

Етикетът за иновации и добро управление като европейски стандарт за качество в работата на публичната администрация

д-р Страхил Карапчански

The European Label of Governance Excellence as a European Public Administration Quality Standard: *The paper provides an overview of the evolution of the concept of "good governance" and indicates some of the most significant international law acts, in which it is reflected. In the focus of the study is put the initiative of the Council of Europe to promote the principles of good governance by identifying best practices at local level and distinguishing them with "European label of governance excellence". The impact of this kind of public administration quality standard is illustrated with a reference to the experience of the Municipality of Ruse.*

Key words: *good governance, innovations, label, multi-level governance, public administration, quality standard*

ВЪВЕДЕНИЕ

В края на 20-ти век възниква понятието *добро управление (good governance)* като резултат от опитите на демократичните общества да повишат ефективността на управлението на публични процеси. Необходимостта от реформи е продиктувана от нарастващата комплексност при взаимодействието между различни субекти и равнища на управление, както и от спадащото обществено доверие и подкрепа на управленските практики.

Концепцията за добро управление поставя особен акцент върху ценностите и стандартите на демокрацията, човешките права и върховенството на закона, респективно върху тяхното практическо приложение в рамките на управленския процес. През последните години идеята за добро управление не само се налага в общественно-политическия живот, но и претърпява съществени промени в съдържателен план. Съветът на Европа определя доброто управление като ангажимент на всички нива на публичната администрация. Нещо повече, добрата администрация, като еквивалент на доброто управление, е включена в Хартата на основните права на Европейския съюз, която, от своя страна, е приложение към Договора от Лисабон¹⁰³. По този начин се надгражда схващането за доброто управление като морално задължение на субектите в публичния сектор и се добавя универсален елемент, свързан с признаването му като основно човешко право, защитавано от Европейския съюз.

Настоящата статия прави кратък преглед на еволюцията на идеята за добро управление и посочва част от най-значими актове на международното право, в които тя намира отражение. В центъра на изследването е поставена инициативата на Съвета на Европа за популяризиране принципите на добро управление чрез идентифициране на добри практики на местно равнище и отличаването им с „Европейски етикет за добро управление“. Въздействието на този своеобразен стандарт за качество на публичната администрация се онагледява чрез позоваване на опита на Община Русе.

РАЗВИТИЕ НА ПОНЯТИЕТО „ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ“

Дебатът за доброто управление се задълбочава в контекста на утвърждаващата се в Европейския съюз и в глобален мащаб тенденция за многостепенно управление. През 2001г. Европейската комисия разработва Бяла книга за европейско управление, чиято основна цел е да „преодолее пропастта

¹⁰³ Вж. *Харта на основните права на Европейския съюз* (2010/С 83/02). В: Официален вестник на Европейския съюз. 30.03.2010 г.

между Съюза и неговите граждани¹⁰⁴, като „отвори вземането на политически решения и включи повече хора и организации във формирането и провеждането на политиките на ЕС“¹⁰⁵. 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 наднационалните спрямо националните политики, както и на капацитета на Европейския съюз за активно присъствие на глобалната политическа сцена. Европейската комисия формулира пет основни принципа на доброто управление, а именно: отвореност, участие, отговорност, ефикасност и последователност.

Към развитието на концепцията за добро управление допринася 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“¹⁰⁶. Ето защо, в разбирането си за добро управление ООН добавя следните три елемента: върховенство на закона, ориентация към консенсус, стремеж към справедливост и приобщаване.

Приета през 2000 г. като допълнение към Европейската конвенция за правата на човека на Съвета на Европа, Хартата на основните права Европейския съюз включва гражданското право на добра администрация. Чл. 41 от документа гласи, че „всеки има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза безпристрастно, справедливо и в разумен срок“¹⁰⁷.

През октомври 2007 г. във Валенсия, на 15-тата сесия на Конференцията на европейските министри, отговорни за местното и регионално управление към Съвета на Европа, е приета Европейска стратегия за иновации и добро управление на местно ниво. Документът се опира на заключенията от предходна среща на европейските ресорни министри, които през 2005 г. се обединяват около твърдението, че „ефективната демокрация и доброто управление на всички нива са от съществена важност за предотвратяването на конфликти, утвърждаването на стабилитета и подпомагането на икономическия и социален прогрес, и следователно, за създаването на устойчиви общности, където хората искат да живеят и работят, сега и в бъдеще“¹⁰⁸.

