Така например юдейско-християнският неудържим порив към рационалност подхранва общество, изградено върху пазарния индивидуализъм, а това предписва на обществото управление ограничената роля на пазител на правомерната конкуренция. Подобно виждане коренно се разминава с колективистичната философия на управлението в Южна Корея или Китай, поддържана от конфуцианските ценности, която очаква от правителството да регулира пазара. Кое от двете понятия е правилното? Нито едното, или с други думи едновременно и двете – *зависи* от базовата философия.

Внезапната поява на идеята за доброто управление в областта на международните отношения без съмнение се корени в проблемите на епохата от началото на 90-те години (вж. Archer 1994). През цялата студена война западните правителства се борят в името на "свободата" – за свобода на личността, против тиранията на държавата. Рухването на комунистическата система на изток означава за тях постигане тъкмо на този вид свобода, т.е. тържеството на личния избор, демокрацията и човешките права. С това един цял цикъл е затворен. Внезапно на Запада се налага да намери на всяка цена *нови политически идеи*, които да заменят негативния дневен ред на доскорошния конфликт.

Не по-малко се оказва предизвикателството пред западните икономики. Политическият триумф на икономическия капитализъм е последван почти изведнъж от сриването на европейските комунистически икономики (пак там). Западните икономики изпитват върху себе си натиска да снабдят с капитал и ноу-хау източните. Първоначалната еуфория от двете страни на повдигнатата желязна завеса изчезва, когато става ясно, че трансформирането на страните от централна и източна Европа в модерни пазарни икономики ще е много сложно, трудно контролируемо и твърде скъпо струващо начинание. Още повече, че тази трансформация съвпада по време със спада в западните икономики. Политическите рискове от провал са огромни. По тази причина западните правителства изпитват спешна нужда от пакет *нови икономически идеи*.

Те откриват икономическата част от идеите, от които се нуждаят, почти наготово – в собствения си опит със стабилизирането на Третия свят през 80-те години. Това е суровата *неолиберална* икономическа политика за справяне с неуправляемия дълг и острия икономически спад – хиперинфлацията, хроничния дисбаланс на плащанията по дефицита, фискалните кризи, бързия ръст на заетостта в публичния сектор, влияещ зле на данъчните приходи, корупцията и извращенията на публичната администрация, прекомерното засилване на държавното регулиране на икономиката, спада в международната конкурентоспособност. Като пример за приликата между последиците от кризата в Третия свят и Източна Европа може да се приведе България, където повечето трудности през първото десетилетие могат да се опишат по аналогичен начин.

За да се справят с тази трудност, донорските държави от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) настояват правителствата на страни, страдащи от огромен дълг или икономически спад да въведат неолибералните мерки, назначени от Световната банка, Международния валутен фонд, Европейската банка за реконструкция и развитие, Световната търговска организация, Програмата за развитие на ООН и т. н. Първите програми за структурно приспособяване са безжалостни. Те създават остър спад в националния доход, рязко увеличение на безработицата, влошени обществени услуги, и специално навреждат на уязвимите социални групи.

Политическите решения са в крайна сметка морални избори (Sabine 1961). Независимо от подозрителността, която местните правителства предизвикват с многобройните случаи на корупция, слаба организация, колебливост, нестабилност или нелоялност все пак над всичко стои общочовешкото разбиране, че ръководните институции по света трябва да следват определени *морални норми* за начин на живот и човешко добруване без разлика от произхода. Заостряването на и без това прекомерния контраст между условията на живот в богатите и бедните страни вследствие на наложените крайни неолиберални мерки предизвиква естествена критика в донорските страни.

Затова при оценката на тези последици *Световната банка* променя политиката си спрямо Третия свят след 1988 г. като намалява първоначално зададеното темпо на икономическите реформи и препоръчва *социални* мерки – защитата на засегнатите групи от прекомерни лишения и финансова поддръжка за тези обществени сектори, които са с основополагащо значение за дългосрочното развитие, особено образованието и здравеопазването.

Така модифицираната неолиберална икономическа формула на реформи е възприета спрямо източноевропейските икономики след 1989 г. след като е натрупан опита с възстановяването на Третия свят. *Добавена* е политическа част, която е взета от реториката след II Световна война. Така системата от икономически мерки, изпробвани върху Третия свят, се свързва в единство с политическите идеи, рекламирани в Източна Европа по време на Студената война. На практика това е опит за *симбиоза между бруталните икономически реформи, прилагани по-рано в Африка и Латинска Америка с политическата философия на западния триумф след 1989 г.*

Чак напоследък си пробива път мнението, че *алтернативата на неолиберализма* – подходът на доброто управление, разбирано по един различен начин, би могла да осигури не само по-справедливо, но и по-равномерно и стабилно развитие (Archer 1994). Свободният пазар се оказва неспособен да гарантира общественото развитие сам във вакуум, без съществените връзки с държавата и гражданското общество. *Пазарът* се нуждае от подкрепата както на *държавата* (държавния сектор), така и на *гражданското общество* (неправителствения сектор). Той има такива недъзи, че в определени случаи трябва да бъде въздържан отвън, чрез различни правителствени мерки (политически и административни) и граждански натиск, за да не работи против себе си. Само държавата в съдействие с гражданското общество може да създаде и поддържа така важната обществена и законова среда за пазара. Съвсем като пример държавата се грижи за преразпределението на доходите така, че да се намали броя на неплатежоспособните индивиди, което разширява възможностите на пазара. Или пък факт е, че масовото образование и здравеопазване са в ръцете преди всичко на държавата – условия, без които производството и впоследствие пазарът би търпял сериозен дефицит на човешки ресурси. По-нататък, държавата и гражданското общество тушират големите неравенства и несправедливости, които пазарът сам причинява – това намалява социалното напрежение и покачва доверието, което от своя страна е пазарно условие и т. н.

Освен западният неолиберален диктат спрямо развиващите се икономики в Източна Европа определен политически ефект върху разбирането за добро управление има и неговият западноевропейски зародиш.

Идеологията на доброто управление поначало е силно повлияна от европейската политическа мисъл и европейските модели на държавно регулиране (Harlow 2006). Френското административно право е проникнало дълбоко във всички континентални европейски правни системи далеч не само чрез Наполеоновия кодекс, който на места е пряко копиран. Едновременно с него се прилага атрактивния за европейците германски

принцип на баланс и пропорционалност, особено след като се създават възможности за това на Изток с политическата либерализация там. Едва ли не задължително изглежда и внедряването на скандинавската институция на обществения защитник (омбудсман).

Тъй като *концепцията за добро управление е европейска в значителна степен* тя може да бъде разглеждана като проводник на западноевропейското културно влияние и икономическа хегемония в източната периферия на континента, решила да се присъедини към западния съюз (Aktan, Özler 2008). Все пак не трябва да се подценява фактът, че източноевропейските страни доброволно и даже с готовност желаят да приемат това, без явно да го считат за скрита форма на западноевропейски диктат върху своята култура, общество, икономика или политика.

Това, което постоянно ги отдалечава от желаната пълна адаптация към новата и в немалка степен чужда за тях културна система е, че тази система излиза твърде скъпа за тях в много отношения. Тя е трудна за прилагане в действие по не една причина и, по-лошо, въпросната система все по-ясно показва, че *е добра само в контекста на развития свят*. Натрупват се доказателства, че главно богатите страни и международни организации могат да възприемат безостатъчно ценностите и така да си осигурят привилегиите от системата на новото глобално управление, охранявана от наложената система на международното административно и търговско право, както и глобалните институции.

Някои изследователи алармират за появата на отрицателния ефект на „стари" и „нови" участници в обединение, каквото е ЕС, при което „старите" *диктуват* правилата на съюза, с които „новите" няма как да не се съгласяват, ако желаят да участват точно в този съюз. „Новите" вярват, че обединенията могат да изиграят ролята на обществени блага за тях, като не могат да им откажат поне елементарните привилегии, на които се радват тези членове, които „плащат". Те разчитат на това, че след като обединенията са веднъж създадени, тези, дошли по-късно (или са стояли настрана по време на създаването) могат да участват без да „плащат" като пътника без билет. Само че основателите на съюза са помислили за това и изискванията на доброто управление са тъкмо лоста, с който си служат, за да прехвърлят непропорционално висока част от цената за построяването на обединението върху новопристигащите. Новите членове на ЕС нямат друг изход, освен да приемат правилата на аранжираното за тях „добро управление" като вече създаден кодекс от обвързващи правила и задължения за членство.

Европейският контекст на доброто управление създава и друг политически проблем. Той идва от слабата възможност за смекчаване на хегемонистичния контекст на изискването за въвеждане на скроен в Западна Европа модел на добро управление в Източна Европа. Това заключение правят тези автори, които намират самия ЕС в първоначалния му вариант обусловен от изискванията на доброто управление. За целта трябва да се повярва в хипотезата, че ЕС е създаден (или поне създаването му е сериозно насърчено) от многонационалните фирми, стремящи се към по-големи пазари и водени от своята потребност от по-големи пазари, сериозни регулации над национално равнище и стабилност на разменните курсове, поради което са подкрепяли европейската интеграция. По този начин тези международни икономически гиганти държат ЕС да остане организиран в първоначалния му неолиберален и пазарно ориентиран образ, който веднъж вече са постигнали. Ако е така, естествено международните тръстове не биха се нуждали от каквито и да било новости, развалящи постигнатата европейска пазарна ориентация. Затова доброто управление в неговия европейски вариант ще остане система от правила, които ще бъдат запазени в автентичния си вид, близък до неолибералната идеология.

Институционното изграждане на ЕС трябва да вижда преди всичко *доброто управление* на равнището на *целия съюз*. Това би следвало да означава изграждането и укрепването на институциите на *сътрудничеството*, а не институциите на *координацията*, както е досега. Координацията е тъкмо проводник на наложено влияние, а сътрудничеството – изход от тази ситуация. Координиращите институции съществуват, за да оказват натиск върху по-късно включилите се в съюза. Обратно, институциите на сътрудничество намаляват възможностите за облагодетелстване на инициаторите на съюза, а по-късно включилите се могат да се отклонят по свой път на по-ниска цена (Krasner 1991, цит. по Aktan, Özler 2008). Тук говорим не за повече практики на кооперирane, а направо за повече и по-силни институции на сътрудничеството. Такива кооперативни институции създават филтри пред силните „стари" държави да извличат изгоди чрез кооперирания ad hoc, като институционализират кооперативните практики и модели на действие.

Може ли да се избегне или намали до задоволителни граници вредното политическо свръх влияние върху понятието добро управление?

„Деполитизацията" на понятието в никакъв случай не трябва да е пълна. Политическото му съдържание трябва да се държи в *оптимални граници*.

