



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

# ЕВРОПЕЙСКИ ПРАКТИКИ В ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНАТА ДЕЙНОСТ

ИЗСЛЕДВАНИЯ 2015



**ИНСТИТУТ ПО ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ**



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



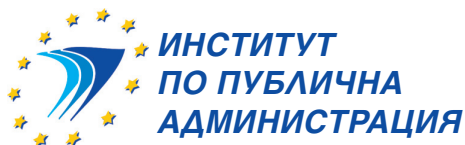
ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората

## ИЗСЛЕДВАНИЯ ИПА '2015

# ЕВРОПЕЙСКИ ПРАКТИКИ В ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНАТА ДЕЙНОСТ



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ

Този документ е създаден в рамките на проект  
„Изграждане на капацитет на ИПА за изследвания, обучение  
и приложение на иновативни европейски практики в доброто управление“,  
в изпълнение на Договор № С13-22-1/16.04.2014, финансиран от Оперативна  
програма Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз  
чрез Европейския социален фонд

© Институт по публична администрация

ISBN 978-954-91217-0-4

Пълният текст на всички публикации може да намерите на сайта на ИПА  
<http://www.ipa.government.bg/> в рубриката „Публикации“.

# СЪДЪРЖАНИЕ

<b>Предговор</b> .....	5
<b>Резюме</b> .....	6
1. Основна цел на изследването .....	6
2. Държавното управление .....	6
3. Дефиниране на доброто управление в европейската и международната практика .....	6
4. Извеждане на дефиниция на доброто управление .....	7
5. Ключови области на доброто управление като политика и практика .....	8
Публичната администрация и заинтересованите страни .....	8
Предоставянето на административни услуги в т.ч. електронни и комплексни услуги .....	10
Отворени данни, служебен обмен на информация, единна електронна среда, електронно правителство .....	10
6. Доброто управление в България и препоръки към политиката за добро управление .....	11
<b>1. Дефиниране на доброто управление</b> .....	12
1.1. Изследване на прилаганата дефиниция и разбирането за добро управление към настоящия момент .....	12
Уводни бележки .....	12
Европейската практика в дефинирането на доброто управление .....	15
Дефиниции на международните институции и водещите световни организации ..	18
Основни изводи относно дефинирането на доброто управление .....	27
1.2. Извеждане на дефиниция за доброто управление .....	31
Основно предизвикателство пред дефинирането на доброто управление .....	31
Дефиниране на доброто управление като концепция, практика и политика .....	33
<b>2. Добри практики в доброто управление</b> .....	36
2.1. Извеждане на добри практики от опита на държавни институции на страни от ЕС и България .....	36
Основни моменти в методологията на настоящото изследване .....	36
3.1.1. <i>Кратък преглед на опита на държавни институции на страни от ЕС</i> ..	37
3.1.2. <i>Проучване на опита на институции на централната власт в България</i> ..	45
2.2. Проучване опита на доброто управление в избрани общини на ЕС и България и извеждане на модела на управление на местно равнище .....	55
Основни моменти в методологията на настоящото изследване .....	55
3.2.1. <i>Проучване опита на доброто управление в избрани общини на ЕС</i> .....	56
3.2.2. <i>Проучване опита на доброто управление в избрани общини     в България</i> .....	70
Извеждане на модел на доброто управление на местно ниво .....	78
<b>3. Заключение: ключови области и препоръки към политиката</b> .....	84
3.1. Ключови области на доброто управление като политика и практика .....	84
Публичната администрация и заинтересованите страни .....	84
Предоставянето на административни услуги в т.ч. електронни услуги и комплексни услуги .....	87
Отворени данни, служебен обмен на информация, единна електронна среда, електронно правителство .....	88
3.2. Препоръки към политиката за въвеждане на принципите на доброто управление .....	90
<b>Библиография</b> .....	92



## ПРЕДГОВОР

Прилагането на принципите на доброто управление стои в основата на съвременната държава. То води до стабилно, балансирано и справедливо развитие, до увеличаване на благосъстоянието в обществото. Тези принципи биха могли да бъдат развити и приложени с помощта на различни видове практически инструменти. Например, принципите на ефективност и ефикасност са пряко свързани с извършването на оценка на въздействието на законодателството. Без оценка на въздействието прилагането на тези принципи ще бъде затруднено. Могат да бъдат идентифицирани и други сходни примери по отношение на всеки един от изведените принципи на добро управление. Поради това не е случайно, че в съвременните държави има стремеж към разпространяване на добрите практики в управлението и прилагане на основните принципи на добро управление в дейността на институциите. Дори вече се говори не само за принципи, но и за право на добро управление.



Истината е, че твърде много се говори за добро управление, но в действителност има твърде малко задълбочени анализи и изследвания в тази област в България. Българската администрация се нуждае от ясно формулирани принципи, за да може експертите да ги прилагат успешно в своята работа и да въвеждат конкретни практически инструменти за тяхното реализиране. Изведените принципи и практики на добро управление в настоящото изследване могат да спомогнат за задълбочаване на приложението в България на различни типове инструменти.

Разбира се, трябва да се подчертае, ангажиментът на органите на държавна власт е крайгълният камък за подобряване на публичното управление в България, но това е и общ ангажимент. Ангажимент на държавни институции, граждански структури, предприятия и медии. Доброто управление днес не зависи от централно налагани решения, а от непрекъснато сформирани на мрежи на тези заинтересовани страни, които взаимно се регулират и по този начин осигуряват предпоставките за устойчиво развитие на страната.

*София, юли 2015 г.*

*Павел Иванов*

*Изпълнителен директор  
на Института по публична  
администрация*

## РЕЗЮМЕ

### 1. Основна цел на изследването

Основната цел на доклада е да бъде изведена дефиницията за доброто управление на концептуално, оперативно и политическо ниво. За да бъде постигната тази цел, на първо място е направен обстоен преглед на формулировките на доброто управление в европейската и международната практика. На второ място е направен сравнителен анализ на използваните дефиниции от различните институции и организации. На трето място е предложена обобщаваща дефиниция за доброто управление на ниво концепция, практика и политика, като са формулирани конкретни параметри на доброто управление. На последно място са представени основните резултати от проучване на добри практики от опита на държавни институции и общини в държави от ЕС и България.

### 2. Държавното управление

Според дефиницията на ООН управлението е процес на вземане на решение и процес, при който решенията се прилагат или не. В държавното управление се разграничават следните три основни модела за управление, които съответстват на водещите теоретични и политически възгледи относно ролята на съвременната държава: **традиционно бюрократично управление**, при което държавното управление се придържа към законната регулация, а дейността на бюрократите се свежда до стриктно изпълнение и спазване на законовите норми и правила; **новият публичен мениджмънт**, при който фокусът е поставен върху ефективността на публичните политики; **моделът на доброто управление**, съдържащ в себе си всички положителни елементи от първите два модела, но включва нови параметри, които са съобразени с принципите и ценностите на демократичното общество. Понятието за доброто управление не предполага характеризиране на база оценка на дадена управленска практика като „добра“. Понятието се отнася до конкретен процес, в който две или повече заинтересовани страни взимат съвместни решения при конкретни условия. На практика този процес може да бъде реализиран формално (на база на съществуваща нормативна рамка и/или конституирани институции, които да управляват този процес) и/или неформално (в рамките на политически мрежи, изместващи постепенно водещата роля на класическите политически актьори от заеманата от тях стратегическа позиция).

### 3. Дефиниране на доброто управление в европейската и международната практика

Европейските, международните и световните организации използват все по-интензивно понятието добро управление. Различните организации, институции и звена прилагат собствени подходи при дефинирането на доброто управление, като в повечето случаи самият процес на дефиниране е твърде специфичен и е определен от профила на организацията, институцията или звеното. Ето защо, дефинициите за добро управление варират значително не само между отделните организации и институции, но и в рамките на дадена организация или институция. Такива примери са ООН, ОИСР и др., чиито дейности и задачи са свързани с провеждане на политики в множество направления. Поради естеството, мащабността на програмите и проектите на тези организации, често отделните специализирани програми представляват сами по себе си институции от световна значимост. Това обуславя и тяхната насока на работа по отношение на провежданите политики, както и определянето на водещите принципи, имащи отношение към основната им дейност. В този смисъл, дефинирането на доброто управление е в известна степен субективно и определено от контекста.

Различията в дефинициите са свързани не само с разлики в избора на конкретни принципи, които определят доброто управление. В повечето случаи, различията в дефинициите са свързани и с различия в конкретното съдържание, обхват, формулиране, идентифициране на целеви групи и тълкуване на отделните принципи. Оттук произтичат и значителните

затруднения при сравняването и съпоставянето на дефинициите на различните организации, и формулирането на единна и унифицирана дефиниция на доброто управление.

Въпреки установените различия в дефинициите на различните организации, могат да бъдат идентифицирани няколко ключови общи моменти, които оформят основното разбиране за доброто управление, а именно: процесът/механизмът, по който управлението се осъществява, за да се управляват общите дела на една общност (страна, общество или нация). Като цяло тези моменти са лесно различими дори в най-кратките дефиниции. В допълнение, дефинициите на доброто управление включват и имплицитно или експлицитно заложените формулировки, които се отнасят до ключовите цели на едно ефективно управление, принципите, ценностите и/или нормите, които следва да бъдат спазвани при процеса на управление, и потребността от определен тип институции, които да гарантират доброто управление.

На база на настоящия преглед на дефинициите за добро управление от водещите световни и международни организации и институции може да бъде идентифициран набор от преобладаващи глобални принципи на доброто управление, които са се наложили в практиката и към днешна дата могат да бъдат определени като традиционни. Поне две трети от организациите свързват доброто управление със спазването на следните два водещи принципа:

1. Върховенство на закона;
2. Ефективност и ефикасност.

Поне половината от организациите се позовават и на следните традиционни принципи:

3. Отчетност;
4. Устойчивост и дългосрочна ориентация;
5. Откритост и прозрачност;
6. Гражданско участие;
7. Човешки права, културно разнообразие и социално единство;
8. Етично поведение.

Все пак, разбиранията за добро управление са определени в известна степен от различните организационни култури, институционално наследство и статукво, и наличие на политическа визия за бъдещото развитие на доброто управление. Ето защо, останалите принципи са относително по-специфични, но могат да бъдат определени като новопоявяващи се. С оглед на съвременните социално-икономически и политически процеси, тези принципи ще имат все по-голямо значение за прилагането на доброто управление, особено в страните-членки на ЕС. В случая, такива новопоявяващи се принципи са:

9. Стабилно финансово управление;
10. Компетентност и капацитет;
11. Отзивчивост;
12. Иновации и отвореност за промени.

#### **4. Извеждане на дефиниция на доброто управление**

Въпреки широкообхватното дефиниране на доброто управление в международната практика, към този момент принципите, които го характеризират са формулирани предимно на концептуално ниво и не реферират към конкретни и измерими показатели. Единствените институции, които са разработили цялостна система от показатели за измерване практиката в прилагането на доброто управление са Световната банка и ЕК. Останалите международни организации като цяло адресират проблема с измеримостта с методология за пресмятане на специфични индикатори, които могат да предоставят информация за отделни аспекти на доброто управление.

На база на прегледа на дефинициите за доброто управление в публичната сфера и дискутираните по-горе проблеми и предизвикателства, може да бъде идентифицирана потребност от адекватна логическа рамка при извеждането на дефиницията за добро управление.

На първо място, следва логически да бъде структурирана връзката между формулирането на принципите на доброто управление на концептуално, оперативно и политическо ниво.



Ето защо, дефиницията следва да бъде формулирана на три, взаимно допълващи се нива, които изграждат цялостна система за разбирането за доброто управление, а именно:

1. **Концепция** – концептуална дефиниция, обхващаща основните принципи на доброто управление;
2. **Практика** – оперативна дефиниция, свързана с практиката на доброто управление, включваща измерими индикатори;
3. **Политика** – дефиниция по отношение на формулирането и реализирането на политики за добро управление.

На второ място, дефиницията следва да бъде съобразена с няколко политически нива изброени приоритетно, а именно: национален, европейски и глобален контекст. В този смисъл следва да бъде взета под внимание изходната позиция на България в контекста на стратегическото ѝ развитие (Национална програма за развитие: България 2020, членството на България в ЕС, както и членството ѝ в ООН и други световни и международни организации).

На трето място, дефинирането на доброто управление следва да идентифицира водещи и производни принципи, които да позволяват кратко, ясно и разбираемо формулиране на доброто управление. На последно, но не и по-важност място, процесът на дефиниране следва да вземе предвид предизвикателствата пред измерването на доброто управление.

Доброто управление като концепция представлява управление, което е основано на следните **пет водещи принципа**:

1. Върховенство на закона и неутралност;
2. Ефективност и ефикасност;
3. Отчетност;
4. Откритост и прозрачност;
5. Зачитане на човешките права, културното разнообразие и социалното единство.

Така дефинираното добро управление предполага прилагането и на следните **пет производни принципа**, които са взаимосвързани с водещите принципи и представляват основна предпоставка за добро управление:

1. Компетентност и капацитет на публичната администрация и висшите държавни служители;
2. Етично поведение и отзивчивост към клиентите (грижа за клиента);
3. Стабилно финансово управление на институциите с оглед гарантиране на устойчивост и дългосрочна ориентация на стратегическото управление;
4. Иновативност и отвореност към настъпващите промени в средата;
5. Активно участие на гражданското общество.

Практиката на доброто управление представлява прилагането на дефинираната концепция посредством ясно определени и формализирани в писмен вид правила, механизми и процедури, подлежащи на пряко наблюдение и измерване както вътрешно от администрацията, така и външно от страна на структурите на гражданското общество.

Политиката на доброто управление се състои в изграждането на институционална рамка и приложението на система от мерки и програми, насочени към поддържане на възможно най-високо ниво на съответствие с концепцията за добро управление и преодоляването на несъответствията, установени в практиката. Политиката на добро управление предполага създаването, поддържането и усъвършенстването на механизми за превантивен, текущ и последващ контрол за приложението на принципите на добро управление, както и генерирането на адекватни и навременни корективни действия при систематично разминаване с дефинираните междинни и дългосрочни цели.

## **5. Ключови области на доброто управление като политика и практика**

### ***Публичната администрация и заинтересованите страни***

#### ***Статутът и работата на служителите в публичната администрация***

Една от областите, които изпъкват като особено значим фактор при дефинирането на доброто управление и провеждането на политики в това отношение е статутът и работата на служителите в публичната администрация. В официалните и работни дефиниции на ня-

колко световни организации този фактор е изведен на преден план. Това са ОИСР и в частност нейната специализирана програма за услуги в публичното управление, ООН в своята официална дефиниция и разбиране и Агенцията на САЩ за международно развитие, където акцентът е особено силен.

Институцията на Европейския Омбудсман, чрез своя Кодекс за добри практики в администрацията, всъщност изцяло се съсредоточава върху отговорностите, задълженията, правата и статута на служителите на публична работа в ЕС. Представените в Кодекса правила следва да се явяват като водещи и очертаващи ясна рамка за действие, като това следва да се разбира в контекста на цялостната визия за доброто управление, отделните принципи и становището на ЕК за всеки един от тях. Тези правила могат да бъдат приложени в определянето на отговорностите, задълженията, правата и статута на служителите в публичната администрация в България.

### ***Ролята на човешкия капитал в публичния сектор***

Ролята на човешкия капитал в публичната администрация е подчертана като ключова по отношение на компетентността и капацитета на институциите (ОИСР, PUMA). Техническата и мениджърската компетентност на държавните чиновници е важен фактор за доброто управление. Подборът на кадрите, настоящите умения и достъпът до обучение, продължаващото обучение и развитие на умения са от съществено значение за прилагане на всички принципи на доброто управление. Публичният сектор следва да бъде водещ при фокусиране на политиките си върху развитието на компетентностите и осъвременяване на знанията и уменията на служителите.

Един от основните фактори, който определя както подбора на служители в една публична администрация (в т.ч. по отношение на компетентността ѝ), така и мотивацията за труд на администрацията (в т.ч. ефективността и ефикасността ѝ) е номиналното и относителното ниво на заплащане на служителите в различните управленски и оперативни нива и наличието на неравенство в заплащането. Измерването на неравенството на заплащане между публичния и частния сектор много често е в основата на анализите и аргументирането на реформите в публичната администрация. Самото неравенство може да бъде фактор за мобилността на работната сила и текучеството на кадри в администрацията.

### ***Екологични и социални каузи, интелигентни решения в дейността на администрациите***

Друг важен аспект, върху който се акцентира, при дефинирането на доброто управление е опазването на околната среда и природните ресурси. Този аспект е свързан най-вече с ефективността и ефикасността на доброто управление. Върху тези въпроси фокусират вниманието си в своите дефиниции Европейският комитет по икономически и социални въпроси и Комитетът за регионите, както и ЕК в Стратегията на ЕС за устойчиво развитие. Директивата на ЕК за стратегическа оценка на околната среда от 2001 г. реферира към широка област от публични планове и програми. Плановите и програмите, във връзка с директивата за стратегическа оценка на околната среда, трябва да бъдат подготвени и въведени от властите на национално, регионално или местно ниво и са изискуеми на базата на правни, регулаторни и административни условия. Според процедурата за стратегическа оценка на околната среда се определят вероятните значими ефекти върху околната среда и разумните алтернативи за предложените планове или програми.

Социалните политики включват широк спектър от публични услуги в областта на образованието, здравеопазването, заетостта и социалната осигуреност; социалното подпомагане, защита и социална справедливост; включване на гражданите в социалния и политическия живот и т.н. Те са инструмент на управлението за осигуряване на политическа подкрепа от страна на гражданите и за достигането до положителни икономически резултати, чрез подобряване на човешкия капитал и продуктивната заетост. Социалните политики също така може да създадат връзка между човешкото и икономическото развитие в дългосрочен аспект. Това, от своя страна, допринася за устойчиво развитие и създаването на устойчиви, кохерентни общества.

Ето защо, публичният сектор следва в максимална степен да спазва принципите на доброто управление при формулирането и изпълнението на социалните политики – този тип политики изискват придържането към определен баланс между социалните и чисто икономическите ползи. Ефективното разпределяне и изразходване на средствата за провеждането на тези политики, осигурени от значителни средства от държавния бюджет, е от особена важност за постигането на оптимални за обществото резултати.

### ***Участието на заинтересованите страни в процеса на правене на политики и вземане на решение***

Участието на заинтересованите страни, в частност управляваните, е акцентирано в повечето дефиниции за добро управление. Значим акцент върху този аспект има в дефинициите на разгледаните институции на САЩ. Участието на управляваните важи за повечето принципи, но от особено голямо значение е за принципите на участие, откритост, информираност, отзивчивост, върховенство на закона, човешки права, устойчиво развитие и отчетност. Тези принципи пряко касаят участието на заинтересованите страни под формата на регулатор в процеса на работа на всеки от тези принципи. Като това не изключва ролята на заинтересованите страни в цялостния динамичен процес на добро управление, т.е. в процеса на действие и на останалите принципи на добро управление.

От особена важност в случая се явява споделянето на отговорността в участието в процесите на формулиране, изпълнение, контрол и оценка на въздействие от политиките, в т.ч. спазването на принципите на доброто управление не само от страна на публичните институции, но и от страна на представителите на гражданското общество.

### ***Предоставянето на административни услуги в т.ч. електронни и комплексни услуги***

При прегледа на дефинициите за добро управление, практиките и измеримостта на показателите, особено силно се откроява акцентът върху предоставянето на публични услуги. Това е и един от акцентите на Министерството на държавната администрация и административната реформа в България за периода 2007–2009 г. Фокусът е поставен върху улесняването на достъпа на гражданите и бизнеса до административни услуги и намаляването на административните пречки пред бизнеса при осъществяване на стопанска дейност. Изпълнението ѝ е насочено към задоволяване на обществените нагласи и очаквания на гражданите и бизнеса за по-добри, качествени и леснодостъпни административни услуги.

Акцентът върху предоставянето на публични услуги, в това число административни, е поставен в становищата за доброто управление, и съответно при приоритизацията за водене на политиките, при следните световни и международни организации: Европейския комитет по икономически и социални въпроси и Комитета за регионите, Организацията за икономическо развитие и сътрудничество и нейната специализираната програма за услуги в публичното управление (PUMA), Съвместната инициатива на ОИСР и ЕС – SIGMA, Програмата за публична администрация на ООН, Световната банка, Бизнес инвайърмънт риск интелидженс (BERI), и Департамента на САЩ за човешките права.

Предоставянето на публични услуги е един от акцентите по отношение на няколко принципа на доброто управление. Компетентността и капацитетът на институциите в лицето на човешкия фактор вече бяха дискутирани. Другите два основни принципа, касаещи предоставянето на публични услуги и разгледани в представения преглед на дефинициите, са свързани с принципа на ефективности и принципа на отвореност. Тези два принципа в частност пряко се отнасят и до мерките за въвеждането на електронно правителство и отвореност на данните.

### ***Отворени данни, служебен обмен на информация, единна електронна среда, електронно правителство***

Навлизането на информационните и комуникационните технологии в ежедневието на гражданите, а и на публичната администрация, е свързано с все по-осезаем негативен ефект върху легитимността на представителността в традиционната демокрация. Обещанието, което

се крие във възможностите на новите технологии в упражняването на регулярна пряка демокрация посредством непрекъснати референдуми и допитвания до гражданите, теле-конферентни връзки с много на брой заинтересовани лица, дигитални градове и тематични дискуссионни групи и т.н. води до още по-осезаема нагласа към действащата демокрация като несъвършена. Електронното правителство (наричано още е-правителство, интернет правителство, дигитално правителство, онлайн правителство и др.) се състои от цифрово взаимодействие между:

- Правителство и граждани (G2C);
- Правителство и бизнес (G2B);
- Правителство и наети (G2E);
- Правителство и административни структури (G2G);
- Граждани и правителство (C2G).

В рамките на ЕС е изработен план за действие по въвеждането на електронно правителство, което цели да подпомогне националните и европейски политически инструменти за съвместна работа, подпомагайки прехода на електронното правителство в ново поколение на отворени, гъвкави и кооперативни електронни услуги на локално, регионално, национално и европейско ниво. Развиването на електронно правителство и система от такива се явява като част от Стратегията на Европа 2020, в частност на нейната *Дигитална агенда*. В пряка връзка с развиването на електронно правителство се явява проектът за Отворени данни на ЕС. В последователни директиви от 2003, 2008, 2009 и 2010 г. и 2011 г. ЕК развива концепцията за Отворени данни. Самото заглавие на Директивата от 2011 г. е показателно за значимостта на отворените данни: Двигател за иновация, растеж и прозрачно управление. В допълнение се цели подобряване на отчетността и прозрачността на институциите.

Управленските информационни системи са ключов фактор за адекватното и качествено разработване и изпълнение на националните стратегически документи в контекста на единна национална стратегия за развитие. При изпълнението на конкретни политики, информационните системи ясно разграничават функциите и отговорностите на отделните административни звена, допускат ползване от страна на администрация и граждани на информационните масиви. По този начин се позволява адекватно формулиране на планове за действие с конкретни мерки; определяне на индикатори, целевите им стойности и размера на необходимите финансови ресурси; ефективно участие на гражданите; отчетност и прозрачност пред администрацията, политическото ниво и обществото и т.н. Ето защо, въвеждането на отворени данни, служебен обмен на информация, единна електронна среда и електронно правителство ще подобри значително прилагането на принципите на доброто управление в практиката.

## **6. Доброто управление в България и препоръки към политиката за добро управление**

Преди встъпването на България в членство в Европейския съюз през 2007 г. съществуват няколко ключови документа, касаещи официалното разбиране на държавата за добро управление. След приемането на България за член на Европейския съюз, до приемането на Декларацията от Валенсия на Европейския съвет, възприетите до този момент принципи в ЕС стават част от официалните становища по въпроса. За основополагащи принципи на доброто управление по отношение на местната власт се възприемат 12 отделни категории: **честно провеждане, представителност и обществено участие по време на избори, отзивчивост, ефикасност и ефективност, откритост и прозрачност, върховенство на закона, етично поведение, компетентност и капацитет, иновации и отвореност за промени, устойчивост и дългосрочна ориентация, стабилно финансово управление, човешки права, културно разнообразие и социално единство и отчетност.**

Принципите на доброто управление са въведени в България относително скоро. В голяма степен прилагането им е станало стандарт в процеса на планиране на действията на администрацията, особено при формулирането и изпълнението на политиките, свързани с членството ни в ЕС и финансирането по линия на европейските фондове. Въпреки това, все още предстои да бъде подобрен процесът на мониторинг и контрол, който да даде обратна информация дали принципите на добро управление всъщност са спазени при самото изпълнение на поли-

тиките. В допълнение, бъдещо оценяване на спазването на принципите на база на цялостна система от индикатори би позволило ясното идентифициране на най-проблемните области на доброто управление в България. Едно подобно последващо проследяване посредством мониторинг, контрол и оценка би преодоляло проблема на декларативния характер на принципите на добро управление и би позволило те да бъдат прилагани ефективно на практика.

Ефективното прилагане на общия в ЕС механизъм за възприемане и прилагане на принципите на доброто управление би следвало да определи приоритети на политиката за добро управление, а именно:

- Концептуално развитие на идеите да държавното управление, стратегическото развитие и повишаване ефективността и ефикасността на публичния сектор на базата на актуални научни публикации – публичната администрация следва да даде пример за добре работеща връзка между науката и практиката;
- Стимулирането и въвеждането на иновации в дейността на публичния сектор, в т.ч. въвеждането на нетолкова нови идеи в международната практика, които все още не са въведени в България, както и създаването на благоприятна иновационна среда, включваща въвеждане на електронно правителство, осигурен достъп на публичната администрация до най-новите научни публикации; подпомагане на развитието на научните изследвания в областта на доброто управление в академията и т.н.
- Създаване, анализиране и разпространение на добри практики (бенчмаркинг);
- Повишаване на компетенциите на политици, администрация и обществени групи относно доброто управление, което води до законови регулации и действия за тяхното налагане и утвърждаване, в т.ч. специализирани обучения, насочени към съдържанието, ролята и ефективните практики на спазване на отделните принципи;
- Периодичен анализ и оценка за степента на приложение на принципите на доброто управление и разработването на предложения за тяхното обогатяване чрез научни публикации и форуми.

В допълнение към тези приоритети, следва да бъдат предприети мерки за преодоляване на основни проблеми пред публичната администрация днес – липсата на авторитет на професията на държавния служител, в т.ч. липсата на разбиране от обществото каква е ролята му и незачитане от страна на обществото на необходимите компетентности за изпълнение на служебните задължения. Тези проблеми могат да бъдат решени чрез:

- Въвеждане на прозрачни за обществото единни стандарти за нивото на заплащане на служителите в публичните институции (подобно на тези, прилагани по отношение на администрацията на ЕК, Световната банка, Европейската централна банка, ООН и публичните институции на редица европейски и други страни);
- Въвеждането на единни стандарти за качествен подбор на специалисти и ефективна текуща атестация на служителите, което да гарантира висока компетентност на администрацията (подобни на тези, прилагани по отношение на администрацията на ЕК, които обхващат както експертното ниво, така и управленското ниво);
- Формулиране и изпълнение на мерки за повишаване авторитета на професията на държавния служител с цел привличане на компетентни млади хора в администрацията, както и подобряване нивото на доверие между администрацията и гражданите.

## **1. ДЕФИНИРАНЕ НА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ**

### **1.1. Изследване на прилаганата дефиниция и разбирането за добро управление към настоящия момент**

#### ***Уводни бележки***

#### ***Кратък преглед на идеите за държавното управление***

Проблемите на обхвата и съдържанието на доброто управление добиват все по-голямо значение в международния дебат, отнасящ се до стандартите за управлението на съвременната демократична държава. В държавното управление (public management) се разгра-

ничают следните три основни модела за управление, които съответстват на водещите теоретични и политически възгледи относно ролята на съвременната държава.<sup>1</sup>

- **Традиционно бюрократично управление**, при което държавното управление се придържа към законовата регулация, а дейността на бюрократите се свежда до стриктно изпълнение и спазване на законовите норми и правила. Този модел на управление е доминиращ до началото на 80-те години на XX век. Бюрократичният модел е базиран на предположението, че законовата регулация сама по себе си е условие за ефективно управление: „първо закона, след това действието“. Съвременните разбирания за управление на държавата го характеризират като отчужден модел на управление, тъй като при него се пренебрегва обществото като участник във вземането на решения. Самите управленски решения се вземат от бюрократи-мениджъри и изпълняват от бюрократи-чиновници в рамките на законовата регулация.
- **Новият публичен мениджмънт**, при който фокусът е поставен върху ефективността на публичните политики. При този модел се използва и конкурентният подход с цел постигане на по-висока ефективност в дейността на административните структури. Ето защо, този модел за управление на публичния сектор е определян като пазарно ориентиран. Този модел на управление е с по-различен фокус от предходния: конкуренцията измества законовите и бюрократичните регулации. Въвеждането на конкурентния принцип е предпоставка за ефективност на провеждането на публичните политики. Този управленски подход е базиран на управлението на зрелите корпорации и включва в себе си елементи от корпоративната рутина: стратегическо управление, постигане на ефективност, грижа за клиента, отчетност пред акционерите и др.
- **Моделът на доброто управление**, оформил се като концепция и политика през последните 10–15 години. Доброто управление съдържа в себе си всички положителни елементи от другите два модела, но включва нови параметри, които са съобразени с принципите и ценностите на демократичното общество. Дефинирането на понятието обикновено се свежда до консенсуса, постигнат от правителството, гражданите и частния сектор относно управлението на страната. Доброто управление е базирано на демократични ценности и общи ценности и действия, поради което поражда висока обществена отговорност и ангажираност в управлението. От една страна, то изисква професионални действия на управляващите, независимо дали те са бюрократи, привързани към закона или привързани към действието на пазара. От друга страна, доброто управление включва формулиране на ясна визия, конкретни действия и измерими резултати. Основната цел на модела е да създаде доверие на обществото в управлението на държавата, което липсва при първите два модела.

### *Концепцията за доброто управление*

Понятието за доброто управление не предполага характеризиране на база оценка на дадена управленска практика като „добра“. Понятието се отнася до конкретен процес, в който две или повече заинтересовани страни взимат съвместни решения при конкретни условия. На практика този процес може да бъде реализиран формално (на база на съществуваща нормативна рамка и/или конституирани институции, които да управляват този процес) и/или неформално (в рамките на политически мрежи, изместващи постепенно водещата роля на класическите политически актьори от заеманата от тях стратегическа позиция).<sup>2</sup> Ето защо, доброто управление се дефинира от някои автори като съвкупност от формални и неформални институции, механизми, взаимовръзки и процеси между държави, пазари, граждани и организации, чрез които: колективните интереси са ясно определени, а правата и задълженията са добре установени. Понятието се отнася до широк спектър от нови подходи в разпределението на властта, легитимността, вземането на решения и участие на лицата и

<sup>1</sup> Вж. Манлиев, Г. (2009) „Доброто управление в България: възприемане, действия, резултати, оценки“, Технически университет, София.

<sup>2</sup> Танев, Т. (2008) „От Public Management към Good Governance: предизвикателствата пред публичната администрация в XXI век“, Доклад, Международна конференция по случай 10-годишнината на специалност „Публична администрация“ в УНСС, УНСС, София, 2008.

организациите в организирането на обществото при определени ресурсни ограничения и икономически условия.<sup>3</sup>

**Доброто управление е споделено управление, което включва в процеса на формулирането и изпълнението на публичните политики всички заинтересовани обществени групи.** Целта му е да бъде постигната ефективност на управлението и ангажираност на всички обществени групи. По този начин се осигурява благоприятна среда за провеждането на политиките: създава се взаимна отговорност и доверие между държавата и обществото. Самите публични политики се формулират и осъществяват открито, справедливо и са насочени към благоденствието на гражданите. По тази причина, доброто управление се характеризира като управление в партньорство със заинтересованите страни (*participative governance*).

Съгласно европейската практика, доброто управление се основава на приемането и прилагането на конкретни принципи, но съществуват и национални особености, които влияят върху процеса на възприемане и приложение на принципите на доброто управление. Ето защо, в рамките на ЕС съществува общ механизъм за възприемане и прилагане на принципите на доброто управление, който включва следните елементи:<sup>4</sup>

- Концептуално развитие и обогатяване чрез научни изследвания и публикации;
- Иновации в дейността на отделните правителства на национално и местно равнище;
- Създаване, анализиране и разпространение на добри практики (бенчмаркинг);
- Повишаване на компетенциите на политици, администрацията и обществени групи относно доброто управление, което води до законови регулации и действия за тяхното налагане и утвърждаване;
- Периодичен анализ и оценка за степента на приложение на принципите на доброто управление и разработването на предложения за тяхното обогатяване чрез научни публикации и форуми.

### *Развитие на концепцията и дефинирането на доброто управление в България*

**Преди встъпването на България в членство в Европейския съюз от 2007 г. съществуват няколко ключови документа<sup>5</sup>, касаещи официалното разбиране на държавата за добро управление.<sup>6</sup> На база на тези документи доброто управление в България се дефинира от следните основни принципи: **сътрудничество (партньорство), ефективност, ефикасност, откритост, прозрачност, законност и предсказуемост, кохерентност, отговорност и надеждност и отчетност.****

**След приемането на България за член на Европейския съюз, до приемането на Декларацията от Валенсия<sup>7</sup> на Европейския съвет, възприетите до този момент принципи в ЕС стават част от официалните становища по въпроса. Тези принципи са определени в Бялата книга на ЕС от 2001г. по въпросите за доброто управление<sup>8</sup>, както и в последващи две регулации на Европейската комисия от 2003 г., отнасящи се до доброто управле-**

<sup>3</sup> Танев, Т. (2008) „От Public Management към Good Governance: предизвикателствата пред публичната администрация в XXI век“, Доклад, Международна конференция по случай 10-годишнината на специалност „Публична администрация“ в УНСС, УНСС, София, 2008.

<sup>4</sup> Симеонова-Ганева, Р. (2014) „Стратегическо управление и електронно правителство: Защо (и добрите) стратегическите документи (не) успяват да постигнат целите си? /Емпирично изследване на ролята на електронното управление за успеха на стратегическите документи: Случаят на България“, Софийски университет, DOI: 10.13140/2.1.2594.1123.

<sup>5</sup> Тези документи са: Стратегия за модернизирване на държавната администрация – от присъединяване към интегриране, приета с Решение на Министерския съвет № 465 от 09.07.2002 г.; Стратегия за модернизирване на държавната администрация – от присъединяване към интегриране 2003–2006, приета с Решение на Министерския съвет № 671 от 24.09.2003 г.; Бяла книга за постиженията и предизвикателствата пред българската държавна администрация в ЕС, 2005.

<sup>6</sup> Наръчник за прилагане на принципите на добро управление, Омбудсман на Република България, 2009.

<sup>7</sup> Valencia Declaration 15th Conference of European Ministers responsible for local and regional government (Valencia, Spain, 15–16 October 2007). Стратегия на Съвета на Европа за иновации и добро управление на местно ниво.

<sup>8</sup> Бяла книга (European Governance – A White Paper, COM(2001) 428 final, Official Journal of the European Communities 12.10.2001(2001/C 287/01)).

ние. Основополагащите принципи в тези документи дефинират следните пет принципа на добро управление: **гражданско участие, ефективност, откритост, кохерентност и отчетност.** След приемането на Декларацията от Валенсия през октомври 2007 г. в рамките на ЕС за основополагащи принципи на доброто управление по отношение на местната власт се възприемат 12 отделни категории: **честно провеждане, представителност и обществено участие по време на избори, отзивчивост, ефикасност и ефективност, откритост и прозрачност, върховенство на закона, етично поведение, компетентност и капацитет, иновации и отвореност за промени, устойчивост и дългосрочна ориентация, стабилно финансово управление, човешки права, културно разнообразие и социално единство и отчетност.** Тези дванадесет принципа са залегнали и в разработените през 2009 г. концепции и методики по отношение на доброто управление на местните власти от институцията на Омбудсмана на Република България.<sup>9</sup>

**В Националната програма за развитие: България 2020,** изработена в контекста на Стратегията за развитие на Европа 2020, се слага ясен акцент върху доброто управление в приоритетните области за развитие. **Особено ясен фокус върху доброто управление е поставен върху процесите на:** усъвършенстване и интегриране на националната система за планиране и управление на регионалното развитие и системата за пространствено планиране, отнасящо се до развитието на доброто управление на местно ниво; спазването на принципите на ефективност и ефикасност в доброто управление; формулиране на политики по отношение на принципите на открито управление – предоставяне на пълен достъп до информация, за събирането и генерирането на която са използвани публични средства (*open data*); укрепване на гражданското общество и повишаване на ефективността на обществените консултации; увеличаване на прозрачността на институциите; повишаване на прозрачността на бюджетното прогнозиране, планиране и изпълнение.