Основната цел на стратегията е да катализира иницирането на конкретни действия от всички заинтересовани страни на европейско, национално и местно

¹⁰⁴ Commission of the European Communities. *European Governance: A White Paper*. COM (2001) 428, Brussels, 25.7.2001, стр. 3.

¹⁰⁵ Commission of the European Communities. *European Governance: A White Paper*. COM (2001) 428, Brussels, 25.7.2001, стр. 4.

¹⁰⁶ United Nations Development Programme, *Governance for sustainable human development, UNDP policy document*, New York, 1997.

¹⁰⁷ *Харта на основните права на Европейския съюз (2010/C 83/02)*. В: Официален вестник на Европейския съюз. 30.03.2010 г.

¹⁰⁸ *Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво*. Конференция на европейските министри, отговорни за местното и регионално управление. 15-та сесия, Валенсия. 15-16 октомври 2007 г., стр. 2.

равнище за прилагане принципите на доброто управление. Значимостта на ефективната местна администрация се аргументира с близостта ѝ до гражданите и възможността да окаже осезаемо въздействие върху тяхното качество на живот посредством публичните услуги, които управлява. В този смисъл, документът си поставя следните три стратегически цели:

- Поставяне на гражданите в центъра на всички демократични институции и процеси;

- Подобряване на местното управление в съответствие с 12-те принципа на добро демократично управление на Съвета на Европа;

- Създаване и утвърждаване на институционални предпоставки относно подобряване на местното управление, въз основа на вече съществуващи ангажименти, поети от местните власти в съответствие с Европейската харта за местно самоуправление и други стандарти на Съвета на Европа¹⁰⁹.

Приносът на Европейската стратегия за иновации и добро управление на местно ниво се състои във въвеждането на 12 принципа на добро демократично управление, около чието прилагане страните-членки на международната организация се обединяват. Принципите са следните:

1. *Честно провеждане на избори, представителност и обществено участие* – осигуряване на реални възможности за всички граждани да упражняват правото си на глас по въпроси от обществен интерес;

2. *Отзивчивост* – осигуряване на непрекъснато във времето посрещане на нуждите и законно обоснованите очаквания на гражданите от страна на местните власти;

3. *Ефикасност и ефективност* – постигане на целите чрез оптимално използване на наличните ресурси;

4. *Откритост и прозрачност* – гарантиране на обществен достъп до информация и излагане на обществено достойние на начините, по които се решават обществено значимите въпроси;

5. *Върховенство на закона* – гарантиране на честност, безпристрастност и предсказуемост;

6. *Етично поведение* – поставяне на обществения интерес над личните интереси;

7. *Компетентност и капацитет* – предоставяне на гаранции, че местните представители на населението, както и назначаемите служители, са в състояние да изпълняват своите задължения;

8. *Иновации и отвореност за промени* – гаранции за извличане на практическа полза от въвеждането на нови решения и добри практики;

9. *Устойчивост и дългосрочна ориентация* – вземане под внимание интересите на бъдещите поколения;

10. *Стабилно финансово управление* – целенасочено и продуктивно използване на обществените фондове;

11. *Човешки права, културно разнообразие и социално единство* – предоставяне на гаранции, че са защитени всички граждани и е зачетено човешкото им достойнство, както и че никой от тях не е дискриминиран или изключен от обществения живот;

12. *Отчетност* – поемане на отговорност от страна на избираемите представители на властта и назначаемите общински служители за своите действия¹¹⁰.

¹⁰⁹ Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво. Конференция на европейските министри, отговорни за местното и регионално управление. 15-та сесия, Валенсия. 15-16 октомври 2007 г., стр. 3.

¹¹⁰ Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво. Конференция на европейските министри, отговорни за местното и регионално управление. 15-та сесия, Валенсия. 15-16 октомври 2007 г., стр. 3-4.

През 2007 г. Съветът на Европа отправя покана към България за присъединяване като пилотна държава към инициативата за прилагане на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво. В тази връзка, България приема последователни решения, сред които решение на Министерски съвет от 2007 г. и решение на Управителния съвет на Националното сдружение на общините в Република България, в израз на волята на местните власти за участие в европейската инициатива. С приемането на тези решения България става една от първите пет пилотни държави, които прилагат Стратегията за иновации и добро управление, наред с Белгия, Италия, Испания и Норвегия.