Управлението, разположено на което и да е равнище над оперативното управление *трябва* да притежава традиционните демократични черти. Това означава, разбира се, нещо повече от настойчивото натрапване на модела на либерална демокрация от страна на западните (преди всичко англосаксонските) правителства и формализма на процедури - познатите свободни избори за законодателни и изпълнителни органи, провеждани в уредените конституционно срокове, наличието на законодателство, укрепващо свободните пазарни отношения и т.н. Под добро управление на висшето държавно равнище би трябвало да се разбира преди всичко управление, уважаващо различията, управление, което зачита диалога, неотменимите норми на общественото съгласие (а не консенсуса!), постигането на обществените компромиси, разширеното участие в политически мрежи от обществени субекти, вземащи отговорни решения по конкретни управленски проблеми.

В този смисъл доброто управление като модел на демокрация е преди всичко онова, което още през XV век просветеният ренесансов лидер Федерико да Монтефелтро е назовал като негова основа – *човечността*. Това е още правото на щастие, защитено от постановките на американската Декларация за независимост.

Авторите на понятието

Понятието добро управление за пръв път изпъква и привлича вниманието на съвременните държавни ръководители и международни финансисти към себе си през 1990 г. От този миг нататък интересът към него изживява истински бум. По случайно съвпадение или по-скоро не, началото на този процес са две речи, произнесени скоро една след друга от двама различни политици, но по един и същ повод. Първата е на френския президент Франсоа Митеран пред африкански държавни ръководители, а втората – на тогавашния британски външен министър Дъглас Хърд пред подобна международна аудитория.

И двете речи прогласяват тезата, че разпределението на помощи за Третия свят, особено Африка, отсега нататък ще зависи от изпълнението на политически условия, свързани с конкретен начин на държавно управление.

Днес, две десетилетия по-късно понятието добро управление се използва при повечето анализи на обществено-политическото развитие. С него се описва как държавните институции *трябва* да направляват обществените дела и как да управляват

публичните ресурси така, че да гарантират на първо място *правата на човека* и заедно с това демократичната стабилност, справедливостта и устойчивото развитие. Очевидно е, че става дума за *политическо* понятие с определен идеологически заряд, което развива своето съдържание в посока към утвърждаване на ценностите на модерната западна демокрация с определена прагматична цел. Разбира се, съществуват далеч повече ситуации освен политическите, в които понятие с потенциала на доброто управление са не само приложими, но и особено смислени.

Така или иначе разбирането за доброто управление все още най-често имплицитно се основава върху сравнението между неефективни икономики, съчетани с недемократични политически институции от една страна с жизнеспособни икономики, кореспондиращи на демократични политически системи от друга. Съответно актуалност придобива мотивът, че *след като* най-успешните управления в съвременния свят са тъкмо либералните демократични държави на Запад, то техните политически и управленски стандарти трябва да служат за модел под формата на известен брой основни изисквания, които другите държави трябва да следват.

Тъй като терминът добро управление може да се приложи спрямо различни равнища на управление, той се използва и спрямо обществени организации, и спрямо държави, дори спрямо наддържавни обединения.

Всъщност промоцията на доброто управление сред развиващите се страни се извършва не толкова от образцовите западни държави, където то битува, а по-скоро от *най-значимите световни организации, породени някога от тези държави*. Тези световни икономически и политически организации са днес главните агенти, налагащи свободното пазарно стопанство като световна норма, при това отдавна не само в интерес на големите западни демокрации, но преди всичко на свободния международен пазар. Политическото отглеждане на свободното пазарно стопанство, наричано от тях добро управление е фокус на тяхното заинтересовано поведение. Въпросните организации, сред които на първо място Световната банка, Международния валутен фонд, Световната търговска организация, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, ООН, Европейският съвет и т. н. искат с напътствията си да наложат модел на управление в държавите, който съответства в крайна сметка на логиката и интересите на големите организации. Техните определения за добро управление в днешно време са водещи, те не само се цитират или възприемат като безусловни, но и се прилагат в управленската практика доколкото това е възможно или желано.

Обикновено такива определения са еклектични и не особено системни. По всичко личи, че при създаването им е преследвана задачата да се съчетават ред характеристики на управлението от един или друг характер, които биха пригодили функционирането на възприелото ги правителство към функционирането на съответната международна институция. Докъдето се простира тази тенденция е най-добре изразено от дългосрочната изследователска програма на Световната банка „Световни индикатори за държавно ръководство”[4] (The Kaufmann-Kraay-Mastruzzi Worldwide Governance Indicators). Тя се развива от 1996 г. насам под формата на система от ежегодни емпирични изследвания в 200 страни, като се използват 640 източника на данни, произведени от над 30 световни организации. Те обхващат най-общо следните *6* ключови измерения на държавното ръководство (Governance). Подборът им е факт, който говори сам по себе си какво се разбира под добро управление на това най-авторитетно и високо световно политическо равнище:

[4] http://www.nsd.uib.no/macrodataguide/set.html?id=50&sub=1

1. Индикатори, измерващи степента на изразяване на мнение от гражданите и *отчетност на правителствата*
2. Индикатори за *политическа стабилност* и липса на насилие
3. Индикатори за *управленска ефективност*
4. Индикатори за *качество на регулацията*
5. Индикатори за *върховенство на закона*
6. Индикатори за *контрола на корупцията*

Никой не може да отрече значимостта на подобни измервания. Дали обаче това са точните индикатори, отразяващи реалните проблеми на управлението в тези 200 страни, повечето от които явно развиващи се, дали няма пропуснати други индикатори или дали може използваните да се йерархизират по важност отникъде не става ясно.

Интересът на световните икономически организации към установяването на степента, в която дадено правителство отговаря на *предписанията* за добро управление, което да подхожда на свободните търговско-икономически отношения не е случаен. Основният смисъл на съществуване на съвременните международни организации е да създават възможности за отделните държави да преодоляват проблемите на икономическата игра помежду им, като например високата цена на транзакциите, информационните асиметрии и пр. Световната банка и Международният валутен фонд официално са публични институции, създадени да подпомагат колективното действие и сътрудничество на глобално равнище срещу пазарните провали и „провалите на държавните ръководства", пише нобеловият лауреат по икономика Джоузеф Стиглиц (Stiglitz 1999) в своята прочута реч по случай настъпването на новото хилядолетие, в което наред с всички навлиза и Световната банка.

Тези международни институции обаче са се появили и съществуват само след серия от споразумения между правителствата на *национални* държави, които стават техни членове. Независимо от това международните организации, веднъж създадени, започват да предявяват изисквания пред своите основателки – държавите – които имат различна логика понякога в противоречие с държавната. Наднационалните изисквания, съобразени главно с философията на международната икономика ги изправя често срещу националните правителства, които имат задачата да балансират тези международни икономически изисквания с чисто национални проблеми, част от които са от неикономическо естество. Стремежът към какъвто и да било протекционизъм, даже в оправдани от дадена ситуация граници бива анатемосван. Световните организации търсят начини да блокират центробежните действия, идещи „отдолу".

Говори се за в тази връзка, че въпросните организации са установили за пръв път в историята нещо като „световно управление", подчинено на съответните норми на „*световно добро управление*" (Global good governance), които искат да наложат на своите членове. Националните правителства на която и да е държава са разположени на по-ниския етаж на националните държави, сравнително изолирани са едно от друго и разполагат с ограничени средства да реагират срещу политическото индоктриниране на нормите на доброто управление във вида, в който то е замислено в централите на световните организации, ако пожелаят да установят друг различен модел на добро управление, съответстващ в по-голяма степен на техния национален случай.

Световните организации проповядват единствено пълното тържество на частната собственост над другите, преди всичко над държавната, както и защитата на пълната пазарна свобода с политически средства. *България* е добър пример за последиците от натиска на МВФ, когато в резултат от политическите и икономическите промени през 90-те години на XX век се стигна до такова раздържавяване, което е белязано с небивало съотношение между частната и държавна собственост в полза на частната, каквото трудно може да се намери даже в много либерални режими. Никой не

си направи сметка дали това съотношение съответства на икономическата изостаналост на страната или дали интерферира с местната социо-политическа култура по положителен или отрицателен начин.

За тържеството на частната собственост и свободната конкуренция без оглед на други критерии на социалното съществувание международните организации акцентират не само върху икономически, а и върху политически елементи на доброто управление, които спомагат тържеството на икономическия идеал. Тяхната „*глобална икономическа конституция*" (на света) разчита на защита на пълната свобода на международната търговия (протекционизма е обявен за грях), глобален кодекс на корпоративната отговорност (без отсенки на отговорността на националния капитал), пълно предимство на опазването на правата на отделния човек, борбата с корупцията (на национално равнище).

Това не са просто пожелания и въпрос на идеология. „Глобалната икономическа конституция" се укрепва все по-силно от постоянно възникващи структурни образувания. Такива са *междуправителствените* структури на световните организации като МВФ, ОИСР и СТО, а това значи съюзяване на субекти с реална политическа власт. Така чрез участващите в структурите национални правителства международните организации биват косвено овластени от националните държави. Чрез тази власт те са в състояние да налагат модели на поведение във всеки отделен член и да изискват изпълнение на взетите наддържавни решения.

Универсалните политико-управленски изисквания, които едни държави и организации отправят към други държави постепенно се кодифицират като „глобално административно право", с което нараства легитимността на въпросния натиск, като се подменя реалният му субект със „света като цяло". Не е изненада, че опитът за създаване на „глобално административно право" по западен образец включва такива основни елементи, като ефективни обществени служби, независима правна система, законова рамка, която да гарантира привеждането на договорите в изпълнение, отговорна администрация що се отнася до публичните плащания, независим одит на администрацията, върховенство на закона и спазване на човешките права, плуралистична институционална структура и не на последно място свободни масмедии Harlow, цит. по Aktan, Özler 2008). Така „глобалното административно право" свързва правно, политическите гаранции за свободния глобален пазар с някои основни проблеми на справедливостта при разпределението на световните ресурси и сигурността.

Картината обаче не е така монолитна. Световните организации, за които става дума имат различни собствени системи на управление и са структурирани сами по себе си по различен начин. Това създава *невъзможност* за единното им действие във всеки един отделен случай. Например организациите на ООН са разчетени върху еднаквата сила на гласа на всяка държава-членка независимо от големината и тежестта й в някакво отношение. Затова пък търговските организации като Световната банка и Международния валутен фонд са устроени така, че гласовете на отделните страни-членки са пропорционални на техния БВП. Тази група организации не е отговорна по какъвто и да било начин пред населението на страните-членки, затова пък отговарят в някаква степен пред министрите на съответните страни. С други думи съществува сериозна пукнатина между вътрешното функциониране на международните институции и идеологията на доброто управление, която проповядват. Очевидно е, че има сериозни по своите последици политически нюанси на определенията за това кое държавно управление е „добро".