### ***Основни моменти в методологията на настоящото изследване***

През последните десетилетия всички водещи международни институции (в т.ч. и международни финансови институции) и водещи световни организации формулират принципи на доброто управление на концептуално ниво, в практиката си и при реализирането на политики. Въпреки че е налице известно препокриване в дефинициите на различните организации, процесът на определяне на обхвата и съдържанието им, в т.ч. и чисто лексикалните формулировки на принципите, е независим в рамките на всяка от тези организации. На практика, всяка от международните организации декларира значимата роля на доброто управление, но всяка от тях има свое специфично разбиране на доброто управление. Нещо повече, все още конкретизирането на водещите принципи и измерването на прилагането им в практиката посредством система от индикатори предстои да бъде развито. В международната практика липсват установени международни сравнения на различните дефиниции. Едно от основните ограничения за това е специфичното дефиниране на отделните принципи на доброто управление от тези организации, което затруднява директното им сравняване.

В настоящия преглед е направен опит да бъдат изведени основните моменти и съпоставени формулираните дефиниции на доброто управление в международната практика. Представени са становищата на институциите на ЕС, основните световни международни институции, световни финансови институции, световни неправителствени и консултантски организации, и други институции от световна значимост като Департамента по човешки права на САЩ.

### ***Европейската практика в дефинирането на доброто управление***

През 2001 г. Европейската комисия публикува своята Бяла книга за доброто управление<sup>10</sup>, а през 2003 г. два последващи Регламента. Тези документи дефинират доброто управление с пет основни принципа:

<sup>9</sup> Наръчник за прилагане на принципите на добро управление, Омбудсман на Република България, 2009; Ново качество на живот в общините, Доброто управление зачита правата на хората, Препоръки на националния Омбудсман към местната власт, Омбудсман на Република България, 2009

<sup>10</sup> Бяла книга (European Governance – A White Paper, COM(2001) 428 final, Official Journal of the European Communities 12.10.2001(2001/C 287/01)).



1. **Гражданско участие** – Качеството, релевантността и ефективността на политиките на ЕС зависят от осигуряването на широко участие по политическата верига, от концепцията за изпълнение. Подобреното участие създава повече доверие в крайния резултат и в институциите, които развиват политики. Участието драстично зависи от централното управление, следвайки подход на включване при развиването и изпълнението на политиките на ЕС.
2. **Ефективност** – Политиките трябва да бъдат ефективни и навременни, предоставяйки необходимото на базата на ясни цели, оценка на бъдещото въздействие, и при възможност, на минал опит. Ефективността също зависи от изпълнението на политиките на ЕС, следвайки принципа на пропорционалността и при вземането на решения на най-подходящото ниво.
3. **Откритост** – Институциите следва да работят по по-открит начин. Заедно с държавителченки, те трябва активно да комуникират с действията на ЕС и неговите решения. Те трябва да използват език, който е достъпен и разбираем за масовата публика. Това е от особено значение за подобряването на доверието в комплексните институции.
4. **Кохерентност** – Политиките и действията трябва да бъдат кохерентни и лесно разбираеми. Необходимостта за кохерентност в Съюза се увеличава: обхватът на задачите нараства; присъединителният процес ще води до увеличаващо се разнообразие; предизвикателствата като климата и демографските промени преминават бариерите на секторните политики, които са базата, на която е изграден Съюзът; регионалните и местни власти все повече участват в политиките на ЕС. Кохерентността изисква политическо водачество и силна отговорност от страна на институциите за осигуряване на последователен подход в една сложна система.
5. **Отчетност** – Необходимост от по-ясна роля на законодателния и изпълнителния процес. Всяка от европейските институции следва да обяснява и да поема отговорност за своите действия и отговорности в Европа. В допълнение, има и нужда от по-голяма яснота и отговорност на държавите членки и всички, въввлечени в развитието и изпълнението на политиките на ЕС, на кое да е ниво.

През 2006 г. Европейският комитет по икономически и социални въпроси и Комитетът за регионите разглеждат по-широк обхват на дефиницията за добро управление.<sup>11</sup> Този документ дефинира доброто управление, включвайки следните принципи: **зачитане на човешките права и фундаментални свободи (включително свободата на изразяване, информация и свързване); подкрепа на демократичния процес и на въвличането на гражданите при избора и контролирането на управляващите ги; зачитане на върховенството на закона и достъпа на всички до независима съдебна система; достъп до информация; управление, което предоставя прозрачност и отчетност на съответните институции и на електората; сигурност на гражданите; управление на миграционните потоци; ефективни институции, достъп до основни социални услуги, устойчиво управление на природните и енергийни ресурси и на околната среда, промотиране на устойчив икономически растеж и социална кохезия в обстановка, способстваща за частни инвестиции.**

През 2007 г. Съветът на министрите излиза с Декларацията от Валенсия, в която се дефинират 12 основни принципа на управление на местно ниво. Съгласно приетата на конференцията на министрите през октомври 2007 г. във Валенсия *Стратегия на Съвета на Европа за иновации и добро управление на местно ниво* тези принципи са следните: честно провеждане, представителност и обществено участие по време на избори, отзивчивост, ефикасност и ефективност, откритост и прозрачност, върховенство на закона, етично поведение, компетентност и капацитет, иновации и отвореност за промени, устойчивост и дългосрочна ориентация, стабилно финансово управление, човешки права, културно разнообразие и социално единство, отчетност.

<sup>11</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 30.8.2006, COM(2006) 421 final, стр..5.

В *Стратегията на ЕС за устойчиво развитие*<sup>12</sup> се открояват следните **водещи принципи при воденето на политики**, свързани с доброто управление:

- **Отворено и демократично общество** – право на достъп до информация и осигурен достъп до правосъдие; адекватни консултационни канали и канали за участие за всички заинтересовани страни.
- **Гражданско участие** – подобряване на участието на гражданите в процеса на вземане на решения; промотиране на образованието и публичната осъзнатост за устойчивото развитие; информирание на гражданите за тяхното въздействие върху околната среда и тяхната възможност за избор, свързани с по-устойчиви резултати.
- **Участие на бизнеса и социалните партньори** – подобряване на социалния диалог, корпоративната социална отговорност и частно публичното партньорство.
- **Политическа кохерентност и управление** – промотиране на кохерентност между всички политики на ЕС и кохерентност между националните, регионалните и местните действия за целите на устойчиво развитие.
- **Интеграция на политиките** – промотиране на интеграцията на икономически, социални и екологични политики, така че те да са кохерентни и взаимно подсилващи се.
- **Възстановяване на причинените щети** – подсигуриране на това, че цените отразяват реалната цена на потребление и производствени дейности за обществото и че замърсителите заплащат за причинените на човешкото здраве и околната среда щети.

**През 2013 г. Европейският Омбудсман издава Европейски кодекс за добри практики в администрацията.** С одобряването на Кодекса Европейският парламент приема резолюция, с която задължава Европейския Омбудсман да прилага кодекса при проверка на случаи на лошо администриране. Съгласно Кодекса принципите, от които трябва да се ръководят в работата си служителите на публична работа в ЕС, са следните: **всеотдайна служба в интерес на Европейския съюз и неговите граждани, почтеност, обективност, уважение към другите, прозрачност**.<sup>13</sup>

**До приемането на Декларацията от Валенсия през 2007 г. в рамките на ЕС няма единна система под формата на единен показател и единна сравнителна рангова система за оценка на доброто управление**<sup>14</sup>. До този момент показателите за добро управление, които Евростат отчита, са специфична тема от **Показателите за устойчиво развитие** (Sustainable Development Indicators) на организацията, и те са свързани с повечето насоки на Стратегията на ЕС за устойчиво развитие. Тези показатели са свързани с принципите на отворено и демократично общество (участие на граждани, бизнес и социални партньори), политическа кохерентност и многостепенно управление, основни човешки права, опазване на природната среда и природни ресурси, обосновааност на политиките и тяхната интеграция, използване на наличното знание. Като част от приетата през 2007 г. *Стратегия на Съвета на Европа за иновации и добро управление на местно ниво* е въведена методика за единна оценка на доброто управление на местно ниво – **Етикет за иновации и добро управление на местно ниво**, за оценка на местните администрации. Оценката позволява единен, цялостен показател за сравнимост, изготвен на база обобщаването на множество индикатори в този показател. В програмата участват държави членки на ЕС, в това число и България. Етикетът се присъжда от Комисия за присъждане на Етикет за иновации и добро управление на местно ниво в рамките на всяка държава. От страна на институциите в рамките

<sup>12</sup> Виж Sustainable development in the European Union, 2009 monitoring report of the EU sustainable development strategy, Eurostat 2009.

<sup>13</sup> Кодексът представя определен набор от правила, с които служителите трябва да се съобразяват и да съблюдават в своята работа. Те включват изискване за законност, липса на дискриминация, пропорционалност, недопустимост на злоупотреба с правомощия, безпристрастност и независимост, обективност, законни очаквания, последователност и консултации, справедливост, учтивост; отговор на писмата на езика на гражданина, потвърждение на получаването и посочване на компетентния служител; задължение за прехвърляне на преписки на компетентния орган, право на изслушване и изявление, разумен срок за вземане на решение, задължение за мотивиране на решението, определяне на възможността за обжалване, уведомяване за решението, защита на личните данни, правила за искане на информация, правила за заявки за публичен достъп до документи, правила за водене на документация и отчетност.

<sup>14</sup> Виж Towards an European good governance barometer, Silvia Gaggi and Carlo Sessa, 2.2012.

на ЕС отговорна е Европейската платформа на заинтересованите страни. За целите на присъждане на Етикета е разработен оценъчен механизъм на два етапа – самооценка и оценка от външни експерти. Самооценката се базира на определени за целта показатели, които се отнасят за всеки от дванадесетте принципа. По отношение на външното оценяване се разработва и одобрява единна система от показатели, които всеки външен експерт следва да следва.<sup>15</sup>

## **Дефиниции на международните институции и водещите световни организации**

### **Дефинирането на добро управление от международните организации**

#### **Организацията на обединените нации (ООН)**

ООН има ключова роля в повечето процеси, касаещи световното развитие, в т.ч. доброто управление. Организацията дефинира доброто управление в рамките на един от нейните специализирани комитети на Програмата по публична администрация, както и на Програмата за развитие (ПРООН). В своята дефиниция<sup>16</sup> ООН включва следните принципи на добро управление:

- Конституционализъм;
- Електорална демокрация и демокрация на участието;
- Ефикасност и ефективност;
- Информираност на гражданите;
- Върховенство на закона и справедливост;
- Прозрачност, отчетност, етичност и интегритет при провеждане на публични и частни корпоративни дейности;
- Уважение на човешките права и основни свободи;
- Равнопоставеност;
- Сигурност на личността и собствеността;
- Поне минимален приличен стандарт на живот за всички.

В доклад<sup>17</sup> на Дирекцията за публична администрация и развитие на управлението на Програмата за публична администрация на ООН е посочен и фокус на действие в областта на доброто управление, а именно: *легитимност (управлението трябва да има съгласието на управляваните), отчетност (прозрачност, наличие на отговорност за действията, и свобода на медиите), компетентност (ефективно правене и въвеждане на политики, и предоставянето на услуги), зачитане на закона и защита на човешките права*. Икономическият и социален комитет на ООН за Азия и Пасифика също разглежда и прецизира в свой кратък информационен документ<sup>18</sup> принципите за добро управление, а именно *гражданско участие, отзивчивост, ефективност и ефикасност, прозрачност, върховенство на закона, консенсус ориентиране, равенство и включване, и отчетност*. В допълнение, Програмата за развитие на Организацията на обединените нации дефинира доброто управление със следните девет принципа<sup>19</sup>: *гражданско участие, отзивчивост, ефективност и ефикасност, прозрачност, върховенство на закона, ориентация към консенсус, стратегическо виждане, равнопоставеност и отчетност*<sup>20</sup>. Програмата на ПРООН за Оценка на уп-

<sup>15</sup> Показателите за самооценка за целите на присъждане на Етикета са представени в приложението към настоящия доклад.

<sup>16</sup> Виж UNPublicAdministrationGlossary, UN, 2015, (definition based on UNDESATechnicalpaper, Kauzya, 2003); <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/en-US/Default.aspx>

<sup>17</sup> Виж The Role of Active Participation and Citizen Engagement in Good Governance, Division for Public Administration and Development Management (DPADM/DESA), UN Public Administration Programme, 2013.

<sup>18</sup> Виж What is Good Governance? United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, July 10, 2009.

<sup>19</sup> Виж Governance for sustainable human development, A UNDP policy document, 1997.

<sup>20</sup> ПРООН представя малко по-различна формулировка за принципите на прозрачност и върховенство на закона, макар че по същество те са в духа на тълкуването на останалите разгледани принципни становища на ООН.

равлението<sup>21</sup> оказва подкрепа на държавите членки на ООН за изработването на оценка от тяхна страна на управлението в национален план<sup>22</sup>. В случая става дума не за цялостна сравнима на интернационално ниво оценка, а за изработването на системи за национална оценка от страна на отделните конкретни държави. Основната причина за това е необходимостта от съобразяване със специфичните условия в конкретните държави, особено с оглед на факта, че това са догонващи държави в социално и икономическо отношение. Подобно на становището на Инициативата SIGMA, ПРООН отчита важността на съществуващите специфични условия в дадена държава и необходимостта за разграничаване в зависимост от тези съществуващи условия на политиките и оценките за добро управление. За разлика от Инициативата, обаче, която се фокусира върху шест основни, водещи принципа за своята целева група държави, подходът на ПРООН е изцяло индивидуален.

### **Организацията за икономическо развитие и сътрудничество (ОИСР)**

ОИСР дефинира доброто управление като основаващо се на следните принципи: *участие, ефективност, прозрачност, върховенство на закона, равнопоставеност и отчетност*.<sup>23</sup> В свои доклади организацията разширява, специфицира и надгражда дефиницията си за добро управление. Например, през 2006 г.<sup>24</sup> под формата на дефиниция в речник за използваните термини, организацията *дефинира управлението като упражняването на политическа, икономическа и административна власт, необходима за управлението на нацията*. Доброто управление се характеризира от *участие, прозрачност, отчетност, върховенство на закона, ефективност, равнопоставеност и др.* В друг свой доклад от 2009 г.<sup>25</sup> ОИСР посочва *три основни елемента като фокус на доброто управление – отчетност, прозрачност и борба с корупцията*. Държавите с различно ниво на икономическо и социално развитие следва да имат различен подход при провеждането на политики на добро управление. Пример за това са развиващите се държави, в които подобряването на управлението изисква различен подход. *Специализираната към ОИСР програма за услуги в публичното управление (PUMA)* дефинира следните принципи на добро управление: *участие, ефективност, прозрачност, върховенство на закона, техническа и управленска компетентност, организационен капацитет, равнопоставеност и отчетност*.<sup>26</sup> Дефиницията на ОИСР е разширена с допълнителни принципи, които представляват *техническа и управленска компетентност, и организационен капацитет*.<sup>27</sup> ОИСР събира сравнителна информация за публичното управление от 1994 г., когато статистическата база данни на PUMA *Заплащане и заетост в публичния сектор* (Public Sector Pay and Employment – PSPE) започва да предоставя на държавите членки анализи за заплащането и заетостта в публичния сектор<sup>28</sup>. *Организацията няма единна система за измерване на общ, сравним показател за добро управление*.

### **Инициативата SIGMA**

*Съвместната инициатива на ОИСР и ЕС – SIGMA*<sup>29</sup> определя пет основни принципа за добро управление. Тези принципи са *ефективност и ефикасност, откритост и про-*

<sup>21</sup> UNDP Global Programme on Democratic Government assessment, [http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/oslo\\_governance\\_centre/governance\\_assessments.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/oslo_governance_centre/governance_assessments.html).

<sup>22</sup> A Users' Guide to Measuring Local Governance, UNDP, стр.1.

<sup>23</sup> <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7237>

<sup>24</sup> Виж OECD, 2006, DAC Guidelines and Reference Series Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation, OECD, Paris.

<sup>25</sup> Виж Measuring Government Activity, OECD, 2009, стр.33.

<sup>26</sup> Виж Codes of Good Governance: National or Global Public Values? Torben Beck Jørgensen and Ditte-Lene Sørensen Department of Political Science University of Copenhagen; [http://www.gdrc.org/u-gov/doc-oecd\\_ggov.html](http://www.gdrc.org/u-gov/doc-oecd_ggov.html)

<sup>27</sup> OECD programme on Public Management and Governance, Promoting Good Governance, 2015 (PUMA); [http://www.gdrc.org/u-gov/doc-oecd\\_ggov.html](http://www.gdrc.org/u-gov/doc-oecd_ggov.html); <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7237>.

<sup>28</sup> Виж Towards Better Measurement of Government, OECD Working Papers on Public Governance, 2007/1, OECD Publishing.

<sup>29</sup> Инициативата е Подкрепа за подобрене на управлението и мениджмънта в Централно и източноевропейските страни и обхваща страните, участвали по програма PHARE. Финансирано по програмата PHARE на ЕС.

зрачност, върховенство на закона, компетентност и капацитет, и отчетност<sup>30</sup>. В информационен материал на SIGMA *Принципите на публичната администрация* се представя дефиниция на визията на Инициативата за *Европейско административно пространство*. Тази визия е определена през 1999 г. В документа се подчертава, че въпреки че *принципите на добро управление са универсални, посочените в документа формулировки се отнасят до страните, които търсят присъединяване към ЕС и получават финансова подкрепа от ЕС чрез предприсъединителните финансови инструменти на Съюза*. Посочени са шест основни общи принципа на доброто управление: стратегическа рамка за реформа в публичната администрация, развитие на политиките и координация, мениджмънт на публичните услуги и на човешкия капитал, отчетност, предоставяне на услуги и мениджмънт на публичните финанси. За всеки от тези шест принципа Инициативата представя конкретни количествени и качествени показатели за тяхното измерване, като преобладават количествените. *Тези показатели, обаче, не формират единна обобщаваща оценка, която позволява пряка сравнимост на доброто управление между различните страни или отделни институции на централната или местната власт*.

### СТИЛИЗИРАНИ ФАКТИ В ДЕФИНИРАНЕТО НА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ ОТ МЕЖДУНАРОДНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ

<b>ООН</b>	Включва следните принципи на добро управление: конституционализъм, електорална демокрация и демокрация на участието, ефикасност и ефективност, прозрачност, информираност на гражданите, върховенство на закона, справедливост, етично поведение, уважение на човешките права и основни свободи, равнопоставеност, сигурност на личността и собствеността, отчетност, поне минимален достоен стандарт на живот за всички. Програмата на ПРООН за Оценка на управлението оказва подкрепа на държавите членки на ООН за изработването на оценка от тяхна страна на управлението в национален план. Насоките са за индивидуален подход за всяка държава. <b>ООН няма единен, общ, сравнителен показател за добро управление.</b>
<b>ОИСР</b>	Дефинира управлението като упражняването на политическа, икономическа и административна власт, необходима за управлението на нацията. Доброто управление се характеризира от участие, прозрачност, отчетност, върховенство на закона, ефективност, равнопоставеност и др. Фокусът на доброто управление включва: отчетност, прозрачност и борба с корупцията. <b>Няма единна система за измерване на общ, сравним показател за добро управление.</b>
<b>SIGMA</b>	Определя пет основни принципа за добро управление: ефективност и ефикасност, откритост и прозрачност, върховенство на закона, компетентност и капацитет, и отчетност. <b>Няма единен, сравнителен оценъчен показател за добро управление.</b>

#### *Международни и европейски финансови институции*

##### **Световна банка (СБ)**

*Световната банка* е важен източник на финансова и техническа помощ за развиващите се страни по света. Банката включва следните принципи в дефиницията си за добро управление<sup>31</sup>:

- Откритост и отговорност;
- Политическа стабилност и липса на насилие;
- Ефективност на правителството;
- Регулиране на стопанската дейност;

<sup>30</sup> European Principles for Public Administration, SIGMA PAPERS: No. 27, SIGMA – A Joint Initiative of the OECD and the European Union.

<sup>31</sup> Виж The Worldwide Governance Indicators, Methodology and Analytical Issues, Policy Research Working Paper 5430, The World Bank, 2010.

- Върховенство на закона;
- Контрол на корупцията.

Световната банка има *единна система за оценка на доброто управление на национално ниво*<sup>32</sup>. Индикаторът на организацията е сравним между страните в базата данни на Банката. Серията с данни включва периода от 1996 г. до настоящия момент, като в нея са включени над 200 държави. Данните се изготвят въз основа на повече от 40 източника от повече от 30 световни организации. Актуализира се ежегодно. В Приложението са представени използваните индикатори за всеки един от принципите, участващи в дефиницията за добро управление.

### **Европейска банка за възстановяване и развитие(ЕБВР)**

В свой годишен доклад<sup>33</sup> за 2010 г. *Европейската банка за възстановяване и развитие* отделя една глава на управлението и отчетността, и в частност на доброто управление. Според доклада *Банката няма изрична дефиниция за добро управление и този термин не е широко използван в нейните документи*. На база на представения в доклада материал могат да бъдат открити следните няколко важни елемента за съществуването на добро управление, върху които *попада фокусът на организацията*: съществуването на *мултипартийна демокрация, върховенство на закона, пазарна икономика и спазване на човешките права*. Европейската банка за възстановяване и развитие *няма и единна система от показатели за измерване на доброто управление* в сферата на публичната администрация<sup>34</sup>. По отношение на доброто корпоративно управление, в годишен доклад на Банката от 2013 г. се посочва, че то рядко е измервано, освен когато става дума за такова на банките.<sup>35</sup> Банката няма и такъв индикатор, свързан с банките и банковите системи.

### **Международен валутен фонд (МВФ)**

*Международният валутен фонд* е международна финансова организация, насочена към осигуряване на финансова стабилност, провеждане на политика за висока заетост и устойчив икономически растеж и др. В свой анализ за опита на МВФ в областта на управлението<sup>36</sup> от 2001 г., изготвен на базата на друг документ от 1997<sup>37</sup>, касаещ доброто управление и ролята на МВФ в това отношение, са посочени следните елементи, като дефиниращи доброто управление: ефективно и прозрачно управление на публичните ресурси и ефективно използване на частните и публичните ресурси; ефективност на институциите; прозрачност на финансовите трансакции в държавния бюджет, централната банка, и публичния сектор; върховенство на закона – ефективна и стабилна правна и законова среда; липса на корупция; стабилна икономическа среда; отчетност; одит и наличие на статистически системи. Организацията *няма система за оценка на единен, общосравним измерител на доброто управление*<sup>38</sup>.

<sup>32</sup> Виж Worldwide Governance Indicators, WB, 2015q <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>

<sup>33</sup> Виж EBRD 2010 Annual Report, Chapter 10 – Governance and accountability.

<sup>34</sup> Виж Transition Report 2013, EBRD; Transition indicators methodology, 2015 – <http://www.ebrd.com/cs/Satellite?c=Content&cid=1395237866249&pagename=EBRD%2FContent%2FContentLayout>; Governance Matters, Policy Research Working Paper 2196, World Bank 1999, стр.35.

<sup>35</sup> Transition Report 2013, EBRD; Transition indicators methodology, 2015, стр. 39.

<sup>36</sup> Вж. Review of the Fund's Experience in Governance Issues, Prepared by the Policy Development and Review Department, In consultation with other departments, IMF, 2001, стр.8–9.

<sup>37</sup> Виж Good Governance – the IMF Role, 1997. Основополагащият документ от 1997 г. по отношение на принципите на доброто управление разглежда няколко допълнителни принципа, даващи по-широка основа на дефиницията. Тези допълнителни принципи са два: капацитет на институциите за провеждането на икономически политики с цел изграждането на ефективни управленски институции и устойчив икономически растеж; липса на случайни управленски решения. Докато в основополагащия документ от 1997 г. МВФ посочва принципите на база своя опит по отношение на на практика провежданите политики, в последващия документ на организацията от 2001 г., по-тясно зададената дефиниция определя фокуса на организацията по отношение на нейната работа.

<sup>38</sup> Виж The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption – A Guide, IMF, 2005 – <http://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm#d>, Section: What are the findings of the IMF's research on governance and corruption?

## Европейска централна банка (ЕЦБ)

Европейската централна банка е централната банка на Европейския паричен съюз и отговаря за администрирането на паричната политика на съюза – Еврозоната. В качеството си на водеща финансова институция на Еврозоната, фокусът на банката, подобно на Европейската банка за възстановяване и развитие, не пада върху дискусиата за добро управление в публичната сфера, в широкия смисъл на това понятие. В този смисъл много по-ясна и конкретна дефиниция на доброто управление се представя по отношение на доброто управление на банките. В този аспект основополагащите принципи на доброто управление са дефинирани в три направления: *независимост, демократична отчетност и прозрачност*. Тези три принципа определят и фокуса на ЕЦБ по отношение на провежданите политики от нейна страна, в рамките на по-ограничената целева група на централните банки, част от Системата на Европейските централни банки<sup>39</sup>. На база на два типа основни индикатора за оценка на отделни принципи на доброто управление, а именно Индикатори за представянето на публичния сектор (Public Sector Performance Indicators) и Индикатори за ефективността на публичния сектор (Public Sector Efficiency Indicators)<sup>40</sup>, и представената методология

### СТИЛИЗИРАНИ ФАКТИ В ДЕФИНИРАНЕТО НА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ ОТ ФИНАНСОВИТЕ ИНСТИТУЦИИ

<b>СБ</b>	Включва следните принципи в дефиницията си за добро управление: откритост и отговорност, политическа стабилност и липса на насилие, ефективност на правителството, регулиране на стопанската дейност, върховенство на закона, контрол на корупцията. <b>Има единна система за оценка на доброто управление на национално ниво. Индикаторът на организацията е сравним между страните в базата данни на Банката.</b>
<b>ЕБВР</b>	Няма изрична дефиниция за добро управление и този термин не е широко използван в нейните документи. Фокусът в доброто управление: съществуването на мултипартийна демокрация, върховенство на закона, пазарна икономика и спазване на човешките права. <b>Няма единна система от показатели за измерване на доброто управление в сферата на публичната администрация. Няма индикатор, свързан с измерване на доброто управление в банките и банковите системи.</b>
<b>МВФ</b>	Фокусът е върху <b>ефективно и прозрачно управление на публичните ресурси и ефективно използване на частните и публичните ресурси, ефективност на институциите; прозрачност на финансовите трансакции в държавния бюджет, централната банка, и публичния сектор; върховенство на закона; липса на корупция; стабилна икономическа среда; отчетност; одит и наличие на статистически системи.</b> <b>Няма система за оценка на единен, общо-сравним измерител на доброто управление.</b>
<b>ЕЦБ</b>	Дефиницията включва: <b>законност, борба с корупцията, добро икономическо представяне, добро образование, добро здравеопазване, публична инфраструктура, стабилност, и равенство в доходите.</b> Фокусът в доброто управление: <b>независимост, демократична отчетност и прозрачност.</b> <b>Няма система за оценка на доброто управление в сферата на публичната администрация.</b>

<sup>39</sup> В месечния бюлетин на ЕЦБ от март 2011 г. се посочват основните елементи, необходими за подобряване на рамката за икономическо управление в Еврозоната за осигуряване на гладко функциониране и стабилност на икономическия и паричен съюз. В бюлетина са представени недостатъците на съществуващата рамка за икономическо управление и са представени елементи за нейното подобряване.

<sup>40</sup> Виж Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets, A. Afonso, L. Schuknecht, V. Tanzi, ECB WP581, 2006; Public Sector Efficiency: An International Comparison, A. Afonso, L. Schuknecht, V. Tanzi, ECB WP242, 2003.

за тяхното изчисление, можем да изведем следната работна дефиниция за добро управление: *законност, борба с корупцията, добро икономическо представяне, добро образование, добро здравеопазване, публична инфраструктура, стабилност и равенство в доходите. С оглед на фокуса на ЕЦБ организацията няма система за оценка на доброто управление в сферата на публичната администрация.*<sup>41</sup>

### **Световни неправителствени организации**

#### **Световен икономически форум**

*Световният икономически форум (WEF)*<sup>42</sup> е независима организация с нестопанска цел, която е форум на водещи лидери от бизнеса, управлението, академичните среди и медиите, за адресиране, в партньорство, на икономически, социални и политически въпроси. Форумът дефинира доброто управление със следните принципи<sup>43</sup>: *честно провеждане, представителност и обществено участие по време на избори; върховенство на закона; контрол на корупцията; капацитет; ефективен управленски и регулаторен процес; гласност и отчетност; организацията няма конкретен измерител за доброто управление*<sup>44</sup>.

#### **Институт за развитие на мениджмънта**

*Институтът за развитие на мениджмънта (IMD)* е изследователска и образователна организация, която до 1996 г. партнира на Световния икономически форум в работата по докладите за глобалната конкурентоспособност. Институтът разработва и представя Годишник за световната конкурентоспособност, в който се представят *индикатори, изследващи условията за конкурентоспособност* за 60 страни, в серия от 19 години назад и използвани 338 критерия за оценка на средата.<sup>45</sup> В тези индикатори са включени и *индикатори, касаещи правителството, неговото управление и в частност неговата ефективност, наличието на прозрачност и върховенство на закона*<sup>46</sup>. Институтът няма *единна система от индикатори за доброто управление, нито неговата дейност и досегашна работа се фокусират по друг начин*, освен чрез измеримостта на средата за конкурентоспособност по различни показатели.<sup>47</sup>

#### **Прозрачност без граници**

*Прозрачност без граници (Transperancy International)* е международна неправителствена организация, основана през 1993 г. Тя наблюдава и огласява данни за корпоративна и

<sup>41</sup> Дискутираните два типа индикатори – Индикатори за представянето на публичния сектор (Public Sector Performance Indicators) и Индикатори за ефективността на публичния сектор (Public Sector Efficiency Indicators) са изградени изцяло на база на обединението на различни показатели в единен цялостен индикатор, посредством различни методи за оценка. Отделните показатели, включени в цялостните индикатори, в основата си се базират на съотношението на публичните разходи към постигнат резултат в сферите на администрацията, образованието, здравеопазването, инфраструктурата, стабилността, икономическото представяне. Показателите за всеки принцип обхващат това съотношение в сферата на конкретното поле на принципа за всяка от изброените области.

<sup>42</sup> [www.weforum.org](http://www.weforum.org)

<sup>43</sup> Виж Partnering to Strengthen Public Governance, The Leadership Challenge for CEOs and Boards, WEF, January 2008.

<sup>44</sup> Виж <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/>; Governance Matters, Policy Research Working Paper 2196, World Bank 1999.

<sup>45</sup> Виж <http://www.imd.org/wcc/wcy-world-competitiveness-yearbook-online/>.

<sup>46</sup> Виж <http://www.imd.org/wcc/research-methodology/>.

<sup>47</sup> Основни показатели, свързани с правителственото управление и неговата ефективност са: *Real personal taxes as a burden to work initiative; Improper Practices in the public sphere; Real corporate taxes as a burden to entrepreneurial activity; Extent of tax evasion; Legal framework as an obstacle to competitiveness; Transparency: Government communicates its intentions successfully; Political system as an obstacle to development; Exposure of public service to political interference; Bureaucracy as an obstacle to business development; Custom's administration as a burden to international trade; Price controls; Competition laws as an obstacle to fair competition; confidence in the fair administration of justice in the society; Confidence among people that their person and property is protected.*



политическа корупция в международното развитие. Публикува годишни *Глобален барометър за корупцията* (Global Corruption Index) и *Индекс за разбирането за нивото на корупция* (Corruption Perception Index)<sup>48</sup>.

В свой наръчник от 2004 г. за добро управление на локално ниво и в частност за мерки за прозрачност<sup>49</sup>, организацията се позовава на дефиницията за добро управление на ПРООН<sup>50</sup>, а именно: *Упражняването на икономическа, политическа и административна власт за управлението на делата на една държава на всички нива. Тя обхваща механизми, процеси и институции, чрез които гражданите и групите обменят своите интереси, упражняват своите официални права, изпълняват своите задължения и предават своите различия.*

Принципите, които доброто управление обхваща, са: *гражданско участие, отзивчивост, ефективност и ефикасност, прозрачност, върховенство на закона, ориентация към консенсус, стратегическо виждане, равнопоставеност и отчетност.* Организацията се фокусира върху принципа на прозрачност при доброто управление. В наръчника от 2004 г. се отбелязва, че прозрачността е един от ключовите принципи на доброто управление. Индексът на организацията за разбиране на нивата на корупция (CPI) е рангов индекс за страни и региони. Той се сформира на базата на измерване на *разбирането за съществуващите нива на корупция в публичния сектор.* Оценката се извършва посредством проучвания за показатели, свързани с корупцията, от определен набор от институции. Индексът представя гледната точка на наблюдатели от цял свят.<sup>51</sup>

#### СТИЛИЗИРАНИ ФАКТИ В ДЕФИНИРАНЕТО НА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ ОТ СВЕТОВНИТЕ НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИ ОРГАНИЗАЦИИ

<b>Световен икономически форум</b>	Форумът дефинира доброто управление със следните принципи: честно провеждане, представителност и обществено участие по време на избори, върховенство на закона, контрол на корупцията, капацитет, ефективен управленски и регулаторен процес, гласност и отчетност. <b>Организацията няма конкретен измерител за доброто управление. Измерва отделни индикатори на доброто управление в сферите отвореност (откритост), правителство, финанси и институции.</b>
<b>Институт за развитие на мениджмънта</b>	Институтът измерва индикатори, изследващи условията за конкурентоспособност, сред които са включени и индикатори, касаещи правителството, неговото управление и в частност неговата ефективност, наличието на прозрачност и върховенство на закона. <b>Няма единна система от индикатори за доброто управление.</b>
<b>Прозрачност без граници</b>	Организацията ползва дефиницията за добро управление на ПРООН. <b>Фокусира се върху принципа на прозрачност при доброто управление. Измерва Индекс за разбирането (възприемането на) за съществуващите нива на корупция в публичния сектор.</b>

#### *Международни консултантски организации*

##### **BERI**

*Бизнес инвайърмънт риск интелиджънс (BERI)* е частна консултантска организация за анализи и прогнози за бизнес средата в редица държави по света. Създадена през 1966 г., тя е водеща световна рейтингова агенция за оценка на риска по държави.<sup>52</sup> Агенцията *фокусира вниманието си в оценката на два основни принципа, свързани с доброто управление в публичния сектор, посредством изчисляването на Индекс за политическия риск и Индекс за операционния риск (свързан с капацитета на институциите).* Първият ин-

<sup>48</sup> Виж [http://www.transparency.org/cpi2011/in\\_detail](http://www.transparency.org/cpi2011/in_detail).

<sup>49</sup> Виж Tools to Support Transparency in Local Governance, 2004, TI, UNHSP

<sup>50</sup> Виж UNDP (1997) *Governance and Sustainable Development*, New York, стр. 2–3.

<sup>51</sup> Виж [http://www.transparency.org/whatwedo/publication/the\\_anti\\_corruption\\_plain\\_language\\_guide](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/the_anti_corruption_plain_language_guide).

<sup>52</sup> Виж [www.beri.com](http://www.beri.com).

декс се фокусира върху социално-политическите условия в дадена страна. За оценката му се използват показатели за следните три области на управлението: *вътрешни причини за политически риск, външни причини за политически риск и симптоми за политически риск*. За Индекса за операционен риск се използват показатели, които *измерват институционалния капацитет за предоставянето на професионални услуги и подбор на контрагенти*. Той се концентрира върху основни проблеми за развитието на бизнеса. За целите на изготвянето на индексите се поддържат два постоянни панела от над 100 експерта от цял свят, на база на чиято оценка се формират показателите. Единият панел, включващ дипломати и експерти в сферата на политическите науки, се отнася за Индекса за политическия риск. Другият панел е съставен от експерти в сферата на бизнеса. *Компанията няма официална и единна оценка за доброто управление в публичния сектор.*

### **Стандарт енд Пуърс**

*Стандарт енд Пуърс* е частна консултантска организация, която е една от трите най-големи организации за кредитни рейтинги в света. В своята работа, свързана с оценка на политическия риск, агенцията *се концентрира върху три основни области (принципа) на доброто управление, а именно: ефективност на управлението (правителството), борба с корупцията и устойчивост на развитието*<sup>53</sup>. Групите показатели, за които агенцията събира информация, свързани с тези три основни принципа са: *институционален успех, загуби и разходи от корупция и редица индикатори, свързани с политическия риск в страната, данъчна и неданъчна политика, ценова и неценова политика, външен политически риск и икономически риск*. Агенцията няма официален единен, сравним индекс за оценка на доброто управление в публичната администрация.