ЕВРОПЕЙСКИ ЕТИКЕТ ЗА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ – ПРИМЕРЪТ НА ОБЩИНА РУСЕ

В рамките на дейностите по прилагането на Стратегията за иновации и добро управление се взема решение за присъждане на Европейски етикет за добро управление на местно ниво сред страните членки на Съвета на Европа. Етикетът се дава на базата на единни стандарти в европейските държави на органи на местната власт, които приемат и прилагат в дейността си 12-те основни принципа на добро управление. За гарантиране на обективността по присъждането на Етикета са разработени единни за всички страни рамкови процедури и инструменти за извършване на оценяването. Във всяка страна Етикетът се присъжда от национален орган, който има специална акредитация от Съвета на Европа.

България е първата членка на Съвета на Европа, която през 2010 г. получава институционална акредитация и съпътстващото я право да присъжда на свои общини Етикет за иновации и добро управление на местно ниво. Приетият от международната организация стандарт удостоверява, че управлението в дадена община се извършва в съответствие и при спазването на определени изисквания за качество на предоставяните административни услуги.

Символът на Етикета представлява кристален дванадесетостен, върху чиито стени са гравирани на български език 12-те принципа за добро демократично управление от Стратегията за иновации и добро управление на Съвета на Европа. Необходимо е да се подчертае, че Етикетът е по своята същност морална награда, символ на престиж и стимул за общините да подобряват своето управление в услуга на гражданското общество. Инициативата има за цел да насърчи усилията на общините, както и положителната конкуренция между тях, което на свой ред да доведе до по-ефективни политики, насочени към силно местно самоуправление в България.

Основният инструмент за оценка на местните власти е Бенчмарк по Етикета за иновации и добро управление на местно ниво. Общата структура на инструмента за оценка обхваща 12-те принципа на Стратегията, набор от дейности, които извършват местните власти и които имат отношение към тези принципи, както и индикатори за ефективното им изпълнение. Прилага се принцип на самооценка, който изисква от общините сами да оценят качеството на извършваните от тях дейности, които кореспондират с 12-те принципа на добро управление. Обективността на процеса се гарантира от независими експерти, които допълнително проверяват коректността на извършената самооценка на базата на предоставения от общините доказателствен материал по всеки един от индикаторите към съответните принципи. Независимите експерти се утвърждават от Комисията по предложение на Секретариата и Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ). За обективното оценяване на всяка една община Комисията определя на случаен принцип независимите експерти. Допълнителен коректив на самооценката са предвидените проучвания сред общинските съветници и сред населението, като резултатите се ползват за

сравнение и за предприемане на мерки за подобряване на дейността на местните власти.

През 2011 г. България успешно проведе първата процедура по прилагане на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво. В резултат на това, с Етикета бяха наградени следните 13 български общини: Димитровград, Добрич, Долна баня, Карлово, Кирково, Кнежа, Лясковец, Перник, Свиленград, Свищов, Смолян, Столична община и Търговище. Целта на първата процедура се състоеше в това да се оценят кандидатстващите общини, като инициативата бъде подкрепена от широк кръг заинтересовани страни. Съвместната кауза за прилагане на 12-те принципа на добро управление в България обединява усилията на Съвета на Европа, партньорите по проекта – Министерство на регионалното развитие и благоустройството и Националното сдружение на общините в Република България, независимите експерти и кандидатстващите общини.

Втората процедура по присъждане на Етикета в България беше официално обявена на 15 октомври 2012 г. от министъра на регионалното развитие и благоустройството по време на Осмата годишна среща на местните власти в Пловдив. Съгласно приетия от Комисията план-график срокът за кандидатстване на общините беше до 15 април 2013 г. Решението за отличаване на общините се взема от Комисията по присъждане на Етикета, на основание докладите за оценка на кандидатурата и препоръките на двама независими експерти. Новото при втората процедура е приетата от Комисията Методика за оценяване, която се прилага от независимите оценители. Методиката се основава на препоръките на специализирания орган към Съвета на Европа, с цел постигане на максимална обективност при присъждането на Етикета. Независимите експерти оценяват съответствието на посочените от Общината дейности и мерки, както и съответствието на доказателствения материал за прилагането на 12-те принципа за добро управление.