Търканията между световните организации и масата национални правителства по съдържанието на доброто управление са довели до известно *универсализиране* на

принципите му след средата на последното десетилетие на XX век (Harlow 2006). Световните организации реагират, като променят постепенно акцентите и инструментариума на своето въздействие върху националните правителства. Например Световната банка отначало е подкрепяла проектите за едромащабен икономически растеж, но след средата на 90-те години на XX век се преориентира към проекти за намаляване на бедността. Банката доказва, че в тези проекти още повече се налага правителствата да се придържат към общоприети правила за добро управление, за да имат подобни проекти някакъв приличен ефект. Международният валутен фонд по подобен начин се насочва към проекти за намаляване на корупцията, като политическите изводи за местните правителства остават същите – или добро управление, или бедност и хаос.

Постигнатият „микс" от елементи на доброто управление вследствие на трудния диалог между световните организации и националните правителства към днешния момент обвързват в единство елементи с подчертано икономически и с подчертано морално-политически характер, като първите идват по линия на организациите, а вторите – по линия на правителствата. Така наред с приватизацията, аутсорсинга на държавни служби, децентрализацията, раздържавяването и антикорупционните мерки в състава от изисквания за добро управление се включват правото на добро управление, добра държавна служба, демократично управление, правна реформа, подсилване на гражданския сектор и т.н., сред които на челно място са мерките за засилване на представителството на гражданите във всеки критичен аспект на управлението. Появява се „кливидж" вътре в съдържанието на съвременното понятие за добро управление. От една страна са аргументите на глобалното управление – твърдолинейните икономически либерали и техните разбирания за добро (СТО, СБ, ОИСР и т. н.). От друга са по-меките политически и морални аргументи с привкус на „космополитизъм и социалдемокрация" (Harlow 2006).

Световната уравниловка на доброто управление е лоша тенденция като всяка крайност. Нормите и принципите на доброто управление трябва в разумна степен да действат в различна културна среда и да съответстват на различни политически системи, за да изпълняват ефикасно своята мисия. Иначе доброто управление би се превърнало в западна идеологема под формата на т. нар. „универсални и глобални ценности", западни по своя произход, които трябва да бъдат приети навсякъде другаде по света формално и затова неефективно. Намирам стремежът на българската първа еврокомисарка Кунева като плаха поддръжка на тази безпътна тенденция. Балканите, достатъчно ориенталска част от Европа, далеч от католицизма и близо до византизма, обхваща цели 13 държави, 20% от европейската територия и близо 100 милионно население, споделящо общи ценности.

Съществуващите определения: Европейския съвет (ЕС)

Доброто управление е многостранна концепция, основаваща се на принципи, правила и практики, развити в различни части на света. Въпреки това Европа е призната за най-тясно свързана с понятието добро управление. То се появява в резултат най-вече на извършената работа по неговото фиксиране от страна на Съвета на Европа. С други думи това понятие се възприема все повече като „европейско", макар да не може да се пренебрегне началото през 90-те години на XX век, което го свързва с международните финансови организации и ООН. Въпреки това няма друго наддържавно обединение или държава извън ЕС, приела по-присърце развитието на разгърнато, широкообхватно и работещо разбиране за доброто управление. Европейските източници твърдят, че „доброто управление се е превърнало в парадигма,

посредством която се осъществяват на практика ценностите на демокрацията, човешките права и върховенството на закона." Това са съответно трите главни ценности, които залягат в основанията на европейското разбиране за добро управление.

На своята Трета среща на върха във Варшава през 2005 г. държавните и правителствените глави на страните-членки на Съвета на Европа декларират, че: "ефективната демокрация и доброто управление на всички нива са от съществена важност за предотвратяването на конфликти, утвърждаването на стабилитета и подпомагането на икономическия и социален прогрес, и следователно, за създаването на устойчиви общности, където хората искат да живеят и работят, сега и в бъдеще"[5].

Доброто управление в европейските му измерения е поставено като необходимо изискване *за всички нива на публичната администрация*. На висшето държавно равнище то има значението на основополагаща общностна политика. На местно ниво то е от фундаментално значение поради факта, че местното управление е най-близо до гражданите и им предоставя основни за техния живот услуги, а и точно на това ниво те могат да усетят ясно принадлежността си към предприемането на действия в полза на обществото като цяло. Става дума за т.нар. „добро демократично местно управление", състоящо се в „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." Очевидно европейските органи схващат доброто управление *едновременно като стратегическа и тактико-оперативна величина*.

Най-старото определение за добро управление на *Европейския съвет* в „Резолюция за човешките права, демокрацията и развитието" още от 28 декември 1991 г. (ЕС 1991, Article 5) гласи: „Съветът набляга върху важността на доброто управление. Въпреки, че суверенните държави имат право да институционализират собствените си административни структури и да основават собствените си конституционни уредби, справедливото развитие може да бъде ефективно и устойчиво само ако се спазват следните основни принципи на управление: *сериозни икономически и социални политики, демократично вземане на решения, адекватна правителствена прозрачност и финансова отчетност, създаване на среда, благоприятстваща развитието на пазара, вземане на мерки за борба с корупцията, както и респект към върховенството на закона, човешките права и свободата на печата и изразяването*… Тези принципи ще са централни…"

Европейските принципи на добро управление са най-експлицитно дефинирани в *„Бялата книга" за европейското управление* (Commission of the European Communities 25.7.2001). В този прочут за евробюрокрацията и европолитиките документ „в основата на доброто управление и на промените" са поставени *5* принципа: *откритост*, *участие*, *отчетност*, *ефективност* и *кохерентност*. Всеки от тях е от значение „за установяване на по-демократично управление." Те са опора на демокрацията и върховенството на закона в държавите-членки и следва да се прилагат на всички нива на управление – глобално, европейско, национално, регионално и местно. Те са особено значими за Европейския съюз, за да е в състояние той да отговори на предизвикателствата на съвременната епоха.

1. *Откритост*. Институциите на ЕС трябва да работят по по-открит начин. Те, заедно с държавите-членки, следва активно да съобщават за това какво прави ЕС и какви решения взема. В тази своя дейност те трябва да използват език, който е

[5] http://www.law.uni-sofia.bg/Kat/T/IP/T/ED/DocLib/Декларация%20относно%20правата%20на%20човека%20и%20върховенството%20на%20закона

достъпен и разбираеми за широката общественост. Това е от особено значение, за подобряване на доверието в сложната дейност на институциите на ЕС.

2. *Участие*. Качеството, адекватността и ефективността на политиките на ЕС зависят от гарантирането на широко участие по цялата верига на формирането и осъществяването на европейските публични политики – от тяхното конструиране до изпълнението им. Подобряването на нивото на участие е вероятно да създаде повече доверие в крайния резултат и в институциите, които осъществяват политики. Активирането на участието зависи най-вече от отделните правителства всеки път, когато са ангажирани с прилагане на политиките на ЕС.

3. *Отчетност*. Ролите в законодателната и изпълнителната власт трябва да бъдат възможно по-ясни. Всяка от институциите на ЕС трябва да обясни и да поеме отговорност за това, което върши за Европа. Същевременно в обратна посока има аналогична нуждата от по-голяма яснота и отговорност и от страна на държавите-членки и всички, които участват в разработването и прилагането на политиките на ЕС на всякакво равнище.

4. *Ефективност*. Политиките трябва да бъдат ефективни и навременни, да постигат онова, което е било необходимо на основата на ясни цели, точна оценка на бъдещото въздействие и, когато е необходимо, на миналия опит. Ефективността зависи също така и от пропорционалното прилагане на политиките на ЕС и вземането на решения на най-подходящото ниво.

5. *Кохерентност*. Действията трябва да бъдат съгласувани с политиките. Те трябва да са съответно лесно разбираеми. Необходимостта от съгласуваност в Европейския съюз нараства – обхватът на задачите е по-голям отпреди, разширяването на Съюза увеличава разликите, предизвикателствата като промените в климата и демографските процеси пресичат през границите на секторните политики, върху които е изграден ЕС. Регионалните и местните власти все повече участват в политиките на ЕС. Постигането на кохерентността изисква политическо лидерство и голяма отговорност от страна на институциите за осигуряване на последователност в рамките на твърде сложната европейска система.

Всеки от петте принципа е важен сам по себе си. Независимо от това никой от тях не може да бъде постигнат чрез изолирани действия. Политиките не могат да бъдат ефективни, ако не са създадени, изпълнявани и налагани по един начин, който да допуска възможно по-широк кръг участници.

Прилагането на въпросните пет принципа засилва общите принципи на Съюза на *пропорционалност* и *субсидиарност*. Изборът на нивото, на което следва да се осъществи действие (от ЕС до местно), както и изборът на инструментите на политиките трябва да е пропорционален на преследваната цел. Това означава, че преди започването на дадена инициатива е важно да се провери дали (а) публичното действие е наистина необходимо, (б) повдигането на политиката на европейско равнище е наистина наложително и (в) подбраните мерки са пропорционални на тези цели.

В преследване на основополагащата тройна европейска ценност – укрепването на *демокрацията*, *човешките права* и *върховенството на закона*, Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво от 2007 г.[6] си поставя следните три непосредствени цели:

1. Гражданите да бъдат поставени в центъра на всички демократични институции и процеси
2. Местните власти постоянно да подобряват своето управление

[6] http://self.government.bg/decentralization/?id=408&cid=600052&ssid=8

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.

Правото на Съвета на Европа в сферата на демокрацията, човешките права и върховенство на закона могат да бъдат обединени в предложените *дванадесет Принципа на добро демократично управление*. Тези Принципи на добро демократично управление съответно са:

1. *Честно провеждане, представителност и обществено участие по време на избори* – да се осигурят реални възможности за всички граждани да упражняват правото си на глас по въпроси от обществен интерес:
   - Изборите 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, трябва да са взети под внимание в процеса на взимане на решения, включително и по въпроси, свързани с разпределението на ресурси.
   - Постоянно се правят опити да се балансира между различните законни интереси с цел 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* – да се осигури непрекъснато във времето посрещане на нуждите и законно обоснованите очаквания на гражданите от страна на местните власти:
   - 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* – да се гарантира постигане на целите чрез оптимално използване на наличните ресурси:
   - Резултатите отговарят на цели, по които е постигнат обществен консенсус.
   - Цели се максималната възможна полза при разпределение на наличните 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* – да се осигурява обществен достъп до информация и да се улеснява разбирането за това как се решават обществено значимите въпроси:
   - Решенията се вземат и се привеждат в сила в съответствие с установените правила и норми.