### **Центръл юропиън икономикс ревю**

*Центръл юропиън икономикс ревю* е водещо панрегионално бизнес списание за Централна и Източна Европа. Във връзка със своята дейност, организацията провежда годишни проучвания в някои области на доброто управление. Работната дефиниция на организацията за добро управление включва следните принципи: *върховенство на закона; борба с корупцията; благоприятен инвестиционен климат; политическа стабилност, икономически растеж и интеграция в световната икономика; и стабилност на валутата*<sup>54</sup>. От 1995 г. *организацията провежда годишно проучване сред бизнес анализаторите в Европа и САЩ по отношение на икономическата обстановка в Централна и Източна Европа*.<sup>55</sup> *Организацията няма официален единен, общ, сравним индекс за доброто управление в публичния сектор.*

### **Икономист интелидженс юнит**

*Икономист интелидженс юнит*, основана през 1949 г., е частна консултантска организация за анализи и прогнози за икономическата, политическата и бизнес среда в повече от 180 държави по света<sup>56</sup>. В работата си организацията *фокусира вниманието си върху измерването на две основни направления на доброто управление на национално ниво – политическа ефективност и политическа стабилност*. Тези направления не се измерват като отделни показатели, а са част от системата от показатели, свързани с оценката на риск за държавите, включени в проучването на организацията. Показателите, които са свързани с измерване на политическата ефективност могат да бъдат класифицирани в няколко основни групи, които са пряко свързани с конкретни принципи на доброто управление: *политика на управлението по отношение на бизнеса, пробизнес ориентация; институционална ефек-*

<sup>53</sup> Виж Governance Matters, Policy Research Working Paper 2196, World Bank 1999.

<sup>54</sup> Виж <http://interactive/wsj.com/public/current/summaries/ceer98-2.htm>.

<sup>55</sup> Виж <http://interactive/wsj.com/public/current/summaries/ceer98-2.htm>.

<sup>56</sup> Виж <http://www.eiu.com/home.aspx>.

тивност, ефективност на правителството; бюрокрация; прозрачност на правната система; корупция; престъпност. Тези принципи са частично измервани по отношение на политическа стабилност с показатели, отчитащи наличието на: *военни (въоръжени) конфликти; социални безредици; честта смяна на управлението; политическо мотивирано насилие – заплахата от тероризъм; международни диспути. Организацията няма единна система и индикатор за сравнима оценка на доброто управление в публичния сектор.*

### СТИЛИЗИРАНИ ФАКТИ В ДЕФИНИРАНЕТО НА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ ОТ МЕЖДУНАРОДНИ КОНСУЛТАНТСКИ ОРГАНИЗАЦИИ

<b>BERI</b>	Агенцията фокусира вниманието си в оценката на два основни принципа, свързани с доброто управление в публичния сектор, посредством изчисляването на Индекс за политическия риск и Индекс за операционния риск (свързан с капацитета на институциите). <b>Компанията няма официална и единна оценка за доброто управление в публичния сектор.</b>
<b>Стандарт енд Пуърс</b>	Стандарт енд Пуърс се концентрира върху три основни области (принципа) на доброто управление, а именно: ефективност на управлението (правителството), борба с корупцията и устойчивост на развитието. <b>Агенцията няма официален единен, сравним индекс за оценка на доброто управление в публичната администрация.</b>
<b>Центръл юропиън икономикс ревью</b>	Работната дефиниция на Центръл юропиън икономикс ревью за добро управление включва следните принципи: върховенство на закона; борба с корупцията; благоприятен инвестиционен климат; политическа стабилност, икономически растеж и интеграция в световната икономика; стабилност на валутата. <b>Организацията няма официален единен, общ, сравним индекс за доброто управление в публичния сектор.</b>
<b>Икономист интелиджънс юнит</b>	Икономист интелиджънс юнит фокусира вниманието си върху измерването на две основни направления на доброто управление на национално ниво – политическа ефективност и политическа стабилност. <b>Организацията няма единна система и индикатор за сравнима оценка на доброто управление в публичния сектор.</b>

#### *Други организации с водеща роля при дефинирането на доброто управление* **Агенцията на САЩ за международно развитие**

Агенцията на САЩ за международно развитие (USAID) е правителствена агенция на САЩ, основно отговорна за управлението на помощта в чужбина, свързана с гражданското общество. Мисията на организацията е партнирането за премахване на крайната бедност и за промотиране на устойчиви, демократични общества, развивайки сигурността и перспективата на САЩ. В своята стратегия от 2013 г.<sup>57</sup> организацията дефинира следните принципи на доброто управление: *честно провеждане, представителност и обществено участие по време на избори; откритост и прозрачност; върховенство на закона; стабилно управление включване; отчетност.* В своята стратегия от 2013 г. организацията посочва няколко основни области, които ще са във фокуса на провежданите от нея политики. Всички те са свързани с принципите на добро управление. Тези области са следните: усилия за промотирането на устойчиво социално и икономическо развитие; борба с корупцията, със „завземане“ на управлението и с безотчетни правителства; борба с ограниченията на гражданските и политически свободи и включване на маргинализираните групи; борба с тероризма, изключването и злоупотреба с човешки права, като част от задачата за осигуряване на транснационална сигурност; промотиране на човешките права; подкрепа на демократичните реформатори и защитниците на човешките права. *Организацията няма единна система за измерване на общ, сравним показател за доброто управление.* Изчисляват се и се следят отделни показатели, които са свързани основно с гражданското участие. Проучването е на годишна база.

<sup>57</sup> Виж USAID Strategy on Democracy and Human Rights and Governance, June 2013.

## Департамент на САЩ за човешките права

Мисията на *Департамента на САЩ за човешките права* е да формира и запази мирен, проспериращ и демократичен свят и да подхранва условията за устойчивост и прогрес в полза на гражданите на САЩ и на всички хора. Департаментът отговаря за участието в проекта Партньорство за отворено правителство (Open Government Partnership) на САЩ. В своята дефиниция за добро управление Департаментът използва следните принципи<sup>58</sup>: *свободни и честни избори, подкрепа на гражданското общество, ефективност, върховенство на закона и човешките права, промотиране на доброто управление и отвореност (отзивчивост)*. Департаментът няма *единен, общ и сравним измерител на доброто управление*<sup>59</sup>.

### СТИЛИЗИРАНИ ФАКТИ В ДЕФИНИРАНЕТО НА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ ОТ МЕЖДУНАРОДНИ КОНСУЛТАНТСКИ ОРГАНИЗАЦИИ

<b>USAID</b>	Агенцията на САЩ за международно развитие дефинира следните принципи на доброто управление: честно провеждане, представителност и обществено участие по време на избори; откритост и прозрачност; върховенство на закона; стабилно управление и включване; отчетност. Във фокуса на провежданите политики са: усилия за промотирането на устойчиво социално и икономическо развитие; борба с корупцията, със „завземане“ на управлението и с безотчетни правителства; борба с ограниченията на гражданските и политически свободи и включване на маргинализираните групи; борба с тероризма, изключването и злоупотреба с човешки права, като част от задачата за осигуряване на транснационална сигурност; промотиране на човешките права; подкрепа на демократичните реформатори и защитниците на човешките права. <b>Организацията няма единна система за измерване на общ, сравним показател за доброто управление.</b>
<b>Департамента на САЩ за човешките права</b>	Департаментът използва следните принципи: свободни и честни избори, подкрепа на гражданското общество, ефективност, върховенство на закона и човешките права, промотиране на доброто управление и отвореност (отзивчивост). <b>Департаментът няма единен, общ и сравним измерител на доброто управление.</b>

### Основни изводи относно дефинирането на доброто управление

Европейските, международните и световните организации използват все по-интензивно понятието *добро управление*. Различните организации, институции и звена използват собствени подходи при дефинирането на *доброто управление*, като в повечето случаи самият процес на дефиниране е твърде специфичен и е определен от профила на организацията, институцията или звеното:

- Прилага се специфичен контекст, който в повечето случаи не отразява експлицитно прилаганите от останалите организации, институции и звена подходи при дефинирането на добро управление;
- Фокусът на политиката за добро управление е специфичен, пряко обвързан с организационните мисия, визия и цели;
- Проследяването на прилагането на добро управление в практиката в повечето случаи е ограничено в определени направления, свързани с организационните цели и задачи.

В допълнение, дефинициите на доброто управление включват и имплицитно или експлицитно заложили формулировки, които се отнасят до: *ключовите цели на едно ефективно управление, принципите, ценностите и/или нормите, които следва да бъдат спазвани при процеса на управление, потребността от определен тип институции, които да гарантират доброто управление*. Европейската комисия, ООН, международните финан-

<sup>58</sup> Виж FACT SHEET: U.S. Support for Democratic Institutions, Good Governance, and Human Rights in Africa.

<sup>59</sup> Веж <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/>.

сови институции, например, посочват устойчивото развитие като ключова цел на общността. ООН и ПРООН дефинират стремеж към плурастична демокрация, със съществуващи механизми на представяне на индивидуалните (граждански) интереси и на интересите на отделните групи в общността. Световната банка дефинира шест основни принципа, които в държавите с добро управление би трябвало да се спазват, като засяга и въпроса за специфичните ценности и принципното съществуване на определени институции, като например, свободните медии.

Ето защо, дефинициите за добро управление варират значително не само между отделните организации и институции, но и в рамките на дадена организация или институция. Такива примери са ООН, ОИСР и др., чиито дейности и задачи са свързани с провеждане на политики в множество направления. Поради естеството, мащабността на програмите и проектите на тези организации, често отделните специализирани програми представляват сами по себе си институции от световна значимост. Това обуславя и тяхната насока на работа по отношение на провежданите политики, както и определянето на водещите принципи, имащи отношение към основната им дейност. В този смисъл, дефинирането на добро управление е в известна степен субективно и определено от контекста. Например, Програмата за развитие на ООН представя и оказва подкрепа на догонващи страни в изработването на индивидуални национални програми за добро управление и дефиницията на ПРООН за добро управление се различава от официалната дефиниция на ООН.

Различията в дефинициите са свързани не само с разлики в избора на конкретни принципи, които определят доброто управление. В повечето случаи, различията в дефинициите са свързани и с различия в конкретното съдържание, обхват, формулиране, идентифициране на целеви групи и тълкуване на отделните принципи. Оттук произтичат и значителните затруднения при:

- Сравняването и съпоставянето на дефинициите на различните организации, особено в случаите, при които се вземат под внимание и детайлите относно отделните принципи – на практика, тези детайли ограничават в голяма степен съпоставянето на различните дефиниции;
- Формулирането на единна и унифицирана дефиниция на добро управление – в практиката, на директния логичен въпрос „Какво е *добро управление*?“, типичният отговор често пъти се свежда до риторичния въпрос „Според кого?“.

Въпреки тези затруднения, с цел постигане на конкретна съпоставка между отделните дефиниции, в таблицата по-долу са представени принципите, които определят доброто управление според различните световни и международни организации, в т.ч. и отделни програми или специализирани агенции към дадена организация. При обобщаването на информацията относно различните подходи за дефиниране са взети под внимание:

- Обхвата, съдържанието и езиковата формулировка на отделните принципи – основният набор от принципи е представен на определено детайлно ниво с цел постигане на прецизност при сравнението. В същото време е направен опит за запазване на достатъчно високо ниво на агрегация на принципите с цел постигане на известна сравнимост между дефинициите. За целта е избран и използван водещ бенчмарк при дефинирането на добро управление – в случая, поради практически и технически предимства, е избран за такъв списъкът с принципите на добро управление на ЕС, заложен от Декларацията във Валенсия.
- Наличието на система или отделни показатели за измерване на доброто управление.

На база на настоящия преглед на дефинициите за добро управление от водещите световни и международни организации и институции може да бъде идентифициран набор от преобладаващи глобални принципи на доброто управление, които са се наложили в практиката и към днешна дата могат да бъдат определени като традиционни.

На първо място, могат да бъдат идентифицирани общите моменти, които оформят основното разбиране за доброто управление, а именно: *процесът/механизмът, по който управлението се осъществява, за да се управляват общите дела на една общност (страна, общество или нация).*

**ПРИНЦИПИ НА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ СПОРЕД ДЕФИНИЦИИТЕ  
НА СВЕТОВНИТЕ И МЕЖДУНАРОДНИ ОРГАНИЗАЦИИ, СРАВНЕНИЕ**

Принципи	Организации и институции													
	Гражданско участие	Отзивчивост	Ефикасност и ефективност	Откритост и прозрачност	Върховенство на закона	Етично поведение	Компетентност и капацитет	Иновации и отвореност за промени	Устойчивост и дългосрочна ориентация	Стабилно финансово управление	Човешки права, културно разнообразие и социално единство	Единна система за измерване на ДУ	Гражданско участие	Методология за измерване на специфични показатели
ЕК-Декларация от Валенсия (2009) (ЕС)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Европейска комисия – Бяла книга (2001) (ЕС)	✓	✓	✓					✓				✓		✓
Европа 2020, Европейска комисия (ЕС)	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
ООН (UN)	✓		✓	✓	✓	✓					✓	✓		✓
ООН (UNESCAP)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
ООН-ПРООН (UNDP)	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓		✓	✓		✓
ОИСР (OECD)	✓		✓	✓	✓						✓	✓		✓
ОИСР (OECD-PUMA)	✓		✓	✓	✓		✓				✓	✓		✓
СИГМА – Инициатива на ОИСР и ЕС (SIGMA – OECD/EC)			✓	✓	✓		✓					✓		✓
Световна банка (WB)	✓		✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	
Европейска банка за възстановяване и развитие (EBRD)	✓				✓						✓			✓
Международен валутен фонд (IMF)			✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓		✓
Европейска централна банка (ECB)					✓	✓			✓	✓	✓			✓
Агенция за международно развитие на САЩ (USAID)	✓			✓	✓				✓			✓		✓
Световен икономически форум, Публични институции (WEF)	✓				✓	✓	✓		✓			✓		✓
Департамент за човешките права на САЩ (US Dept. HR)	✓	✓	✓		✓						✓			✓
Бизнес инвайърмънт риск интелидънс (BERI)							✓		✓					✓

Принципи	Организации и институции													
	Гражданско участие	Отзивчивост	Ефикасност и ефективност	Откритост и прозрачност	Върховенство на закона	Етично поведение	Компетентност и капацитет	Иновации и отвореност за промени	Устойчивост и дългосрочна ориентация	Стабилно финансово управление	Човешки права, културно разнообразие и социално единство	Единна система за измерване на ДУ	Гражданско участие	Методология за измерване на специфични показатели
Центръл юропиън икономикс ревью (The CEE review)					✓	✓		✓	✓	✓				✓
Стандърт енд пуърс (Standard and Poor's DRI)			✓			✓			✓					✓
Икономист интелиджънс юнит (The economist Intelligence unit)			✓						✓					✓
Институт за развитието на мениджмънта (IMD)				✓										✓
Прозрачност без граници (Transperancy International)	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓		✓	✓		✓
България до членството в ЕС (2007)		✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓		✓		✓
Омбудсман на Република България (2009)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
НПР, България 2020	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓

На следващо място, могат да бъдат открити най-често срещаните принципи:

- **Поне две трети от организациите свързват доброто управление със спазването на следните два водещи принципа:**
  1. Върховенство на закона;
  2. Ефективност и ефикасност.
- **Поне половината от организациите се позовават и на следните традиционни принципи:**
  1. Отчетност;
  2. Устойчивост и дългосрочна ориентация;
  3. Откритост и прозрачност;
  4. Гражданско участие;
  5. Човешки права, културно разнообразие и социално единство;
  6. Етично поведение.

Все пак, разбиранията за добро управление са определени в известна степен от различните организационни култури, институционално наследство и статукво, и наличие на политическа визия за бъдещото развитие на доброто управление. Ето защо, останалите принципи са относително по-специфични, но могат да бъдат определени като **НОВОПОЯВЯВАЩИ СЕ**. С оглед на съвременните социално-икономически и политически процеси, тези

принципи ще имат все по-голямо значение за прилагането на добро управление, особено в страните членки на ЕС. **В случая, такива новопоявяващи се принципи са: стабилно финансово управление; компетентност и капацитет; отзивчивост; иновации и отвореност за промени.**



*Фигура 1. Ранжиране на принципите за добро управление по отношение на броя случаи, в които те са включени в дефиницията на добро управление от международните организации*

## 1.2. Извеждане на дефиниция за доброто управление

### *Основно предизвикателство пред дефинирането на доброто управление*

Въпреки широкообхватното дефиниране на доброто управление в международната практика, към този момент принципите, които го характеризират са формулирани предимно на концептуално ниво и не реферират към конкретни и измерими показатели. Единствените институции, които са разработили цялостна система от показатели за измерване практиката в прилагането на доброто управление са Световна банка и ЕК. Останалите международни организации като цяло адресират проблема с измеримостта с методология за пресмятане на специфични индикатори, които могат да предоставят информация за отделни аспекти на доброто управление.

Ето защо, широкообхватният подход при дефинирането на доброто управление се характеризира с известна абстрактност, несъвсем ясна конкретика и отдалеченост от езика на средностатистическия гражданин. Тази абстрактност би могла да бъде преодоляна единствено със съществуването на критерии и стандарти, чрез които може да бъде измерено и проследено спазването на принципите на добро управление.

Измерването на дейностите в управлението, и в по-широк смисъл на доброто управление, е предмет на национална и международна дискусия, но все пак остава изключително сложна и предизвикателна материя. Не е случаен фактът, че на практика почти не съществуват единни цялостни системи за измерване на доброто управление, особено на транснационално ниво и че такива биват въвеждани едва през последните години. Дълги години системата на Световната банка е единствена по рода си по отношение не само на изградената цялостна система за измерване на доброто управление, но и възможността това да се прави в международен сравнителен контекст, макар и само на национално, макроикономическо ниво. С въвеждането на Етикет за иновации и качество на ЕС за местните власти, ЕС предприема огромна стъпка напред в това отношение. Това е крачка напред не само за самия съюз като институция, но и по отношение на глобалното развитие на системите за измерване на доброто управление. Системата на Етикета позволява сравнимост на отделни публични институционални единици в международен контекст.



Дискусията за измерването на доброто управление обаче ясно идентифицира невъзможността за редуциране на измерването на доброто управление до един– единствен или няколко показателя<sup>60</sup>. Този фокус на дебата, от една страна, обяснява причината за това години наред почти да не съществуват цялостни системи за измерване на доброто управление в световен и международен мащаб. От друга страна, този фокус води автоматично до въпроса за необходимостта от приемането на компромиси, например, за целите на сравнимостта между отделните държавни и институционални управления, или за целите на осъществяване на мониторинг, контрол и стратегическо управление на самото *добро управление*.

Наличието на система за измерване на практиката за добро управление позволява адекватно изграждане на институционална рамка, идентифицирането на проблемни области и надграждане на доброто управление в краткосрочен и дългосрочен план. Единствено по този начин би могло да бъде изграден ефективно функциониращ механизъм между концептуалното разбиране за доброто управление, практиката в прилагането на принципите за добро управление и формулирането на политики за добро управление.

### *Логическа рамка за дефиниране на доброто управление*

На база на прегледа на дефинициите за добро управление в публичната сфера и дискутираните по-горе проблеми и предизвикателства, може да бъде идентифицирана потребност от адекватна логическа рамка при извеждането на дефиницията за добро управление.

**На първо място, следва логически да бъде структурирана връзката между формулирането на принципите на доброто управление на концептуално, оперативное и политическо ниво.** Ето защо, дефиницията следва да бъде формулирана на три, взаимно допълващи се нива, които изграждат цялостна система за разбирането за доброто управление, а именно:

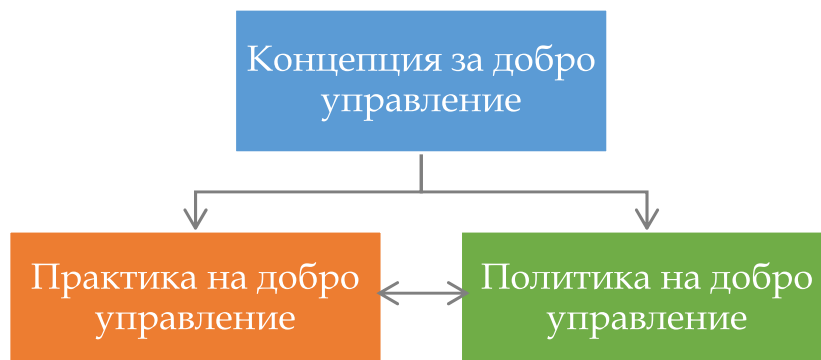
1. **Концепция** – концептуална дефиниция, обхващаща основните принципи на доброто управление;  
*Концепцията за добро управление задава желаното състояние и служи като нормативна отправна точка.*
2. **Практика** – оперативна дефиниция, свързана с практиката на доброто управление, включваща измерими индикатори;  
*Практиката на добро управление отразява историческия/позитивния<sup>61</sup> опит и фактическото състояние, касаещи реализацията на концепцията за добро управление.*
3. **Политика** – дефиниция по отношение на формулирането и реализирането на политики за добро управление;  
*Смисловото съдържание на политиката е да търси преодоляването на разликата между дефинираното на концептуално ниво идеално състояние (норматива) и обективно наблюдаваното в реалността състояние (позитивните факти, практиката).*

**На второ място, дефиницията следва да бъдат съобразена с няколко политически нива изброени приоритетно, а именно: национален, европейски и глобален контекст.** В този смисъл следва да бъдат взети под внимание изходната позиция на България в контекста на стратегическото ѝ развитие (Национална програма за развитие: България 2020, членството на България в ЕС, както и членството ѝ в ООН и други световни и международни организации). В настоящия случай, като отправна точка при определянето на принципите на добро управление са взети под внимание: актуалната официална дефиниция в ЕС, а именно 12-те принципа в Декларацията от Валенсия и актуалната политика и практика в България, а именно НПР България 2020 и въведения европейски Етикет за иновации и добро управление на местно ниво.

**На трето място, дефинирането на добро управление следва да идентифицира водещи и производни принципи, които да позволяват кратко, ясно и разбираемо формули-**

<sup>60</sup> Measuring Government Activity, OECD, 2009.

<sup>61</sup> Под „позитивен“ се има предвид философското съдържание на термина, което се свежда до „отнасящ се единствено до фактите“, а също така и „описан, без да бъде квалифициран“.



Фигура 2. Връзка между концепция, практика и политика на добро управление

**ране на доброто управление.** В настоящото изследване за целта е направен анализ на: застъпеността на отделните принципи в дефинициите на международните организации, както и на обвързаността и допълняемостта на относително многобройните принципи. За целта са взети под внимание както оформилите се като традиционни и широко застъпени принципи на доброто управление, така и новопоявяващите се принципи, които пряко отразяват промените в социално-икономическата и политическа среда в глобален мащаб. В резултат са идентифицирани пет ключови водещи принципа и пет производни принципа на доброто управление. Тук е мястото да се отбележи, че идентифицираните принципи отразяват и съобразяват от правните принципи на добро управление, заложен в техническите документи на ИГА.

**На последно място, но не и по важност място, процесът на дефиниране следва да вземе предвид предизвикателствата пред измерването на доброто управление** – традиционните и новопоявяващите се принципи се отнасят до процеси, които са трудно измерими или са изцяло ненаблюдаеми. В международната практика, това основно ограничение се преодолява чрез използване на обективни индикатори, субективни оценки на представители на заинтересованите страни и т.нар. приблизителни (проху) показатели, които описват сходни и/или близки по смисъл и съдържание процеси. В настоящия случай дефиницията на ниво практика е съобразена с установената практика от ЕС и Световна банка при измерването на доброто управление.

### **Дефиниране на доброто управление като концепция, практика и политика**

#### **Концепция за доброто управление**

##### **Дефиниция**

Доброто управление представлява управление, което е основано на следните пет водещи принципа:

1. Върховенство на закона и неутралност;
2. Ефективност и ефикасност;
3. Отчетност;
4. Откритост и прозрачност;
5. Зачитане на човешките права, културното разнообразие и социалното единство.

Така дефинираното добро управление предполага прилагането и на следните пет производни принципа, които са взаимосвързани с водещите принципи и представляват основна предпоставка за добро управление:

1. Компетентност и капацитет на публичната администрация и висшите държавни служители;
2. Етично поведение и отзивчивост към клиентите (грижа за клиента);
3. Стабилно финансово управление на институциите с оглед гарантиране на устойчивост и дългосрочна ориентация на стратегическото управление;
4. Иновативност и отвореност към настъпващите промени в средата;
5. Активно участие на гражданското общество.

## **Практика на доброто управление**

### **Дефиниция**

Практиката на доброто управление представлява прилагането на дефинираната концепция посредством ясно определени и формализирани в писмен вид правила, механизми и процедури, подлежащи на пряко наблюдение и измерване както вътрешно от администрацията, така и външно от страна на структурите на гражданското общество.

### **Дефиниране на конкретни параметри на практиката за доброто управление в България**

На база на представените разбирания за добро управление и представената концептуална дефиниция, както и на установените в практиката показатели за измерване на доброто управление, неговите принципи (общо или в частност), са предложени конкретни параметри на практиката за добро управление. Тези параметри изхождат изцяло от позицията на съществуващите в практиката политики и наличните възможности за измерване за целите на сравнима оценка на доброто управление. В някои от принципите са посочени елементи, които могат да бъдат измервани директно или индиректно посредством обективни, субективни или приблизителни индикатори. Параметрите на практиката за добро управление могат да бъдат формулирани по следния начин:

- *Върховенство на закона и неутралност* – наличие на адекватна правна рамка, съблюдаване на правната рамка, степен на безпристрастност и равнопоставеност в правната рамка и при съблюдаването ѝ, механизми за контрол на тези процеси;
- *Ефективност и ефикасност* – отчитане на резултат и въздействие при провеждане на социално-икономически политики, вкл. подобряване на капацитета на работната сила, повишаване качеството и ефективността на научните изследвания и образованието, повишаване качеството и ефективността на здравните услуги, повишаване на ефективността на използване на ресурсите;
- *Отчетност* – наличие и приемане на правила, регламенти и механизми, които изискват държавните органи да мотивират действията си, да действат при критики или изисквания, отправени към тях, да поемат отговорност за неспазване на законите или ангажиментите;
- *Откритост и прозрачност* – наличие на механизми за осигуряване на достъп до информация, наличие на механизми за подобряване на този процес;
- *Зачитане на човешките права, културното разнообразие и социалното единство* – социално включване и намаляване на бедността, подобряване на достъпа до публични услуги, вкл. до образование и здравеопазване;
- *Компетентност и капацитет на публичната администрация и висшите държавни служители* – наличие на механизми за постоянно поддържане и развитие на компетентността и капацитета на институциите и администрацията в публичната сфера, адекватност и навременност на реакцията на публичната администрация, качество на предоставяните публични услуги;
- *Етично поведение и отзивчивост към клиентите (грижа за клиента)* – обхват на обслужваната от публичната администрация група, обхват на предлаганите услуги, качество на предоставяните услуги, наличие на механизми за подобряване на тези процеси, степен на развитие на електронното правителство и ползване на електронното правителство; наличие на механизми за противопоставяне на неетичното поведение, степен на проява на такова, наличие на механизми за подобряване на тези процеси;
- *Стабилно финансово управление на институциите с оглед гарантиране на устойчивост и дългосрочна ориентация на стратегическото управление* – устойчивост на икономическите, финансови и социални показатели, наличие на устойчив икономически растеж, степен на стабилност на политическото управление;
- *Иновативност и отвореност към настъпващите промени в средата* – въведени иновации и стартиране на иновативни проекти в публичната сфера, участие в партньорски мрежи на институциите от публичната сфера;

- *Активно участие на гражданското общество* – степен на гражданско участие и ангажимент в обществения дебат, степен на участие в изборния процес и съществуването на механизми за способстване на тези процеси.

## **Политика на доброто управление**

### **Дефиниция**

Политиката на доброто управление се състои в изграждането на институционална рамка и приложението на система от мерки и програми, насочени към поддържане на възможно най-високо ниво на съответствие с концепцията за добро управление и преодоляването на несъответствията, установени в практиката. Политиката на доброто управление предполага създаването, поддържането и усъвършенстването на механизми за превантивен, текущ и последващ контрол за приложението на принципите на добро управление, както и генерирането на адекватни и навременни корективни действия при систематично разминаване с дефинираните междинни и дългосрочни цели.

### **Дефиниране на конкретни параметри на политиката за доброто управление в България**

Стратегическият документ Национална програма за развитие: България 2020 формулира и декларира ангажимент на Държавата за провеждане на политики за добро управление, които изцяло съответстват на европейската политика, заложена в Декларацията от Валенсия. **Политиката за добро управление е насочена към спазването на водещите принципи и съдържа следните основни параметри:**

- **Върховенство на закона и неутралност** – оптимизиране на процеса на законотворчество и въвеждане на интелигентното регулиране; подобряване и усъвършенстване на законодателната рамка; ефективно функционираща съдебна система;
- **Ефикасност и ефективност** – укрепване на институционалната среда за по-висока ефективност на публичните услуги за гражданите и бизнеса; развитие на електронното управление; повишаване качеството и ефективността на научните изследвания; повишаване на ефективността на използване на ресурсите;
- **Отчетност** – въвеждането на принципите на откритото управление; развитие на електронното управление; държавата осигурява правила, регламенти и механизми, които изискват държавните органи да мотивират действията си, да действат при критики или изисквания, отправени към тях, да поемат отговорност за неспазване на законите или ангажиментите;
- **Откритост и прозрачност** – въвеждането на принципите на откритото управление; утвърждаване на принципите на открито управление в публичния сектор; развитие на електронното управление;
- **Зачитане на човешките права** – подобряване на качествените характеристики на работната сила; повишаване качеството и ефективността на здравните услуги; подобряване на достъпа до образование и обучение; развитие на културата и изкуствата, културните и творческите индустрии, разширяване достъпа до изкуство и повишаване на културата на населението; намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване.

Което спазване може да бъде гарантирано с адекватни мерки, осигуряващи:

- **Компетентност и капацитет на публичната администрация** – създаване на администрация на знанието; подобряване на качествените характеристики на работната сила; повишаване качеството и ефективността на здравните услуги;
- **Етично поведение и отзивчивост на публичната администрация (грижа за клиента)** – администрация, ориентирана към постигането на резултати и към потребителите; развитие на електронното управление и услугите на публичния сектор; ефективно противопоставяне срещу корупцията;
- **Стабилно финансово управление, устойчивост и дългосрочна ориентация** – постигане на устойчиво интегрирано регионално развитие и използване на местния потенциал;

устойчиво използване и управление на природните ресурси; подобряване на институционалната среда; подобряване свързаността и интеграцията на българските региони в национален и международен план;

- Предпоставки за иновативност и отвореност за промени – подобряване на качествените характеристики на работната сила; повишаване качеството и ефективността на научните изследвания; създаване на благоприятна институционална среда, благоприятстваща иновациите; развитие на електронното управление и услугите на публичния сектор;
- Ефективно и конструктивно гражданско участие в управлението – държавата се стреми да мобилизира гражданите, да ги ангажира в обществения дебат, да ги стимулира да окажат съдействие и да дадат своя принос във формулирането на политиките и решаването на проблемите, така че да бъде постигнато по-отзивчиво за гражданите, по-адекватно, по-новаторско и по-ефективно държавно управление; подобряване на качествените характеристики на работната сила; повишаване качеството и ефективността на здравните услуги.

## **2. ДОБРИ ПРАКТИКИ В ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ**

### **2.1. Извеждане на добри практики от опита на държавни институции на страни от ЕС и България**

#### ***Основни моменти в методологията на настоящото изследване***

Изследването включва анализ на добрия опит в четири институции относно следните шест елемента:

1. Откритост в управлението;
2. Административно обслужване;
3. Качество на административната дейност;
4. Оценки на административните тежести от бизнес регулирането;
5. Иновации за по-ефективно управление;
6. Оценка на институционалното изпълнение.

Тъй като анализът на практики не би могъл сам по себе си да представлява изчерпателно проучване на всички държави и структури в ЕС, са идентифицирани отделни институции на база на предварително проучване, като за целта са изследвани добри практики в следните 4 държави от ЕС – Великобритания, Дания, Естония, Чехия. Двете държави – Великобритания и Дания – са подбрани на база на критерий за съществуването на традиционно добра система на управление в съответната страна. Те са сред водещите държави в ЕС по отношение на обществено икономическо развитие и качество на управлението, включително и според изследвания на Световната Банка и други международни институции. Естония е емблематичен пример за добро управление и е-управление в последните 5 години. С цел по-голяма съпоставимост с България, освен тези страни, е разгледан и представител от Централна Европа – една от новите страни членки в ЕС. За целта е избрана Чешката Република, поради сходната ѝ големина и административно устройство с България. След подробен преглед на дейностите и устройството на различни институции в тези държави и с оглед покриването на най-широк спектър на публичните политики бяха избрани следните административни структури в горепосочените страни:

1. Агенция за стандартизация на храните, Великобритания;
2. Министерство на образованието и науката, Дания;
3. Комисия за защита на потребителите, Естония;
4. Министерство на вътрешните работи, Чешка Република.

Методът за набиране на информацията е кабинетно проучване. Взети са предвид основните принципи, на които е базирана концепцията за добро управление, а именно:

1. Върховенство на закона и неутралност;
2. Ефективност и ефикасност;

3. Отчетност;
4. Откритост и прозрачност;
5. Зачитане на човешките права, културното разнообразие и социалното единство;
6. Компетентност и капацитет на публичната администрация и висшите държавни служители;
7. Етично поведение и отзивчивост към клиентите (грижа за клиента);
8. Стабилно финансово управление на институциите с оглед гарантиране на устойчивост и дългосрочна ориентация на стратегическото управление;
9. Иновативност и отвореност към настъпващите промени в средата;
10. Активно участие на гражданското общество.

Основни направления, изследвани в избраните институции по отношение на посочените по-горе елементи са:

- Нормативна уредба – нормативни актове, правила и други документи, свързани с доброто управление;
- Начин на устройство на съответната институция;
- Структуриране на отношенията между администрацията и гражданите;
- Информацията, предоставяна от самите административни структури, от различни неправителствени организации, одитиращи органи и др.

Изследването включва анализ на степента на приложение на изведените модели за добро управление в следните 4 (четири) институции на централната власт:

1. Министерство на образованието и науката на Република България;
2. Министерство на регионалното развитие;
3. Държавна агенция „Архиви“;
4. Българска агенция по безопасност на храните.

### **2.1.1. Кратък преглед на опита на държавни институции на страни от ЕС**

#### **Великобритания, Агенцията за стандартизация на храните**



Великобритания е една от страните с най-развити и утвърдени практики за добро управление, както в публичния, така и в частния сектор. В началото на 2004 г. там е създадена *Независима комисия за добро управление в публичния сектор*. Ролята на комисията е да разработи единен кодекс и принципи за работа, приложими във всички сфери на публичните услуги, т. нар. *Стандарт за управление*. Този стандарт е приложен и в работата на Агенцията за стандартизация на храните

#### **Функции и ценности в административното обслужване**

Агенция за стандартизация на храните е **независим** държавен орган, отговорен за безопасността на храните и хигиената на хранителните продукти в цяла Великобритания. Въпреки че Агенцията е държавна институция, тя работи на „една ръка разстояние“ от правителството, тъй като не се отчита пред специфичен министър и е свободна да публикува всякакви съвети и препоръки. Тя работи с бизнеса, за да помогне да се произвеждат безопасни храни, както и с местните власти за прилагане на разпоредбите за безопасността на храните. Дейността на Агенцията е регулирана през 1999 г. с приемане на закон за храните. Всичко, което прави Агенцията, отразява визията за „по-безопасна храна за нацията“. Целта е да се гарантира, че храните, произведени или продадени във Великобритания са безопасни за консумация, че потребителите имат необходимата информация, за да направят информиран избор за това къде и с какво се хранят. Основни ценности в административното обслужване са: поставяне на потребителя на първо място; откритост и прозрачност; наука, основана на доказателства; независимост в действията; справедливо прилагане на закона за храните.

