

Гражданското участие във формирането и провеждането на публични политики – елемент на доброто управление в европейски контекст

Страхил В. Карапчански

The Citizens' Participation in the Design and Implementation of Public Policies – an Element of Good Governance in the European Context: *The paper examines the Good Governance concept which is increasingly gaining importance in the public affairs worldwide. Particular emphasis is put upon the access of diverse informal actors to the public agenda-setting, thus representing specific societal interests towards the formal decision makers, predominantly referred to as the governmental bodies. Another core issue the paper endeavors to address concerns the logic and the formats of collective action and interests' articulation in the process of shaping and implementing public policies. Basing on these observations, several conclusions about the added value of Good Governance in the European context are drawn at the end of the article.*

Key words: *governance, good governance, public policies, legitimacy, interest groups, policy network, bottom-up approach, collective action*

ВЪВЕДЕНИЕ

Понятието *добро управление (good governance)* възниква в последната четвърт на 20-ти век, като отговор на всеобщия стремеж на демократичните общества в посока повишаване ефективността на управлението в публичния сектор. То е синоним на реформи и модернизация на стиловете и процесите на вземане на решения и провеждане на политики от публичните субекти, като по този начин на преден план излиза стремежът към приближаване на тези процеси до техните адресати – гражданите, респективно и повишаване на общественото доверие и подкрепата в полза на управленските практики.

Реализирането на това амбициозно начинание кореспондира преди всичко с постигането на хармония в представителството и максимално безконфликтно отстояване на интересите и преференциите на публичния, частния и гражданския сектори, без никой от тях да измества останалите.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Традиционните схващания за доброто управление го разглеждат като проблем на морала в управлението и защитата на правата на човека. Според тях управленската дейност е прерогатив за публичните субекти, които са а priori гаранتي за нормалното функциониране на демокрацията. Модерната концепция за управлението отрежда на т. нар. *неформални актьори* – представители на интереси, различни от правителствените, равнопоставена позиция в цялостния микс от участници в процесите на формиране и вземане на публични решения и разпределение на публични ресурси, наред с формалните, т.е. държавните, актьори. В този смисъл, съвременната визия за добро управление инкорпорира активно сътрудничество между управляващи и управлявани с цел постигане на максимална ефективност и ефикасност при дефинирането на политическия дневен ред и при осъществяване на публични политики. Този т. нар. *партиципативен подход* е фундамент за осигуряването на адекватни представителство, обществена подкрепа и доверие, които са сред ключовите предпоставки за легитимността на политическия процес.

Дебатът за доброто управление намира израз извън контекста на националните държави, също така и на ниво Европейски съюз. През 2001г. Европейската комисия разработва Бяла книга за добро управление, чиято основна цел е да „преодолее пропастта между Съюза и неговите граждани“ [4, стр. 3], като „отвори вземането на политически решения и включи повече хора и организации във формирането и провеждането на политиките на ЕС“ [4, стр. 4]. Предложените от Бялата книга

реформи предполагат активно сътрудничество между институциите на Съюза, националните правителства, регионалните и местни власти и структурите на гражданското общество и са насочени към повишаване на добавената стойност на общностните спрямо националните политики, както и на капацитета на Европейския съюз за активно присъствие на глобалната политическа сцена.

Европейската комисия очертава пет основни принципа на доброто управление, а именно:

- Откритост;
- Участие;
- Отговорност;
- Ефективност;
- Кохерентност (завършеност).

Тези принципи постулират основата, върху която следва да бъдат проведени реформите в управлението на равнище ЕС – т.нар. *circulus virtuosus* – спираловиден процес, който, за разлика от дискредитирания линеен модел на управление, се характеризира със силно хоризонтално детерминирани взаимоотношения между отделните политически субекти – базирани на партньорство, работа в мрежа и търсене на обратна връзка във всички фази на политическия процес. Проекция на това разбиране е чл. 11 на Договора за Европейския съюз, в частност следните алинеи:

1. Институциите предоставят чрез подходящи средства на гражданите и представителните организации възможността да изразяват и обменят публично своите мнения във всички области на дейност на Съюза.
2. Институциите поддържат открит, прозрачен и редовен диалог с представителните организации и гражданското общество.
3. С цел да осигури съгласуваност и прозрачност на дейността на Съюза, Комисията провежда широки консултации със заинтересованите страни.