- Трябва да се осигури публичен достъп до цялата информация, която не е класифицирана по определени причини и по ред, определен от закона.
- Трябва да се осигури 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* – да се гарантира честност, безпристрастност и предсказуемост:
   - Местните власти спазват законите и се подчиняват на съдебните решения.
   - Въвеждат се правила и разпоредби в съответствие с предвидените от закона процедури и се привеждат безпристрастно в сила.
6. *Етично поведение* – да се гарантира, че общественият интерес е поставен над личните интереси:
   - Общественото благо се поставя над личните интереси.
   - Въвеждат се 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. *Компетентност и капацитет* – да се гарантира, че местните представители на населението, както и назначаемите служители са в състояние да изпълняват своите задължения:
   - Професионалните умения на тези, които са ангажирани в процесите на управление се повишават непрекъснато с цел да се подобри техният принос и постигани резултати.
   - Държавните служители се мотивират непрекъснато да подобряват своята работа.
   - Създават се 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* – да се гарантира, че се извлича практическа полза от въвеждането на нови решения и добри практики:
   - Търсят се нови и ефикасни решения на проблемите и се дава приоритет на модерни методи за предоставяне на услуги.
   - Създава се готовност за въвеждане на нови програми и използването на натрупаният чужд опит.
   - Създава се климат, благоприятстващ промените в интерес на постигането на определени резултати.
9. *Устойчивост и дългосрочна ориентация* – да се взимат под внимание интересите на бъдещите поколения:
   - Нуждите на бъдещите поколения се вземат под внимание при прилагането на настоящите политики. Цел е да не се пренасят за бъдещите поколения напрежения и проблеми били те екологични, структурни, финансови, икономически или социални.
   - Непрекъснато се взима под внимание устойчивото развитие на общността. Решенията са насочени към покриване на всички разходи.
   - Чертае се широка и дългосрочна перспектива за бъдещето на обществото, като се мисли за това от какво се нуждае то с оглед постигането на устойчивото му развитие.

- Управлението се съобразява с историческите, културните и социални обвързаности, на които се основава далечната перспектива.

10. *Стабилно финансово управление* – да се гарантира целенасочено и продуктивно използване на обществените фондове:
    - 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.
11. *Човешки права, културно разнообразие и социално единство* – да се гарантира, че са защитени всички граждани и е зачетено човешкото им достойнство, както и това, че никой от тях не е дискриминиран или изключен от обществения живот:
    - Човешките права, които са в сферата на влияние на централните и местните власти 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 открият своите интереси в специфични общности, да се идентифицират с тях 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* – да се гарантира, че избираемите представители на властта и назначаемите общински служители поемат и носят отговорност за своите действия:
    - 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.

Това са ценни препоръки. Те определено се отнасят до качествата на управлението. Проблемът им може да се открие в липсата на каквато и да било системност в подбора и подредбата. Описаните качество не се отнасят по никакъв начин към каквото и да било интегрално или поне монолитно понятие за добро управление.

Борислав Цеков (Цеков, 2009) обобщава европейските нормативни схващания за категорията добро управление, изразени в основни документи, регламентиращи правилното поведение на правителствата. Съветът на Европа, отчитайки нарастващото значение на дейността на публичната администрация, а оттам и отражението й върху правата на гражданите, си поставя за задача да формулира мерки, които да подобрят положението на гражданина във всички процедури и действия, които го свързват с администрацията. С оглед на това се предлага приемането на правила, които да

гарантират справедливост в отношенията между гражданите и административните органи.

През 1977 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа приема Резолюция 77 (31) за защитата на човека във връзка с актовете на администрацията[7]. Смята се, че тази резолюция е първата значима стъпка за установяване на добрата администрация, като правна концепция, доколкото принципите, отразени в нея понастоящем са общоприети като същностни за правото на добра администрация. Съветът на Европа приема серия от препоръки, формулиращи принципите на добрата администрация:

- Препоръка No. R (80) 2 относно упражняването на дискреционна власт от административните органи;
- Препоръка No R (87) 16 относно административните процедури, които засягат широк кръг лица;
- Препоръка No R (2000) 10 за кодексите за поведение на публичните служители;
- Препоръка (97) 7 от 1 април 1997 г. относно местните обществени услуги и правата на техните ползватели;
- Препоръка (97) 24 от 6 ноември 1997 г. относно двадесетте водещи принципа за борба с корупцията.

По-нататък, през 2003 г. Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ) приема Препоръка 1615 (2003) относно институцията на омбудсмана: В т. 10, vi и vii от тази резолюция ПАСЕ препоръчва на държавите-членки на Съвета на Европа:

„vi. след изготвянето на примерен текст от Комитета на министрите, да въведат на конституционно равнище индивидуалното право на добра администрация;
vii. след изготвянето на примерен текст от Комитета на министрите, да приемат и прилагат кодекс на добрата администрация, който да бъде ефикасно разгласен сред обществеността, за да информира гражданите за техните права и легитимни очаквания."

Принципът на доброто управление е *обявен* за водещ за административната практика на Европейския съюз и задължава институциите на съюза да спазват определени правила за поведение в отношенията си с обществеността. Хартата за основните права на ЕС в чл. 41 установява правото на всеки човек на безпристрастно и справедливо административно обслужване в разумен срок. Съдът в Люксембург признава това право не само на всяко физическо лице, но и на юридическите лица на територията на ЕС. Важно е да се наблегне, че доброто управление добива качествено нов статут в сравнение с когато и да било в миналото – на основно човешко право. Според въпросния чл. 41 на Хартата *правото* на добро управление е издигнато в ранг на основно право на гражданите на ЕС (вж. Харта на основните права на ЕС, 2007)[8]. Включването на доброто управление в този основополагащ документ тъкмо под формата на *основно човешко право* действително е безпрецедентен факт в историята. Той подсказва възможността от съществуване на принципно *нова страница* в историята на това явление, съпътствало човешката история.

Още преди правото на добра администрация да бъде закрепено в Хартата, на 6 септември 2001 г. Европейският парламент приема резолюция, с която одобрява *Европейски кодекс за добро поведение на администрацията*, който институциите и органите на Европейския Съюз, както и техните администрации и служители са длъжни да спазват в отношенията си с гражданите. Кодексът, както и дефиницията за „лошото

[7] http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Resolution(77)31.asp
[8] http://eur-lex.europa.eu/bg/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303BG.01000101.htm

управление" излизат изпод перото на Европейския омбудсман. До *лошо управление* (maladministration) се стига когато публичният орган „не действа съгласно правилото или принципа, който е определящ за него" и обикновено става дума за злоупотреба със служебно положение, излишно забавяне във времето, дискриминация, неизпълнение на задължения, непредоставяне или отказ за предоставяне на информация, процедурни грешки, назаинтересованост, липса на прозрачност и др. На базата на договорите, създаващи Общността, в редица свои решения двете съдебни институции обосновават различни аспекти на правото на добра администрация, като подчертават значението на процедурните гаранции за правата на гражданите в противовес на административната дискреция.

Член 46 на същата Европейска харта за основните права налага на Европейския съюз да поддържа „открит, прозрачен и постоянен диалог с представителните институции и гражданското общество." Вероятно тази инструкция да се консултират правителствените решения с неправителствените организации ще бъде конституционализирана и ще се отнася до всички въпроси на европейското право.

Европейската банка за реконструкция и развитие (ЕБРР) от своя страна също се докосва в своята Конституция (EBRD Constitution)[9] до принципите на доброто управление, като изисква от вземащите кредит „да са посветени на принципите на многопартийната демокрация, плурализма и пазарната икономика и да прилагат тези принципи."

Съществуващите определения: Световната банка (СБ)

Световната банка е не само сред първите, които дефинират и използват за целите си своя версия на понятието за добро управление. До ден днешен банката е особено активен инициатор на нови идеи и употреби на това понятие.

Още през 1992 г. се появява нейното ранно определение, което е все още сравнително дълго и еклектично (World Bank 1992)[10]: „Доброто управление според Световната банка е синоним на стабилно управление на развитието… То е с централно значение за създаването и поддържането на среда, която благоприятства настъпателното и морално справедливо развитие и е съществено допълнение към стабилните икономически политики. Правителствата играят ключова роля в осигуряването на обществени блага. Те установяват правилата, които правят възможно пазарите да функционират ефикасно и, макар и спорно, те изглаждат провалите на пазара. За да изпълняват своята роля, те се нуждаят както от приходи, така и от служители, които да събират приходите и да произвеждат обществените блага. Това от своя страна налага система за отчетност, адекватна и надеждна информация и ефикасност в управлението на ресурсите и осигуряването на обществените услуги."

Очевидно тази ранна формула за доброто управление е то да се отъждествява с гарант на международното развитие. Икономическите отношения ще са по-ефективни, ако бъдат подкрепени от адекватни политически мерки. Така тандемът икономически – политически мерки за развитие заляга в основата на въпросното виждане за доброто управление. „… Инвестирането в хората, ако се извършва по правилен начин, води до най-твърдата основа на продължително развитие. И удачната икономическа роля на правителствата е по-голяма, отколкото просто да стоят зад пазарите, когато те откажат

[9] http://www.ebrd.com/pages/research/publications/institutional/basicdocs.shtml

[10] http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469072&piPK=64165421&menuPK=64166322&entityID=000178830_9810191106175

да функционират добре. Държавата формира самата същност на развитието, като определя и защищава правата на собственост, поддържайки ефективна законова, правна и регулаторна система, подобрявайки ефикасността на обществените услуги и околната среда…" (пак там).

Годините до края на XX век бележат съществен напредък, задълбочаване и конкретизиране на понятието. В историческия „Доклад за световното развитие" посветен на „навлизането в двадесет и първи век" – Entering the Twenty-First Century: World Development Report 1999-2000[11] – авторите на документа определят доброто управление като „традициите и институциите, чрез които се упражнява властта в дадена страна в името на общото добруване".

Това включва (1) процеса, посредством който въпросните власти в страната се подбират, наблюдават и сменят, (2) капацитетът на правителството да управлява ресурсите, с които разполага по ефективен начин и да осъществява стабилни политики и (3) уважението на гражданите и държавата към институциите, които ръководят икономическите и социалните взаимодействия между тях. Това означава, че качеството на държавното управление се преценява по това как се подбират представителите на властта, дали са отговорни пред хората, дали създават добри публични политики и имат капацитета да ги прилагат и дали са в състояние да управляват ресурсите, с които разполагат достатъчно ефективно (Aktan, Özler 2008).

По традиция *децентрализацията* се посочва като една от най-съществените реформи, тъй като тя е най-мощното средство за ограничаване на ролята на политическия център в държавите, съответно правителството и държавната администрация. Усилията на банката са насочени към възможно най-пълно редуциране на централното ръководство на икономиката и заместването на тази практика с открита пазарна икономика.