### **Откритост в управлението**

Спазването на принципите на доброто управление се гарантира от Одитен комитет<sup>62</sup>. Откритост в управлението се постига и чрез *участие на заинтересованите страни в процеса на правене на политики и вземане на решения*. Различните политики на Агенцията, включително за свободата на информация, равенство пред закона, стандартите за обслужване и политика за работа на уелски език са публикувани на сайта на Агенцията. В този раздел: <http://www.food.gov.uk/about-us/data-and-policies>, в съответствие с ангажимента на правителството за прозрачност, Агенцията публикува, на годишна база, информация за следните области:

- заплащането на висшите служители на Агенцията;
- ведомствена органиграма;
- разходите за стоки и услуги на стойност £ 25 000 или повече;
- информация за нови търгове;
- договори за новите информационни и комуникационни технологии;
- подробна информация за всички нови договори.

### **Качество на административната дейност**

Качеството на административната дейност се следи чрез проучване на гражданското мнение. Проучването представлява годишно изследване на мнението и нагласите на гражданите спрямо работата на служителите на Агенцията. Това е единственото проучване, провеждано в целия публичен сектор на Великобритания. Провеждането на такова проучване би могло да се въведе като нормална практика и за административни структури в България. Съществуват разработени методологии, чрез които държавната администрация би могла да проучи и съгласува нагласите на гражданите.

Освен това, Управителният съвет на Агенцията провежда **публични** заседания и публикува дневен ред, документи и решения от тях. Представителите на обществеността могат да присъстват на откритите заседания и да следят дискусии относно политиките на Агенцията. Видео записи на заседания също са на разположение на гражданите в секцията „Срещи на Управителния съвет“ на интернет сайта на Агенцията. Чрез тази публичност Управителният съвет става гарант за прозрачността на действията на Агенцията. Това отново е практика, лесна за прилагане и с висока добавена стойност по отношение контрола на качеството на административната дейност.

### **Оценки на административните тежести от бизнес регулирането**

С цел оценка на административните тежести Агенцията е въвела Стандарти на обслужване. Независимо дали обслужва потребител или бизнес организация, Агенцията за стандартизация на храните се ангажира да предостави полезна информация и учтиво и ефективно обслужване.

### **Иновации за по-ефективно управление – интензивно приложение на информационните технологии**

Агенцията за стандартизация на храните е въвела редица иновации, с цел подобряване на управлението, грижата за клиента и административното обслужване. Някои от тях са свързани с:

- Информационния поток – в специален раздел на сайта е обяснено как се справят и как се грижат за личната информация, така че предоставените услуги да са с най-високо качество<sup>63</sup>.
- Политики за използване на сайта – обяснява как да се извлече максимума от интернет страницата на Агенцията, включително препоръки за настройките на браузъра и

<sup>62</sup> Виж <http://www.food.gov.uk/aboutus/ourboard/boardcommittees/auditcommittee/>.

<sup>63</sup> Вж. <http://www.food.gov.uk/about-us/data-and-policies/charter>

- информация относено стандартите за достъпност.
- Политиката за използването на уелския език – описва кои услуги се предлагат на уелски език и как, и кога ще бъдат предоставени тези услуги.
  - Проучване сред служителите на агенцията – резултатите от изследванията служат за определяне нивото на ангажираност на служителите.

Агенцията за стандартизация на храните прилага и иновативен подход при наемане на персонал, осъществяващ оперативен контрол, което води до оптимизиране на изразходването на средства за заплати<sup>64</sup>.

### **Оценка на институционалното изпълнение**

Оценка на институционалното изпълнение се постига чрез прилагане на единния кодекс и принципи за работа, приложими във всички сфери на публичните услуги, наречен *Стандарт за управление*.

### **Основни изводи**

В работата на Агенцията за храните на Великобритания са приети и се спазват определени стандарти при предоставянето на административни услуги, като тези практики са публично оповестени на интернет страницата на Агенцията. Това подсилва и укрепва процеса на приложение и спазване на стандартите в областта на доброто управление

### ***Естония, Комисия за защита на потребителите***



През 2014 г. екип по Изследване на Устойчиви показатели за управление изготвя доклад, в който се анализират и сравняват необходимостта от реформа в страните членки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), както и способността на всяка страна да отговори на настоящите социални и политически предизвикателства. Според този доклад, Естония в много отношения е най-успешна от страните в преход, като показва впечатляващ напредък в изграждането на устойчива демокрация. Естония е на пето място сред 128 държави в преход, а по оценка на доброто управление (Management Index) постига още по-висок ранг: трето място. Като илюстрация на прилагане на принципите на добро управление разглеждаме Естонската Комисия за защита на потребителите.

### **Откритост в управлението**

Основната цел на Комисията е да помогне в защитата на потребителите, да осигури възможност на потребителите за съзнателен избор и да оказва помощ при нарушения на основните им права.

Трите най-важни функции на Комисията за защита на потребителите са:

- Контрол на потребителския пазар;
- Уреждане на жалби на потребители;
- Информирание и консултиране на потребителите.

За извън съдебно уреждане на потребителски жалби е създаден Комитет по жалбите, който е независима институция, работеща към Естонския Съвет за защита на потребителите. Комитетът е създаден през 2004 г. като принципите на работа на Комитета са определени в Закона за защита на потребителите.

Разглеждането на жалби става по строго определен ред. Генералният секретар на Комисията за защита на потребителите или упълномощено от него лице, одобрява състава на комитет, разглеждащ конкретната жалба. Той се състои от най-малко трима членове, един от които е председател. Комитетът се състои от равен брой представители на бизнеса и представители на потребителите.

<sup>64</sup> Вж. <http://www.nao.org.uk/report/food-standards-agency-the-delivery-of-meat-hygiene-official-controls/#>



## **Административно обслужване**

Комисията има и функция на алтернатива на гражданските съдилища. Решенията на Комисията служат като насоки за търговските предприятия. Комисията също така има право да налага глоби и разпореждания в случай на нарушаване на нормативни изисквания. Заедно с други държавни и местни правителствени институции наблюдава следните области: безопасността на продуктите, заблуждаваща реклама, потребителските договори, обществени услуги, етикетиране и т.н.

## **Качество на административната дейност**

Качеството на административната дейност се постига по няколко начина. Осигурен е бърз достъп до консултации и съвети. Комисията редовно публикува информационни брошури, с цел да научи потребителите да бъдат критични и активни и да им даде практически съвет как да направят своя избор в ежедневието. Комисията разработва политиката за защита на потребителите и работи активно с Естонския съюз на потребителите и звената за защита на потребителите на местните власти.

## **Иновации за по-ефективно управление**

Комисията издава и самостоятелни информационни файлове, наречени TarKa. Те представляват обзори за различни групи от стоки или услуги. Съдържат общи описания, качества, практически съвети за закупуване на стока или услуга, както и правна информация. За младите потребители (ученици от средните училища) е подготвен на компактдиск „Знайте правата си“, както и информационни листовки. Насочването към младите хора и учениците създава информираност и нагласа за вземане на информирани решения. Подобна практика може да се приложи бързо и ефективно, като се използват интернет портали или дори би могла да се публикува на интернет сайтовете на отделните училища. Комисията редовно публикува информационни брошури, като например: „Как да купувам“, „Как да действаме“, с цел да научи потребителите да бъдат критични и активни и да им даде практически съвет как да направят своя избор в ежедневието. На годишна база се издават около 5 такива информационни брошури. Това е приложима и осъществима практика, чрез която се промотира дейността на Комисията и се създава позитивно отношение на гражданите към дейността на административните структури.

Сайтът <http://www.tka.riik.ee>, дава добра представа за работата на Комисията, както и практически съвети – както за потребителите, така и за предприемачите. Комисията сътрудничи и с различни интернет портали, създадени от потребители, както и с такива за информиране на бизнеса. Основният партньорски портал е Tarbija24<sup>65</sup>.

## **Оценка на институционалното изпълнение**

Всяка година от 1997 г. досега Комисията издава Годишник. Той съдържа информация за извършените дейности и похарчените за тях средства. Всички годишници са публикувани на интернет страницата на Комисията: <http://www.tarbijakaitseamet.ee/en/about-us/annuals>

## **Основни изводи**

Създадените активни мерки по отношение на защита на потребителите чрез Комитет по жалбите е ефективен инструмент, който на практика би могъл да бъде приложен и в България. За целите на ефективност, трябва да се вземе под внимание и определената ангажираност на дадена институция с предоставянето на административни услуги, с оглед оптимизиране на състава и големината на един такъв Комитет. Службата по консултиране също е активен инструмент за подобряване на административното обслужване в сферата на публичните услуги. В комбинация с подинституционална структура като Комитета по жалбите,

<sup>65</sup> Виж [www.tarbija24.ee](http://www.tarbija24.ee).

те подсилват взаимно дейността си и се осигурява още по-засилено действие по отношение на качеството на предоставяните административни услуги.

### **Чешка република, Министерство на вътрешните работи**

Чешката република в последните години постига сериозни резултати в сферите на доброто управление. Рейтингите по показатели като прозрачност, борба с корупцията, независими медии, провеждане на избори и др. са изключително високи<sup>66</sup>. С цел подобряване на регулаторната среда и постигане на **Добро управление** през 2005 г. в Чешката република се въвежда изготвяне на Оценка на въздействието на регулациите/ОВР/.Приоритети на Стратегията за национална сигурност на Министерството на вътрешните работи са: високо въздействие върху икономическата престъпност (напр. измами, укриване на данъци, пране на пари), корупцията, незаконната миграция, тероризма, незаконна търговия с наркотици и психотропни вещества, трафик на хора, престъпления към интелектуалната собственост, кражби и убийства<sup>67</sup>.

### **Откритост в управлението**

Борбата с корупцията е приоритет на правителството на Чешката република. Настоящата стратегия, която се изпълнява от МВР, има три основни стълба – превенция, прозрачност и репресии – и обхваща следните пет области: публична администрация-мерки трябва да се прилагат както на централно ниво, така и на нивото на териториалните самоуправляващи се единици; обществени поръчки – в момента се разглеждат като област най-податлива на корупция; полицията – акцентът е върху цялостни превантивни мерки; съдии и прокурори – подходът е подобен, както в случая на полицията; право – фокусирани главно върху превенцията и прозрачност на поведение на законодателя. Министерството на вътрешните работи осигурява пълна прозрачност на основните регистри. Лица, за които се съхраняват данните, имат право да знаят кой използва или актуализирана техните референтни данни при поискване чрез CzechPOINT или чрез кутия за електронни данни, осигурена в МВР.<sup>68</sup>

### **Административно обслужване**

Министерството на вътрешните работи като цяло по следните приоритети:

- E-Government–съвременен, леснодостъпен и ефективен офис. Да се разработи електронно правителство и да се наложат електронни комуникации между гражданите и публичните органи, както и между отделните органи.
- Czech-POINT (чек поинт) – премахване на прекомерната бюрокрация и създаване на комфорт за гражданите.
- New Police – помощ и защита – налагане на нов стил на работа: реорганизация на полицейската дейност и по-ефективно финансово управление.
- P 1000 Project – полицейска служба – място на доверие и сигурност.
- Продажба на активите на Министерството на вътрешните работи –икономично и прозрачно управление на публичните активи.

<sup>66</sup> От 1,25 до 3,50 според доклад на FreedomHouse/FreedomHouse, *NationsinTransit 2014 – CzechRepublic*, 10 July 2014: <http://www.refworld.org/docid/53d208033.html>.

<sup>67</sup> Виж [http://www.sgi-network.org/docs/2014/country/SGI2014\\_Czech\\_Rep.pdf](http://www.sgi-network.org/docs/2014/country/SGI2014_Czech_Rep.pdf).

<sup>68</sup> Тясно свързано с това е проект на модел, при който Министерството на вътрешните работи публикува всички данни и документация, свързани с публични търгове в съответствие с новата система за обществени поръчки, която е в сила от 1 февруари 2011 г. (за организационни единици на държавата и организациите, частично финансирани от държавния бюджет, които се контролират от Министерството на вътрешните работи, системата е задължителна от 1 юни 2011 г.). Публикуват следните данни и документи: покани за търг, всички тръжни документи, други документи, свързани с процедурата за обществена поръчка (например, доклади за оценка на офертите), имената и длъжностите на членовете на комисията за оценка (след като процесът на подбор е завършен), договори, включително приложенията, предлагани цени от всички участници в търга. В Чешката република, министри и ръководен персонал на основните държавни институции са задължени да присъстват на заседанията на комисии и комитети и да отговарят на въпроси, когато се поиска.

- Европейски пари – да се възползват от структурните фондове на ЕС успешно.
- Нови превозни средства – ефективна инвестиция в превозни средства.
- Борба с корупцията – предотвратяване, прозрачност и санкции в отговор на Държавната стратегия за противодействие на корупцията за 2006–2011 г..
- Преструктуриране на Министерството на вътрешните работи– да завърши преструктурирането на министерството и подчинените организации.
- Česká Posta (Чешката поща) – CzechPOINT партньор: да се разширят услугите на CzechPOINT в клоновете на Ieskб Posta.

МВР работи усилено по постигането на горните приоритети. Прогресът по всеки един се следи регулярно и резултатите се оповестяват на интернет страницата. Служителите на МВР са длъжни да участват в обществени консултации по въпроси, вълнуващи гражданите, както и да осъществяват регулярни срещи с представители на граждански организации и с отделни граждани. Тези задължения са регламентирани в правилника, уреждащ дейността на служителите на МВР.

### **Качество на административната дейност**

В Чешката република отговорността за надзора върху отделните административни структури се носи от един отдел в Министерството на вътрешните работи. Негова грижа е съответствието с действащото законодателство. Този отдел не прави оценка на ефективността на работата на структурите. Законите се простират върху въпроси като редовно финансово счетоводство, честно провеждане на избори, избягване на конфликт на интереси, спазване на правилата за изхвърляне на отпадъчни материали и свобода на информацията. Годишните доклади на министерството показват редовно наблюдение на всички нива на самоуправление, както и значителни усилия за информиране за съществуващите правни ограничения. Броят на нарушенията на закона продължава да намалява, благодарение на консултации и съвети от страна на министерството.

### **Оценка на административните тежести от бизнес регулирането**

Процесът на оценка на административната тежест в Чехия е фокусиран върху: намаляване на административната тежест за бизнеса и опростяване на административните задължения за предоставяне на информация<sup>69</sup>. Оценката на административната тежест е един от основните инструменти, използвани за подобряване на качеството на работа на Министерството. Тя се състои в измерване на разходите, свързани с изпълнението на задълженията и наложените изисквания за предоставяне на информация. Законодателството (законали, подзаконови нормативни актове, постановления, наредби) причинява преки финансови разходи (в резултат на специфични такси за изплащане на финансови средства в полза на компетентен орган), непреки финансови разходи (свързани със спазването на наложените изисквания за заплащане на процеси и продукти) и разходи, пряко свързани с изпълнението на задължение за информиране, т.е те са административната тежест. Стандартният модел за тежестта на разходите се използва за изчисляване на административната тежест. Този модел се основава на измерването на разходите, направени за извършване на определени дейности, свързани с изпълнение на задължения за информация, наложени от законодателството.

### **Иновации за по-ефективно управление**

Пример за конкретен проект за подобрене качеството на административното обслужване в МВР и по-добро управление е: Проект „**На едно гише**“ (контактни точки, наречени CzechPOINT), въведен е през 2007 г. В началния етап тези точки предоставят обща информация относно публичната администрация и издават резюмета от 4 регистъра, а именно: от

<sup>69</sup> Виж <http://www.mvcr.cz/mvcren/article/reduction-of-administrative-burden-and-simplification.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>.

търговския регистър, регистъра на предприемачите, криминалното досие и имотния регистър. На едно гише работят всички общински и регионални офиси, много пощенски станции, а също и в чужбина, най-вече посолствата или чешките центрове (например, в Берлин). В бъдеще тези точки трябва да функционират като сложна комуникационна платформа между гражданите (или обществото в по-широк смисъл) и публичната администрация. В момента, повече от 2,500 точки „На едно гише“ са в експлоатация, като контролът на дейността им е в правомощията на МВР. Обслужване „На едно гише“ е чудесна практика, която може лесно да бъде приложена и в България. Изискват се съгласувани действия и сътрудничество между, напр. МВР, Български пощи, Общинска администрация и др.

### **Оценка на институционалното изпълнение**

Не съществува систематичен мониторинг на управлението на институционалните структури в Чешката република. Министерството трябва да издава годишни доклади и окончателен доклад в края на мандата. Въпреки това, тези доклади са склонни да се фокусират върху политиките, а не върху дейността на институцията и обикновено са позитивни. За това е определено Върховната сметна палата (Nejvyšší kontrolní úřad, SAO), която е независима агенция, да извършва одит на управлението и изпълнението на бюджета. Нейното функциониране е регламентирано от конституцията. Председателят и заместник-председателят на Сметната палата се назначават за период от девет години от президента на Чешката република, на основание на предложения от долната камара на парламента. Назначаването и дейностите на палатата, обаче, могат да бъдат засегнати от политически напрежения и конфликти.

**Процедури на одити на ежедневната работа** в администрацията на МВР от гледна точка на всички компоненти на така наречената „Hexagon“ система се провеждат периодично<sup>70</sup>. Одитите включват „процесни карти“, които показват каква тежест имат конкретни програми за всички субекти на публичната администрация. Одитите следва да потвърдят как ефективно, ефикасно и успешно всеки от компонентите играе своята роля в системата на публичната администрация. Резултатите от тези одити са последвани от анализи и последващи мерки, насочени към подобряване на работата, включително намаляване на бюрокрацията в МВР. Прилагането на система за одити на ежедневна работа, без задължително да е „Hexagon“ в структури на Централна администрация би довело до значително подобряване на качеството на административно обслужване и повишаване на удовлетвореността на гражданите.

### **Основни изводи**

Проектът „На едно гише“ в Министерство на вътрешните работи е пример за изключително силен инструмент за ефективна организация при предоставянето на административни услуги, както и за тяхното по-високо качество и ефективност по отношение на ползвателите на тези услуги. Приложим е и за условията на България, особено при разработени и въведени унифицирани стандарти за добро управление на институциите. Министерството осигурява и прозрачност на своите регистри, чрез обща точка на интернет достъп. При положение, че електронно правителство не е развито до етап, при който то може да бъде ефективно ползвано, създаването на обща интернет точка на институцията за достъп до публична информация е адекватно решение. До създаването на електронно правителство, работата по институционално специфични инструменти, свързани с интернет пространството и публикуването и оповестяването на информация чрез тях, от една страна способства за спазването на принципите за добро управление за откритост, от друга страна биха способствали за по-лесното разработване на самото електронно правителство, както от гледна точка на потребление, така и от техническа гледна точка. Навикът за работа с документацията, регистрите и информацията на една институция от страна на потребителите, може да

<sup>70</sup> Hexagon е символ на ефективната публична администрация и се състои от 6-вертикали: граждани, финанси, организация, законодателство, технологии.

бъде по-лесно пренесен към работа с интернет страницата на разработено електронно правителство. В допълнение, създаването на институционални модули в интернет като единна точка за достъп би позволило по-лесно миграцията на документацията в страницата на електронното правителство от чисто техническа гледна точка.

### **Дания, Министерство на образованието и науката**



#### **DANISH MINISTRY OF EDUCATION**

Дания е сравнително богата държава, със зряла, стабилна и толерантна система на демократичната политика, висококвалифициран сектор на обществените услуги, както и с изградена традиция на консенсусни преговори. Дания е лидер по премахване на корупцията от своя публичен сектор. Датските държавни институции се приемат позитивно от широката публика, какъвто не е случаят дори в много други богати западни демокрации. За целта на изследването разглеждаме практики на Министерството на образованието на Дания<sup>71</sup>.

#### **Административно обслужване**

За обслужване на гражданите Министерството на образованието е въвело открита телефонна линия, която работи в рамките на официалното работно време на министерството. Освен това контакт може да се осъществи и чрез електронна поща: [ufm@ufm.dk](mailto:ufm@ufm.dk). Въпроси към министъра могат да се задават директно на [minister@ufm.dk](mailto:minister@ufm.dk)

На интернет сайта на Министерството на образованието е предоставена пълна информация за структурата на датската образователна система, функционирането на образователните институции, действащо законодателство и т.н. Публикувана е контактна информация за всички служители на Министерството.

#### **Откритост в управлението**

В системата на образованието на Дания работи така нареченият Модел на самоуправление. Той се гарантира от Министъра на образованието и Управителните съвети на образователните институции<sup>72</sup>.

- Наблюдение на институциите, включително и правото да изисква цялата необходима информация за целите и правомощията да въведе санкции.
- Достъп до оплакванията относно решенията, взети от дадена институция.

Основен елемент в модела на самоуправление са Управителните съвети/УС/ на самоуправляващите се институции. Те носят главната отговорност за управлението на дейността на институциите. Това включва администрацията и финансовото управление на институциите, както и организиране на образователните и обучителните дейности.

#### **Качество на административната дейност**

Всяка образователна институция е въвела правила за безпристрастност. Целта на правилата за безпристрастност е да се гарантира, че институцията не се контролира от неупълномощени интереси и да се създадат гаранции, че средствата на институциите, включително държавните субсидии, се използват изключително за одобрените учебни цели на институциите. Правилата за безпристрастност, които се съдържат в Закона за администрацията се прилагат за членовете на Управителния съвет и за персонала на институцията. Например: счетоводител на институцията не може да работи като счетоводител за собственика на съществена част от имуществото на институцията (освен това, счетоводителите трябва да отговарят на изискванията, отнасящи се до независимост, съдържащи се в съответното законодателство относно счетоводството)<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> Виж <http://ufm.dk/en/the-minister-and-the-ministry/mission-vision-and-strategic-objective/the-ministrys-mission-vision-and-strategic-objective/mission-vision-and-strategic-objective/>.

<sup>72</sup> Виж <http://eng.uvm.dk/Education/General/Self-governance/The-self-governance-model/>.

<sup>73</sup> Виж: <http://www.publicgovernance.dk/docs/0408260903.pdf>.

## **Иновации за по-ефективно управление**

Като иновация, спомагаща по-ефективното управление може да се посочи наличието на устав на всяка една от институциите. В съответствие с разпоредбите на законодателството относно образователните институции, министърът на образованието трябва да одобри устава им. Уставът е задължителен за персонала на институцията. Той урежда целите на институцията, състава и размера на УС, безпристрастността на УС, основните задачи и отговорности на съвета, инвестиране на средства, спазване Закона за администрацията, правила относно бюджети и счетоводни отчети.

## **Оценка на институционалното изпълнение**

Правата на министъра на образованието по отношение на самоуправляващите се институции са регламентирани в законодателството. На министъра не е разрешено да настоява за вземането на конкретни решения в специфични ситуации. Управителните съвети са отговорни пред министъра на образованието, че дейностите на институцията са в съответствие с основните правила, включително, че публичните средства се харчат отговорно. Законодателството относно самоуправлението съдържа набор от санкции с намерение да се гарантира, че институциите действат в съответствие с разпоредбите на законодателството. Част от приложимите санкции са:

- Отнемане на институционалното одобрение. Министърът на образованието може да задържи субсидии, да отмени изцяло или частично възможност за финансиране, както и да изисква предоставен грант да бъде частично или изцяло погасен.
- Поставяне на институцията под административен контрол в случай на неизпълнение задълженията на борда.
- Отмяна на одобрени програми за обучение.
- Промяна на решения и заповеди по отношение на спазването на закона. (В ситуации, когато се установи, че дейността на институцията не е в съответствие със съответното законодателство, включително постановления и заповеди за промени относно образователно съдържание на базата на оценки за качество.)

На практика отнемане на одобрения и санкции срещу УС се прилагат изключително рядко.

## **Основни изводи**

Практиките в Министерство на образованието и науката, въведени във връзка с административното обслужване, като открита телефонна линия, са елемент, който е ефективен и евтин инструмент за спазване на стандартите в сферата и се прилага добре и в България. Структурата на датската образователна система и устройството и дейността на МОН на Дания предполагат наличието на добри практики, които не могат да бъдат приложени в датския вид в България. Създаване на Управителни съвети, които да носят отговорност за прозрачното и ефективно управление на образователните институции, е сравнително приложима практика.

### ***2.1.2. Проучване на опита на институции на централната власт в България***

#### ***Министерство на образованието и науката***



Министерството на образованието и науката<sup>74</sup> е администрация, която подпомага министъра на образованието и науката при осъществяване на правомощията му, осигурява технически дейността му и извършва дейности по административното обслужване на гражданите и юридическите лица.

<sup>74</sup> Виж [www.mon.bg](http://www.mon.bg).

## Откритост в управлението

**Инспекторатът** осигурява изпълнението на контролните функции на министъра при осъществяването на дейността на министерството, неговите териториални звена и второстепенните разпоредители с бюджетни кредити и е на пряко подчинение на министъра. Инспекторатът работи по вътрешни правила, утвърдени със заповед на министъра на образованието и науката. Целта на Вътрешните правила е да определят реда, начина и подхода както за извършване на проверките за административен контрол, така и за подготовка на докладите с констатации, изводи, анализи, оценки и предложения за подобряване на работата. Обект на проверките са административните структури в министерството, неговите териториални звена и второстепенните разпоредители с бюджет. Предмет на проверките са дейностите и процесите в администрацията и тяхното съответствие с нормативните актове и вътрешните разпоредби, планирането и изпълнението на задачите, както и резултатите от дейността на администрацията. Инспекторатът извършва комплексни, планови, тематични, извънпланови и последващи проверки. Проверките за оценка на корупционния риск се планират в годишния план за дейността и се извършват по реда, предвиден в методиката по Закона за администрацията и Методиката за оценка на корупционния риск в МОН. Годишният отчет съдържа информация за извършените дейности от Инспектората, анализи, изводи и заключения за ефективността от работата на администрацията на министерството и на второстепенните разпоредители с бюджет. Ръководителят на Инспектората най-малко два пъти годишно изготвя предложение до министъра за публично огласяване на резултатите от дейността на Инспектората.

## Процедури на одит

Звеното за **вътрешен одит** е на пряко подчинение на министъра и осъществява вътрешния одит по Закона за вътрешния одит в публичния сектор (ЗВОПС). Звеното осъществява дейността по вътрешен одит на всички структури, програми, дейности и процеси в Министерството, включително на разпоредителите със средства на Европейския съюз и на разпоредителите с бюджетни кредити от по-ниска степен към министъра. **Финансови контрольори** осъществяват предварителен контрол за законосъобразност на всички документи и действия, свързани с финансовата дейност, преди вземане на решение за поемане на задължение и извършване на разход, в съответствие със Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор. Финансовите контрольори са пряко подчинени на министъра.

## Административно обслужване и качество на административните дейности

Процесът на формулиране и изпълнение на политиките е ключов за развитието на всяка една система. Управлението на изпълнението, мониторинга и предварителната и последващата оценка на въздействие на политиките са важни както за реализиране на поставените цели, така и за по-доброто определяне на целите и приоритетите на политиките. Дейността на Министерството на образованието и науката (МОН) се основава на принципите на законност, съразмерност – разумност, добросъвестност и справедливост, самостоятелност и безпристрастност, достъпност, публичност и прозрачност, последователност и предвидимост, отговорност и отчетност, ефективност, субординация и координация, конфиденциалност, комплексно административно обслужване. За спазване на тези принципи е разработена **Харта на клиента**.

### *Начини за гопитване до потребителите за подобряване и отчитане на работата по прилагане на стандартите*

Обратната връзка с потребителите се осъществява чрез събиране и анализ на анкетни карти, мнения, сигнали и предложения, сигнали, постъпили на безплатния денонощен телефон за граждани, публикуван на интернет страницата на Министерството. Средствата за осъществяване на обратната връзка с потребителите са анкетни карти, кутия за мнения и коментари, безплатен денонощен телефон за граждани. Преки контакти с потребителите за получаване на съвети, мнения и препоръки.

### ***Контакти и връзка с гражданите***

На интернет страницата на Министерството на образованието и науката на адрес: [www.mon.bg](http://www.mon.bg) са публикувани телефони и електронни адреси за връзка с министерството и служителите. Предстои сключване на споразумения за извършване на комплексни административни услуги съвместно с Министерството на културата и с Националния център за информация и документация (НАЦИД): с Министерството на културата за сътрудничество при изпълнението на административната услуга „Заверка и издаване на удостоверение APOSTILLE на образователни документи, издавани от държавните училища по изкуствата и държавните училища по културата“; с Националния център за информация и документация за сътрудничество при изпълнението на административната услуга „Издаване на удостоверение APOSTILLE на удостоверение за професионална квалификация по нерегулирана професия, придобита на територията на Република България, необходимо за достъп или за упражняване на регулирана професия на територията на друга държава“.

### **Иновации за по-ефективно управление**

#### ***Нови канали за предоставяне на административни услуги***

Доброто управление и повишаване на качеството на административните услуги чрез въвеждането на комплексно административно обслужване е една от мерките за постигане на институции, работещи ефективно и прозрачно в интерес на гражданите. В тази връзка от март 2015 г., за улеснение на гражданите в звеното за административно обслужване на Министерството на образованието и науката, са въведени нови канали, позволяващи заявяване и изпращане на документи по всички административни услуги чрез лицензиран пощенски оператор. Въведена е и устна форма за заявяване на административни услуги, от която могат да се възползват чуждестранните граждани и гражданите в неравностойно положение. Вече е възможно заплащането на услугите да се извърши на място в МОН чрез ПОС терминални устройства. С тези нововъведения отпадат голяма част от изискуемите документи за извършване на административни услуги, като вече не се изискват оригинали на образователни документи, чиито копия се съдържат в публичните регистри на МОН, а само техни нотариално заверени копия.

#### ***„Зелен телефон“ на МОН***

От март 2006 г. в Министерство на образованието и науката работи безплатен „Зелен телефон“. Чрез него МОН предоставя възможност за жива връзка граждани-администрация. Основна цел на този телефон е дейността на МОН да бъде максимално прозрачна и да бъде повишено доверието между Министерството и гражданите.

#### ***Фейсбук***

С цел да бъде по-близо до гражданите, МОН стартира своя страница в социалната мрежа Фейсбук. Страницата съдържа информация за събития от областта на образованието и инициативи, които се случват с подкрепата на МОН.

#### ***Уеб портал***

В момента МОН осъществява проект за създаване на уеб-базиран документен портал на Министерството на образованието и науката за прозрачно и ефективно обслужване на граждани и бизнес. Реализирането на проекта ще демонстрира един нов подход за достъп на гражданите и бизнеса до предоставяните от държавната администрация електронни услуги, като същевременно чувствително ще ускори административното обслужване и ще допринесе за постигане на по-голяма прозрачност в управлението.

#### ***Дискусия по нов закон за училищното образование***

Обществената значимост на въпросите за развитието на българското образование изисква да бъде чуто мнението на учители, ученици, родители, неправителствени организации,



местни власти, институции и всички, които имат или искат да вземат отношение по темата за нов закон за училищното образование. Според ръководството на МОН само с консенсус може да бъде приет закон, който наистина ще е полезен, ще е работещ и ще ангажира всички по отношение на изпълнението му. **Министерството на образованието и науката стартира обществена дискусия по основни въпроси за нов закон за училищно образование**<sup>75</sup> За целите на обществената дискусия е създадена и нарочна пощенска кутия: zakon@mon.bg, на която всеки може да споделя мнения и препоръки, както и да поставя въпроси за обсъждане. Екипът на Министерството на образованието и науката се надява на широко обществено участие и много мнения и предложения не само по поставените въпроси, но и по други теми, свързани с училищното образование.

### **Основни изводи**

Хартата на клиента предоставя стандарт и база за функциониране и провеждане на процесите в областта. Сходни примери с ясно определяне на стандартите за провеждане на определени политики бяха разгледани и в случая с Градския съвет в Честър. При една цялостна политика, обаче, ефективният начин би бил да бъде разработена единна харта, подобна на тази на Европейския обмудсман. Това ще даде възможност за унифициране на работата в сферата на административното обслужване за всички публични институции и да даде възможност за по-ефективно надграждане в тази система. Въведеният „Зелен телефон“ в МОН, подобно на Министерство на образованието в Дания, предоставя възможност за действие по отношение на няколко принципа на доброто управление – гражданско участие, борба с корупцията, откритост и отзивчивост. Унифицирането на тази практика в различните институции, от гледна точка на нейното присъствие за всяка една от тях, би засилило значението и действието ѝ.

### ***Министерство на регионалното развитие и благоустройството***



Република България  
Министерство на  
регионалното  
развитие и  
благоустройството

Министерството на регионалното развитие и благоустройството е отговорно за провеждане на реформата в регионалното развитие на страната, устройството на територията, изграждането на основните мрежи и съоръжения на техническата инфраструктура.

### **Откритост в управлението**

По отношение спазването на принципа на **открито управление** на сайта на Министерството на ежедневна база се публикува информация за извършените плащания. Освен това се публикуват и месечни отчети по разходвания бюджет. Сигнали за нередности и корупция в Министерството на регионалното развитие могат да се изпращат на адреса на МРРБ, на e-mail:inspektorat@mrrb.government.bg и anticorr@mrrb.government.bg, на „зелен“ телефон.

### **Открито управление чрез обществен съвет**

Общественият съвет към Министъра на регионалното развитие е създаден като консултативно звено за решаване на специфични проблеми. Съветът включва представители на МРРБ, представители на камарата на строителите, на камарата на архитектите, на камарата на инженерите в инвестиционното проектиране, на българската асоциация по водите и др. Правилата за устройството и дейността на Обществения съвет са разработени и приети на основание Закона за администрацията.

### **Вътрешен одит**

Дирекция „Вътрешен одит“ е на пряко подчинение на министъра и докладва директно на него. Тя осъществява дейността по вътрешен одит на всички структури, програми, дейности

<sup>75</sup> Виж [http://ill.mon.bg/anketa\\_zakon](http://ill.mon.bg/anketa_zakon).

и процеси в Министерството, включително на разпоредителите със средства на Европейския съюз и на разпоредителите с бюджет от по-ниска степен към министъра.

### **Административно обслужване**

Всички потребители имат равнопоставеност и еднакъв достъп при предоставянето на услугите. Всеки член на обществото може да защити правата и законните си интереси. Служителите в „Центъра за обслужване на клиенти“ предоставят информация по телефона за състоянието на обработка на подадените молби, жалби, сигнали, заявления и други точно и ясно, дават полезна информация, предоставят искания от потребителя документ. МРРБ отговаря на всички запитвания във възможно най-кратки срокове в съответствие с нормативно определените и стандартите на обслужване. В случай, че искането или желаната услуга не е от компетенцията на дирекция, потребителят е насочен към съответната администрация, предоставяща услугата. За предоставянето на все по-качествени услуги служителите на МРРБ, регулярно разглеждат получените от потребителите коментари и предложения. В случай, че потребителите не са удовлетворени от начина на обслужване, всеки има възможност да направи оплакване и даде своето предложение.

### **Обратна връзка и комуникация**

Административен адрес и телефоните за обратна връзка с МРРБ са публикувани в интернет страницата [mrrb.government.bg](http://mrrb.government.bg). За спазване принципа за информираност в МРРБ работи Дирекция „Връзки с обществеността, протокол и международно сътрудничество“.

### **Качество на административните дейности**

Дейността на Министерството се основава на принципите на законност, откритост, достъпност, ефективност, отговорност и координация. Водени от тези принципи и от желание да се предостави възможно най-доброто административно обслужване на всеки, който се нуждае от услуги, служителите в системата на МРРБ се ръководят от Харта на клиента, наричана по-нататък за краткост „Хартата“. С Хартата МРРБ предоставя информация за основните функции и задачи на министерството и за услугите, които могат да бъдат предложени на гражданите на принципа „Едно гише“<sup>76</sup>. Наличието на Харта на клиента е почти задължително за всяка административна структура в Европа. Това е стандарт, приет и добре работещ. Качественото обслужване зависи и от самите потребители, като исканата информация, услуга или проблем следва да бъдат точно дефинирани. Служителите следва да бъдат изслушвани внимателно за задължителните изисквания относно необходимите документи, тъй като от предоставените от потребителите достоверни и точни данни има последваща компетентна дейност. Служителите на МРРБ предоставят вежливо и качествено обслужване, осъществяват дейността при спазване на вътрешните и нормативните стандарти за обслужване, спазване изискванията за законосъобразност, компетентност и информираност, срочност и експедитивност. МРРБ се ангажира да измерва удовлетвореността на потребителите на административни услуги и да предприема необходимите действия за повишаването ѝ. Хартата на клиента се актуализира периодично, за да бъде в съответствие с настъпилите изменения в дейностите на Министерството и за да отговаря на променящите се потребности на клиентите.