С концепцията за доброто управление се занимава и Организацията на обединените нации (ООН). Контекстът, в който тук се разглежда доброто управление, е белязаната от редица дефицити публична среда в множество развиващи се страни – предимно представители на долния спектър на разработения от ООН Индекс за човешкото развитие. Примери за такива дефицити са социално разслояване и бедност, корупция, насилие и други форми на погазване на човешките права. Ето защо в разбирането си за добро управление и в стремежа си за неговото укрепване в глобален план, Генералният секретар на ООН Бан Ки Мун заявява, че „[...] инфраструктурата не се състои единствено в пътища, училища и електропреносни мрежи. Тя означава в не по-малка степен укрепване на демократичното управление и върховенството на закона. Без необходимата отчетност – както от страна на правителството към гражданите, така и между самите граждани – надеждата за жизнеспособна демократична държава се изпарява“ [3].

Именно поради тази причина, в своята дефиниция за доброто управление ООН надгражда тази на ЕС, като добавя следните три елемента:

- Върховенство на закона;
- Ориентация към консенсус;
- Справедливост и включеност.

Важно е обаче да се отбележи, че и двете организации са единни по отношение на принципите на участието, прозрачността и публичната отчетност и отговорност в управлението. В основата на това разбиране се намира същественният фокус, който и Организацията на обединените нации, и Европейският съюз поставят върху все по-задълбочаващите се глобализационни процеси при управлението на обществено-политическите дела, в хода на които се усилват взаимодействията и зависимостите между правителствени и неправителствени, в т.ч. частни и граждански организации. Именно тези недържавни субекти придобиват все по-активна роля при формирането на публичния дневен ред, което ги превръща в гарант за по-голяма ефективност и легитимност в действията на институциите, упражняващи формална власт.

С проблематиката на доброто управление се занимават все повече изследователи на съвременните политически процеси. Проф. Тодор Танев например, в подкрепа на изложените по-горе тези, дефинира модела на доброто управление като „система от дейности на държавата, частните и гражданските институции за кооперативно формулиране и устойчиво осъществяване на обществения интерес“ [1, стр. 4]. Той въвежда синонимно термина *управлявана децентрализация*, при която, за разлика от традиционното, т. нар. *линейно управление*, се наблюдава активно взаимодействие между отделните управленски нива по конкретни проблеми и проекти от публичен интерес. В този смисъл авторът извежда понятието *политически мрежи*, с което описва „комбинация[та] от интересите, волята и властта на различните заинтересовани от реализацията [на конкретните политики] суб- и супранационални актьори“ [1, стр. 2].

Според проф. Танев „политическият модел от изминалия век на партийно представени публични интереси губи решително своята ефективност в сравнение със съвременния модел на споделено пряко и цялостно управление на отделни проблеми, наречено *конкретни политики*“ [1, стр. 3]. В този смисъл политическите мрежи възникват като своеобразни „властни центрове“, в които участват както носителите на публична власт, така и представители на заинтересованите страни, и около които, в отговор на определени обществени проблеми и потребности, се формират конкретните политики.

Политическите мрежи са обект на изследване и от страна на доц. Татяна Томова. Като се позовава на т. нар. *плюралистична парадигма*, основана на достъпа и взаимодействието на множество обществени актьори, представяващи разнообразни интереси, в процесите на вземане на политически решения, доц. Томова счита, че добавената стойност на политическите мрежи се състои в техния потенциал да „осигурява[т] осъществимост на политиките благодарение на сплотяването на различни по своя характер и природа участници около общи цели“ [2, стр. 20]. Тук тя разглежда и модела на реализиране на публични политики „отдолу нагоре“ (*bottom-up*), при който възниква конкуренция между различни източници на влияние върху субектите на политическите решения. В този смисъл авторката подкрепя схващането на проф. Танев за конкретните политики, чиято същност тя дефинира като „отговорът на властта на обществения натиск“ [2, стр. 19].