Още едно средство според Световната банка, което помага на подобен вид добро управление е увеличаването на *съревнованието* между различните правителства. Към това трябва да се добави катализирането на взаимния контрол между властните структури, увеличението на тяхната обществена отговорност и социална ефикасност.

Банката добавя към съдържанието на доброто управление и важни политически компоненти, които нямат пряко икономическо значение, но могат да се окажат важни опори на цялостната философия на описвания управленски идеал: ограничаване на социалните и политически напрежения в държавите и подсилване на местната културна независимост.

Доколкото се отнася до Световната банка, интересът й към управлението на публичната сфера поначало се дължи на нейната загриженост за *ефективността* на действията и усилията за развитие. От тази гледна точка разумното управление на развитието в най-широкия смисъл на думата е от решаващо значение за осигуряване на адекватна възвръщаемост и ефективност на програмите и проектите, финансирани от нея самата, т.е. отчасти мотивите на тази финансова организация са егоистични, съвсем не идеалистични или идеологически.

Напоследък обаче основните цели на Световната банка се пренасочват към подпомагане на държавите от третия свят за *намаляване на бедността* там и насърчаване на устойчивото развитие доколкото това е възможно. Затова акцентът на Световната банка през последните години е изместен от собствените мотиви към

11

http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/0,,contentMDK:22295143~pagePK:478093~piPK:477627~theSitePK:477624,00.html#fulltext

контекста на съответната страна, в който тя оказва своята интервенция. По този начин Световната банка се ръководи от естеството на дейността си и възможностите за действия, които обектите на подпомагане сами предлагат. Така ключовите измерения на управление, определени от Световната банка в момента са:

- Управлението на обществения сектор;
- Отчетността;
- Правна рамка на развитието;
- Прозрачност и информираност.

Съществуващите определения: Международният валутен фонд (МВФ)

Определението на *Международния валутен фонд* за добро управление е следното: „Доброто управление се характеризира с участие, прозрачност, отчетност, върховенството на закона, ефективност, справедливост и др." (IMF 2007)[12]. Контекстът на това виждане е разбирането, че доброто управление се отнася до управлението на правителството във връзка с икономическата стабилност.

Виждането на МВФ за добро управление е свързано на първо място с макроикономическата стабилност на монетарната система както и на световната икономика, външната жизнеспособност и системния икономически ръст в страните-членки. Затова МВФ се намеса в управлението на страните. По тези причини тази намеса е разбираемо ограничена до икономическите аспекти на държавното ръководство. Въпреки това подобно на Световната банка инструментите на МВФ и нейната мисия се променят с течение на времето като Фондът започва да осигурява подпомагане и съвет за страните в преход в своята Програма за засилено структурно преустройство (Enhanced Structural Adjustment Facility Programme).

Приносът, който МВФ може да окаже за доброто управление чрез своите съвети по публичните политики и където това е възможно своята техническа помощ се концентрира в 2 сфери[13]: (1) Усъвършенстване на мениджмънта на обществените ресурси чрез реформи в институциите на публичния сектор, като Централната банка, административните служби и процедури, контрола и пр. и (2) Поддръжка на развитието и укрепването на прозрачна и стабилна икономическа и регулаторна среда благоприятстваща ефективността на дейностите на частния сектор, като ценова политика, режимите на търговия и обмен, системи за банкиране и пр.

Съществуващите определения: Организацията на обединените нации (ООН)

Организацията на обединените нации дава най-детайлната засега формула за добро управление. Причина за това е, че многоцелевата международна ситуация налага включването на неопределено множество характеристики. Подбора на най-важните от тях е направен очевидно по пригодност (Judgmental approach), поради което в крайна сметка списъкът е от една страна дълъг, от друга – незавършен. Формулата е съобразена преди всичко с областта на външнополитическите и международните търговски отношения, проблемите на сигурността културното сътрудничество в световен план и т.н. Тези съображения вероятно са били основата за подбора по пригодност.

Определението на ООН за добро управление е записано в основополагащия документ, с който се фиксира генералната политика на Програмата за развитие на ООН

[12] http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2007/01/pdf/chap1.pdf
[13] http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf

от далечната 1994 година. Доброто управление се свежда до *9 основни характеристики*, включени в документите на различни институции на ООН (вж. UN–ESCAP и UN–UNDP Principles: Report, Governance for Sustainable Human Development, the UNDP)[14]:

1. *Участие*: мъже и жени да участват наравно в процеса на вземане на решения, било то пряко или чрез легитимни посреднически институции, които представляват техните интереси. Участието трябва да бъде информирано и организирано, а не стихийно. Това е задача на управлението. Същото предполага свобода на сдружаванията на гражданите, както и организирано гражданско общество.

2. *Върховенство на закона*: еднакво задължителна за всички законова рамка, безкомпромисно опазване на човешките права, независима съдебна власт и т.н. – това са изисквания, които са незаобиколими. Върховенството на закона означава, че законовата рамка трябва да е справедлива и прилагана непредубедено, особено законите свързани с човешките права.

3. *Прозрачност*: този принцип почива върху свободата на информационния поток. решенията да се вземат и прилагат при наличие на свободна и достъпна информация за всички участници. Особено важни качества на информацията са тя да не е ограничена и да не е асиметрично разпределена сред управляваните и управляващите.

4. *Обхватност*: това е изискване за добро управление, според което институциите и процесите трябва да се отнасят и да обслужват всички участници, при това в нормални срокове).

5. *Ориентация към консенсус*: доброто управление трябва да отчита изключителното значение и необходимостта от посредничество между различни интереси при очертаването на общия интерес и доколкото е възможно консенсус за политиките и процедурите, чрез които този общ интерес ще бъде осъществен.

6. *Справедливост и включеност*: никой от членовете на обществото не трябва да остане потенциално изключен от участие във вземането на решение, особено внимание трябва да се обърне на най-уязвимите обществени групи, съответно да се вземе предвид тяхното мнение и интереси. На всички трябва да се признае правото да преследват своето добруване.

7. *Ефикасност и ефективност*: доброто управление произвежда управленски продукт, който удовлетворява обществените нужди при най-добри рамки на използване на обществените ресурси и опазване на околната среда.

8. *Отчетност и отговорност*: отчетността трябва да е повсеместна и да засяга всички вземащи решения, т.е. представителите на трите сектора – правителствения, частния и гражданския. Никой от тях не е привилегирован така, че да не дава отчет за взетите решения пред членовете на обществото.

9. *Стратегическа визия*: доброто управление задължава обществените ръководители да имат качеството стратегическо мислене, без което те просто губят свойствата на ръководители на това висше равнище. Според документа стратегическото мислене е широк и дългосрочен поглед върху развитието с яснота за потребностите на подобно едромащабно стратегическо развитие. Това мислене включва разбиране за историческите, културните и социалните дълбочини на стратегическата перспектива.

Борислав Цеков (Цеков 2007) обобщава правата на гражданите по отношение на държавните власти, което ма пряка връзка със съдържанието на доброто управление. Взаимообвързаността на доброто управление и спазването на човешките права е развито в редица конвенции и резолюции на органи на ООН, например:

[14] http://www.unohrlls.org/UserFiles/File/Publications/Governancereport.pdf

- Чл. 2 от Международния Пакт за Гражданските и Политическите права;
- Кодекса за поведение на Полицейските служители, приет от Общото събрание на ООН на 17 декември 1979 г. (Resolution 34/169);
- Конвенцията срещу транснационалната организирана престъпност от 15 декември 2000 г.;
- Конвенцията срещу корупцията от 31 октомври 2003 г.;
- Резолюция 2005/68 за Ролята на доброто управление за насърчаване и защита на човешките права (Комисия по човешките права на ООН).

В доклада си от 1992 г. „Борба с бедността и устойчиво развитие: конфликт на целите"[15] едно от подразделенията на Организацията на обединените нации – Комитетът за планиране на развитието определя следните 7 атрибута на доброто управление:

1. Осигурено *представителство* на териториалните и етнокултурните общности, наличие на механизми за разрешаване на конфликти и за мирна смяна на правителството, както и за институционално обновяване;

2. Проверки на изпълнителната власт, ефективно и информирано законодателно тяло, ясни линии на *отговорност* от върха на политическите лидери надолу през всички нива на бюрокрацията;

3. *Отворена* политическа система на правото, която насърчава активността и бдителността на гражданското общество, чиито интереси са представени в структурите на отговорно управление и което гарантира, че обществените служби се основават на закона и съгласието;

4. *Безпристрастна* система на правото, наказателното право и обществения ред, която утвърждава основните граждански и политически права, защита на личната сигурност и осигурява контекста на последователни, прозрачни правила за икономическите транзакции, които са необходими на съвременното икономическо и социално развитие;

5. Професионално *компетентно*, способно и честно обществено обслужване, което работи в рамките на отговорна, водена от правилата регулаторна рамка, в която принципите на заслугите и обществения интерес са от първостепенно значение;

6. Способността да се поема *стабилно* финансово планиране на разходите и икономическа система за управление и на финансовата отчетност и оценка на дейностите в публичния сектор;

7. Обръщане на внимание не само на централните държавни институции и процеси, но и на капацитета на по-ниските и *местните* органи на управление, както и върху проблемите на политическата децентрализация и административна децентрализация.

Доброто управление има широкообхватна програма, която включва *ефективни политики* за управление и администрация, спазване на върховенството на закона, защита на правата на човека и ефективно гражданско общество. Въпреки това трябва непременно да се отбележи, че то не е ограничено единствено до политически и обществени проблеми, а включва и правилното управление на икономика, както и прозрачността и лоялната конкуренция в бизнеса. В това широко определение за добро управление се включва и *устойчивото развитие*, особено по отношение на ползването на природните ресурси и управлението на околната среда.

15

http://www.google.bg/#sclient=psy&hl=bg&tbs=clir:1%2Cclirtl%3Aen&q=Poverty+alleviation+and+sustainable+development:+conflict+of+objectives+&aq=&aqi=&aql=&oq=&pbx=1&fp=880c0cfb2b8e618

За да бъде ефективно и устойчиво, добро управление трябва да се основава стриктно на *работещата демокрация*, която зачита принципите на правовата държава, свободния печат, активното гражданското общество, независимостта и ефективността на публичните органи. Работещата демокрация се опира на институции, като Комисията по правата на човека и доброто управление, Бюрото за превенция на корупцията и Комисията за лоялна търговия. Комисията гарантира и насърчава защитата на правата на човека, а също така осигурява прозрачност и отчетност в действията на правителството.

В политическо отношение *демократичните практики*, сред които най-вече прозрачността в политиката и администрацията са важен съвременен аспект на доброто управление. Доброто управление изисква прозрачност и ефикасност във всички правителствени агенции, разположени на всяко от равнищата на държавното управление. Според водещите американски теоретици на демокрацията демократичните практики следват най-вече от плуралистичната политическа система, която не само допуска, но и позволява съществуването на разнообразие на политическите и идеологическите мнения.