### **Иновации за по-добро управление**

#### **Електронен регистър**

Регистърът осигурява информация, достъп и активно участие на различни групи в сферите на регионалното развитие, електронно управление, архитектура и градоустройство, инфраструктура, устройствени планове, инфраструктурни проекти и геозащита, ВиК сектор, обновяване на жилища, образование, здравеопазване, административни услуги, мла-

<sup>76</sup> Виж <http://www.mrrb.government.bg/docs/02a177a59e54a167b1e0c79d59e8f518.PDF>.

дежки дейности, спорт и туризъм. С функционалността си електронният регистър предоставя възможност за проучване на мнения и становища по редица теми, като по този начин дава възможност на администрацията на Министерството на регионалното развитие да бъде в по-тясна връзка с гражданите.

В рамките на проект „Електронен регистър на всички заинтересовани групи и инструменти за промотиране на разработките на СИСРОГУ и нормативната уредба“ бе създаден Електронен регистър на заинтересованите групи (еРЗГ), които имат отношение към Секторна информационна стратегия за регионално, общинско и градско управление (СИ-СРОГУ). Вписването и активното участие в еРЗГ осигурява по-добро управление на тези групи, създава предпоставки за публичност, прозрачност и отчетност. Добрата координация между заинтересованите групи се подпомага от вградените възможности за обсъждане и проучване на мнения чрез електронния дискуссионен форум, както и изработването и поддържането на информационна страница и електронен бюлетин и получаването на автоматични уведомявания. Предвидена е възможност за осъществяване на представително гласуване.

### *Портал за електронни административни услуги*

Порталът за електронни услуги<sup>77</sup> съдържа:

1. Списък на административните услуги, които извършва Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ);
2. Регистър на издадените предварителни разрешения на строителни работи от всякакъв вид в свлачищни райони;
3. Деловодни справки.

Достъп до регистъра могат да имат лица, представители на областни и общински администрации, както и представители на „Геозащита“ ЕООД. Центърът за административно обслужване предоставя възможност за онлайн справка за подаден от гражданите документ. Информация за движението по преписката, както и за електронната услуга, може да се получи чрез предоставения личен код за достъп, както е в голяма част от европейските администрации.

### **Основни изводи**

Във връзка с административното си обслужване, МРРБ е въвело определени стандарти на работа, които служат за основа за провеждане на дейностите на служителите в тази сфера. Тези стандарти са свързани с качеството на обслужване и са с по-малък обхват на действие от Хартата на потребителя на МОН. Но също като в другото министерство са изключително важни за дейността в сферата на МРРБ. Подобно на МОН МРРБ също има телефон за обратна връзка, но отново действието на създадената телефонна линия е по-ограничено от това в другото министерство – касае административното обслужване. За целите на допълнителна обратна връзка, свързани с въпроси за корупция, има създадена допълнителна телефонна линия – „зелен телефон“, както и възможност за електронна кореспонденция. В допълнение, в МРРБ е въведен сходен инструмент с Гражданския панел, който представлява Обществен съвет към Министъра на регионалното развитие. Този съвет може да бъде разглеждан като вариант на гражданския панел, с параметри на организация и функциониране, специфично свързани с вида институция, задачите и целите на Съвета. Министерството има и електронен портал за административни услуги, който предоставя главно информация. В този портал се съдържа и регистър на предоставяните услуги. За разлика от Министерството на вътрешните работи на Чешката република, например, няма единна електронна точка за достъп на регистрите на Министерството. Електронният регистър на министерството, множество други типове информация е самостоятелно обособен като такъв на друго място в интернет страницата на институцията.

<sup>77</sup> Виж <http://e-services.mrrb.government.bg>.



Държавна агенция „Архиви“ (ДАА) е държавната институция в Република България, която осъществява в национален мащаб политиката по събирането, съхраняването, организирането и използването на архивните документи с историческо значение<sup>78</sup>. ДАА е институцията, която провежда държавната политика в областта на организацията на управлението на: Националния архивен фонд; непосредственото функционално, административно, кадрово и методическо ръководство над държавните архиви и цялостен контрол над дейността на всички архивни институции по издирването, събирането, опазването и използването на архивните документи. При осъществяване на своята дейност ДАА се ръководи от принципите на законност, откритост, достъпност, отговорност, координация и професионализъм.

### Откритост в управлението

Спазването на принципа на откритост и прозрачност в управлението се гарантира от създаването на Инспекторат, който е на пряко подчинение на председателя. Инспекторатът реализира контролните функции на председателя, като осъществява административен контрол върху дейността на агенцията. Общата администрация осигурява финансово и технически дейността на председателя, заместник-председателите и специализираната администрация и административното обслужване на юридически и физически лица. Специализираната администрация подпомага председателя при осъществяване на правомощията и отговорностите му по Закона за Националния архивен фонд. Председателят създава, на свое пряко подчинение, политически кабинет, който го подпомага при формулирането и разработването на конкретни решения, при определянето и провеждането на правителствената политика в областта на архивното дело, както и при представянето на тази политика пред обществото.

### Качество на административната дейност

Мисията на ДАА е да работи в полза на обществения интерес, посредством предоставяне на качествени и навременни административни и специализирани услуги в областта на попълването, съхранението, опазването, използването и популяризирането на Националния архивен фонд. Съгласно Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация и Етичния кодекс на служителите в държавните архиви, служителите на Агенцията изпълняват служебните си задължения безпристрастно и непредубедено, в съответствие с нормативните изисквания, точно и добросъвестно. През 2007 г. е утвърден **Етичен кодекс** на служителите в държавните архиви, който може да бъде намерен на сайта на ДАА. Кодексът предлага насоки за професионални и личностни отношения в архивната колегия, както и с други лица и учреждения. Целта на Кодекса е да отговори на обществените очаквания и да укрепи доверието в морала и професионализма на служителите на ДАА<sup>79</sup>.

### Административно обслужване

През 2010 г. ДАА приема Харта на потребителя (Хартата). С нея се определят основните функции, свързани с административното обслужване и предлаганите от ДАА административни и специализирани услуги. Основната цел на Хартата е да съдейства за подобряване на обслужването на потребителите чрез залагане на съвременни и по-високи стандарти. Стремехът е да се прилагат и развиват добрите практики при предоставяне на административни и специализирани услуги. Основен приоритет е удовлетвореността на обществото.

<sup>78</sup> Виж [www.archives.government.bg](http://www.archives.government.bg).

<sup>79</sup> Виж <http://www.archives.government.bg/images/1243430180.pdf>.

Хартата не е нормативен акт, но е документ, с който служителите на ДАА поемат публична отговорност да изпълнят поетите ангажименти към потребителите, за да бъде диалогът позитивен и сътрудничеството ползотворно. Например: работното време на читалните на държавните архиви за обслужване на граждани е от понеделник до петък от 9.00 до 17.30 ч., без прекъсване. В случаите, когато в края на работното време има потребители в служебните помещения, работата продължава до приключване на тяхното обслужване.

### *Информираност на гражданите*

Част от специализираната администрация е **Дирекция „Популяризаторска, издателска и международна дейност“**. Нейната дейност в пряко свързана с информиране на гражданите.

### **Иновации за по-ефективно управление**

#### *Информационна система на държавните архиви*

ДАА работи по стратегия за електронно архивиране 2014–2020 г. Е-архивирането включва процесите по създаване, управление, експертиза, опазване и съхранение на електронните документи, предаване и използване на ценните електронни документи в държавните архиви. По смисъла на настоящата стратегия ценен електронен документ е електронен документ, преминал през експертна оценка въз основа на научнообосновани критерии и е съставна част от Националния архивен фонд (НАФ). Внедряването на е-архивиране ще допълни усилията на правителството в областта на електронното управление. Следва да се има предвид, че фондообразуватели<sup>80</sup> на Държавна агенция „Архиви“ (ДАА) са всички структури на публичната администрация, общините, съдилищата, училищата, предприятията с държавно участие и др. (към края на 2012 г. общо 9057 фондообразуватели).

#### *Предоставяне на електронни услуги*

Положителен фактор е подобрената визия на ДАА като хранител и пазител на националната памет чрез възможностите за предоставяне на онлайн услуги и архивна информация на потребители и за подготовка на интернет базирани сайтове и платформи, съдържащи архивна информация от НАФ. Доброто представяне на дейността на архивите в публичното пространство е несъмнен плюс<sup>81</sup>. Налице е нарастващ интерес на потребителите за ползване на архивни услуги чрез ИКТ. Осигурена е обратна връзка с потребителите на архивна информация. Не трябва да се игнорира и идеята на ДАА за привличане на доброволци, с добра подготовка по ИКТ, за да сътрудничат на ДАА. Анализът показва, че липсват възможности за ефективно онлайн обслужване на потребителите на архивна информация.

### **Основни изводи**

Подобно на МОН Агенцията е приела Харта на потребителя, която е основата за осъществяване на дейността на институцията в сферата на административното обслужване. В допълнение, обаче, агенцията има приет и Етичен кодекс, който е базата за изграждане на доброто управление в сферата на равнопоставено отношение и нелично облагодетелстване. Агенцията, подобно на община Берлин, работи по индивидуално-институционален стратегически проект. Стратегията на институцията в случая се отнася до Информационната система на държавните архиви. Тази стратегия е в съответствие и с развитието на електронното управление в национален план, като се предвижда системата на Агенцията да допълни последното. Подобно на повечето други институции, включени в прегледа на добри практики, ДАА поставя акцент върху административното обслужване. В случая е въведено предоставянето на електронни услуги.

<sup>80</sup> „Фондообразувател“ е държавна организация, физическо или юридическо лице, създали или за които са създадени документи, подлежащи на постоянно запазване в архив.

<sup>81</sup> Виж <http://212.122.187.196:84/FundSearch.aspx>.

## Българска агенция за безопасност на храните



Българска агенция по безопасност на храните (БАБХ) е специализиран орган, който осъществява контрол по отношение на храните и ветеринарно-медицинската дейност в България. Приемник е на Националната ветеринарно-медицинска служба. Българската агенция по безопасност на храните е създадена през 2011 г. към министъра на земеделието и храните, за разлика от Британската агенция, която е независим орган и се отчита пред парламента. Независимостта от правителството гарантира и неутралността в работата на Агенцията. Основната ѝ функция е да контролира спазването на националните и европейските изисквания в областта на: безопасността и качеството на храните, хранителните добавки и напитките; ветеринарната медицина и хуманното отношение към животните; растителната защита и торовете; фитосанитарния контрол; контрола на фуражите; граничния контрол на суровини и продукти от растителен и животински произход и др.

### Откритост в управлението

Към БАБХ работи Център за оценка на риска. Центърът извършва независима научна оценка на риска по отношение на безопасността на храните, здравето на човека, здравеопазването на животните и хуманното отношение към тях, добавките в храните и фуражите, генетично модифицираните организми, диетичните продукти, храненето и алергените, материалите и предметите, предназначени за контакт с храни, ензими, ароматизанти и спомагателни вещества, биологични опасности, замърсители, здравето на растенията и растителната защита. Изготвянето на независимата научна оценка се основава на принципите за прозрачност, обективност, безпристрастност и недопускане на предубеждение, което да попречи на реалната преценка при изготвянето ѝ.

### Качество на административната дейност

Българската агенция по безопасност на храните **има добре организиран и действащ интернет сайт**, който предоставя възможност на потребителите да упражняват граждански контрол върху качеството на храните. Гарантирането на сигурността на потребителите е свързано с комуникация на риска. Сайтът осигурява **обмен на информация в модерен режим, двустранно – от потребителите към агенцията и обратно**. Подобна възможност за комуникация на риска не е много разпространена в Европа, така че в това отношение **БАБХ е сред пионерите на континента**. Държавният орган сам по себе си няма как да покрие сто процента от контрола на храните, но когато **потребителите се включат активно в контролната дейност, посочвайки проблемни ситуации с нарушения**, в реално време те ще могат да следят във всеки един момент докъде е стигнала Агенцията с обработването на сигналите. Занапред, от БАБХ ще предлагат **интерактивна връзка с потребителите**. Те ще могат да споделят проверките си по възможно най-бърз начин, ще дават оперативна информация на медиите и предоставят лесна платформа за подаване на сигнали. Такава платформа работи и за областните дирекции. Контактът с тях става или по телефон, или по електронен път<sup>82</sup>. При подаване на сигнал потребителят има възможност да следи какви действия предприемат от БАБХ по сигнала му и докъде са стигнали с работата си<sup>83</sup>. БАБХ поддържа и профил във фейсбук, където се коментират проблеми и се дават отговори на запитвания на граждани<sup>84</sup>.

<sup>82</sup> Напр. <http://odbh-varna.com/alert.php>.

<sup>83</sup> Виж [www.babh.government.bg](http://www.babh.government.bg).

<sup>84</sup> Виж <https://www.facebook.com/pages/%D0%91%D1%8A%D0%BB%D0%B3%D0%B0%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B0-%D0%90%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%8F-%D0%BF%D0%BE-%D0%91%D0%B5%D0%B7%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%A5%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5/217269171698920>.

**БАБХ изготвя черен и бял списък** на производители и търговци на храни у нас. В черния се публикуват фирмите с повтарящи се нарушения, а в белия – фирмите без наказания, които са изрядни и от които потребителите са доволни. Новото е, че за този рейтинг помагат и самите потребители и всеки може да се включи с мнение и конкретни примери.

### **Иновации за по-ефективно управление**

Българската агенция по безопасност на храните работи по въвеждането на „скрит“ **инспектор**, т.нар. система „таен клиент“, като нов механизъм за контрол в търговските вериги. Това е трето ниво на контрол, широко разпространено в американските и европейски практики, с цел защита на интересите и безопасността на потребителите. Известно е, че понякога е налице директен или косвен тип съпротива или нежелание за съдействие при осъществяване на контрол върху даден обект. Именно с въвеждането на скрития инспектор се разчита на въздействието на т. нар. изненадващ ефект. От друга страна, „скритите“ инспектори следят и за работата на своите колеги, което ще има дисциплиниращ ефект. От БАБХ планират проверките в бъдеще да са по-малко на брой, но по-ефективни, защото опитът досега показвал, че особен ефект от тях не е имало. Във връзка с тази инициатива ръководството на Агенцията има регулярни срещи с представители на големите търговски вериги у нас и част от браншовите организации. Мерките, които се вземат по отношение на нарушения, не са репресия, а рестрикция, на основата на търговското партньорство. Идеята е търговските вериги да бъдат накарани сами да направят ефективна системата си за контрол. Това означава да спре порочната практика с пре-етикетирането на хранителните продукти, да бъде написан ясно произходът на стоката и съдържанието ѝ, срокът на годност, партидният номер и т. н. Агенцията планира да въведе още постоянна информация с “горещ телефон” на видно за потребителите място в търговските вериги.

### **Основни изводи**

Изцяло обусловено от целите и задачите на институцията, БАБХ е насочила усилията си за провеждане на политики в определени сфери на дейност. Агенцията провежда политика за контрол на риска, както и предлага интерактивна връзка с потребителите. С оглед дейността на институцията, тези политики са от жизнена необходимост. Работата на скрития инспекторат също е с насоченост постигане на максимална сигурност.

### ***Основни моменти в прилагането на принципите на доброто управление в избраните институции на страни от ЕС и България***

И в четирите избрани институции на държави членки на ЕС са създадени работещи, макар и различни модели, гарантиращи спазването на принципите на доброто управление. Отделните елементи, а именно: откритост в управлението, административно обслужване, качество на административната дейност, оценки на административните тежести от бизнес регулирането, иновации за по-ефективно управление и оценка на институционалното изпълнение. Те са застъпени в дейността на всяка от институциите, въпреки, че не всички институции имат нарочно разработена политика за оценка на административните тежести от бизнес регулирането, например. Повечето изследвани практики биха могли да бъдат приложени с успех и в България, доколкото това не противоречи на конкретна нормативна уредба. Въпрос за зрялост на обществото и на демокрацията е независимостта и самоуправлението на институциите в конкретната държава. Прави впечатление откритостта в комуникацията с гражданите, осигуреният пълен достъп до информацията относно дейността и финансовите резултати на институциите, както и грижата за „клиента“. Използват се всички съвременни методи на комуникация, включително фейсбук, твитър и други социални мрежи.

Повечето показани добри практики от институции на Централната власт в България са налични в почти всички структури на държавната администрация. В голямата си част те дори са нормативно уредени. Регулирането на дейността на администрацията и налагането на стандарти е широко застъпено и в административните структури на държавите членки

на ЕС, както е показано и в настоящото изследване. Интересни са иновациите по повод информирането на гражданите и използването на онлайн медии за това. Намалването на административната тежест в голяма част от институциите се постига с голяма степен на дигитализация на предоставяните услуги. Тези практики са широко разпространени както в ЕС, така и в България. В хода на анализа прави впечатление, че всички изследвани администрации са създали условия за прилагане принципите на законност, откритост, достъпност, отговорност, координация и професионализъм. Разликите в конкретен подход се дължат основно на различната структура на дейността на институцията или пък на цялостната система/ образованието в Дания, например/.

## **2.2. Проучване опита на доброто управление в избрани общини на ЕС и България и извеждане на модела на управление на местно равнище**

### ***Основни моменти в методологията на настоящото изследване***

Изследването включва анализ на добрия опит в шест общини/ градски административни структури/ в страни членки на ЕС и на четири общини в България относно следните принципи на доброто управление:

1. Върховенство на закона и неутралност;
2. Ефективност и ефикасност;
3. Отчетност;
4. Откритост и прозрачност;
5. Зачитане на човешките права, културното разнообразие и социалното единство.
6. Компетентност и капацитет на публичната администрация и висшите държавни служители;
7. Етично поведение и отзивчивост към клиентите (грижа за клиента);
8. Стабилно финансово управление на институциите с оглед гарантиране на устойчивост и дългосрочна ориентация на стратегическото управление;
9. Иновативност и отвореност към настъпващите промени в средата;
10. Активно участие на гражданското общество.

Тъй като анализът на практики не би могъл сам по себе си да представлява изчерпателно проучване на всички държави и структури в ЕС, са идентифицирани отделни административни единици на база на предварително проучване, като за целта са изследвани добри практики в държави от ЕС. След подробен преглед на дейностите и устройството на различни общински администрации в тези държави и с оглед покриването на най-широк спектър на публичните политики бяха избрани следните административни структури:

- Градски Съвет Честър, Великобритания;
- Градски Съвет Бирмингам, Великобритания;
- Община Орхус, Дания;
- Община Лион, Франция;
- Община Черношице, Чешка Република;
- Община Берлин, Германия.

Приоритетните области, към които е насочен анализът са: предоставянето на административни услуги, в т.ч. електронни услуги и комплексни услуги; участие на заинтересованите страни в процеса на правене на политики и вземане на решения; екологични/социални каузи и интелигентни решения; електронно управление (отворени данни, служебен обмен на информация, единна електронна среда) и др.

Правителството на България прилага Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво (Стратегията) на Съвета на Европа (СЕ) през 2007 г. Като елемент от изпълнението на тази Стратегия, е предвидено да се присъжда Европейски Етикет за иновации и добро управление на местни власти (Етикета), доказали прилагането на 12-те принципа за добро управление на местно ниво. На национално ниво Етикетът се присъжда от акредитиран от СЕ орган (Платформа на заинтересованите страни). В това изследване се спираме на иновативните практики, които събират в себе си елементите на доброто управление и



които отличават дадена община от останалите и могат да се приложат в различни общини в България. Изследването включва и анализ на степента на приложение на изведените модели за добро управление в следните 4 (четири) общини в България:

- Община Асеновград;
- Община Ловеч;
- Община Перник;
- Община Троян.

Основният използван метод за набиране на информацията за изследването е **лабораторното проучване**. Изследването събра чрез **интернет** нормативни актове, правила и други документи, свързани с доброто управление. Беше проучена информацията в интернет, предоставяна от самите административни структури, от различни неправителствени организации, одитиращи органи и др.

### **2.2.1. Проучване опыта на доброто управление в избрани общини на ЕС**

#### **Община Орхус, Дания**

Община Орхус е община в централен район, на източния бряг на полуостров Ютланд в централната част на Дания. Общината е с площ от 470.95 кв. км и е с население от 326 246 души (1 Януари 2015 г.). Община Орхус има около 33 000 служители и оборот от около 3 милиарда EUR. Голяма част от тези ресурси се използва за осигуряване грижи за децата, образователни и развлекателни дейности за децата и младите хора, както и за подкрепа и грижи за хора с увреждания, психично болни и възрастни хора. Общината е важен играч и в голям брой други области, включително доставката на вода и отопление на гражданите, градско и бизнес развитие, отдих и културни дейности, както и широка гама от взаимосвързани инициативи за укрепване на социалното сближаване и физическата среда. Като една от малкото общини в Дания Орхус се управлява от Изпълнителен съвет, който се състои от: кмет и пет градски съветника, всеки от които оглавява общински отдел. Изпълнителният съвет подготвя заседанията на Общинския съвет и по този начин е отговорен и за препоръките към Общинския съвет. Това, което прави Изпълнителният съвет на Орхус специален е, че общинските съветници са назначени въз основа на дела на гласовете, получени от всяка партия в изборите за градския съвет. Това означава, че могат да възникват политически разногласия между член на градския съвет и политическото мнозинство в Общинския съвет.

#### **Откритост в управлението и качество на административната дейност**

Градският съвет разглежда голямо разнообразие от случаи, но една от основните му задачи е да се установи **цялостната стратегия за дейността на общината**. Тази работа се основава на така нар. **Модел на Орхус за цялостно участие на гражданите**. Моделът е одобрен от Общинския съвет през 2004 г. и неговото прилагане е задължително за всички стратегии, политики, планове и проекти. Моделът се базира на осем основни принципа, фокусирани върху въпроси като комуникация между общинските органи и обществеността, правата на гражданите да бъдат консултирани, да се осигури реална възможност на гражданите да участват в процеса на управление на общината. Местните съвети на Общността (CCS) са в центъра на управлението в Орхус. Те се конституират като представителни организации за местните райони и гарантират участие на всички заинтересовани страни в управлението. CCS за първи път са образувани преди 10 години. Днес 28 местни съвети участват в обсъждането на всички въпроси, които са важни за местната общност (Гласът на Съвета на Общността – Вашият глас в общината, 2014 г.). Например, планирането на зелени площи се основава на партньорство с частни лица, собственици на земи, местните съвети, неправителствени организации, клубове и други участници. Друг пример: от 2010 г. Община Орхус финансира годишна програма за озеленяване, наречена „Зелени проекти“, което е от особено значение за гражданите. Гражданите, неправителствените организации и други заинтересовани страни могат да кандидатстват за средства по тази програма.

## **Иновации за по-ефективно управление**

Община Орхус е въвела няколко добри практики, илюстриращи прилагането на иновации в управлението:

### ***Дигитализация на услуги за гражданите***

Община Орхус работи усилено, за да се осигури възможност на гражданите да се обслужват онлайн. Създаден е портал [aarhus.dk/digital](http://aarhus.dk/digital), където граждани на Орхус и други заинтересовани могат да научат повече за дигитализацията на услугите. На този сайт може да се намери подробна информация за инициативите, които Общината и други публични органи предприемат с цел да улеснят живота на гражданите и служителите. Цифровизацията в община Орхус е част от общата дългосрочна стратегия на датското правителство за електронно управление. Наред с другите неща, парламентът решава, че редица области на обществените услуги трябва задължително да се извършват по електронен път. Един пример за това е промяната на адрес. Гражданите уведомяват властите, използвайки онлайн решение. Това е изключително иновативна практика, която на този етап е неприложима за България.

### ***Решение за самообслужване***

Чрез портала [aarhus.dk](http://aarhus.dk) Община Орхус създава възможности на гражданите за самообслужване. Някои от сферите, където гражданите се справят сами са: промяна на адрес; молба за дневна грижа/ за деца и възрастни/; записване на дете в училище; издаване на здравно-осигурителна карта; напускане на Дания– deregистрация. Отново дигитализирани услуги, които не изискват посещение на гражданите в дадена администрация и повишават удовлетвореността им от работата на институциите.

### ***Дигитална поща***

Чрез дигитална пощенска кутия на [borger.dk](http://borger.dk) гражданите могат да изпращат и получават кореспонденция по лесен и сигурен начин. От 1 ноември 2014 г. цялата кореспонденция между гражданите и публичния сектор става по електронен път чрез това решение. За случаите, когато не е възможно дадена услуга да се реши по електронен път, Община Орхус е създавала т. нар. *Приемна за граждански услуги*. Тя представлява единствена точка на контакт на гражданите с общинските власти. Приемната се намира на входа на общината и предоставя услуги като: получаване на NemID, обучение в дигиталните услуги, достъп до интернет порталите и др.

### ***Услугите за гражданите, базирани в библиотеките, NEM-BS***

В библиотеките в общината е възможно да се получат най-различни услуги на гражданите. В библиотеката може да се ползва компютър с достъп до интернет и да се получи помощ с електронното самообслужване. Те също така предлагат редица курсове, където гражданите могат да научат как да използват интернет като цяло – Google, NemID, [borger.dk](http://borger.dk) и много повече. В малките библиотеки гражданите могат да получат помощ при подаване на формуляри по електронен път. В средните библиотеки гражданите могат освен това да получат паспорт и NEM-ID (Easy-ID). В 4-те основни библиотеки на общината се **издават шофьорски книжки**. NEM-BS (EASY-BS) принадлежи административно към отдела за библиотеки, но е в тясно сътрудничество с отдел обслужване на гражданите в кметството. Използването на библиотеките на общината с цел предоставяне на комплексни услуги за гражданите подпомага оптималното използване на капацитета на служителите и е предпоставка за привличане на „читатели“ в библиотеките и подобряване на културно– обществената среда в местната общност.

### ***Услуги за чужденци***

Община Орхус е създавала и специални услуги за чужденците, които живеят на територията и които се координират от отдел международни услуги. Този отдел предлага помощ лице-в-лице по следните теми:

- Удостоверение за регистрация на гражданите на ЕС/ЕИП;
- Номер на социална осигуровка и здравно– осигурителна карта;
- Данъчна карта и въведение в данъчната система;
- Разрешение за работа и пребиваване за гражданите на страни извън ЕСот ЕИП.
- Освен това се предлагат и услуги като:
- NemID;
- Езикови курсове по датски(само за жителите на община Орхус)
- Наръчник „Добре дошли в Дания“;
- Семинари за търсене на работа, указания за условията на живот и работа в Дания;
- Програма за членове на семействата;
- Международна общност(мрежа и социални дейности).

Този отдел също предоставя практическа информация за условията на живот в района на Орхус и запознава чужденците с мрежата от социалните дейности.

### **Основни изводи**

Общината е създала единен дигитален портал за административно обслужване на гражданите. Създаването на портала е ефективен инструмент за добро управление в сферата на предоставяне на публичните услуги, но също така трябва да се има предвид, че е част от дългосрочната визия на Датското правителство за развитие в тази област. От тази гледна точка, разгледаните по-рано отделни институционални интернет точки за единен достъп на информация, каквато е създадената в Министерството на вътрешните работи на Чешката република, при положение, че се очаква от тях да бъдат извлечени посочените вече ползи, трябва да са в рамките на единна стратегия и програма за развитие.

### ***Градски съвет Честър, Великобритания***

Градският съвет на Честър е избран да бъде включен в настоящия анализ, тъй като е въвел няколко добри практики в комуникацията с гражданите, прозрачност на управление-то, използването на отворени данни и др. Съветът е иновативна организация с нови и усъвършенствани начини на работа. Той работи усилено за **подобряване на ангажираност към клиенти, частни лица, общности и партньори**, като осигурява най-високо качество на услугите за всички заинтересовани страни. Основни елементи от визията на Съвета са: клиентите са на първо място; стойност срещу вложените средства; приложение на най-добрата практика и отношението към гражданите да е като към Клиенти.

### **Административно обслужване**

Градският Съвет регулярно прави преглед на управлението на Общността. Това предоставя възможност на различните органи да преразгледат дейността си и да направят промени в управлението в рамките на тяхната компетентност. Тези прегледи могат да бъдат предприети в отговор на демографските промени, като например увеличаване на населението в резултат на значително ново строителство на жилища или могат да бъдат насърчавани чрез представяне на петиция до главния съвет<sup>85</sup>.

### **Качество на административната дейност**

#### ***Добра практика– въвеждане на стандарти за предоставяне на социален патронаж***

При разработването на тези стандарти градският съвет на Честър се е ръководил от следните принципи:

- Стандартите да са лесни за употреба, фокусирани върху клиентите и измерими;
- Ясно да посочват как персоналят трябва да се държи при работата с клиенти;
- Поставяне на цели за изпълнение, които могат да се преглеждат редовно;
- Съобразяване със законодателството, добри практики и националните стандарти;

<sup>85</sup> Пълният текст на закона уреждащ правилата за управление може да бъде намерен на интернет страницата на институцията: Local Government and Public Involvement in Health Act 2007.

- Служителите да са оборудвани за предоставяне на услуги, като се отчитат равенство и разнообразие, така че:
  - Да може да се уреди писмен / устен превод, когато се използват езици, различни от английски;
  - Клиентите със сетивни увреждания да могат да бъдат подпомагани чрез избраната от тях среда, брайлово писмо или жестомимичен език
  - На клиентите с когнитивни увреждания ще се предлагат ясни и прости съвети и инструкции.
- С цел гарантиране спазването на стандартите Градският съвет:
- Редовно взема обратна връзка за обслужването на клиентите;
  - Използва тази обратна връзка, за да помогне за оформянето на услугите, които доставя;
  - Уверява се, че само обучен и компетентен персонал предоставя конкретните услуги;
  - Уверява се, че всички служители са обучени в грижа за клиента.

Въвеждането на стандартите за социален патронаж, с грижа за всички целеви групи клиенти е практика, която не съществува в изследваните български общини. Тази практика би могла сравнително лесно да се въведе, с което значително да се подобри качеството на предоставяните социални услуги.

### **Комуникация с гражданите**

В Честър са въведени и общи принципи за третиране на запитвания. Те включват стандарти за приемане на запитвания по телефон, гласова поща, контакт лице-в-лице, писмена комуникация, както и визити по домовете на клиентите. Основен показател е решаването на 80% от запитванията в първата точка на контакт с администрацията. В случаи на работа с незрящи клиенти администрацията е длъжна да предостави писмена комуникация, използвайки брайловата азбука.

### **Откритост в управлението**

Концепцията “отворени данни“ /open data/ се отнася за по-голяма прозрачност и за споделяне на информацията, която съхраняваме с по-широката общественост. Идеята е да се позволи на гражданите да използват информацията, както им е удобно. За да се постигне тази цел, данните трябва да бъдат в отворени и валидни за машинно четене формати, които могат лесно да бъдат използвани повторно.

Градският съвет на Честър е съдал OpenData интернет сайт, за да:

- Предостави на онлайн разположение данните, които се съхраняват в общината (освен ако не са частни или чувствителни);
- Насърчи жителите, бизнеса и други заинтересовани страни да използват данните за разработване на приложения, хакове и приставки;
- Увеличи прозрачността и отчетността.

Основен приоритет на Съвета е възможно най-бързият онлайн достъп до данни. Това означава, че тези страници са в продължаващо развитие и всички жители се насърчават да дават обратна връзка по отношение на какво може да се подобри и най-важното, какви други данни биха искали да видят на разположение. За коментари и предложения е създаден нарочен имейл адрес<sup>86</sup>. В подкрепа на ангажимента за прозрачност, включване и иновации, Градският съвет се стреми да направи колкото се може повече данни свободни за достъп в различни формати. Създаден е т. нар. Магазин за отворени данни/Open data store/ , където е осигурен свободен достъп до съществуващите масиви от данни.

### **Иновации за по-ефективно управление**

#### **Достъп до интернет услуги**

- Градският съвет предоставя достъп до интернет услуги 24/7, 365 дни в годината.
- Услугите, предоставени по електронен път, са леснодостъпни и ясни.
- Когато е възможно, клиентите се насочват към самообслужване.

<sup>86</sup> onlineservices@cheshirewestandchester.gov.uk.

- Всяка дирекция е отговорна за това нейните услуги да са точно и ясно представени в интернет и средствата за самообслужване да дават същия резултат като другите методи на работа с клиентите.

Целта на Съвета е всички оплаквания, жалби и проблеми на гражданите да бъдат решени възможно най-бързо и **неформално**, където е възможно. Създадена е възможност за контакти с градските власти по няколко начина, включително и чрез мобилно приложение – iConnectKiosks.

### *Граждански панел и други форми на обратна връзка от страна на гражданите*

Гражданският панел представлява група от местни жители, които са съгласни да участват в изследвания и консултации със Съвета на регулярна основа. Обикновено хората са избрани на случаен принцип и поканени да участват. Членовете на панела могат да попълват въпросници, да присъстват на дискуссионни групи и да участват в различни събития. Обсъжданите теми варират, но обикновено се въртят около местните проблеми и обществените услуги. Освен чрез панелите, гражданите могат да изразяват мнението си и чрез страницата за консултации на Градския съвет/consultation page<sup>87/</sup>. Социалните мрежи също са добра платформа за контакт с местните власти. Съветът има профили във Facebook, twitter, google+.

### **Основни изводи**

Градският съвет на Честър се отличава с примера си в практиките за добро управление, свързани със социалния патронаж. Създадените стандарти в това отношение се явяват гаранция и основа за провеждането на добра социална политика, свързана с групи в неравностойно положение и тяхното включване. Градският съвет, подобно на останалите прегледани институции, набляга върху качеството на предлаганите административни услуги. Това отново, подобно на политиката по отношение на социалния патронаж, се базира на приети единни стандарти и принципи за обслужване на потребителите. Създаденият *open data* портал е едно от широко използваните решения за прилагане на основни принципи на доброто управление. Не широко разпространена, но исторически обусловена за Великобритания добра практика, е създаденият граждански панел. Това е ефективен и гъвкав инструмент по отношение на принципа на отзивчивост, като един от определящите доброто управление. Целите и задачите на гражданския панел могат да определят неговата големина, честота, начин на работа и всички останали параметри, свързани с неговото функциониране. В този смисъл, инструментът, въпреки че на пръв поглед изглежда тромав и енергоемък, може да бъде нагаждан в зависимост от типа институция, както и в зависимост от целите и задачите на дадената институция и би могъл да бъде използван и за целите на дейността на общините в България.

### *Община Черношице, Чешка република*

Черношице е град в Чехия, регион Централна Бохемия. Той е разположен на югозапад от Прага. Има 6400 жители, чиято средна възраст е 39.4 (ХСС–2005 г.). От 2003 г. насам, Черношице е община с разширени компетенции<sup>88</sup>. Въпреки че е относително малка община, в Черношице са създадени някои добри практики в управлението, особено по отношение информирането на гражданите и обслужването на едно гише.

### **Откритост в управлението**

В Чешката република всяка община, като единица на местно управление, е правно задължена да издава информационен бюлетин. От 1 януари 2006 г. има влязла в сила административна процедура, която налага информационните бюлетини да се поддържат в интернет. Законодателните мерки, отнасящи се до задължителното публикуване на данни,

<sup>87</sup> Вж. <http://www.cheshirewestandchester.gov.uk/your%20council/consultations%20and%20petitions/council%20consultations.aspx>.

<sup>88</sup> Вж <http://www.mestocernosice.cz>.

електронни регистри, електронни информационни табла и т.н., са допринесли за определена стандартизация в тази област. Естеството на документите, които община Черношице публикува на интернет страницата си, е различно. Част от тях са официални съобщения, като например: обявления, протоколи от заседанията на Общинския съвет и т.н., или допълнителна информация, която може да служи на гражданите. На своя интернет сайт Общината дава гласност и на териториалните планове. Друг важен аспект на информационни услуги е наличието на документи и информация за проекти за развитие. Община Черношице издава на месечна база Информационен лист, който отразява събитията, случили се на територията ѝ през изминалия месец<sup>89</sup>. Община Черношице осигурява прозрачност на дейността си, публикувайки отчети и финансови данни на годишна база<sup>90</sup>.