Община Русе се включи в надпреварата, като кандидатстването се извърши чрез подаване на пълния комплект от документи в Секретариата на Комисията по присъждане на Етикета в определените срокове и в съответствие с утвърдените образци на документи. Цялостната процедура във връзка с кандидатурата на Община Русе включи подготовката на следните документи:

1. Решение на Общински съвет №480, прието с Протокол №22/21.02.2012 г., с което се декларира, че Община Русе приема и прилага в дейността си 12-те принципа на добро демократично управление от Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво. С приемането на това решение Община Русе се ангажира и прилага принципите на добро управление в ежедневието си.

Вследствие на тази първа стъпка, със Заповед на кмета на Община Русе беше сформиран екип за подготовка на цялостната кандидатура със съответната документация. За попълването на необходимия Бенчмарк е събрана информацията относно прилагането на 12-те принципа, както и доказателствен материал към отделните индикатори. В съответствие с изискванията, сформираният екип от Община Русе извърши самооценка на попълнения Бенчмарк по представените указания.

2. Писмено заявление от кмета на Община Русе до Комисията.

3. Доклад от председателя на Общински съвет – Русе за анкетното проучване сред общинските съветници по зададен предварително въпросник. Основната цел на анкетното проучване беше да се идентифицира мнението на общинските съветници относно степента на прилагане на всеки от 12-те принципа в Община Русе. Анкетното проучване беше насочено към 51 общински съветници. Резултатите от попълнените въпросници дават изключително висока оценка за работата на Общината. Те показват, че управлението в Община Русе се

осъществява чрез успешното прилагане на принципите на добро демократично управление, заложи в Стратегията на Съвета на Европа.

4. Попълнен Бенчмарк за самооценка на Община Русе по 12-те принципа на добро демократично управление. Целта на Бенчмарка е да помогне на общините да оценят сами своите силни и слаби страни в прилагането на 12-те принципа на добро управление.

5. Доказателствен материал към т. 4, който беше систематизиран по принципи и индикатори.

6. Описание на добри иновативни практики, доказващи прилагането на 12-те принципа за добро управление на местно ниво. Община Русе представи две иновативни практики, които се отнасят към принципите „Устойчивост и дългосрочна ориентация“ и „Ефективност и ефикасност“.

7. Доклад от кмета на Община Русе, представящ цялостната концепция на кандидатурата на Община Русе.

След подаването на горепосочения комплект от документи е проведено социологическо проучване сред граждани на Община Русе. За целта, Комисията по присъждане на Етикета ангажира фондацията „Институт за пряка демокрация“, която извършва анкетно проучване относно обществените нагласи спрямо публичното управление в Община Русе. Анализът на резултатите показва, че сред силните страни се нареждат положителната оценка за капацитета и компетентността на общинските служители, както и удовлетвореността от предоставяните от Община Русе административни услуги. Сравнително високо е оценено и гарантирането на човешките права на всички групи от населението.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На 11 септември 2013 г. се проведе Девето заседание на Комисията по присъждане на Етикета, на което въз основа на докладите на двамата независими експерти, предоставените документи от Община Русе и резултатите от проведеното анкетно проучване сред общинските съветници и гражданите на общината, Комисията взе решение да присъди Етикета за иновации и добро управление на Община Русе. Присъждането на Етикет на Община Русе удостоверява, че Общината е постигнала определено ниво на качеството в управлението, съответстващо на 12-те принципа за добро управление от Стратегията за иновации и добро управление на Съвета на Европа.

Официалната церемония по връчване на Етикета на кмета на Община Русе се проведе на 14 октомври 2013 г. в рамките на Годишната среща на местните власти, организирана от НСОРБ. На Община Русе бяха връчени грамота и специален приз, утвърден от Съвета на Европа – кристален додекаедър. Периодът на валидност на присъдената награда е 2013 – 2015 г. Етикетът е признание за успешното управление, качеството на предоставяните публични услуги и добрите практики при изпълнението на секторните политики в Община Русе.

ЛИТЕРАТУРА

[1] *Харта на основните права на Европейския съюз* (2010/С 83/02). В: Официален вестник на Европейския съюз. 30.03.2010 г.

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

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

[4] *Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво*. Конференция на европейските министри, отговорни за местното и регионално управление. 15-та сесия, Валенсия. 15-16 октомври 2007 г.

За контакти: д-р Страхил Карапчански, Катдера „Европеистика и международни отношения“, Русенски университет „Ангел Кънчев“, тел.: 082 888 708

Докладът е рецензиран