Добро управление отчасти почива върху идеята за *ограничаване на държавната власт*. Доктрината за разделение на властите е само част от този процес. Не трябва да се забравят и други форми, които придобиват постепенно значимост, като аутсорсинга на административни услуги от държавни към частни организации, споделянето на власт, доскоро принадлежала единствено на централното държавно ръководство в рамките на публично-частни партньорства, политически мрежи и т.н.

Днес принципът за разделение на властите се разбира като принципа на взаимни *проверки и баланси* (checks and balances) между основните властни структури въз основа на конституционната система. Това, което е най-важно днес не е разделението на властите само по себе си, а това, което следва оттук нататък – взаимните проверки и баланси. Една от важните функции на Парламента е проверката на изпълнителната власт. Тя се осъществява с различни средства, включително одобрението на бюджета, контрола на държавните разходи и парламентарния контрол на правителството. Що се отнася до съдебната власт, нейно задължение е защитата на конституцията и съответно проследяването на това дали приеманите закони не са в противоречие с конституцията. Съдебната власт по принцип стои между гражданите и държавата като гаранция срещу превишаването или злоупотребата с власт от страна на изпълнителната власт, нарушаването на конституционните и законовите норми както от изпълнителната, така и от законодателната власт.

Друга основна част от доброто управление, върху която в съвременността се поставя особено силен акцент е насърчаването и защитата на *правата на човека*. Причината е ясна: ако се спазва принципът на народния суверен това означава, че никоя излъчена от този народ власт, било то законодателна, изпълнителна или съдебна, не може по чисто логически причини да застане даже за миг над който да е член на обществото. Затова естествено правата и свободите са заложени и се гарантират от Конституцията. Те включват 4 групи – човешките, икономическите, политическите и гражданските права. Съответно сумата от права, защищавани от доброто управление са в много широките рамки, като се започне от човешкото право на живот или защита от мъчение, мине се през правото на собственост, избирателните прави и пр. и се стигне до свободата на изразяване и новото право на добро управление, включено към последната група на гражданските права. Създаването на Комисията по правата на човека в ООН е част от тази линия на институционализиране на доброто управление в глобален план.

Отчитайки важността на описаните параметри на доброто управление ООН прие *Целите на хилядолетието за развитие* (ЦХР)[16] с обхват до 2015 година:

Цел 1: Преодоляване на крайната бедност и глада.

Цел 2: Постигане на всеобщо начално образование.

Цел 3: Насърчаване равенството между половете и овластяване на жените.

Цел 4: Намаляване на детската смъртност.

Цел 5: Подобряване на здравето на майките.

Цел 6: Борба с ХИВ / СПИН, маларията и другите епидемични заразни заболявания.

Цел 7: Осигуряване на устойчивост на околната среда.

Цел 8: Създаване на партньорство за развитие в глобален мащаб.

Вероятно преследването на тези цели и тяхното изпълнение се свързва пряко със съдържанието на понятието за добро управление, дадено от най-голямата международна организация.

Съществуващите определения: ЮНЕСКО

ЮНЕСКО също има своя дефиниция за добро управление, обновена през юли 2007 година: „Доброто управление е идея, която е влязла в редовна употреба в областите на политическите науки, публичната администрация и най-вече управлението наред с такива понятия, като демокрация, гражданско общество, политическо участие, права на човека и устойчивото развитие. През последното десетилетие то е тясно свързано с реформата в публичния сектор. Доброто управление е управление, което отговаря на настоящите и бъдещите нужди на обществото."

Като подразделение на ООН ЮНЕСКО по разбираеми причини свързва доброто управление не толкова с националните правителства, колкото с контекста на *глобалното управление*. Според експертите на организацията, натоварени със задачата да дадат адекватна на нейната мисия дефиниция на доброто управление използването на „колективната власт" за създаването на „един по-добър свят" няма алтернатива. Според тях управлението е сбор от много хора и институции, свързани в непрекъснат процес, чрез който противоречащи си или различни интереси могат да бъдат уравновесени с оглед укрепването на *съвместните* действия на хората в целия свят.

Възникващото глобално управление, *някога* просто мрежа от междуправителствени отношения, *вече* включва не само правителствата и неправителствените институции, но също и неправителствени организации (НПО), граждански движения, транснационални корпорации, академичните среди и средствата за масово осведомяване. Експертите на ЮНЕСКО изрично подчертават, че възникващото глобално управление не означава световно правителство, нито някакъв световен федерализъм. То е просто глобализирани принципи на ефективното, ефикасно и справедливо управление. Това изисква силна ангажираност с демокрацията основани на гражданското общество[17].

В съвременния си вид от първото десетилетие на XXI век доброто *не е инструмент в ръцете на световните икономически организации* управление става глобално. Характерно за новото му съдържание е съответствието на новия феномен – появата на *глобално гражданско общество* като мрежа от множество движения – поради което съдържанието на съвременното понятие за добро управление е засилено

[16] http://www.undp.bg/millenium_goals.php?=&lang=bg

[17] http://www.onlineunesco.org/diccion/ONLINE%20UNESCO%20DICTIONARY%20-%20good%20governance.htm

чувството за човешка солидарност. То отразява рязкото увеличение на капацитета и волята на хората да поемат контрола върху собствения си живот. Според ЮНЕСКО Организацията на обединените нации трябва да продължи да играе важната си роля в тази насока, но все по-малко ще е в състояние да върши това, което е нарастващия принос на глобалното добро управление.

Съществуващите определения: Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)

В много подобен дух *Организацията за икономическо сътрудничество и развитие* (OECD) формулира *8* основни принципа, които са залегнали в основата на определението на доброто управление[18]. Това са:

1. участие и консенсус,
2. отговорност,
3. прозрачност,
4. отзивчивост и откритост,
5. ефективност и ефикасност,
6. справедливост,
7. всеобхватност,
8. стриктно спазване на принципа на върховенство на закона.

Приложението на тези принципи превръща управлението в гарант на правовата държава. Те осигуряват неговата откритост, прозрачност и отчетност пред институциите на демокрацията. Доброто управление е справедливо в отношението си към гражданите и техните дела. То поддържа и укрепва механизмите за консултиране с гражданите по всички важни въпроси и разчита на тяхното активно съдействие при вземането на решения. Публичните услуги, които доброто управление осигурява са ефективни и ефикасни. Законите, от които се ръководи са дело на прозрачни процедури, а самите закони са приложими и легитимни според общественото мнение. Информацията за формирането, съдържанието и осъществяването на публичните политики е последователна, пълна и смислена. Управлението се отличава с високи етични стандарти. Доброто управление би следвало да е устроено преди всичко така, че да свежда корупцията до минимум, да взема предвид като равнопоставена гледната точка на малцинството, като при вземането на решения винаги отчита гласовете на най-уязвимите в обществото. Според експертите от ОИСР доброто управление се изразява най-пълно в съчетанието на няколко фактора, преди всичко *надеждност*, *предвидимост* и *отговорност* на управлението (OECD 2001)[19] чрез спазването на управленски принципи, като:

1. Легитимност чрез масово участие, интерактивност с управляваните, облягане на управлението върху тяхната инициативност и специфични знания
2. Упълномощеност: управляваните да разполагат с роли, като посредничество, инициатива и съдействие
3. Уважение към местни култури и разбирания
4. Справедливост и равенство в отношенията между управляващи и управлявани
5. Ефективност на управленските действия поради компетентност
6. Ефективност на управленските действия поради подходяща управляема техническа и оперативна среда

[18] http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7237
[19] http://findarticles.com/p/articles/mi_go2454/is_4_171/ai_n29232959/

Тази група добавени принципи са всъщност уточнение на първоначално формулираните. От тях може да се направи извод, че понятието за добро управление на ОИСР спада по принцип към фамилията на „икономическите" определения (т.е. това е виждане за държавно управление, което е в пряка или косвена помощ на добре функциониращата национална и преди всичко международна икономика), но не в тесния, а широкия смисъл, тъй като отбелязва културни, морални, когнитивни и други аспекти от по-широката периферия на факторите с пряко икономическо действие.

Българското определение: Омбудсманът на РепулбликаБългария

Основните критерии за добро управление *и добра администрация*, изведени в редица документи и актове на Съвета на Европа, Европейския съюз, ООН и международните финансови институции са адаптирани на национално равнище към българската обществена и институционална среда преди всичко от институцията на *омбудсмана* на Република България. Така например омбудсманът е извършил синтез в неговия документ „Политики на омбудсмана на Република България". Те са основни предпоставки за формирането на „компетентна и човечна администрация, работеща в услуга на гражданите и защитаваща обществения интерес", когато е осигурено:

- Върховенство на закона и на правата на човека;
- Прозрачност и ефикасност в работата на администрацията на всички нива;
- Отчетност на държавните и общинските органи;
- Гаранции за гражданското участие в процеса на вземане на решения;
- Равни възможности и приобщаване;
- Политика на съгласието и баланса на интереси в обществото.

Омбудсманът на РБългария организира голяма международна конференция през 2006 г. „Между свободата и подчинението: правото на добро управление и добра администрация." На нея бе направен опит да се лансира идеята за развиване и укрепване на „правото на добро управление" като фундаментално право на гражданите пред Европейския омбудсман и омбудсманите на няколко страни-членки на ЕС (Омбудсман, 2006).

Обобщение за класическото понятие и новия подход към доброто управление

Униформеният начин, по който се е схващало доброто управление в отминалите исторически епохи и различни континенти зависи от равнището на управление, за което се отнася то.

1. На най-ниското *оперативно* равнище традиционно идеалът за управление е ефективността – постигането на управленския ефект на най-ниска цена. Тази характеристика няма как да се интерпретира по особено различен начин, тъй като има обективни количествени измерители. В значителна степен този тип добро управление съвпада с *икономическата ефективност*. Става дума за често споменаваните в различни определения качества, като ефикасност в работата на администрацията на всички нива, наличието на добър организационен капацитет, управленска компетентност, стабилно финансово планиране на разходите, надеждна система за управление и на финансовата отчетност и оценка на дейностите в публичния сектор, наличие на механизми за разрешаване на конфликти,.
2. На по-високото *тактическо* равнище, където решенията се отнасят до рутинното справяне с проблемите от страна на цели организации, териториално-управленски единици или държавни ведомства най-често споменаваните критерии за

добро управление се концентрират в ефикасността – постигането на максимален управленски ефект в рамките на наличните ресурси, т.е. *управленска ефикасност*. В това отношение водещи в определенията са качества на управлението, като надеждност, предсказуемост, законосъобразност, отговорност пред гражданския и частния сектор, отчетност на държавните и общинските органи, последователни, прозрачни правила за икономическите транзакции, водена от правилата регулаторна рамка, наличие на механизми за институционално обновяване, ефективно и информирано законодателно тяло.