### **Административно обслужване**

Това, което отличава Черношице от много общини в Чехия, са дискуссионните форуми, организирани от общината чрез интернет сайта ѝ. Докато нивото на информация на електронното правителство е еднопосочен поток от информация, тук нивото на комуникация предполага двупосочен поток от информация в диалогов режим. Основният инструмент е електронният регистър. Запитванията се сортират в няколко секции. Всяка секция е разделена на няколко теми, като с най-голям брой теми е секция „Въпроси към представителите“. Форумът е активно използван от гражданите. Недостатък на този метод на комуникация е, че на запитванията, изпратени към общинската власт и отговорите на тях са видими само за питащия и не са достъпни за други жители на общината.

### **Качество на административната дейност**

Много широко разпространена форма на събиране на информация за вижданията на гражданите за подобряване на местните публични дейности са анкетите. Анкетите могат да бъдат намерени доста често на общинския сайт. За представители на общината, това е доста лесен начин да се запознаят с мнението на гражданите. Слабостта на анкетите е липсата на представителност, тъй като на практика всеки, който посети сайта на общината има възможност да гласува. От друга страна, чрез интересно формулирани въпроси, анкетите могат да допринесат за активизиране на обществения живот в общината, привличане на хората да посещават културни събития или за разпространение на новини.

### **Иновации за по-ефективно управление**

При разглеждане кои от иновациите биха подобрили интернет страницата на общината, тя търси обратна връзка от своите граждани. В тази връзка Общината организира виртуално посещение в офисите си чрез интернет. Жителите на град Черношице имат тази услуга, достъпна на интернет страницата на общината, а през 2011 г. общината печели конкурса GoldenCrest за най-добра онлайн услуга (Cernosice, 2011 г.). Община Черношице е една от общините в Чехия, приела модела на работа CzechPOINT. Това е по своята същност работа на „**На едно гише**“. Въведена е през 2007 г., гражданите имат достъп до: имотния регистър, кадастралния план, търговския регистър на общината, списъка с одобрени доставчици на общината, регистъра по несъстоятелност и др. Целта е в рамките на определеното работно време гражданите да получат бърз и лесен достъп до желаната от тях информация.

### **Основни изводи**

Нов, модерен инструмент за обратна връзка с гражданите на общината са създадените интернет форуми по различни теми. Това е изключително евтин и, от друга страна, ефективен инструмент за институцията. Гражданското присъствие е много силно изявено чрез този

<sup>89</sup> Вж. [http://www.mestocernosice.cz/e\\_download.php?file=data/editor/121cs\\_151.pdf&original=15\\_01\\_Cernosicke\\_listy\\_web.pdf](http://www.mestocernosice.cz/e_download.php?file=data/editor/121cs_151.pdf&original=15_01_Cernosicke_listy_web.pdf).

<sup>90</sup> Вж. <http://monitor.statnipokladna.cz/en/2014/obce/detail/00241121>.

инструмент и дава възможност както за обратна връзка за институцията, така и за ефективен начин за обмяна в повечето случаи, на практическа информация между гражданите в общността.

### ***Градски съвет Бирмингам, Великобритания***

В последните няколко години Бирмингам традиционно присъства в списъка с добре управляваните градове в Европа. Въпреки че практиките на града са обсъждани многократно, за целите на настоящия анализ отново ще разгледаме някои иновативни дейности на Градския съвет.

#### **Откритост в управлението**

Задължително изискване за органите на местното управление е да имат функция за вътрешен одит. Бирмингам предоставя тази услуга чрез служба, наречена „Бирмингам одит“, и работи в рамките на регулаторната рамка, която се състои от законодателството, други задължителни изисквания и професионални стандарти, вкл. Закона за защита на личните данни, Закона за свободата на информацията и др. Службата за вътрешен одит на Съвета има за цел да допринесе за постигането на най-високи стандарти на корпоративно управление, публична отчетност и прозрачност в дейността на Съвета. Всяка година се изготвя Работна програма за предоставяне на независимо мнение относно адекватността и ефективността на системите за вътрешен контрол. След приключването на тази дейност се прави отчет, който е част от Годишния отчет за управлението на Съвета. „Бирмингам одит“ е обект на стандартите ISO9001:2008 и ISO 27001:2013. С цел гарантиране на добро управление Градският съвет на Бирмингам е приел някои конкретни политики.

#### ***Политики и процедури за подаване на сигнали***

Политиката за подаване на сигнали/ Whistleblowingpolicy<sup>91</sup> е приета с цел да се помогне на гражданите, които имат опасения за злодеяние в Съвета, напр. неправомерно поведение, финансови нарушения или опасности за обществеността или за околната среда да подадат съответен сигнал.

#### ***Политика за управление на риска***

Политика за управление на риска очертава подхода на Съвета за управление на риска. Политиката подкрепя дългосрочната визия на Съвета за Бирмингам. Документите се преглеждат всяка година и актуализациите са одобрени от Одитния комитет. Ефективното управление на риска помага за постигане на стратегическите цели, заложи в Плана на Съвета.

#### ***Политика за борба с измамите и корупцията***

„Бирмингам одит“ има стъпаловиден подход за предотвратяване, откриване и възпиране на измами. Работата по прилагане и насърчаване на тази политика се отчита ежегодно пред Одитния комитет на Съвета.

#### ***Предотвратяване на измами***

Проверката за измами ангажира значителна част от работата на отдела за борба с измамите. Следователите се занимават с всички съмнения за измама. Има добре установени процедури и насочващи материали, за да се очертае какво представлява измама, как това се случва, както и примери на поведение или показатели, които могат да подсказват измами.

#### **Административно обслужване**

Начинът, по който се управлява Бирмингам е бенчмарк за управление на общини. Публичните услуги и гражданското лидерство предоставят жизненоважна основа за успеха на икономиката на града, на всяка общност и на всеки отделен гражданин. Локалните общ-

<sup>91</sup> Виж <http://www.birmingham.gov.uk/cs/Satellite/concerned?packedargs=website%3D4&rendermode=live>.

ности имат амбиции за бъдещето си, с които Съветът се съобразява и се стреми да поддържа. В рамките на тези различни местни идеи и инициативи се поддържа разнообразието на мнения и потребности. Именно тези различия трябва да бъдат отразени в дизайна *услуги, доставяни от града*. Градският съвет иска да се насърчат иновациите, предприемачеството и предприемаческия дух в местните жители, отдалечавайки се от подхода “от горе на долу”, да се създаде среда, в която общностите и индивидите могат да просперираат и да имат по-голямо влияние върху собственото си място в обществото<sup>92</sup>. С цел гарантиране на постигането на тези приоритети е въведен **местен кодекс на управление**. Целта на този кодекс е да осигури прост документ с хипер връзки до съответните документи, свързани с управлението, които вече са на разположение безплатно на уебсайта на Съвета<sup>93</sup>.

### **Качество на административната дейност**

Съветът се ангажира да прилага основните принципи, изложени в рамката на SOLACE/CIPFA за добро управление (2007). Градският съвет е разработил и приел местния кодекс за корпоративно управление, който отразява основните компоненти, както е посочено в CIPFA/SOLACE, рамката за корпоративно управление в местната власт. Всички добри инициативи, както и проблемите на града се комуникират с гражданите по много структуриран начин. Създадени са подсайтове, където може да се намери полезна информация по всички теми, засягащи обществото. Например:

- [www.birminghamadvice.services.org.uk/service-directory](http://www.birminghamadvice.services.org.uk/service-directory) – директория на услугите, предоставяни от общината/ настаняване, социални грижи, имигранти и т.н./
- [www.birminghamhousingoptions.org.uk](http://www.birminghamhousingoptions.org.uk) – специален сайт, свързан с настаняването в общински жилища.
- [www.birmingham.gov.uk/welfare-reform](http://www.birmingham.gov.uk/welfare-reform) – всичко, свързано със социалното подпомагане.
- В случай, че гражданите не успеят да решат казусите си онлайн, на разположение е Общински център за обслужване на клиенти/ Customer Service Centre/<sup>94</sup>.

### **Иновации за по-ефективно управление**

Градският съвет на Бирмингам непрекъснато работи за създаването на възможности, които целят осъществяване на конкретни стъпки за трансформация на общинската структура и предоставяните от нея услуги, за оптимизиране на административната дейност и намаляване на разходите за нея средства. За постигането на този амбициозен план Общинският съвет работи и в партньорство с компанията за професионални услуги Capita по т.нар. „Service Birmingham“ – инициатива, чрез която се повишава поетапно ефективността на работата на администрацията посредством въвеждането на технологии за информационни комуникации и обучение на персонала. Комплексно решение за интегриран подход към настоящите и бъдещите предприемачи на територията на Бирмингам предлага бизнес центърът „BusinessHubModel“, в който ключови експерти от общински предприятия предоставят професионална експертиза и консултации в сферата на маркетинга, финансите, стратегическото развитие.

### **Бизнес развитие и иновации**

Екипът за бизнес развитие и иновации е част от Birmingham Business Hub, който обединява ключови стратегически организации от целия град, за да се образува услуга “на едно гише” за бизнеса. Доставят редица ключови проекти в подкрепа на бизнеса – Програмна поддръжка на бизнеса за стимулиране на иновациите; помощ, за да комерсиализират нови продукти и услуги или разработване на иновационно управление на процесите чрез набор от дейности. Екипът предлага:

<sup>92</sup> Виж [https://www.birminghambeheard.org.uk/place/community-governance-review/user\\_uploads/community\\_governancepaper2\\_v3.pdf](https://www.birminghambeheard.org.uk/place/community-governance-review/user_uploads/community_governancepaper2_v3.pdf).

<sup>93</sup> Виж <http://www.birmingham.gov.uk/governance>.

<sup>94</sup> Вж. <http://www.birmingham.gov.uk/cs/Satellite?c=Page&childpagename=Neighbourhood-Advice%2FPageLayout&cid=1223491833416&pagename=BCC%2FCommon%2FWrapper%2FInlineWrapper>.



- Иновационни брокери, които се ангажират с промотиране на концепцията за иновации и с предоставяне на информация и знания, за да се превърнат иновациите в готови продукти и услуги;
- Иновационни събития, които се организират специално за местния бизнес, за да могат да се обменят идеи;
- Услуга по иновационен мениджмънт – представлява подобряване и развитие на иновационния капацитет на компаниите чрез премахване на културни, организационни и др. бариери;
- Иновационни съветници, които помагат на бизнеса да формулира възможности за иновации;
- Прилагане на иновациите – осигуряване на помощ за компаниите в процеса на прилагане на иновативните решения;
- Иновационни грантове – грантове до £2,000 (с 50% съфинансиране от страна на бизнеса) се предоставят за подпомагане на първоначалното приложение на иновативната практика.

Информация за тези услуги може да се получи и чрез мобилното приложение на Birmingham Business Hub.

### **Фонд „Работещи квартали“**

Фондът „работещи квартали“ (WNF) е сформиран с цел да помогне за справяне с безработицата и ниските нива на умения на гражданите, живеещи в райони с висока бедност. Сума от общо £ 114 милиона е разпределена в града за 4 години. Този фонд се управлява от стратегическото партньорство между града и фондация VeBirmingham чрез редица подсистемни партньорства, които осъществяват конкретни проекти.

### **Програма за модернизация на уличното осветление**

Бирмингам участва в голямата LED програма на Великобритания за инсталация на улично осветление, свързана с въвеждането на система за контрол и управление на осветлението. Това ще помогне на града да постигне желаната ефикасност на светодиодното осветление и да посрещне задълженията си в международните споразумения за намаляване на въглеродния диоксид.

### **Цифрова библиотека**

На интернет сайта на Градския съвет е създадено приложение „Цифрова библиотека“. Всеки гражданин, който има карта за градската библиотека, има достъп и до електронните услуги на библиотеката. Онлайн каталогът съдържа всички заглавия, налични в библиотеката, както и личното досие на всеки гражданин. Достъпът до личната информация става чрез специален личен код.

### **Инициатива „Велосипедна революция“**

Визията на Градския съвет е колоезденето да стане ежедневен начин за пътуване в Бирмингам през следващите 20 години. Предвижда се 5% от всички пътувания в града да стават с велосипед до 2023 г. и да се удвоят отново до 10% през 2033 г. Това ще помогне на града да стане по-здрав, по-зелен, по-безопасен и по-малко натоварен. Проектът започва с подобряване на съоръжения за колоездене в рамките на 20 минути път с велосипед от центъра на Бирмингам, с 95 километра подобрения на съществуващите маршрути и изграждане на 115 километра нови велосипедни маршрути. Този проект се подкрепя от програмата BigBirminghamBikes<sup>95</sup>, чрез която се предоставят безплатни велосипеди на гражданите. Осигуряват се и обучения по колоездене в компаниите, училищата и различните общности. Има и местно състезание по колоездене. На интернет страницата на Градския съвет и чрез мобилното приложение BirminghamCycleRewardsapp може да се следи развитието на проекта. Екипът, работещ по този проект, може да бъде контактен и чрез твитър @BhamCityCouncil и фейсбук BirminghamCycleRevolutiononFacebook.

<sup>95</sup> Виж <http://www.birmingham.gov.uk/bbb>.

## **Основни изводи**

По отношение на проследяване на работните процеси, Градският съвет е предприел широкообхватен подход за проследяване на изпълнението на дейностите и съответно възможността за вземане на адекватни управленски мерки. Води се политика за управление на риска, както и цялостна одитна политика. Често управлението на риска е свързвано с чисто финансови институции, докато институции, управляващи собствени средства (каквато се явява общината) рядко имат собствена публично оповестена подобна политика. Съчетанието на двете политики – одит и управление на риска, дава възможност за измерване на адекватността на действията на администрацията в рамките на работните процеси.

### ***Община Лион, Франция***

Голямата лионска община, представляваща 55 града, включително Лион, е създадена през 1966 г., за да отговори на специфичните нужди на големия град. Лион е един от трите френски градове, които са с обособен модел на местното управление, определен чрез законодателство, прието през 1983 г. То предвижда избор на съветници, фокусирани върху местната общност и по-малък стратегически съвет за града като цяло. Силна отчетност на ниво град и област е част от този модел. Населението на града Лион е около 490 000, а това на целия регион е 1,3 милиона души. Градът има девет района с различни размери и с население, вариращо от 28 000 до 98 000. Прилагат се общоградски изборни и управленски механизми. Община Лион се управлява от общинския съвет със 155 избрани членове и един кмет, избран от този съвет. Общинският съвет се избира на базата на номинации от общинските събрания на районите на града. Всеки район има Общински съвет с 13–36 съветници. Изборите са базирани на партийни листи с гаранция от 50% от местата в спечелилата страна и останалите места, разпределени на пропорционална основа. Това гарантира, че спечелилата страна има достатъчно мнозинство. Всяко събрание избира кмет да представлява района. От 2014 г. насам, всяка партия във всеки район назначава съветници, които представляват гражданите на района в общото събрание на града. Местата са разпределени на база броя на населението им. Като цяло, общото събрание се състои от 155 съветници и от 58 кметства в лионския район.

### **Административно обслужване**

Районните общински съвети разполагат с делегирани бюджети от града Лион. Те не могат да увеличават данъците. Всеки район има сграда на кметството, която осигурява видимо физическо присъствие в района. Тя осигурява място за общинските заседания и е първата точка на контакт за запитвания, свързани с обществените услуги. Тя осигурява много ясно представителство на държавната администрация с официална отговорност за издаването на нови паспорти и регистрация на раждания, смърт и брак. Районните съвети имат роля в следните области на услуги: грижи за деца и детски градини, спортни центрове и местни паркове, заетост и съвети за обучение, предоставяне на социални грижи, общественото здраве и безопасност, разпределение на социални жилища, планиране на капиталови проекти и развитие, както и държавната администрация във връзка с паспорт и други задължения. Освен това те имат отговорност за подпомагане на съседски групи, което може да бъде както формално, така и неформално (например, „Comites d'interets locaux“ и „Conseils de Quartiers“). В Лион е създадена програма за обучение, наречена „Граждански университет“ за жителите, които са членове на местните Conseil de Quartier. Целта е да се подкрепи и развие капацитетът на членовете, да разберат по-добре какви са функциите на града, основните елементи от развитието на града, мероприятията, които се провеждат, да се срещнат с някои от основните заинтересовани страни в града, както и да работят в мрежа с членове на Conseils de Quartiers в други части на града. На официалната страница на Лион е предоставено огромно количество информация, отнасяща се до всички дейности, които се извършват от общинския и районните съвети. Специално внимание е отделено на развитието на бизнеса и привличането на инвеститори към региона<sup>96</sup>.

<sup>96</sup> Виж <http://www.business.greaterlyon.com/home.1.0.html?L=1>.

## Качество на административното обслужване

Община Лион предоставя информация за инвестиране в: бизнес имоти, търговска дейност, хотелиерство, изследователска дейност, кино и др. Предоставя услуги за развитие или създаване на фирма, възможност и за закупуване на недвижими имоти, осъществяване на търговски операции и др. Лион поддържа различни икономически мрежи: клъстери за конкурентоспособност, посланици ONLYLYON, летищни клубове. Общината осигурява всички необходими ресурси на бизнеса, за да бъде информиран по отношение на икономическото развитие на населените места. На бизнес сайта на общината има практическа информация като: икономически новини, RSS новини, непрекъснат поток от новини, публикации, видео и др. Община Лион укрепва своите политики за икономическо развитие чрез стратегията „Интелигентен град“.

### *Идеята на „Интелигентен град“*

Стратегията за умния град е изградена около 4 основни идеи:

- Отчитането на екологичните предизвикателства и енергийните ограничения;
- Основните действащи лица, работещи като мрежа – местни власти, гражданите и бизнеса;
- Преминаване от собственост към ползване – участие на потребителите в разработването на продукти и услуги;
- Включването на нови технологии (информационни и комуникационни, роботиката, интелигентните транспортни системи и т.н.), за да:
  - се улесни работата в мрежа;
  - се насърчат промените в използването на енергията;
  - се подкрепи и насърчи промяната в поведението и начина на ползване на модели.

## Иновации за по-ефективно управление

Лион предлага на предприятията набор от услуги и е въвела подходящи условия за иновации на цялата територия на общината. Благодарение на услугите за бизнеса и динамиката, която вече се разпространява, Лион, с подкрепата на компанията Aderly, вече помага на фирми, работещи по умни идеи и приканва целия бизнес да се присъедини към това движение напред. Създадена е **платформа за отворени данни**, която предоставя публично информация. Тя предлага широка гама от некласифицирани данни, публикувани от община Лион. Например, изцяло въз основа на открити източници, могат да се правят изследвания, разкриване и визуализиране на наличните географски данни.

В Лион работи т. нар. **Експериментална клетка**, която подкрепя бизнеса и тези, които работят върху разработването на иновативни проекти чрез улесняване на изследователската дейност и провеждане на изпити в района на Голям Лион. Този орган не е в състояние да финансира проекти, но прави възможно пълното тестване в района и предоставя, при определени условия, специфични данни.

В подкрепа на инициативите на бизнеса и гражданите Лион предлага и пълна гама от специализирани и **споделени работни пространства** и помещения<sup>97</sup>.

На големите компании, които определят икономиката на региона се предоставят и специални услуги с две основни цели:

- Да се запознаят с техните очаквания и потребности и да ги посрещнат възможно най-ефективно и възможно най-бързо;
- В стратегически диалог с тези фирми да се увеличи тяхното участие в региона и в големите проекти за развитие на градската среда.

### *Дигиталният сектор в Лион*

Лион предлага на гражданите си възможности за дигитални забавления, иновативно използване на технологии и т.н. Чрез специална платформа за електронни услуги Lionendirect

<sup>97</sup> Вж. <http://www.business.greaterlyon.com>.

гражданите имат достъп до общински услуги в следните области: участие в демократичното управление; квартални съвети/Conseils de quartier/; работа; околна среда и безопасност; изборите; семейство; бизнес; туризъм и отдих; транспорт – автомагистрала; планиране на градската среда; училищен живот.<sup>98</sup>

### **Основни изводи**

В случая на община Лион и политиката ѝ за добро управление, става дума за цялостна общинска стратегия, свързана с нейното развитие. „Интелигентният град“ има както инфраструктурна и бизнес насоченост, така и решения във връзка с околната среда и енергийната ефективност на обществото. В случая става дума за много ясно определяне на фокуса на политиките по отношение на доброто управление. Прилаганите принципи и елементи са тясно свързани със съществуващите нужди на общината и рамките на техния контекст, в който е изградена и самата политика за развитие „Интелигентният град“. Общината също така е изградила електронна система за предоставяне на услуги, която за разлика от други сходни системи включва и възможностите за иновативно ползване на технологии, забавления и други. Тези възможности обръщат погледа на общината както към по-младото поколение, въвличайки го в ангажимент към общността, така и дава възможност за цялостно развитие на обществото в посока на модерното съвременно технологично общество.

### ***Община Берлин, Германия***

Градът Берлин е с население от около 3,4 милиона души и е част от област Бранденбург. Има 12 района с население, вариращо от 220 000 до 370 000. Берлин е федерална община. Градската администрация се управлява от градски парламент, съставен от 149 избрани членове. Кметът на града е избран с мнозинство в парламента. След това той номинира осем сенатори. Двама от тези сенатори той номинира като заместник-кметове. Сенатът представлява изпълнителната власт и отговаря за управлението на администрацията. Избраните членове в градския парламент не могат да са членове на районните съвети, които се избират поотделно. Районният съвет, от своя страна, избира свой изпълнителен съвет, състоящ се от четирима съветници и районен кмет. Берлин се намира в рамките на Бранденбург, който остава отделна федерална община след неуспешен опит за сливане на района с града през 1990 г. Остават значителни проблеми с работата „през граници“ тъй като разпределението на потреблението на услуги и приходите от данъци не винаги е добре съгласувано.

### **Административно обслужване**

След обединението на Германия и Берлин през 1990 г. град Берлин се състои от 23 района (12 области в бившия Западен Берлин и 11 области в бившия Източен Берлин). Поради значителен натиск върху бюджета за намаляване на разходите тези 23 района са слети до 12. Целта е да се създадат райони със сходно население (между 250 000 и 300 000 жители). Именно този размер се оценява като оптимален за икономично и ефективно предоставяне на услуги на жителите. Той е разглеждан като достатъчно голям, за да се възползва от икономии от мащаба и достатъчно малък, за да може да се отговори на нуждите на населението. Слива-

---

<sup>98</sup> Специфичен пример: Поставяне на 6 хиляди сензора за наблюдение на качеството на питейната вода – Лион като един от най-големите и икономически най-оживените райони във Франция заедно с компанията Veolia прилага авангардни технологични иновации. В Лион, Veolia работи върху постигането на най-съвременни технологични иновации за управление на данни за проследяване качество на водата. Водоснабдителната мрежа е оборудвана с повече от 6000 сензори, които следят качеството на водата и откриват течове в реално време. Милиони парчета от данни се записват и изпращат на интегриран оперативен център, където те се анализират в реално време и веднага се използват за извършване на работа по инфраструктурата, в пряка полза на потребителите. Клиентите могат да следят използването на вода онлайн и да получават сигнал, ако тяхното потребление нараства над нормални нива. В много студено време потребителите получават сигнали за рисковете от студа, така че те да могат да предприемат подходящи мерки.

нето е болезнен и сложен процес, който включва промени както в инфраструктурата (персонал и дълготрайни активи), така и в работната култура. Кметовете на 12-те районни съвета се срещат редовно, най-малко веднъж месечно. Тези срещи се председателстват от кмета на Берлин. Членовете на Сената могат да вземат участие в тези срещи. Съветът на кметовете (Rat der Buergermeister) може да коментира административни и правни въпроси преди Сенатът да вземе окончателно решение. Те могат също така да предлагат определени действия за Сената и да правят директни предложения за закони или разпоредби.

### **Качество на административната дейност**

На районно ниво, районните съвети имат ограничена автономия. Правомощията им са ограничени и са наблюдавани от Сената. Кварталите нямат данъчни правомощия и действат в рамките на бюджета, който е делегиран от градския парламент. Парламентът също е отговорен за одобряването на бюджета на областта. Услугите, надзиравани по райони, често заедно със Сената, включват: училища и допълнително образование; здраве (обществено здраве, психично здраве, стоматология и социални грижи); регулаторни услуги (безопасност на храните, трафик, търговия), екологични услуги (улично почистване, паркове, гробища, строителство и детски площадки), планиране и развитие, културни услуги, демократични услуги и социална подкрепа/ползи. Всички тези услуги се предоставят по електронен път чрез портала <http://service.berlin.de/>. Достъпът е ограничен само за регистрирани потребители на услугите. Административната структурна реформа в допълнение допринася за увеличаване на межкултурната откритост, като целта е да се създаде една администрация, която е „приятел“ на гражданите, прозрачна и икономична и самата тя гледаща на себе си като на **модерен доставчик на услуги**. В момента се провеждат дискусии, за да се определят кои процеси и задачи трябва да бъдат приватизирани и кои трябва да продължат да бъдат под контрола на държавата. Модернизация на двете процедури и оборудването, използвано от съдебната система в Берлин, също е в ход.

### **Иновации за по-ефективно управление**

Берлин все още не е завършил структурната промяна, която ще го направи център за технологии вместо традиционен индустриален град. Изгодните условия, обаче, включително и съвременни комуникационни мрежи (като оптична кабелна мрежа с размери повече от 170 000 км) и непосредствената близост до много различни образователни институции в Европа, ускоряват този процес. В Берлин се намира един от най-модерните центрове за научни изследвания и технологични паркове в Европа – Adlershof. Както в национален така и в международен контекст, Берлин има отговорност да засили социалното сближаване и да се разработят перспективи за бъдещето. Като мултикултурен град Берлин взема активно участие в процеса Agenda 21. На конференция на ООН в Рио де Жанейро през 1992 г., 173 страни се споразумяха за „План за действие за 21-ви век“: тя призовава малките и големите градове да започнат дискусии с обществеността и след това да съставят собствени „Местен план 21“, отразяващ споразумение с Общността. Значителни нови елементи в управлението на града включват укрепване на изпълними основни права и задължения към националните цели (като правото на заетост, образование, както и на подходящо жилище). Опазване на околната среда и защитата на неприкосновеността на личния живот са също нови конституционни въпроси. Гражданското участие е засилено с **инструменти на пряката демокрация като популярните инициативи, подписки и референдуми**. Конституционният съд на Берлин следи спазването на конституцията. Взети са мерки за предоставяне на адекватна информация на гражданите. Прави впечатление, че информацията на сайта на града е налична на осем езика – немски, английски, френски, италиански, китайски, руски, полски и турски. По този начин се посрещат нуждите на най-големите групи, живеещи в града. Информация по административни и политически въпроси може да се намери на интернет сайта на институцията<sup>99</sup>.

<sup>99</sup> Виж <http://www.berlin.de/rubrik/politik-und-verwaltung/>.

## *Електронно правителство*

Публичният сектор в Берлин се опитва да предостави услуги на гражданите с помощта на новите медии, да направи администрацията по-ефективна и по-приятелска. Електронното правителство тук включва електронна администрация и е-демокрация. Генералният план за електронно правителство е приет през август 2002 г. и сочи пътя към постигане на модерна, ефективна и ориентирана към клиента администрация. Интернет сайтът „Bürger Aktiv Berlin“ стартира през декември 2003 г. и представлява интернет платформа на Берлин, предлагаща на жителите на града широка трибуна, подпомагане на процеса на изразяване на мнение и организиране на участието на гражданите в управлението – Service-Portal<sup>100</sup>.

## *Градски инициативи*

Експерти в областта на хуманитарните науки в Берлин продължават да разграничават града като водещ център на преподаватели и научни изследвания и като град на инициативата. В информационното общество, знанието е предпоставка за отговорно политическо действие и за появата на нови перспективи. Ангажимент за общото благо и концепцията за отворен, социално справедлив и екологично привлекателен град с подкрепата на гражданското общество са два от водещите принципа за бъдещо развитие на Берлин. Целта тук е да се привлекат възможно най-много групи по интереси, като се създадат „локални партньорства.“ Така се промотира участието на всички заинтересовани страни. Този интегрален подход означава също така градът да продължава да събира Изтока и Запада заедно, да се създава диалог между немската и не-немската част от населението и да се вдъхва чувство на солидарност между млади и стари. Федералното правителство на Берлин поддържа своя избор като изгражда различни детски площадки, зелени площи, спортни съоръжения, особено в райони, които са в процес на обновяване и възстановяване. Приета е програма „Социален град“, чрез която се поддържа развитието на градските райони<sup>101</sup>.

## *Програмата за социално-интегриран град*

Тя е признат пример за добра практика при възстановяване на квартали, водена от общността. Институционализирана на национално ниво, тя е в сила от 1999 г., експериментирайки с интегрирано участие в развитието на изостаналите градски зони. Уникалният и иновативен характер на програмата Quartiersmanagement се крие във факта, че чрез процес „отгоре-надолу“, Сенатът на Берлин улеснява процеса на участие „отдолу-нагоре“. „Социално интегриран град“ е програма, която започва в 17 района, определени от правителството на Берлин и райони на пилотната схема „Urban II“ на Европейския съюз. Тази добра практика се фокусира върху инициативата в Берлин да предоставят на всеки от 17-те района около 500 000 евро. Създава се т. нар. Фонд „Добро съседство“. Жителите са призовани да решат как да се използват парите. Единственото условие е, че фондът за добро съседство трябва да бъде използван за финансиране на проекти, които ще доведат до трайни подобрения в квартала. Фокусираме се върху този проект като добра практика за процедурите по създаване на локални мрежи и насърчаване на участието на гражданите във вземането на решения<sup>102</sup>. По подобие на тази програма в българските общини също би могла да се създаде програма за облагородяване на изостанали градски зони и квартали. Биха могли да се осигурят средства за създаване на фонд тип „Добро съседство“. Отличителна а-ла институционална структура, известна като Quartiersmanagementce (QM) е създадена във всеки избран квартал. Тя управлява пет вида фондове за добро съседство, като всеки покрива различен тип проекти и работи с прякото участие на жителите. Мениджърските екипи на Quartiers предоставят платформа за работа в мрежа и взаимодействие, позволяваща дискуссионни групи да обсъждат и идентифицират местните нужди, ценности и проблеми. Един

<sup>100</sup> Вж. <http://service.berlin.de/>.

<sup>101</sup> Вж. [http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/soziale\\_stadt\\_node.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/soziale_stadt_node.html).

<sup>102</sup> Вж. Neighborhood Management Introduction, Concept and Procedures, <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/download/introduction.pdf>

от най-очакваните ефекти от програмата е овластяването на гражданите, чрез сътрудничество и взаимна работа по проекти. Реализираните и финансирани в рамките на програмата проекти са свързани с образователни съоръжения, нови зелени площи, семейна подкрепа и насърчаване на местната икономика. Резултатите показват, че този подход, който се състои от осъществяването на местни проекти чрез използване енергията и идеите на жителите, може да бъде успешен в някои отношения и не толкова – в други. Възникналите въпроси се отнасят за ограниченията и предимствата на работата по райони за сметка на общоградския подход. За всички свои инициативи Берлин информира гражданите и гостите на града. Издава се и брошура „Берлин днес“ на няколко езика<sup>103</sup>.

### **Основни изводи**

Общината е добър пример за развитието на електронно правителство в рамките на общността. Самото електронно правителство има две направления – електронна администрация и е-демокрация. В широко използваното понятие за електронно правителство, по-често дискутираното и познато направление е това на електронната администрация. В случая, при второто направление, можем да говорим за акцент върху няколко допълнителни принципа на доброто управление, чрез по-скоро непреки, но ефективни информационни инструменти. Тези принципи са свързани с гражданското участие, отзивчивост, отвореност, етичност и върховенство на закона. Програмата на общината за социално интегриран град, която е свързана с развитието на изостаналите градски зони, е поредният пример за фокусно ориентирани политики по отношение на доброто управление в контекста на съществуващите условия на общността и обхвата и задачите на самата институция. Подходът при определяне на политиките в случая, за разлика от представения пример в Дания за дигитално управление, е обусловен от индивидуалната стратегия за развитие на общината.

### ***2.2.2. Проучване опыта на доброто управление в избрани общини в България***

#### ***Община Троян***



**Община Троян** е една от съставните общини на Област Ловеч. Град Троян е център на община от 21 селища с обща площ 893 кв. км. и население 36 хиляди жители. Намира се в Северен централен икономически район. Структурата на общинската администрация е: кмет, заместник кметове, специализирана и обща администрация, звено “вътрешен одит” и други спомагателни дейности<sup>104</sup>. Общинският съвет се състои от председател и общински съветници. Към него работят постоянни комисии. Той провежда ежемесечни заседания с видеозаписи, които могат да се намерят на интернет страницата му<sup>105</sup>. По този начин се постига прозрачност на дейността на съвета. На сайта още са публикувани протоколи от заседания, решения, годишни отчети и други документи.

### **Административно обслужване**

Община Троян взе участие във втората и третата процедура и получи отличие за Етикет за иновации и добро управление на местно ниво. Самото отличие е гарант за наличие на всички елементи на добро управление в дейността на общината. Община Троян е заложила в своята програма и си поставя следните три непосредствени цели:

- Гражданите да бъдат поставени в центъра на всички демократични институции и процеси;
- Общината постоянно да подобрява своето управление, в съответствие с 12-те принципа на добро управление на местно ниво.

<sup>103</sup> Вж. <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/berlin-informationen/publikationen/#heute>.

<sup>104</sup> Вж. <http://www.troyan.bg/administration/structure.html>.

<sup>105</sup> Вж. <http://obs.troyan.bg/videozapisi-obs>.

Община Троян поддържа постоянен диалог с гражданите по всички въпроси от обществено значение. Общината всъщност е осигурила разнообразни инструменти за търсене на мнението на обществото още от началото на процеса на вземане на решения. Община Троян се ръководи от принципа всеки гражданин по един или друг начин да има възможност да бъде участник в процеса на реализиране на местните политики и определено успява да постигне съгласие по различни теми и във всички сфери на общественото– политическия живот.

### **Иновации за по-ефективно управление**

Общински солидарен фонд за подпомагане лечението на граждани

През месец март 2014 г., с решение на Общински съвет Троян, е учреден Общински солидарен фонд за подпомагане лечението на граждани от Община Троян. Целта при създаване на „Общински солидарен фонд за подпомагане лечението на граждани от община Троян“ е финансово подпомагане лечението на граждани, с постоянен и/или настоящ адрес на територията на Община Троян за минимум 3 години, които не могат сами или с помощта на близките си, да осигурят необходимите им средства за лечение. Дейността на Общинския солидарен фонд за подпомагане лечението на граждани от община Троян се извършва от петчленна Комисия, в състава на която могат да участват: общински съветници, представители на неправителствени организации, медици или други лица, избрани от Общински съвет Троян. Средствата в Общинския солидарен фонд за подпомагане лечението на граждани от Община Троян се осигуряват от:

- Бюджета на Община Троян, всяка календарна година, в размер определен от Общинския съвет;
- Дарители и благотворителни кампании;
- Отчисления от възнаграждения на работници и служители, проявили солидарност към здравните проблемите на гражданите.

Максималният размер на финансовите средства за лечение, отпуснати по реда на тази практика са 1500 лв. (хиляда и петстотин лева) за възрастни, 2000 лв. (две хиляди лева) за деца, а в изключителни случаи и повече, но след решение на Общинския съвет. При изразена воля на дарителя, сумите могат да бъдат по-високи от посочените, за което не е необходима санкция на Общински съвет Троян.