Маркираните дотук тези кореспондират с концепцията на Джордж Фредриксън за „фрагментираната държава“, белязана от комплексни структурни взаимовръзки и реципрочни взаимоотношения, чиято обща цел се състои в идентифицирането на общи, споделени интереси и тяхното кооперативно отстояване в политическия процес. В този контекст е важно да се изтъкне новото значение, което придобива концепцията за публично управление, означена в англоезичната литература с понятието *governance*. За разлика от ортодоксалния десигнат на властта, известен като *government* (правителство), *governance* се характеризира със съществено по-

голяма комплексност, тъй като легитимира съвършено нов подход при управлението на публичната среда. Добавената стойност на този подход се състои в овластяването на неправителствени субекти с компетенции за участие в процесите на формиране, провеждане и оценка на публични политики, респективно декомпозирането на властовия център на множество дейерархизирани структури, в които формални и неформални актьори отстояват и сближават публичните и частните интереси, търсейки тяхното безконфликтно и приемливо за обществото помиряване. Според разбирането на Програмата за развитие на ООН (ПРООН) *governance* включва „комплексните механизми, процеси, отношения и институции, посредством които различни актьори, в това число държавни служители, представители на гражданското общество и на частния сектор (напр. доставчици на услуги), артикулират своите интереси, упражняват своите права и задължения и медиират своите различия“ [3, стр. 551]. В сходна насока е схващането на проф. Клаус Офе, който говори за „управление на взаимозависимости“ и „колективно регулиране на обществено релевантни въпроси“ [5, стр. 551].

Следвайки тази логика, концепцията за доброто управление (*good governance*) е проекция на колективното, кооперативното начало в политическия процес, базирано на широкото гражданско участие в определянето на публичния дневен ред. Няколко са очакваните ползи от това: На първо място отвореният достъп до процеса е предпоставка за неговата по-голяма прозрачност, следователно и за по-силното обществено доверие в него. От друга страна, приносът на отделните заинтересовани страни може да се разглежда както като гаранция за по-голямо представителство на разнообразни, партикулярни интереси, така като източник на важна информация, отразяваща реалните проблеми и потребности на най-близкото до гражданите равнище. По този начин едновременно се постигат други две изключително важни цели на доброто управление, а именно неговата по-голяма легитимност и по-значителна ефективност.

Разбира се, разглеждайки този модел на гражданско участие в управлението, следва да потърсим и отговор на особено важния въпрос какви рискове произтичат от хоризонталния характер на предложените формати за формиране и провеждане на публични политики, респективно какви условия трябва да бъдат изпълнени, така че управляваната децентрализация да функционира в интерес на цялата общност и да води до социално включване. От решаващо значение тук е отчитането на фактори, като цялостното управление на процеса, в т.ч. регламентирането на достъпа и механизмите за участие в него, с оглед постигането на желаната публична стойност на партиципативния подход. За да съумее кооперативното управление да допринесе за постигането на по-голяма стабилност и кохезия в съответната общност, е необходимо то а priori да елиминира всякакви форми на привилегирован достъп на определени групи по интереси за сметка на други такива. В основата на това е гарантирането на конкурентното начало при ясни правила, базирани на равнопоставеност и прозрачност.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Доброто управление много често се разглежда като синоним на демокрацията. То е насочено към повишаване на общественото доверие и подкрепата за провежданите публични политики, както и осигуряването на максимално висока легитимност и ефективност на последните. Ето защо централен елемент в концепцията за добро управление е осигуряването на равнопоставен достъп на широк кръг от заинтересовани страни до политическия процес. Това разбиране отразява логиката на колективното действие, съобразно която възникват

специфични политически мрежи, в рамките на които се генерира конвергентност на обществените интереси, а оттук и натиск от страна на гражданите спрямо публичните институции в посока отстояване на тези интереси при формирането на политическия дневен ред на дадена общност.

ЛИТЕРАТУРА

[1] Танев, Т. Механизми на взаимодействие между равнищата на управление в процеса на разработване и осъществяване на стратегии в публичната сфера. Конференция на Министерски съвет, Дирекция „Стратегическо планиране“, 2009г.

[2] Томова, Т. Концепцията за политиките между идеологията на свободната конкуренция и рационалността на публичното управление. ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg, бр. 2, 2011.

[3] United Nations Development Programme, Governance for sustainable human development, UNDP policy document, New York, 1997.

[4] Commission of the European Communities. European Governance: A White Paper. COM (2001) 428, Brussels, 25.7.2001.

[5] Offe, C. Governance: An “Empty Signifier”, Constellations, Volume 16, Issue 4, pp. 550-562, December 2009.

[6] United Nations. Governance: <http://www.un.org/en/globalissues/governance/>.

За контакти:

Ас. маг. Страхил Веселинов Карапчански, Катедра “Европеистика”, Русенски университет “Ангел Кънчев”, тел.: 082-888 709, e-mail: karapchanski@gmail.com

Докладът е рецензиран