3. На най-високото *стратегическо* равнище на държавното управление критериите в историята обикновено се свеждат до някакво разбиране за справедливостта. В това отношение особено важно е наличието на стратегическа визия. На практика това е почти изчерпателният списък от *демократични* черти на доброто управление на ООН – 5 от общо 9 качества (т.е. ООН до голяма степен изравнява доброто управление с демократичността). Сред тях формалните нормативни принципи на правовата държава доминират:

- Върховенство на закона и на правата на човека (включва изисквания за еднакво задължителна за всички законова рамка, безкомпромисно опазване на човешките права, независима съдебна власт, следване на принципите на правовата държава, наличие на механизми за мирна смяна на правителството, проверки на изпълнителната власт, ясни линии на отговорност от върха, отворена политическа система на правото, която насърчава активността и бдителността на гражданското общество, обществените служби се основават на закона и съгласието, безпристрастна правна система, утвърждаване на основните граждански и политически права, защита на личната сигурност и т.н.);
- Участие (включва изисквания за политическата и административна децентрализация, гаранции за гражданското участие в процеса на вземане на решения, уважение към гражданските сдружения, равенство между половете и овластяване на жените, осигурено представителство на териториалните и етнокултурните общности);
- Прозрачност (включва изисквания за прозрачност и откритост, решенията да се вземат и прилагат при спазването на всеобщо утвърдени правила, наличие на свободна и достъпна информация за всички участници);
- Обхватност (включва изисквания общественият интерес да заема първостепенно място, институциите да обслужват всички засегнати, при това в нормални срокове и т.н.);
- Справедливост, включеност, отговорност (включва изисквания за равни възможности и приобщаване, никой от засегнатите да не остане потенциално невключен от участие във вземането на решение, особено внимание към най-уязвимите обществени групи – вземане предвид на тяхното мнение и интереси, отговорност, политика на съгласието и баланса на интереси в обществото, честно обществено обслужване, всеобщо прилагане наа принципа на заслугите).

Така, че *обобщено* за доброто управление изобщо в неговия *класически смисъл* би трябвало да се говори за триединен идеал – *ефективно, ефикасно и справедливо управление*.

През XXI век обаче за първи път говорим за безпрецедентна нова ситуация в съвременната демокрация, предизвикана от денационализацията на държавите и глобализацията в икономически, по-малко политически и в известна степен в културен план. При новата ситуация партиите, партийното представителство на социални интереси, властовите потоци в държавната организация – с една дума „голямата" политика – отстъпва място на конкретните политики в различните обществени сфери, с което се повдига въпросът за доброто управление на тези политики. На преден план в

епохата на глобализация излиза особена политикономическа управленска единица – конкретната политика (policy), която компенсира нарастващата неефективност (Танев 2010) на доскорошния модел на управление в рамките на националната държава, основано на политиката (politics). Тъкмо това е *ситуацията, която изисква намирането на универсален нов подход*, съчетаващ в системен модел политическите и икономическите аргументи при вземането на управленски решения.

Такъв действително нов подход към управлението би бил необходим и смислен, защото правителствата биха могли да го прилагат с еднаква сила и към политическите, и към икономическите аспекти на социалните проблеми в рамките на конкретните политики. Макар и да е известно, че същият подход не се прилага в еднакви мащаби в източна Европа, Централна Африка и в индустриализираните страни, политическият език е много сходен – езикът на фискалната дисциплина, свободния пазар и демократичната реторика (Archer 1994). Въпреки това много аспекти на връзката между доброто управление и националния просперитет все още са недостатъчно възприемани от повечето национални правителства. Наред с това *съществуват големи разлики между отделните страни в схващането им за добро управление и даже за необходимостта от следването на неговите принципи*.

Най-съвременният подход на доброто управление би могъл да интегрира там, където неолиберализмът се оказва разрушителен, т.е. би могъл да бъде негова алтернатива. Този подход почива върху факта, че функциите и отговорностите на производителите (икономиката), политиците и правителството (държавата) и независимите граждани (гражданското общество) са тясно свързани. Там, където неолибералното мислене търси начин да измести правителството от обхвата на икономическата дейност и проявява тенденция да отрича важността на социалните фактори, подходът на доброто управление не само че забелязва и може да се справи с *единството на социални, икономически и политически измерения на социалния проблем*, който трябва да се реши, но и много по-ясно вижда как те могат позитивно да си взаимодействат и взаимно да се допълват.

Новият системен подход би се характеризирал с по-голяма толерантност, хуманност и сложност, отколкото неолибералния си предтеча. Това, което се случва в развити демокрации като Швеция и Дания след последната мащабна административна реформа там и може би Германия и Холандия в последното десетилетие е пример за посоката на „доброто управление." Там не са постигнали максимума, но се движат в тази посока. Тъкмо тези страни особено много държат на *европейските общностни политики*.

Сред практическите предимства на новия подход на добро управление, които вече се очертават в *развитите демокрации* могат да се посочат поне следните (пак там):

1. Новият подход акцентира върху икономиката и конкуренцията, но за разлика от неолиберализма приема *ограниченията пред пълната свобода на пазара* като значими за самия икономически прогрес;

2. Правителството и държавата повече не се възприемат като „безотговорни консуматори" на обществени ресурси, което да дава основания за тяхното подценяване и ограничаване, а напротив – *правителството се разглежда като особено значимо за икономическото развитие* не само като компенсиращ недъзите на пазара организационен център, но и като организатор на четири услуги с фундаментално значение за дългосрочния прогрес: общественото образование, общественото здравеопазване, икономическата инфраструктура и върховенството на закона;

3. Подходът на доброто управление *укрепва функционирането на определени политически принципи*, съществени за икономиката и развитието – по-специално

върховенството на закона и човешките права, които никоя друга инстанция в обществото не може да поддържа.

Никъде и никога пазарът не е замествал доброто управление, а където е имало опит това да стане, той е завършвал със спасяващата намеса на държавата на пазара, особено в пазарните икономики, а не в левичарските държавни системи. Не на последно място качеството на управление е признато като основно по своето значение за гарантиране на качеството на живот на гражданите. По всички тези и още много други причини се приема, че тъкмо доброто управление е основният определящ фактор за устойчивостта и силата на демокрациите.

Ако може да се направи някакво обобщение за общото и повтарящото се съдържание на определенията за добро управление, давани от различни световни надправителствени организации под формата на пакет изисквания към националните правителства на по-неразвитите държави срещу помощи, вероятно най-близо до смисловата медиана е определението за добро управление, вписано в Програмата за обществено управление и самоуправление (PUMA) на *ОИСР*, за която стана дума. Това е може би най-цялостният опит за насърчаване на доброто управление, който е сравнително нов, създаден на базата на целия предходен натрупан опит от международните организации в това отношение. Тъкмо с това си качество той може да служи за обобщение.

Аспектите на доброто управление, спонтанно или целенасочено откривани в най-ново време гравитират около способността да се упражни власт, както се осигуряват на управлението системно качествата:

1. Техническа и управленска компетентност (оперативно качество)
2. Организационен капацитет (оперативно качество)
3. Надеждност, предсказуемост, законосъобразност (тактическо качество)
4. Отговорност (тактическо качество)
5. Прозрачност и откритост (стратегическо качество)
6. Справедливост, демократичност и участие (стратегическо качество)

Съответно:

Техническата и управленска компетентност зависи от знанията, но те постепенно нарастват сред правителствата и администрациите в съвременността. Обществото управление е „мръднало" в това отношение особено силно в сравнение с предходните исторически епохи. Няма съвременно правителство на повече или по-малко развита страна, членовете на което да не са професионалисти в своите области и да не разполагат с управленски знания или най-малкото опит, който ги е запознал със стила и типа на решенията на колеги, които от своя страна също са ерудирани. (Отстъпленията от това правило, каквито за съжаление се забелязват често в България, водят до все по-катастрофални последици.) Достъпът до образование се е подобрил в сравнение с всички предходни епохи, а заедно с това и умението да се ползва чуждото знание, ако собственото не достига. Днес въпросът не е толкова в липсата на управленски знания, умения и капацитет, отколкото във волевото нарушаване на връзката между знанията (какво трябва да се прави) и решенията (какво действително ще се прави). Извършването на управленски действия в ущърб на обективните параметри на ситуацията води неизменно до нарушаване на управленската ефективност и нарушаване на обществената отговорност на управляващите. За съжаление все още моделът на добро управление не включва филтри срещу политическия тип решения в администрирането, чиято логика е да се дава приоритет на аргумента „нашите" (партията, клана, спонсорите, интереса) пред „хората" (националния интерес, стратегически правилното решение, обективната необходимост).

Организационният капацитет е пряко свързан с отнасящото се до управленската компетентност. Наличието на квалифициран персонал не е достатъчно, ако правителствените агенции не са в състояние да се възползват от техните умения. Капацитетът на правителствените органи е ключов фактор за предоставянето на най-важните условия за бизнеса и обществото – законова основа, равен старт, спазване на правилата, антимонополизъм, сигурност, хомеостазис, социална кохезия и пр. Всичко това, разбира се, е свързано с грижата за цялата организация, а не частния интерес. Затова проблемът при управленския капацитет най-често се изразява в прекомерната централизация, липсата на гъвкавост, липсата на ефективност. Основния отговор в такива случаи е осигуряването на повече автономност по оперативни въпроси на управляващия апарат в замяна на повече отчетност на изпълнението. Понякога същият проблем е липсата на постоянство и дисциплина в администрацията, произтичащи или свързани по някакъв начин с корупцията. В такива случаи обикновената реакция е съсредоточена върху укрепването на основните системи за управление и известно задълбочаване на бюрократизацията във Веберов смисъл.

Надеждността, предсказуемостта и законосъобразността означава, че решенията, взети от правителството се основават на закона и че частните юридически и физически лица са защитени от произволни решения. Надеждността изисква управление, свободно от изкривени стимули по линия на корупцията, деспотизма, покровителство и пр., изобщо – от частните интереси тогава, когато се управлява публична организация, цялото общество, нацията. Обществениият интерес може и да е труден или направо невъзможен за формулиране, но никой не може да отрече логиката, че той съдържа гаранции за собствеността, личните права и социалната стабилност. Надеждността и предсказуемостта изискват определена степен на политическа стабилност. Правителствата трябва да бъдат в състояние да излъчват стабилност на ангажиментите, които са поели и да убеждават частния сектор, че решенията им няма да се променят в крайна сметка поради политическата несигурност или даже хаос. Въпреки, че всичко това не е непременно свързано с определена политическа система в краткосрочен план, в дългосрочен демокрацията е по-добра среда за стабилността, като използва гъвкавия баланс на интересите между групите, съобразен с индивидуалните права – общественото съгласие, а не химерата на консенсуса или наложената частна воля, представяща се като „обществен интерес".