### ***Обществен форум за реализация на партньорски проекти в Община Троян***

Общественият форум, познат и прилаган в Швейцария, Германия, Франция и Англия, представлява модерирана дискусия по предварително подготвени конкретни теми. В нея участват представители на ключови сектори и групи от населението – общински съвети и администрация, неправителствени организации, бизнес, образователни и културни институции, активни граждани и др. Обществените форуми в Троян всяка година включват и разпределянето на общинския Фонд за проекти на граждани, граждански организации и неформални групи. Оригиналното и ценното в практиката на община Троян е начинът, по който проектите се подбират. Процесът е публичен, прозрачен и включва най-активните и обществено ангажирани организации и граждани. Всяка година след изтичането на срока за подаване на проектни предложения кметът на Троян отправя покана към гражданите за участие в обществения форум. Има критерии за участие, а брой на участниците няма – форумът е отворен за всички, които се интересуват и искат да допринесат за развитието на общината. Поканата е придружена от определените критерии за оценяване. Непосредствено преди провеждането на форума гражданите самостоятелно решават в коя тема ще се включат. В Троян **форум-форматът** като тип обществено обсъждане се прилага и в други области. След 2011 г. вследствие на форум дискусии, отново инициирани от кмета, се създават три консултативни съвета – по икономика, младежки политики и образование и култура. Консултативният съвет за младежки политики се регистрира като неправителствена организация. Създаден в началото на 2013 г., той включва близо 30 представители на училища, НПО, спортни клубове и други организации.



## Електронни услуги

Община Троян предоставя следните електронни услуги на гражданите на своята интернет страница<sup>106</sup>.

- Административни услуги;
- Услуги по устройството на територията;
- Общинска собственост;
- Местни данъци и такси.

## Комплексно административно обслужване

Общината прилага принципа на **комплексното административно обслужване**. При комплексното административно обслужване административната услуга се извършва без да е необходимо заявителят да предоставя информация или доказателствени средства, за които са налице данни, събирани или създавани от Община Троян, която е първичен администратор на данни, независимо дали тези данни се поддържат в електронна форма или на хартиен носител. Гражданите имат достъп и до публичния регистър на общината. С цел получаване на адекватна и навременна обратна връзка от гражданите на интернет страницата на община Троян е качена **анкетна карта за организацията на административното обслужване в Община Троян**. След попълване картата се изпраща на e-mail: [mail@troyan.bg](mailto:mail@troyan.bg).

## Оценка на институционалното изпълнение

Оценката на институционалното изпълнение се гарантира от получаването на Етикет за иновации и добро управление на местно ниво.

## Основни изводи

Една част от дейностите на община Троян, свързани с доброто управление са насочени към социални политики. Във връзка с това е създаден общински солидарен фонд за подпомагане лечението на граждани. Тази политика се отнася до принципа на добро управление за включване и приобщаване към общността. Общината прилага и политики, възприети като добри практики от други страни – обществения форум. Фактът, че възприемането на този инструмент и въвеждането му като част от политиките на общината работи, показва, че внимателния анализ и прилагането на инструменти с оглед на контекста на условията, в които работи дадена институция, сочи към оптималния подход по отношение на развиването на доброто управление у нас. Това не изключва, разбира се, достигането до собствени, индивидуални решения за развитието на доброто управление, към които иновативни решения води наличието на конкретни контекстуални условия. Общината, както почти всички български институции, включени в прегледа, също акцентира върху предоставянето върху административното обслужване, като предлага и определен набор от електронни услуги. В допълнение, като част от акцента върху тази сфера на дейност, общината прилага принципа на комплексното административно обслужване.

## Община Асеновград



**Община Асеновград** се намира в Южна България и е една от съставните общини на Област Пловдив. Общината е силно урбанизирана – 78 на сто от населението живеят в града и 22 на сто в селата. На територията на Общината има 29 броя села, очертава се тенденция към намаляване на селското население и обезлюдяване на селата. В Общината има много исторически паметници, църкви, манастири, природни забележителности, които могат да се използват за организиран туризъм. През 2014 г. след покана от Министерството на регионалното развитие и благоустройството за участие на Общината в Третата процедура по присъждане на Етикет за иновации и добро управление на местно ниво на Съвета на Европа, Община Асеновград приема 12-те принципа за добро управление.

<sup>106</sup> Виж <http://www.troyan.bg/elektronni-uslugi-na-obshtina-troyan.html>.

## **Административно обслужване**

Като част от политиката за управление на Асеновград, общинският съвет е приел някои конкретни програми, като например „Програма Администрация“. Програма Администрация е основна за изпълнение на политиката на законност. Чрез нея се цели да се постигне прозрачност на вземаните решения, ясни критерии и бюджет за всяка дейност. Работата на служителите от организационната структура на общината по програмата е движещата сила за постигане на резултати и е насочена в две посоки. Навътре, най-вече към оценка и повишаване на капацитета на всеки служител, разработка на планове за обществени обсъждания по всички програми; и навън за организиране на обществените обсъждания. Предстои окончателното одобрение на уеб-портал на община Асеновград за провежданите политики в нея и той ще бъде публикуван на сайта ѝ. В него са включени всички одобрени и действащи стратегически документи на общината, които подлежат на актуализация и които са в процес на разработка. Публикуван е и формуляр, в който регулярно ще се попълва и ще се следи изпълнението на политиките, заложи в стратегическите документи.

## **Иновации за по-ефективно управление**

### ***Младежки център***

Към Община Асеновград е създадена Местна комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните. МКБППМН, която с широкото съдействие на обществеността, изпълнява голям обхват от дейности:

- Организира и координира социално-превантивната дейност на територията на общината;
- Съдейства на лицата, излезли от социално-педагогическите интернати, от възпитателните училища-интернати, от поправителните домове и приютите за безнадзорни деца;
- Следят отблизо поведението и развитието на малолетните и непълнолетните, излезли от възпитателните училища-интернати и поправителните домове;
- Подпомагат родителите, които срещат затруднения при възпитанието на децата си и др.

Община Асеновград, Местната комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните, съвместно със Сдружение с обществено полезна дейност „Устремени“, извършват дейности за социална интеграция на младежи в риск, и с осъществяването на проекта ще популяризират социални иновации за включване на целевата група. В Община Асеновград няма създаден младежки център и изучаването на добрите практики в управлението на младежки центрове ще изиграе съществена роля за социална интеграция на младежи в риск чрез създаване на младежки център<sup>107</sup>.

### ***Проект „Виртуална CV картотека“***

Проект „Виртуална CV картотека“ е идея, по чиято реализация работят членове на „Младежки обществен съвет“ и Община Асеновград. Основната цел на проекта е да ангажира млади специалисти и образовани хора, които търсят работа, както и подобряване връзката между безработните младежи и бизнеса, който може да им предложи свободни позиции по специалностите им<sup>108</sup>.

### ***Младежки обществен съвет***

Младежки обществен съвет включва млади хора, представители на различни политически и граждански сдружения, които желаят да се реализират младежки идеи и младежки потенциал. Младежкият обществен съвет има право на съвещателен глас, той се председателства от Кмета на Община Асеновград.

<sup>107</sup> Виж <http://www.assenovgrad.com>.

<sup>108</sup> Виж <http://cv.assenovgrad.com/>.

### *Подпомагане на двойки с репродуктивни проблеми*

От 2012 г. община Асеновград подпомага финансово процедури и дейности по асистирана репродукция на семейства и двойки, живеещи на съпругески начала, с репродуктивни проблеми. След решение на Общинския съвет на всяка одобрена двойка се отпускат до 2000 лв. за процедури по ин витро.

Електронни услуги

Община Асеновград предоставя следните електронни услуги на гражданите на своята интернет страница<sup>109</sup> за:

- Гражданско състояние,
- Деловодни справки,
- Местни данъци и такси,
- Web регистри.

За бърза връзка с общината, гражданите могат да задават въпроси на нейната интернет страница<sup>110</sup>. Въпросите се появяват в тази страница, заедно с отговора, даден от специалист, в рамките на 7 работни дни. Отговаря се само на въпроси, свързани с общината. Община Асеновград поддържа също така и Фейсбук профил.

### **Оценка на институционалното изпълнение**

Оценката на институционалното изпълнение се гарантира от получаването на Етикет за иновации и добро управление на местно ниво.

### **Основни изводи**

И при община Асеновград един от акцентите при провеждането на политики е развитие на административното обслужване. Като част от Стратегията за развитие на общината фокусът на политиките попада и върху предприемането и прилагането на мерки за опазване на околната среда. Друга част от политиките на общината са свързани с принципите за добро управление за дългосрочно развитие и приемственост – тези политики са насочени към по-младото поколение. Развиват се два основни проекта в това отношение, проект „Виртуална СВ картотека“ и създаването и развитието на Младежки център.

### *Община Ловеч*



**Община Ловеч** се намира в Северна България и е една от съставните общини на Област Ловеч. Общината има 35 населени места с общо население 49 738 жители. Европейският етикет за иновации и добро управление на местно ниво е присъден на община Ловеч. Етикетът за иновации и добро управление на местно ниво на Съвета на Европа се присъжда за прилагани политики, дейности и мерки, които са резултат от работата както на общинския съвет, така и на кмета и на общинската администрация. Етикетът не се връчва само за дейността на кмета или само за дейността на съвета – той е за общината и за стремежа на ръководството ѝ да отговаря на очакванията и нуждите на гражданите.

Чрез него се гарантира, че управлението в дадена община отговаря на определени европейски изисквания за качество на предоставяните административни услуги. Дейността на администрацията е насочена в посока на осигуряване на широко гражданско участие в управлението на общината и населените места, въвеждане на нови информационни и комуникационни системи и създаване на капацитет за по-добро усвояване на средствата от европейските фондове чрез повишаване на професионалната квалификация на служителите в публичната администрация. Постигнато е широко участие на местната общност в управлението на населените места чрез форми, гарантиращи прякото участие на гражданите при решаване на проблеми от местен характер.

<sup>109</sup> <http://asgrd.acstre.com/>.

<sup>110</sup> <http://www.assenovgrad.com/questions.php>.

## **Административно обслужване**

Стратегически цели на административното обслужване в Общинската администрация – Ловеч:

- Открито общуване и осигуряване на пълна и точна информация по достъпен и отзивчив начин на потребителите на административни услуги относно предоставяните от администрацията услуги и сроковете за тяхното изпълнение и улесняване и насърчаване достъпа до услуги чрез различни канали;
- Съвместна работа с други организации за предоставяне на усъвършенствани, комплексни услуги, съобразени с изискванията на потребителите;
- Изграждане на комуникационна връзка между администрацията и потребителите на услуги за отчитане на техните мнения и оплаквания и създаване на система за измерване удовлетвореността на клиентите;
- Постоянно усъвършенстване и подобряване качеството на работа при административното обслужване.

## **Откритост в управлението**

**Прозрачност** в дейността на общинската администрация е постигната чрез ежеседмични пресконференции, изнесени приемни, информационни срещи на кмета на общината в населените места и кварталите на града за отчитане дейността на общинската администрация и дейността на обществени органи като: Обществен съвет за ред и сигурност, Областен съвет по наркотичните вещества в Община Ловеч, Местен консултативен съвет по охрана на горите, дивеча и рибата, Обществен съвет за упражняване на обществен контрол при осъществяване на дейностите по социално подпомагане. За постигане на прозрачно управление на сайта на общината се качват ежемесечни отчети по разходването на общинския бюджет. Сесиите на Общински съвет Ловеч се записват на видео и са налични на страницата на общината<sup>111</sup>.

Гарант за добро и ефективно управление на община Ловеч е добре работещата система за вътрешен и външен контрол на дейността на общинската администрация чрез прилагане на СФУК, присъдения и препотвърден кредитен рейтинг и притежаването на сертификат „Община готова за бизнес“ от ФРМС.

Прозрачността в дейността на Общинския съвет гарантира възможността на гражданите да участват в управлението на общината, но участието им не е в достатъчна степен активно. Има какво да се желае по отношение прякото участие на гражданите при разработване и отчитане изпълнението на бюджета и стратегическите документи на администрацията. В общината работят 37 структури на гражданското общество, като: **младежки информационно – консултантски център , туристическо дружество „стратеш“, сдружение за общественополезна дейност „екомисия 21 век“, сдружение за насърчаване на икономическото развитие в регион Ловеч.**

## **Качество на административната дейност**

**За гарантиране спазването на принципите на добро управление Община Ловеч е разработила и приела вътрешни нормативни документи.** Сред тях *Устройствен правилник на общинска администрация Ловеч, Вътрешни правила за реда и условията на кандидатстване и постъпване на работа на служители в Общинска администрация, Етичен кодекс, Харта на клиента, Счетоводна политика.* Хартата на клиента на административни услуги се създава на основа *Стратегията за модернизирание на държавната администрация.* Тази Харта е утвърдена от Кмета на Община Ловеч със заповеди и е публикувана на интернет страницата на общината<sup>112</sup>. Общинска администрация Ловеч е разработила и внедрила система за управление на качеството в съответствие със стандарт

<sup>111</sup> Виж <http://zetramedia.com/?cat=31>.

<sup>112</sup> Виж [www.lovech.bg](http://www.lovech.bg).

ISO 9001:2008 и система за управление на околната среда, в съответствие със стандарта ISO 14001:2004. В резултат на провежданата политика по качеството и ефективно действащата система по управление на качеството, общинската администрация цели да постигне подобрене на дейността си и да спечели доверието и уважението на своите клиенти.

### **Иновации за по-ефективно управление**

Чрез Център за услуги и информация на гражданите община Ловеч предоставя административни услуги на гражданите. Те включват както Достъп до обществена информация, така и<sup>113</sup>:

- Административни услуги по гражданска регистрация и актосъстояние;
- Регистър Етажна собственост;
- Устройство на територията;
- Административни услуги;
- Комплексни административни услуги;
- Общинска собственост;
- Социални дейности и здравеопазване;
- Търговия, туризъм и транспорт;
- Финанси.

Общинска администрация Ловеч се ангажира да осигури достъпност на този портал за максимално широка група потребители независимо от използваните технологии и умения. Активно се работи за подобряване на достъпността и използваемостта на този портал и в тази си дейност се придържа към наличните стандарти и добри практики. Чрез портала е осигурен достъп до публичните регистри на Община Ловеч.

### **Основни изводи**

Консултативните съвети, създадени по инициатива на гражданското общество в общината, са пример за провеждани в миналото политики, които са довели до активно участие и включване на гражданите в дейностите на общинската администрация и управление. От направения преглед на институциите дотук, това е единствената институционална единица, в чието управление толкова активно се намесва гражданското общество и толкова активно участва в управлението на общината. Общината, подобно на повечето останали институции, акцентира върху развиването на процеса на предоставяне на административни услуги. Във връзка с това е създаден Център за услуги и информация на гражданите, чрез който се предоставят административните услуги на общината. За целите на развитие на административните услуги е създаването и на електронен портал за административни услуги, който в момента е в процес на утвърждаване по отношение на ползване от граждани. За разлика от местните институционални единици и подобно на институции като МОН и МРРБ, общината разполага с нарочни комуникационни канали за обратна връзка с граждани – телефонни и чрез електронни съобщения. Следва да се отбележи, че те обхващат както получаването на обратна връзка и търсене на информация във връзка с предоставянето на административни услуги, така и за всички теми и сфери, които са свързани с работата на общината.

### ***Община Перник***



**Перник** е град в Югозападна България, административен център на област Перник и община Перник. По последни данни на ГРАО към 15.12.2014 г. населението му е от 75 727 души, което го прави най-многочисленият град в Западна България след столицата София. Покрай град Перник минават Паневропейски транспортен коридор 4 и Паневропейски транспортен коридор 8, съответно чрез европейски път E79 – автомагистрала „Люлин“, автомагистрала „Струма“, европейски път E871 и железопътна линия, която свързва Централна Европа и Гърция. За постигане на

<sup>113</sup> Виж <http://www.lovech.bg/wps/portal>.

<sup>114</sup> Виж <http://www.obs-pernik.bg/?cat=30>.

прозрачност в управлението на общината на интернет сайта на съвета са публикувани протоколи от месечните заседания<sup>114</sup>. Освен това там са публикувани бюджетът и отчетът за изпълнение на бюджета на общината. Спазването на принципите на добро управление се гарантира от Етичен Кодекс на общинските съветници от общински съвет гр. Перник, Мандат 2011–2015 г.

### **Качество на административната дейност**

Преди 5 години в едно свое изследване Съветът на Европа дефинира понятието „**дружелюбна**“ **общинска администрация**, обхващащо следните характеристики:

- Гражданите са основна ценност;
- Кметът и служителите използват всички видове общуване с гражданите, като поемат инициативи за диалог с гражданите, бизнеса и т.н.;
- Непрекъснато търсят начини за подобряване на услугите;
- Общинските служители са дружелюбни;
- Общинската сграда е достъпна и гостоприемна – със светли помещения, с видна за всички информация, с ясни указателни табели и места за сядане и писане;
- Информацията за всички новости стига бързо и лесно до хората;
- Служителите имат удобно за гражданите работно време;
- Създадени са прости процедури за ползване на общинските услуги;
- На гражданите се предоставят брошури, информиращи за дейността на администрацията.

Община Перник е приела достъпността и ефективността на общинските услуги като основно изискване за „**отворената**“ **община, която работи в полза на своите граждани**.

### **Иновации за по-ефективно управление**

#### ***Електронни услуги***

На портала <http://195.178.117.254/acswebq/>, срещу код за достъп, Общината предоставя е-услуги на своите граждани. За добър контакт с гражданите и прозрачно управление общинската администрация е осигурила **телефон за информация, жалби и сигнали**.

#### ***Интегриран Геоортал***

На Интернет адрес <http://195.178.117.254/register/ChooseThemes.aspx> община Перник предоставя информация на гражданите по теми, свързани с устройството на територията на общината: основна карта, карта по собственост, общински имоти, защитени територии, и др.

#### ***Децентрализиране на услугите чрез Център за информация и услуги***

Община Перник е подобрила услугите предимно за граждани и отделно за предприемачи и инвеститори чрез осигуряване на информация и предоставяне на общи административни услуги. Оптимизиран е процесът за предоставяне на услуги с цел по-качествено удовлетворяване на потребностите на гражданите, по-кратка продължителност на предоставяне на услугите и ограничаване на корупцията.

Създаден е наръчник, проведена е информационна кампания и са осигурени специализиран софтуер и хардуер за Центъра за информация и услуги. Резултатът е ясно определяне на структурата и разпределение на задачите, добре функциониращ работен екип, определени функционални и технически изисквания и събрани всички необходими данни.

#### ***Обучение на служителите***

Обучението на служителите е един от най-важните показатели за наличие на иновации и развитие. Подготовката и поддържането на висококвалифицирани експерти по управление на проекти е много важен и съществен момент. Служители от община Перник са включени в редица обучения по европейски и други проекти.

## *Портал „Попитай“*

Създадена е възможност гражданите на общината да отправят своя въпрос към отделите на Община Перник<sup>115</sup>.

## *Консултативен съвет по младежка политика към община Перник*

Консултативният съвет за младежка политика /КСМП/ е обществен консултативен орган към кмета на община Перник по въпросите на местната младежка политика. В състава на КСМП влизат представители на неправителствени организации с равни права и възможности за участие.

## **Основни изводи**

Без да прави изключение, община Перник се фокусира върху предоставянето и развитието на административните услуги. За целта е създаден електронен портал, чрез който се предоставят електронни услуги. Създаденият център за административни услуги също така е насочен към качествено предоставяне на административни услуги. Общината предоставя достъп и до електронен Гео-портал, който също може да бъде разглеждан като вид информационна услуга, предоставян от общината. В този смисъл, общината прави допълнителна крачка, тъй като подобно на община Лион, включва към услугите си, макар и не в същия контекст, допълнителен елемент. Той носи не само информативната сама по себе си стойност, но също така засилва интереса и гражданското участие. Специалният портал „Попитай“ е един от почти задължителните елементи на всяка действаща публична институция за целите на обратна връзка. Както беше коментирано по-рано, тези типове комуникационни канали са свързани с редица принципи на доброто управление, сред които са гражданско участие, отзивчивост, отчетност, отвореност.

## *Извеждане на модел на доброто управление на местно ниво*

Всяка община има своя специфика поради размер, географско положение, демография, икономическо развитие и др. Постигането на добро управление и удовлетвореност на гражданите на ниво община се постига чрез активно включване на гражданите в управлението, както е във всички изследвани европейски общини и чрез активни публично– частни партньорства. Грижата за клиента, и то за всеки клиент, е основен елемент от работата на общинските структури.

При анализа на управленските практики на шестте общини в държави членки на ЕС прави впечатление фактът, че всяка успешна община е приела корпоративен подход в управлението и приема и третира гражданите си като клиенти. Това води до постигане на интегритет между общинските власти и жителите, и до постигане на комфортна среда за гражданите.

Европейски практики, които не са намерили приложение в българските общини са: създаване на дългосрочни визии за развитие на градове и квартали, граждански панели, предлагане на изцяло дигитализирани услуги, граждански университети и много други. Прави впечатление, че нито една от изследваните български общини няма създаден капацитет за предоставяне на услуги за чужденци, както например е в изследваните европейски такива. Посочените практики от европейските общини не са невъзможни за прилагане, но се изисква капацитет на местно ниво, инициативност и упоритост.

Доброто управление е необходимо изискване за всички нива на публичната администрация. 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. Гражданите винаги имат силен интерес към доброто управление. Те очакват и заслужават добро качество на услугите, местни власти, които чуват

<sup>115</sup> Виж <http://pernik.bg/popitai>.

и вземат предвид техните нужди и въпроси, и добра среда за живеене. Те имат право да знаят дали стандартите, по които работи тяхната община, отговарят на европейските. Те също така имат полза общината им да се стреми да подобрява своята дейност. Гражданите искат да живеят в добре управлявана община.

Добър модел на местно управление лесно може да бъде въведен чрез прилагане на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво (Стратегията) на Съвета на Европа (СЕ). Елемент от изпълнението на тази Стратегия е присъждането на Европейски Етикет за иновации и добро управление на местни власти (Етикета), доказали прилагането на принципите за добро управление на местно ниво. Ако общината иска да получи т.нар. „Европейски етикет за добро управление“, тя трябва да представи кандидатурата си пред Националната платформа и да отговаря на критерии за оценка, които ще бъдат оценявани на базата на:

- Матрицата за оценка на дейността на общината(бенчмарк);
- Резултатите от проучване на мнението на гражданите (Въпросник за гражданите);
- Резултатите от проучване на мнението на изборните представители (Въпросник за изборните представители).
- Възможна е и допълнителна проверка на място на получените от проучванията резултати.

Принципите, заложен в етикета и разработената матрица за проследяване успешното спазване на тези принципи представляват утвърден модел за добро управление на местно ниво.

*Показателите за самооценка са представени и в Наръчник за прилагане на принципите на добро управление, Омбудсман на Република България, 2009г.*

Принцип	Индикатор	
<b>Честно провеждане, представителност и обществено участие по време на избори</b>	<p>1. Общината провежда изборите съгласно законите, които съответстват на международните стандарти за добри практики</p> <p>2. Като част от ясен процес на консултации, общината активно публикува плановете си и приканва гражданите, неправителствените организации, местните медии и други групи да подложат на обсъждане тези плановете.</p> <p>3. Общината се стреми да подобри местните наредби и практически разпоредби относно участието на гражданите в местния обществен живот.</p> <p>4. Мнението на обществото се търси още от началото на процеса на вземане на решение</p> <p>5. Съществува активна програма на изборните представители, ангажираща гражданите във вземането на решения.</p>	<p>6. прилага се активна програма за насърчаване на гражданите за участие в изборите.</p> <p>7. достъпът до гласуване е разгледан и са предприети действия за осигуряване, че няма изключени групи и такива в неравностойно положение</p> <p>8. Прилага се активна програма за включване на различни групи, включително неравнопоставените, при вземане на решения.</p> <p>9. Общината е определила ключовите заинтересовани групи (което включва НПО, бизнеса, местните медии и други групи по интереси). Този списък е предмет на преразглеждане и актуализиране.</p> <p>10. В общината са въведени техники за консултативен процес (съвещателно изслушване, гражданско жури, участие в бюджетиране и т.н.)</p>
<b>Отзивчивост</b>	<p>1. Съществуват ясни насоки и процедури за служителите и изборните представители във всички процеси на взимане на решения</p> <p>2. Общината гарантира, че всички изборни представители радеят за интересите на местните хора</p>	



Принцип	Индикатор	
	<p>3. Разработена е и се прилага отделна процедура за оплаквания, свързана с функционирането на местни публични услуги и органи, с определено време за отговор и съществува доказателство, че тя се използва.</p> <p>4. Информация във връзка със жалбите, подадени в общината, и отговорна за жалбите, включително произтичащите промени, се представя на разположение на служителите, избраните представители и гражданите</p> <p>5. Ако са необходими промени в политиката и предоставянето на услуги, те се правят в резултат на изследвания, доклади, консултации, жалби и други методи за проучване на мнението на гражданите. Направените промени се оповестяват.</p> <p>6. Общината осигурява добра грижа за клиентите, като се гарантира, че услугите се предоставят от образовани и добре обучени служители, които разбират нуждите на гражданите.</p>	
<b>Ефикасност и ефективност</b>	<p>1. Общината планира своите дейности и бюджет в съответствие с нейните стратегически планове на стратегическо и оперативно ниво</p> <p>2. Редовно се събира и анализира информация за изпълнението. Общината предприема действия за справяне с различията между очакваното и действителното изпълнение.</p> <p>3. Общината разработва и прилага рамка за управление на изпълнението, която покрива всички нейни цели, услуги и функции, включително подходящи индикатори, и докладва редовно за нейното изпълнение и нейния напредък.</p> <p>4. Общината обменя добри практики с други общини и използва тази информация, за да подобри своята собствена ефективност и ефикасност.</p> <p>5. Общината разработва документ за стратегическа и оперативна оценка на публичните политики.</p>	<p>6. Общината взема под внимание резултатите от своето оценяване, при изпълнението на своите бъдещи публични политики.</p> <p>7. Процедурите, докладите за изпълнение и информационните системи подлежат на независима оценка и резултатите се докладват на общинските съветници.</p> <p>8. Всички основни услуги и функции се оценяват периодично в подходящи интервали от време, за да се оцени тяхното изпълнение и въздействие.</p> <p>9. Общината съхранява подходяща документация, за да се гарантира, че тенденциите могат да бъдат идентифицирани и ефективността и ефикасността се увеличават.</p>
<b>Откритост и прозрачност</b>	<p>1. Общината има ясна и добре разбираема правна рамка, която е широко оповестена.</p> <p>2. Нормативната база на общината включва ясна схема на делегиране на правомощия при вземането на решения, която определя отговорните лица за всяко решение и начина на вземане, прилагане и публикуване на решения.</p> <p>3. Общината взема и прилага решения по начин, който е открит, прозрачен, отговорен и навременен, в съответствие с правила и регулации, и който съответства на международните стандарти за добри практики.</p> <p>4. Налице е процедура за обжалване на решенията, която е широко достъпна и разбираема.</p>	<p>6. Общината гарантира редовните и лесни контакти на гражданите с избраните представители.</p> <p>7. Общината активно информира населението.</p> <p>8. Заседанията на общинския съвет са отворени за обществеността и медиите, и дневния ред и документите са публично достъпни.</p> <p>9. Общината има годишна работна програма за развитие, която отчита приноса на гражданите и избраните представители, и е публично достъпна.</p>

Принцип	Индикатор	
	5. Опозицията (в общинския съвет) има право да прави предложения, изменения и запитвания. Опозицията има право да поиска заседания на анкетните комисии по определени теми и има правото да бъде предоставена в структурите и ръководството на общинския съвет.	10. Изборните представители показват откритост към медиите, както и готовност да предоставят информация.
<b>Върховенство на закона</b>	<p>1. Общината се съобразява с всички приложими закони и регулации (подзаконови актове).</p> <p>2. Общината оповестява публично всички санкции (оспорвани актове и съдебни решения) за всякакви извършени от нея правонарушения.</p> <p>3. Правилата и разпоредбите се приемат в съответствие с процедурите, предвидени в закона.</p> <p>4. Правилата и разпоредбите се прилагат безпристрастно.</p>	
<b>Етично поведение</b>	<p>1. Публичните политики се определят като се отчита ролята на общината в защита на публичния интерес.</p> <p>2. Местните обществени интереси ръководят разпределението на бюджетните средства на общината.</p> <p>3. Етични кодекси постановяват етичните стандарти, които се очакват от изборните представители и длъжностните лица. Те включват изискване в публичните регистри да бъдат вписвани интереси, подаръци и гостоприемство.</p> <p>4. Приети са специфични процедури за вземане на решения в области, които са уязвими за корупция, включително възлагане на обществени поръчки, продажба на общински активи и предоставяне на разрешителни и лицензи.</p> <p>5. Прави се годишен преглед на мерки за борба с корупцията, например чрез вътрешен или външен одит.</p>	<p>6. Политиките за служителите, които се назначават, повишават и преназначават, и/или наказват е само в съответствие с утвърдените процедури.</p> <p>7. Изборните представители и служители са длъжни да декларират потенциален конфликт на интереси, който може да повлияе на вземането на решения и да се въздържат от участие при вземането на евентуални такива решения.</p> <p>8. Общината осигурява ефективно и ефикасно възлагане на обществени поръчки и използва предварително зададени критерии за подбор.</p> <p>9. Общината осигурява свободен достъп до публичните документи за обществени поръчки и до решенията във връзка с възлагането на поръчката.</p>
<b>Компетентност и капацитет</b>	<p>1. Общината определя уменията, необходими за ефективното предоставяне на услуги, и провежда одит на тези умения с цел установяване на евентуални пропуски като част от стратегическия план за работна сила.</p> <p>2. В общината се прилага система за изпълнение на личните планове за развитие на служителите.</p> <p>3. Прилага се система за мотивация на служителите, за възнаграждаване на доброто изпълнение на задълженията и подобряване на лошото.</p>	<p>задоволени и професионалните умения непрекъснато се развиват с цел повишаване качеството на предоставяните услуги.</p> <p>6. Общината анализира прилагането и резултатите от процедурите по набиране, обучение и повишаване, и прави необходимите подобрения въз основа на анализа.</p> <p>7. Критериите за подбор са определени за всяка длъжност и са публични. Те отразяват основните изисквания за работа и не допускат дискриминация.</p>

Принцип	Индикатор	
	<p>4. Общината има политика и процедури за набиране и подбор на кадри, които са публични и се прилагат последователно.</p> <p>5. Разработен е, прилага се и се контролира изпълнението, на план за обучение, за да се гарантира, че нуждите от обучение са напълно</p>	<p>8. Служителите получават редовно оценки за тяхното изпълнение и развитие, като част от системен подход за атестиране и кариерно развитие.</p>
<b>Иновации и отвореност за промени</b>	<p>1. Общината прилага иновации в своята дейност.</p> <p>2. Общината предприема действия за идентифициране и прилагане на добри практики и нови решения.</p> <p>3. Общината е участвала в проект за добро управление и иновации през последните три години.</p> <p>4. Изборните представители и служители ясно са се ангажирали да предприемат действия, за да се гарантират ползите от иновациите.</p>	
<b>Устойчивост и дългосрочна ориентация</b>	<p>1. Общината прилага структурен подход за проучване на водещи практики за дългосрочно устойчиво развитие.</p> <p>2. Нуждите на бъдещото поколение се отчитат редовно в процеса на планиране.</p> <p>3. Налице е ясно демонстриран ангажимент на ОбС и кмет/ръководен екип/ на общината за постигане на устойчиво местно развитие, което е неразделна част от разработването на политики и стратегии, планирането на действия и определянето на цели във всички отдели, функции и предоставяни услуги.</p> <p>4. Младите хора участват във формулирането на местни политики и изготвянето на стратегии в различни сфери на местно ниво.</p>	<p>5. Гарантира се, че и общинските процеси като управление на изпълнението, одит и анализи да предоставят механизми за обратна връзка и информация за устойчивостта в практиката и изпълнението.</p> <p>6. Прилага се подход на широко обществено участие във вземането на решения за устойчиво развитие.</p> <p>7. Изпълнява се инвестиционен финансов план, гарантиращ дългосрочна жизнеспособност на общинската инфраструктура и активи.</p> <p>8. Прилага се структурен подход за запазване на историческите, културните и социалните ценности на общината.</p>
<b>Стабилно финансово управление</b>	<p>1. Длъжностните лица ясно определят обосновката и базата за цените на услугите.</p> <p>2. Постоянни организационни документи определят финансовите отговорности, които важат за всички общински служители.</p> <p>3. Вътрешният одит проверява финансовите операции, за да се осигури съответствие с одобрените вътрешни процедури. Прилага се и редовно се актуализира Системата за финансово управление и контрол.</p> <p>4. Представят се редовни отчети на длъжностните лица и изборните представители, сравняващи действителните приходи и разходи с бюджета.</p> <p>5. Сметките се одитират от лица, които са независими от общината.</p>	<p>10. Одобреният бюджет, данъчни ставки и годишният отчет за изпълнението му се оповестяват публично. Предоставя се публична информация за развитието на видовете услуги и подобряване на тяхното качество.</p> <p>11. Всички граждани имат достъп до основните показатели на бюджета и данъчните ставки.</p> <p>12. Общината установява и управлява своите финансови и свързани с предоставянето на услуги рискове чрез една от следните дейности: – идентифициране и управление на рисковете, – избягване на рисковете (например чрез прехвърляне на дейностите на друго юридическо лице), – прехвърляне</p>

Принцип	Индикатор	
	<p>6. Извършените външни одити се оповестяват публично.</p> <p>7. Годишният одит включва проверка на паричната стойност (цена, такси) на предоставяните услуги от общината.</p> <p>8. Приемат се годишни бюджети и многогодишни прогнози преди началото на съответния период. Бюджетите трябва да очертават главните разчети за приходоизточниците и тяхното изпълнение.</p> <p>9. Процесът по изготвянето на бюджета трябва да включва активно консултиране с всички заинтересовани страни.</p>	<p>(трансфер) на рисковете (например чрез публично-частни партньорства или получаването на търговски гаранции), или разпределяне на рисковете (например чрез работа в сътрудничество с друга община)</p> <p>13. Междуобщинското сътрудничество се използва като подход в управлението за развитието на общината.</p> <p>14. Общината участва във форма на междуобщинско сътрудничество, за да подобри своята дейност и услугите за гражданите.</p>
<p><b>Човешки права, културно разнообразие и социално единство</b></p>	<p>1. Общината гарантира социалното включване на всички обществени групи и предприема антидискриминационни мерки във всички области от политиката си.</p> <p>2. Общината предприема действия за защита на всички граждани от дискриминация и изолация.</p> <p>3. Общината активно насърчава многообразието и сближаването в интерес на всички граждани, като предоставя ресурси, подкрепя и подпомага финансово дейностите на неправителствените организации, насърчава диалога и партньорствата между различни основни социални партньори.</p> <p>4. Общината си е поставила ясни цели за подобрене на социалното сближаване и максимално увеличение на потенциала от културно многообразие чрез насърчаване на по-голямо межкултурно общуване и взаимодействие.</p> <p>5. Общината е приела отделни планове за конкретни групи в неравностойно положение (т.е. План за самостоятелност, План за правата на децата и младежта, други)</p> <p>6. Политиците и общинските служители, заедно със всички стратегически партньори, гарантират целите за равнопоставеност да бъдат включени и развити в стратегиите, плановете за устройствено развитие и предоставяне на обществени услуги.</p>	
<p><b>Отчетност</b></p>	<p>1. Всички, които взимат решения, са наясно със своите индивидуални и колективни отговорности, които са ясно очертани в законовата рамка и в длъжностните им характеристики.</p> <p>6. За одиторите е ясно кой е отговорен за всяко решение, като съответните вземащи решения органи с готовност предоставят информация за публична проверка.</p> <p>2. Общинският съвет изготвя редовни публични доклади (два пъти годишно) за отчитане на взетите решения.</p> <p>7. Общината има ясни и категорични процедури, установени в нормативната уредба, за справяне с лошо управление и с действия на местните власти, които нарушават гражданските права, които процедури се прилагат в съответствие с правилата, регламентите и най-добрите практики.</p>	<p>3. Общинската нормативна уредба включва регламенти за отчитането, мотивацията и изпълнението на решенията, които регламенти са разбираеми за изборните представители, служителите и гражданите.</p> <p>4. Осигурен достъп до информация за граждани до доклади, процедури, проекти и други документи /без класифицирана информация/, касаещи дейността на общината.</p> <p>5. Общината разполага с прозрачна система за независим одит, определена в нормативната уредба. Правилата за проверка се спазват и се прилагат обективно.</p>

### 3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ: КЛЮЧОВИ ОБЛАСТИ И ПРЕПОРЪКИ КЪМ ПОЛИТИКАТА

#### 3.1. Ключови области на доброто управление като политика и практика

##### *Публичната администрация и заинтересованите страни*

##### *Статутът и работата на служителите в публичната администрация*

Една от областите, които изпъкват като особено значим фактор при дефинирането на доброто управление и провеждането на политики в това отношение е **статутът и работата на служителите в публичната администрация**. В официалните и работни дефиниции на няколко световни организации този фактор е извлечен на преден план. Това са ОИСР и в частност нейната специализирана програма за услуги в публичното управление, ООН в своята официална дефиниция и разбиране, и Агенцията на САЩ за международно развитие, където акцентът е особено силен.

При всички тези организации ролята на служителите в публичната администрация е подчертана като ключова в няколко основни направления. Тези направления са свързани със следните принципи:

- **Ефективност и ефикасност (ООН)** – Те трябва да бъдат част от работния процес на държавните чиновници и държавните организации. Те могат да бъдат и част от работния процес на частния сектор и на гражданското общество.
- **Откритост и прозрачност (USAID)** – Среда, в която правителствата и държавните чиновници се ангажират с ясно представяне на правила, планове, процеси и действия под форма, която е лесно достъпна за всички. Прозрачността промотира отчетността чрез предоставяне информация на обществото за дейността на правителството.
- **Върховенство на закона (USAID)** – Съществуващи системи, процедури и механизми, които осигуряват на държавните чиновници и институции изпълнението на техните задължения и съблюдаването на техните отговорности, като тези системи, процедури и механизми същевременно налагат ограничения на упражняваната власт. Върховенството на закона като основен принцип, определящ доброто управление, например, намира отражение чрез регулацията на трудовия пазар върху стимулите, които се създават и които подхранват възможността за прилагане и спазване на другите основни принципи – като тези, свързани с устойчивото развитие на една държава. В този смисъл, можем да разгледаме и показателите на *Botero, Djankov, La Porta, Lypez-de-Silanes & Shleifer – за регулация на труда*<sup>116</sup>. В своята работа те включват групи показатели, които се отнасят до законите, свързани със заетостта; закони и регулации, свързани с колективните трудови договори; тези, свързани със социалното осигуряване и гражданските права.
- **Отчетност (USAID)** – Осигурява възможността на държавните чиновници и институции да изпълняват своите определени задължения и съблюдаването на своите отговорности към обществото, при налагане ограничения на тяхното упражняване на власт и осигуряване на възможност за повторно изпълнение и санкции, когато тези задължения и отговорности не са изпълнени.

Прави впечатление, че сред тези организации няма изпълнителни и законодателни институции на ЕС, или пък на свързаните с нея финансови институции. Въпреки че изпълнителните и законодателни институции на ЕС не акцентират специално върху този фактор, фокусът върху него в системата на институциите на ЕС е особено голям. Институцията на Европейския Омбудсман, чрез своя Кодекс за добри практики в администрацията, всъщност изцяло се съсредоточава върху отговорностите, задълженията, правата и статута на служителите на публична работа в ЕС. Представените в Кодекса правила следва да се явяват като водещи и очертаващи ясна рамка за действие, като това следва да се разбира в контекста на цялостната визия за добро управление, отделните принципи и становището

<sup>116</sup> [http://mba.tuck.dartmouth.edu/pages/faculty/rafael.laporta/working\\_papers/Regulation%20of%20Labor-All/Regulation%20of%20Labor.xls](http://mba.tuck.dartmouth.edu/pages/faculty/rafael.laporta/working_papers/Regulation%20of%20Labor-All/Regulation%20of%20Labor.xls).

на ЕК за всеки един от тях. Тези правила могат да бъдат приложени в определянето на отговорностите, задълженията, правата и статута на служителите в публичната администрация в България.

### **Ролята на човешкия капитал в публичния сектор**

Ролята на човешкия капитал в публичната администрация е подчертана като ключова по отношение на **компетентността и капацитета на институциите** (ОИСР, РУМА). **Техническа и мениджърска компетентност на държавните чиновници** е важен фактор за доброто управление. Подборът на кадрите, настоящите умения и достъпът до обучение, продължаващото обучение и развитие на умения са от съществено значение за прилагане на всички принципи на доброто управление.

Един от основните фактори, който определя както подбора на служители в една публична администрация (в т.ч. по отношение на компетентността ѝ), така и мотивацията за труд на администрацията (в т.ч. ефективността и ефикасността ѝ) е номиналното и относителното ниво на заплащане на служителите в различните управленски и оперативни нива и наличието на неравенство в заплащането. Измерването на неравенството на заплащане между публичния и частния сектор много често е в основата на анализите и аргументирането на реформите в публичната администрация.<sup>117</sup> Самото неравенство може да бъде фактор за мобилността на работната сила и текучеството на кадри в администрацията.<sup>118</sup>

Тук е мястото да се отбележи, че **човешкият капитал е важен фактор, не само от гледна точка** единствено и само на публичната администрация. Безспорно тази роля е от водещо значение не само за спазването и прилагането на принципите, в които изрично е посочено значението ѝ. От значение е, макар и не ключово, и за всички останали принципи. **Човешкият капитал от макроикономическа гледна точка**, от друга страна, е от особено значение, с оглед на принципите свързани със стабилното управление и икономическия растеж. Множество научни публикации акцентират върху човешкия капитал като един от ключовите фактори за икономически просперитет и растеж<sup>119</sup>.

Публичният сектор следва да бъде водещ при фокусиране на политиките си върху развитието на компетентностите и осъвременяване на знанията и уменията на служителите.<sup>120</sup>

---

<sup>117</sup> Вж. например, Симеонова-Ганева, Ралица (2013) Иконометрично моделиране на възвращаемостта от образование, Авангард Прима, София, ISBN 978-619-160-109-7; Fuller, S. (2005). Public Sector Employment and Gender Wage Inequalities in British Columbia: Assessing the Effects of a Shrinking Public Sector. Academic journal article from Canadian Journal of Sociology, Vol. 30, No. 4.

<sup>118</sup> Вж. например, Lee, D., & Wolpin, K. I. (2006). Intersectoral Labor Mobility and the Growth of the Service Sector. *Econometrica*, Econometric Society, vol. 74(1), 1–46; Postel-Vinay, F., & Robin, J.-M. (2002). Equilibrium Wage Dispersion with Worker and Employer Heterogeneity. *Econometrica*, Vol. 70, No. 6 (Nov. 2002), 2295–2350 и др.

<sup>119</sup> За първи път производственият фактор „човешки капитал“ е включен в макроикономическата производствена функция в основополагащия теоретичен модел на Лукас (1988), а малко по-късно в емпиричния анализ на икономическия растеж на Манкю, Роумър и Уайл (1990). През следващите двадесет години мнозина икономисти са изследвали теоретично и емпирично връзката между човешкия капитал и икономическия растеж. За повече информация, вж. например Simeonova-Ganeva, Ralitsa (2010) „Human Capital in Economic Growth: A Review of Theory and Empirics“, *Economic Thought*, Institute of Economics, BAS, Issue 7/2010, стр.131–149.

<sup>120</sup> В България, подобряването на квалификацията на човешкия капитал в публичната администрация е проследявано в контекста на прилагането на структурните инструменти с помощта на модела СИБИЛА – в частност проследяването на въздействието върху подобряването на социално-икономическата среда на ОПАК. В модела СИБИЛА, повишаване нивото на компетентност на публичната администрация, както и на мотивацията ѝ за труд е пряко обвързано с повишаване на нивото на общото технологично равнище в икономиката (известно в англоезичната литература като *totalfactorproductivity* или *Solowresidual*). Самото въздействие на ОП АК не би могло да бъде значително, особено в сравнение с останалите оперативни програми, но има измерим ефект върху ключови индикатори. За повече информация, вж. напр. Василев, Д., К. Ганев, Р. Симеонова-Ганева, П. Чобанов и С. Цветков (2011) Модел за оценка на ефектите от Структурните и Кохезионния фонд на ЕС върху икономиката на България: Ръководство за работа с модела. Оценка на въздействието на СКФ върху икономиката на България. (Теоретична рамка, спецификация на модела, използвани данни, емпирични оценки, резултати от симулации), Министерски съвет, Р България и др.

## **Екологични и социални каузи, интелигентни решения в дейността на администрациите**

Друг важен аспект, върху който се акцентира при дефинирането на доброто управление е **опазването на околната среда и природните ресурси**. Този аспект е свързан най-вече с ефективността и ефикасността на доброто управление. Върху тези въпроси фокусират вниманието си в своите дефиниции Европейският комитет по икономически и социални въпроси и Комитетът за регионите, както и ЕК в *Стратегията на ЕС за устойчиво развитие*. Директивата на ЕК за стратегическа оценка на околната среда<sup>121</sup> от 2001 г. реферира към широка област от публични планове и програми<sup>122</sup>. Плановите и програмите, във връзка с директивата за стратегическа оценка на околната среда, трябва да бъдат подготвени и въведени от властите на национално, регионално или местно ниво и са изискуеми на базата на правни, регулаторни и административни условия. Според процедурата за стратегическа оценка на околната среда се определят вероятните значими ефекти върху околната среда и разумните алтернативи за предложените планове или програми.<sup>123</sup>

В стратегията за растеж на Европа 2020 един от основните приоритети е свързан именно с политиките в областта: постигане на устойчив растеж чрез насърчаване на по-екологична и по-конкурентоспособна икономика с по-ефективно използване на ресурсите.

Въпросите за **социалното включване, социалната подкрепа и равнопоставеността** също са основен фокус в дефинициите на разгледаните организации. Основно те касаят принципите на гражданско участие, равнопоставеност и спазване на човешките права. Стратегията за развитие на Европа 2020 за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж определя ясна цел по отношение на бедността и социалното включване. Тя е свързана с изваждане на 20 милиона души от уязвимите социални групи. Една от водещите инициативи на Стратегията Европа 2020 е Платформата срещу бедността и социалното изключване. Тя е и една от седемте основни инициативи на Стратегията за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж в няколко области.

Социалните политики включват широк спектър от публични услуги в областта на образованието, здравеопазването, заетостта и социалната осигуреност; социалното подпомагане, защита и социална справедливост; включване на гражданите в социалния и политическия живот и т.н. Те са инструмент за управлението за осигуряване на политическа подкрепа от страна на гражданите и за достигането до положителни икономически резултати, чрез подобряване на човешкия капитал и продуктивната заетост. Социалните политики също така може да създадат връзка между човешкото и икономическото развитие в дългосрочен аспект. Това, от своя страна, допринася за устойчиво развитие и създаването на устойчиви, кохерентни общества.<sup>124</sup>

В своята програма Институтът на ООН за социално развитие акцентира върху въпросите за това как и при какви обстоятелства демократичните страни могат да подобрят благосъстоянието на своите граждани. Други въпроси от първостепенно значение са причините за подпомагането или ограничаването на социалното развитие, при какви обстоятелства

<sup>121</sup> Вж. SEA Directive 2001/42/EC, Report from the Commission on the application and effectiveness of the Directive on Strategic Environmental Assessment (Directive 2001/42/EC), COM/2009/469.

<sup>122</sup> Директивата на ЕК изисква мониторинг на значими ефекти върху околната среда при въвеждането на плановите и програмите, с цел идентифициране на непредвидени ефекти и взимане на съответните възстановителни мерки. Освен това, Директивата на ЕК задължава държавите членки докладите за околната среда да отговарят на определено качество.

<sup>123</sup> Стратегическата оценка на околната среда е задължителна за планове и програми, които се отнасят за: селското стопанство, горите, рибовъдството, енергийния сектор, индустрията, транспорта, отпадъчния и воден мениджмънт, телекомуникациите, туризма, градоустройството или използването на земите, и които определят рамката за бъдещето развитие, в съответствие с проектите, включени в Конвенцията на ООН за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен аспект или за които, съгласно Директивата за хабитатите на ЕК<sup>123</sup>, изисква оценка. За планове и програми, които не са включени в този обхват, държавите членки на ЕС трябва да провеждат скринингова процедура за определяне на значимостта на ефектите върху околната среда. Вж. Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, 1997, UN; Protocol on Strategic Environmental Assessment (Kyiv, 2003).

<sup>124</sup> Вж. SocialPolicy, Policy Notes, UN, 2007.

се предоставя адекватна социална защита на гражданите и каква е ролята на социалните политики в развитието на комплексни демократични общества.

Ето защо, публичният сектор следва в максимална степен да спазва принципите на добро управление при формулирането и изпълнението на тези социални политики – този тип политики изискват придържането към определен баланс между социалните и чисто икономическите ползи. Ефективното разпределяне и изразходване на средствата за провеждането на тези политики, осигурени със значителни средства от държавния бюджет, е от особена важност за постигането на оптимални за обществото резултати.

### *Участието на заинтересованите страни в процеса на правене на политики и вземане на решение*

**Участието на заинтересованите страни, в частност управляваните, е акцентирано в повечето дефиниции за добро управление.** Особена конкретика и акцент върху този аспект има в дефинициите на разгледаните институции на САЩ. Участието на управляваните важи за повечето принципи, но от особено голямо значение е за принципите на участие, откритост, информираност, отзивчивост, върховенство на закона, човешки права, устойчиво развитие и отчетност. Тези принципи пряко касаят участието на заинтересованите страни под формата на регулатор в процеса на работа на всеки от тези принципи. Като това не изключва ролята на заинтересованите страни в цялостния динамичен процес на добро управление, т.е. в процеса на действие и на останалите принципи на добро управление.

От особена важност в случая се явява споделянето на отговорността в участието в процесите на формулиране, изпълнение, контрол и оценка на въздействие от политиките, в т.ч. спазването на принципите на добро управление не само от страна на публичните институции, но и от страна на представителите на гражданското общество.

### *Предоставянето на административни услуги в т.ч. електронни услуги и комплексни услуги*

#### *Предоставяне на публични услуги*

При прегледа на дефинициите за добро управление, практиките и измеримостта на показателите, особено силно се откроява акцентът върху **предоставянето на публични услуги**. Това е и един от акцентите на Министерството на държавната администрация и административната реформа в България за периода 2007–2009 г. Фокусът е поставен върху улесняването на достъпа на гражданите и бизнеса до административни услуги и намаляването на административните пречки пред бизнеса при осъществяване на стопанска дейност. Изпълнението ѝ е насочено към задоволяване на обществените нагласи и очаквания на гражданите и бизнеса за по-добри, качествени и леснодостъпни административни услуги.

Акцентът върху предоставянето на публични услуги, в това число административни, е поставен в становищата за добро управление, и съответно при приоритизацията за водене на политиките, при следните световни и международни организации: Европейският комитет по икономически и социални въпроси и Комитетът за регионите, Организацията за икономическо развитие и сътрудничество и нейната специализираната програма за услуги в публичното управление (PUMA), Съвместната инициатива на ОИСР и ЕС – SIGMA, Програмата за публична администрация на ООН, Световна банка, Бизнес инвайърмънт риск интелидънс (BERI) и Департаментът на САЩ за човешките права.

#### *Подобряване на административното обслужване*

**Във връзка с подобряване на административното обслужване и ефективността в тази сфера**, през 2011 г. Администрацията на Министерски съвет осъществява проект с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от ЕС чрез Европейския социален фонд. Общата цел на проекта е предоставяне на качествени услуги на гражданите и бизнеса чрез въвеждане на модерни форми на ком-



плексно административно обслужване<sup>125</sup>. Специфичните цели на проекта са свързани със създаването на единна методологическа и нормативна база, необходима за прилагане на комплексно административно обслужване; подпомагане на администрациите при разработването на процедури за въвеждане на комплексни административни услуги; насърчаване на практическото представяне на комплексни административни услуги.

Разработената методология за практическото въвеждане на комплексно административно обслужване акцентира върху следните няколко направления:

- Канали за предоставяне на административно обслужване;
- Взаимодействие и координация;
- Човешки ресурси;
- Процеси и услуги.

Подобно на проведената вече дискусия в началото на настоящата секция, особено голямо значение се отделя на човешките ресурси при предоставянето на комплексните административни услуги. Предизвикателствата, които се открояват за реализирането на този проект са свързани с няколко основни елемента:

- Забавяне на внедряването на електронното правителство;
- Недостатъчна политическа воля и неадекватна нормативна уредба;
- Недостатъчно добре подготвена и обучена администрация;
- Изоставане в промяната на организационната култура;
- Недостатъчни финансови ресурси и стимули;
- Неефективна система за измерване на изпълнението.

Всички тези предизвикателства са свързани със съществуващи проблеми при прилагането на един или на няколко от елементите на доброто управление. Предоставянето на публични услуги е един от акцентите по отношение на няколко принципа на доброто управление. Компетентността и капацитетът на институциите в лицето на човешкия фактор вече бяха дискутирани. Другите два основни принципа, касаещи предоставянето на публични услуги и разгледани в представения преглед на дефинициите, са свързани с принципа на ефективности и принципа на отвореност. Тези два принципа в частност пряко се отнасят и до мерките за въвеждането на **електронно правителство и отвореност на данните**.

### *Отворени данни, служебен обмен на информация, единна електронна среда, електронно правителство*

Светът днес се намира в ерата на информационното общество, което вече не е само обект на теоретични дискусии, а поле на активни инвестиции в различните сектори. Развитието на е-правителството, е-бизнеса, е-банкирането, е-търсенето и е-предлагането на стоки и услуги, е-работата и т.н. изискват нови управленски подходи за разработването на стратегии за развитие и прилагането им. Навлизането на информационните и комуникационните технологии в ежедневието на гражданите, а и на публичната администрация, е свързано с все по-осезаем негативен ефект върху легитимността на представителността в традиционната демокрация.<sup>126</sup> Обещанието, което се крие във възможностите на новите технологии в упражняването на регулярна пряка демокрация посредством непрекъснати референдуми и допитвания до гражданите<sup>127</sup>, теле-конференции връзки с много на брой заинтересовани лица, дигитални градове и тематични дискуссионни групи и т.н. води до още по-осе-

<sup>125</sup> Базисен модел на комплексно административно обслужване, по проект на Администрацията на Министерски съвет с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от ЕС чрез Европейския социален фонд.

<sup>126</sup> Вж. Симеонова-Ганева, Р. (2014) „Стратегическо управление и електронно правителство: Защо (и добрите) стратегическите документи (не) успяват да постигнат целите си? /Емпирично изследване на ролята на електронното управление за успеха на стратегическите документи: Случаят на България/, Софийски университет „Св. Климент Охридски“, DOI: 10.13140/2.1.2594.1123.

<sup>127</sup> Тази привлекателна възможност на информационните технологии все пак е ограничена в практическото си приложение от: хипотезата за приемане от мнозинството на противоречащи си политики в различни сектори, заплахата от упражняване на диктатура на болшинството/мнозинството; и спецификата на повечето политически въпроси, че трудно подлежат на опростен отговор от типа „да“ или „не“.

заема нагласа към действащата демокрация като несъвършена.<sup>128</sup> Електронното правителство<sup>129</sup> (наричано още е-правителство, интернет правителство, дигитално правителство, онлайн правителство и др.) се състои от цифрово взаимодействие между<sup>130</sup>:

- Правителство и граждани (G2C);
- Правителство и бизнес (G2B);
- Правителство и наети (G2E);
- Правителство и административни структури (G2G);
- Граждани и правителство (C2G).

**Електронното правителство е дефинирано от ООН** като *ангажирането на интернет пространството и световната интернет мрежа (www) в предоставянето на правителствена информация и услуги на гражданите*.<sup>131</sup> ООН провежда изследване в областта на електронното правителство два пъти годишно. Това изследване включва готовността на електронните правителства (e-Government Readiness). По своята същност то представлява изготвяне на рангов показател за страните по света според два основни индикатора: състояние на готовност на електронното правителство и степен на електронно участие.<sup>132</sup>

В рамките на ЕС е изработен план на действие за въвеждането на електронно правителство, което цели да подпомогне националните и европейски политически инструменти за съвместна работа, подпомагайки прехода на електронното правителство в ново поколение на отворени, гъвкави и кооперативни електронни услуги на локално, регионално, национално и европейско ниво<sup>133</sup>. Планът за действие на Европейската комисия за 2011–2015 г. определя четири политически приоритета:

- Овластяване на гражданите и бизнеса;
- Подсилване на мобилността в рамките на Единния пазар;
- Създаване на условия за ефективност и ефикасност;
- Създаване на необходимите ключови фактори и предварителни условия за осъществяване на политиките на ЕС.

Тези ключови политически приоритети са свързани пряко с принципите за добро управление на ЕС. Развиването на електронно правителство и система от такива се явява като част от Стратегията на Европа 2020, в частност на нейната *Дигитална агенда*. В пряка връзка с развиването на електронно правителство се явява проектът за **Отворени данни** на ЕС. В последователни директиви от 2003, 2008, 2009 и 2010 г. и 2011 г.<sup>134</sup> ЕК развива концепцията за Отворени данни. Самото заглавие на директивата от 2011 г. е показателно за значимостта на отворените данни: **Двигател за иновация, растеж и прозрачно управление**. В допълнение се цели подобряване на отчетността и прозрачността на институциите. С тази директива ЕК представя пакет от мерки за преодоляване на съществуващите бариери и фрагментираност в ЕС. Създаденият понастоящем портал Отворени данни на ЕС

<sup>128</sup> Вж. Snellen, I. (2001) „ICTs and the Future of Democracies“, International Journal of Communications, Law and Policy, Issue Winter 2000/2001.

<sup>129</sup> Въпреки че електронното правителство към момента се счита за бенчмарк стандарт за държавно управление, през последните няколко години в практиката и бизнес литературата се появяват нови над-граждани го модели, които в малка или голяма степен имат своя собствена идентичност. Някои автори разглеждат развитието в концепцията и практиката по отношение на електронното управление като въвеждат понятието: e-Government 3.0, като следваща модерна версия на този модел управление. Така например, през последните години понятието електронно правителство е разширено от понятието m-правителство, което е базирано не само на информационните, но и на мобилните технологии. Вж. напр. Snellen, I. and M. Thaens (2008) „From e-Government to m-Government“, Proceedings from Promotion Seminars on Administrative Innovation, International Context and Growth, SPISA, Bologna.

<sup>130</sup> Вж. Jeong, C. H. (2007). Fundamental of Development Administration. Selangor: Scholar Press.

<sup>131</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs. „UNE-governmentSurvey 2014“, UN.

<sup>132</sup> Според доклада на ООН за състоянието на електронното управление „E?Government Survey 2012“ България заема 60-то място от 190 държави в класацията.

<sup>133</sup> Виж <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/european-egovernment-action-plan-2011-2015>.; Виж DigitalAgendaforEurope, ЕС.

<sup>134</sup> Виж Open Data, Open Society, a research project about openness ofpublic data in EU localAdministration, Marco Fioretti, 2010. Виж Open data, An engine for innovation, growth and transparent governance, Brussels, 12.12.2011COM(2011) 882 final.

е единната точка за достъп на растящо количество данни от институциите и на други органи на ЕС<sup>135</sup>. Данните са със свободен достъп. Сходна е и инициативата Партньорство за отворени правителства. Предприета през 2011 г. и при първоначално членство от 8 държави, понастоящем участващите в инициативата страни са 65, вкл. и България.<sup>136</sup> Целта на инициативата е да се създаде международна платформа за ангажираните с мисия, по държави, да направят правителствата по-отворени, отчетни и отзивчиви към гражданите.

Управленските информационни системи са ключов фактор за адекватното и качествено: разработване и изпълнение на националните стратегически документи в контекста на единна национална стратегия за развитие.<sup>137</sup> При изпълнението на конкретни политики, информационните системи ясно разграничават функциите и отговорностите на отделните административни звена, позволяват ползване от страна на администрация и граждани на информационните масиви. По този начин се позволява адекватно формулиране на планове за действие с конкретни мерки; определяне на индикатори, целевите им стойности и размера на необходимите финансови ресурси; ефективно участие на гражданите; отчетност и прозрачност пред администрацията, политическото ниво и обществото и т.н. Ето защо, въвеждането на отворени данни, служебен обмен на информация, единна електронна среда и електронно правителство ще подобрят значително прилагането на принципите на добро управление в практиката.

### 3.2. Препоръки към политиката за въвеждане на принципите на доброто управление

Принципите на доброто управление са въведени в България относително скоро. В голяма степен прилагането им е станало стандарт в процеса на планиране на действията на администрацията, особено при формулирането и изпълнението на политиките, свързани с членството ни в ЕС и финансирането по линия на европейските фондове. Въпреки това, все още предстои да бъде подобрен процесът на мониторинг и контрол, който да даде обратна информация дали принципите на добро управление всъщност са спазени при самото изпълнение на политиките. В допълнение, бъдещо оценяване на спазването на принципите на база на цялостна система от индикатори би позволило ясното идентифициране на най-проблемните области на доброто управление в България. Едно подобно последващо проследяване посредством мониторинг, контрол и оценка би преодолело проблема на декларативния характер на принципите на добро управление и би позволило те да бъдат прилагани ефективно на практика.

Ефективното прилагане на общия в ЕС механизъм за възприемане и прилагане на принципите на доброто управление би следвало да определи приоритети на политиката за добро управление, а именно:

- Концептуално развитие на идеите за държавното управление, стратегическото развитие и повишаване ефективността и ефикасността на публичния сектор на базата на актуални научни публикации – публичната администрация следва да даде пример за добре работеща връзка между науката и практиката;
- Стимулирането и въвеждането на иновации в дейността на публичния сектор, в т.ч. въвеждането на нетолкова нови идеи в международната практиката, които все още не са въведени в България, както и създаването на благоприятна иновационна среда, включваща въвеждане на електронно правителство, осигурен достъп на публичната администрация до най-новите научни публикации; подпомагане на развитието на научните изследвания в областта на доброто управление в академията и т.н.
- Създаване, анализиране и разпространение на добри практики (бенчмаркинг);

<sup>135</sup> <https://open-data.europa.eu/en/about>.

<sup>136</sup> <http://www.opengovpartnership.org/>

<sup>137</sup> Вж. Симеонова-Ганева, Р. (2014) „Стратегическо управление и електронно правителство: Защо (и добрите) стратегическите документи (не) успяват да постигнат целите си? /Емпирично изследване на ролята на електронното управление за успеха на стратегическите документи: Случаят на България/“, Софийски университет, DOI: 10.13140/2.1.2594.1123

- Повишаване на компетенциите на политици, администрацията и обществени групи относно доброто управление, която води до законови регулации и действия за тяхното налагане и утвърждаване, в т.ч. специализирани обучения, насочени към съдържанието, ролята и ефективните практики на спазване на отделните принципи;
- Периодичен анализ и оценка за степента на приложение на принципите на доброто управление и разработването на предложения за тяхното обогатяване чрез научни публикации и форуми.

В допълнение към тези приоритети, следва да бъдат предприети мерки за преодоляване на основни проблеми пред публичната администрация днес – липсата на авторитет на професията на държавния служител, в т.ч. липсата на разбиране от обществото каква е ролята му и незачитане от страна на обществото на необходимите компетентности за изпълнение на служебните задължения. Тези проблеми могат да бъдат решени чрез:

- Въвеждане на прозрачни за обществото единни стандарти за нивото на заплащане на служителите в публичните институции (подобно на тези, прилагани по отношение на администрацията на ЕК, Световна банка, Европейска централна банка, ООН и публичните институции на редица европейски и други страни);
- Въвеждането на единни стандарти за качествен подбор на специалисти и ефективна текуща атестация на служителите, което да гарантира висока компетентност на администрацията (подобни на тези, прилагани по отношение на администрацията на ЕК, които обхващат както експертното, така и управленското ниво);
- Формулиране и изпълнение на мерки за повишаване авторитета на професията на държавния служител с цел привличане на компетентни млади хора в администрацията, както и подобряване нивото на доверие между администрацията и гражданите;

### ***Ключови компетентности в публичната администрация за ефективно прилагане на принципите на доброто управление***

За да може публичната администрация ефективно да прилага принципите на доброто управление, на база настоящия преглед и анализ са идентифицирани следните потребности от създаване и надграждане на ключови компетентности, гарантиращи адекватен управленски капацитет:

- Знания за политики и практики, гарантиращи принципа „Върховенство на закона и неутралност“ и „Зачитане на човешките права, културното разнообразие и социалното единство“;
- Умения, имащи отношение към спазването на принципите „Ефективност и ефикасност“, „Отчетност“, „Откритост и прозрачност“:
  - Съвременни знания, съгласно международните стандарти и практически умения за прилагането на подходи за анализ и управление в областта на социално-икономическата политика, в т.ч.:
    - Познаване на съвременните подходи в икономическата теория и нейното прилагане;
    - Практическо познаване на количествените методи и основните инструменти за анализ на държавното управление, като: икономика на публичния сектор; съвременни микроикономически теория и анализ (advanced microeconomic theory and analysis), съвременни макроикономически теория и анализ (advanced macroeconomic theory and analysis); икономически растеж; публични финанси; финансово управление; подходи за оценка на публичната политика; анализ разходи-ползи (cost-benefit analysis); количествени методи за оценка на публичната политика: приложна статистика, социално-икономически проучвания; социално-икономически индикатори (системата на националните сметки, проучвания на националната и европейската статистика, платежен баланс);
    - Познаване на публичните практики по формулиране и прилагане политики в Европейския съюз;
    - Специализирани управленски знания, имащи отношение към спецификите на различните администрации в публичния сектор.

## БИБЛИОГРАФИЯ

- Бяла книга (European Governance – A White Paper, COM(2001) 428 final, Official Journal of the European Communities 12.10.2001(2001/C 287/01))
- Бяла книга (European Governance – A White Paper, COM(2001) 428 final, Official Journal of the European Communities 12.10.2001(2001/C 287/01))
- Доклад от Николай Василев, министър на държавната администрация и административната реформа относно бюджета на Министерството на държавната администрация и административната реформа в програмен формат за 2008 г.
- Манлиев, Г. (2009) „Доброто управление в България: възприемане, действия, резултати, оценки“, Технически университет, София
- Наръчник за прилагане на принципите на добро управление, Омбудсман на Република България, 2009
- Наръчник за прилагане на принципите на добро управление, Омбудсман на Република България, 2009;
- Национална програма за развитие, България 2020
- Ново качество на живот в общините, Доброто управление зачита правата на хората, Препоръки на националния Омбудсман към местната власт, Омбудсман на Република България, 2009
- Прилагане на Европейски етикет за иновации и добро управление в България, 2012, МРРБ
- Симеонова-Ганева, Р. (2014) „Стратегическо управление и електронно правителство: Защо (и добрите) стратегическите документи (не) успяват да постигнат целите си? /Емпирично изследване на ролята на електронното управление за успеха на стратегическите документи: Случаят на България/“, Софийски университет, DOI: 10.13140/2.1.2594.1123
- Симеонова-Ганева, Ралица (2013) Иконометрично моделиране на възвращаемостта от образование, Авангард Прима, София, ISBN978-619-160-109-7
- Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, Европа 2020
- Танев, Т. (2008) „От Public Management към Good Governance: предизвикателствата пред публичната администрация в XXI век“, Доклад, Международна конференция по случай 10-годишнината на специалност „Публична администрация“ в УНСС, УНСС, София, 2008
- A Users' Guide to Measuring Local Governance, UNDP
- Codes of Good Governance: National or Global Public Values? Torben Beck Jørgensen and Ditlev Sørensen Department of Political Science University of Copenhagen
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 30.8.2006, COM(2006) 421 final
- Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, 1997, UN
- Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora
- Digital Agenda for Europe, EC
- EBRD 2010 Annual Report, Chapter 10 – Governance and accountability
- Europe 2020, A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth, EC
- European Principles for Public Administration, SIGMA PAPERS: No. 27, SIGMA – A Joint Initiative of the OECD and the European Union
- FACT SHEET: U.S. Support for Democratic Institutions, Good Governance, and Human Rights in Africa
- Fuller, S. (2005). Public Sector Employment and Gender Wage Inequalities in British Columbia: Assessing the Effects of a Shrinking Public Sector. Academic journal article from Canadian Journal of Sociology, Vol. 30, No. 4

Good Governance – the IMF Role, 1997

Governance for sustainable human development, A UNDP policy document, 1997

Governance Matters, Policy Research Working Paper 2196, World Bank 1999

Jeong, C. H. (2007). *Fundamental of Development Administration*. Selangor: Scholar Press

Lee, D., & Wolpin, K. I. (2006). *Intersectoral Labor Mobility and the Growth of the Service Sector*. *Econometrica*, Econometric Society, vol. 74(1), 1–46

Measuring Government Activity, OECD, 2009

OECD programme on Public Management and Governance, Promoting Good Governance, 2015 (PUMA)

OECD, 2006, DAC Guidelines and Reference Series Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation, OECD, Paris

Open data, An engine for innovation, growth and transparent governance, Brussels, 12.12.2011 COM(2011) 882 final

Open Data, Open Society, a research project about openness of public data in EU local Administration, Marco Fioretti, 2010

Partnering to Strengthen Public Governance, The Leadership Challenge for CEOs and Boards, WEF, January 2008

Postel-Vinay, F., & Robin, J.-M. (2002). *Equilibrium Wage Dispersion with Worker and Employer Heterogeneity*. *Econometrica*, Vol. 70, No. 6 (Nov. 2002), 2295–2350

Protocol on Strategic Environmental Assessment (Kyiv, 2003)

Public Sector Efficiency: An International Comparison, A. Afonso, L. Schuknecht, V. Tanzi, ECB WP242, 2003

Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets, A. Afonso, L. Schuknecht, V. Tanzi, ECB WP581, 2006

Report from the Commission on the application and effectiveness of the Directive on Strategic Environmental Assessment (Directive 2001/42/EC), COM/2009/469

Review of the Fund's Experience in Governance Issues, Prepared by the Policy Development and Review Department, In consultation with other departments, IMF, 2001

SEA Directive 2001/42/EC

Snellen, I. (2001) „ICTs and the Future of Democracies“, *International Journal of Communications, Law and Policy*, Issue Winter 2000/2001

Social Policy, Policy Notes, UN, 2007

Sustainable development in the European Union, 2009 monitoring report of the EU sustainable development strategy, Eurostat 2009

The IMF's Approach to Promoting Good Governance and Combating Corruption – A Guide, IMF, 2005

The reform of Economic Governance in the Euro Area – Essential Elements, ECB Monthly Bulletin, March 2011

The Role of Active Participation and Citizen Engagement in Good Governance, Division for Public Administration and Development Management (DPADM/DESA), UN Public Administration Programme, 2013

The Three Pillars of Central Bank Governance – Towards a Model Central Bank, Law or a Code of Good Governance? Dr. Fabian Amtenbrink, based on presentations during an IMF LEG Workshop on Central Banking in March 2004 and the IMF LEG and IMF Institute Seminar on Current Developments in Monetary and Financial Law in May 2004, both in Washington D.C., 2005

The Worldwide Governance Indicators, Methodology and Analytical Issues, Policy Research Working Paper 5430, The World Bank, 2010

Tools to Support Transparency in Local Governance, 2004, TI, UNHSP  
Towards an European good governance barometer, Silvia Gaggi and Carlo Sessa, 2.2012  
Towards Better Measurement of Government, OECD Working Papers on Public Governance, 2007/1, OECD Publishing  
Transition Report 2013, EBRD; Transition indicators methodology, 2015  
Transition Report 2013, EBRD; Transition indicators methodology, 2015  
UN Public Administration Glossary, UN, 2015, (definition based on UNDESA Technical paper, Kauzya, 2003)  
UNDP (1997) Governance and Sustainable Development, New York  
UNDP Global Programme on Democratic Government assessment,  
United Nations Department of Economic and Social Affairs. „UNE-government Survey 2014“, UN  
USAID Strategy on Democracy and Human Rights and Governance, June 2013  
Valencia Declaration 15th Conference of European Ministers responsible for local and regional government (Valencia, Spain, 15–16 October 2007). Стратегия на Съвета на Европа за иновации и добро управление на местно ниво  
What is Good Governance? United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, July 10, 2009  
Worldwide Governance Indicators, WB, 2015

**Това изследване е част от поредица изследвания на ИПА, с които се адресират ключови аспекти в модернизацията на българската администрация, а именно:**

- **Административно обслужване на населението в България;**
- **Системи за управление на качеството в държавната администрация;**
- **Отворени данни и прозрачно управление**
- **Ефективност на новата система на заплащане и оценка на изпълнението**

**С тези изследвания се дава широко познание, което може да бъде в основата на вземането на добре обосновани решения.**



## **ИНСТИТУТ ПО ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ**

*Провежда обучение за служебно и професионално развитие на служителите от администрацията, конкурси за добри практики, конференции, годишни срещи и други форуми.*