Отговорността е една от основните демократични ценности. Политиците и държавните служители разполагат с огромни правомощия, следващи от ръководеното от тях прилагане на закони и подзаконови актове, а също и от ресурсите, с което разполагат организациите, които те управляват. Техните правомощия нямат конкуренция, затова следва въпросът за тяхното собствено сдържане в името на принципа. Това не е лесно и не е особено вероятно да се случва без наличието на предварително установени механизми. Отчетността е основен начин да се гарантира, че тази сериозна потенциална енергия се използва по предназначение и в съответствие с обществения интерес. Първият механизъм е яснотата по въпроса кой и за какво е отговорен. Вторият се основава на това, че държавните служители и политиците могат да бъдат подведени под отговорност за своите решения или тяхното изпълнение. Тази елементарна основа подлежи на разширение. Отговорността на ръководителите може да се усили чрез въвеждане на различни формални изисквания към тях – обикновено за докладване, за допускане на външен контрол (като независим Сметната палата, омбудсман) и т. н. Демократичната отчетност е още една форма на политическа отчетност, която се отнася до отговорността на министрите пред парламента.

Прозрачността и отворените системи за информация за работата на управлението е важен аспект на доброто управление, тъй като става дума преди всичко

за публичната ориентация за вземането на решения и взетите вече решения. Това е от съществено значение както за публичния, така и за гражданския и частния сектор, тъй като и трите сектора разчитат на това управлението да генерира разумни решения, особено в областта на инвестициите. Правовата държава изисква откритост и добра информация в смисъл на обем и качество, което съдържа необходимите и достатъчни стойности за нормалното устойчиво развитие на трите сектора. Този аспект на доброто управление предполага външните наблюдатели и широката общественост да имат необходимия достъп за проверка на изпълнението и спазването на закона.

Участието е аспект на доброто управление, напоследък свързван не толкова с формалната демокрация (избори и други форми на контрол върху управлението), а все повече със заинтересованото съучастие в процеса на формиране на публични политики и вземане на решения във връзка с решаването на конкретен обществен проблем. Участието осигурява на правителството достъп до важна информация за приоритетите и потребностите на хора, общности и организации от публичния, гражданския и частния сектор. Правителствата, които включват публични процеси са във все по-изгодна позиция да вземат трайни решения. Участието по време на мандата започва да измества първоначалната политическа подкрепа за получаване на мандата и това е резултат от появяващата се практика на добро управление.

Ако се интегрират повечето отделни дефиниции на доброто управление, дадени от различни източници до момента се очертава следната картина. Доброто управление се схваща преди всичко като политически и икономически ред, който включва представителство, участие и контрол, ефективно гражданско общество, върховенство на закона, децентрализирана и прозрачна администрация, поела задължение да се отчита пред обществото, висок морал на гражданските служби, правила и ограничения пред администрацията, съществуването на алтернативни методи на представителство в съответствие с конкуренцията и пазарната икономика, а също така и съответствие между управлението и дигиталната техническа революция (т.е. възприемане на основните технологични тенденции в управлението на държавата) (Aktan, Özler 2008). За съжаление този списък не е системен. Тези качества не са в йерархичен ред. Те са по-скоро пожелателни. Различни допълнителни качества могат да бъдат вписвани или да изместват споменатите. Така че обобщеното съдържание на доброто управление подлежи на критика.

Обща критика на понятийното развитие до момента

При определянето на съдържанието на съвременното понятие за добро управление се набляга върху политическите гаранции за свободния световен пазар, но остават скрити други важни негови аспекти.

Прекомерната политизация на създаваните понятия и тяхната употреба е сериозен недостатък на почти всички опити до момента.

Политическият авторитет на международните инстанции, чиито юристи считат, че разбират от управление и смело нормират неговите качества определено не е достатъчен аргумент. Точно толкова под въпрос е и самият авторитет на преките автори на размитите нормативни тези за доброто управление, след като произхождат от научна област, която не прави разлика между стратегия и тактика, мениджмънт и лидерство, микро и макроуправление.

Доброто управление е в дълг и към онова, което се нарича „морална икономия". Би следвало да се разработят хоризонтите на такова разбиране за доброто управление, което е имплицитно отговорно пред членовете на обществото за количеството и качеството на своите постижения. Неговите структури би следвало да нямат никаква

свобода на решение извън и независимо от обективните обществени интереси. Гражданското участие отвъд обикновеното гласуване следва да се цени като основна институция за легитимиране на управленския процес. Безспорно важен по-нататък е проблемът за намаляване на асиметрията на публичната информираност, липсата на прозрачност на правителствените решения и умишлено оставената от властимащите по света в окаяно състояние система за публичен контрол върху правителствата. Става дума за засилване на мерките за включеност за сметка на съществуващите традиционни практики на изключеност.

Ако световните организации действително са загрижени за подобни проблеми, те трябва поне да ги споменат в своите документи, свързани със съдържанието на социалното, а не само политикономическо понятие за добро управление. Те трябва да направят нещо и със себе си, ако играта им е честна – международните организации като МВФ са прекалено силни в сравнение с повечето държави, където оперират. Отношенията между подобни страни в договори са неравностойни, което нарушава смисъла на договарянето: международната организация е по определение по-силна от отделната държава-членка, а тя съществува тъкмо заради своите членове. Жест на добра воля е вземането на мерки за неупотреба на прекалена власт от страна на международните свръх-организации, за което има не един прецедент в международната практика. Нещо повече, международните организации проявяват често двоен стандарт в отношенията си с по-бедни и по-богати страни.

Основен проблем на досега развиваното понятие за добро управление е стремежът му към универсалност. Обратно, добро управление за едни култури не е също толкова добро в други култури, ако си припомним най-малкото класическото наблюдение на Алмънд и Верба, че е по-скоро необходимо даден особен тип политическа култура да съответства на местната политическа система, където оперира, отколкото да е по чужд американски образец, ако целта е да се поддържа демократичната стабилност. Разпространяваните виждания за доброто управление не виждат ценностите точно по същия начин, както недовиждат моралния аспект на управлението.

Досегашните опити за развиване на понятие за доброто управление не вземат достатъчно под внимание не само политическата култура, но също и човешката природа. Това, което се счита за „добро" съответства на един-единствен модел на човешко мислене – рационалният максимизаторски инстинкт. Дали той е толкова разпространен, или може да се предположи, че съществува доста по-разпространен от него тип на оптимизаторско мислене – „не искам максимума, а еквивалента на вложеното от мен, ако е различен от максимума".

И накрая, но не по важност идеята за доброто управление внушава идеята за нейерархично, не-центристко, морално плуралистично по вида си демократично управление, опиращо се на мрежи. С една дума тъкмо модерният смисъл на доброто управление предполага замяна на остарялото линейно управление с мрежово, но никъде този факт не се споменава като част от някое от развиваните понятия.

Добронамерените към понятие, като „добро управление" трябва да се съгласят с мнение, каквото изразяват Актан и Йозлер (Aktan, Özler 2008), а именно, че „парадигмата за дорото управление е все още в ембрионалното си развитие като разрешение на древния конфликт на идеите за етиката".

По-критичните като професор Ставрев обаче си задават не без основание въпроса защо умни и образовани хора участват на сериозно в тази празна откъм смисъл игра – да определят като добро управление едни или други съвкупности от политически изисквания. „Доброто управление" в този смисъл е толкова безсъдържателно и още по-лошо – спекулативно, колкото и „добрите" картини, хора и

т. н. щом не са уточнени и стриктно следвани критерии и ограничения, без които разговорите за „доброто" еди що си, преминават в най-обикновено бърборене от Радичковски тип. Те лично не виждат причини да се включват в дебат по една подобна изсмукана от пръстите тема независимо от авторитета на хора и институции, ангажирали се лекомислено в него.

Литература:

Archer, R. Markets and Good Government : The way Forward for Economic and Social Development? UN Non-Governmental Liaison Service, 1994Aktan, C., H. Özler. Good Governance: A New Public Managerialism. Uluslararasli Hukuk ve Politika, Cilt 4, No: 14, 2008

Arrow, K. J. The Limits of Organization. Norton, New York. 1974.

Barry, B. Understanding the Market. In: Loney, M. (ed.) The State of the Market. Sage, London 1987.

Dobriansky, P. Principles of Good Governance, by, Under Secretary of State for Global Affairs URL: www.usinfo.state.gov/journals/ites/0303/ijee/dobriansky 2003.

European Commission. Resolution of the council and of the member states meeting in the council on human rights, democracy and development, 28 November 1991. Brussels, 1991

European Commission. European Governance. A White Paper. Com (2001) 428, Brussels, 25.7.2001. Brussels: Commission of the European Communities, 2001

Harlow, C. Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values. In: The European Journal of International Law, Vol. 17 #1, 2006

Hirst, P. Democracy and Governance. In: Pierre, J. (Ed.). Debating Governance: Authority, Steering and Democracy. Oxford, 2000

International Monetary Fund. Good Governance: The IMF's Role. August 1997. http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf

Sabine, G. A History of Political Theory. London, 1961.

Schmitter, P. Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories. In: Marks, G., F. Scharpf, P. Schmitter, W. Streeck (Eds). Governance in the European Union. London, 1996

Stiglitz, J. The World Bank at the Millennium. In: The Economic Journal, Vol. 109 #459, 1999

Thomas, V. World. Bank Development Report in Finance and Development, September 1991.

UN–UNDP Principles of Good Governance in the 21st Century, IN: Graham, J., B. Amos, T. Plumptre, Policy Brief # 15, Institute on Governance, Ottawa 2003.

United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. What is Good Governance? www.unescap.org/pdd

World Bank. Governance and Development Report, World Bank 1992.

UNDP. Governance for the Future: Democracy and Development in the Least Developed Countries. http://www.unohrlls.org/UserFiles/File/Publications/Governancereport.pdf . 2006

World Bank. World development report 1992. http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469072&piPK=64165421&menuPK=64166322&entityID=000178830_9810191106175

World Bank. Entering the 21st Century: World Development Report 1999-2000. http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/0,,contentMDK:22295143~pagePK:478093~piPK:477627~theSitePK:477624,00.html#fulltext 2000

Омбудсман на РБългария. Между свободата и подчинението: правото на добро управление и добра администрация. Материали от едноименната международна конференция. С., 2006

Омбудсман на РБългария. Правото на добро управление и на добра администрация (щрихи и разсъждения) С., 2007

Цеков, Б. „Какво е „добро управление“? В: Институт за модерна политика, 2009 http://www.modernpolitics.org/