

MECHANISMS FOR DECISION-MAKING IN STATE MANAGEMENT

Assoc. Prof. Milen Ivanov, DcS

Faculty of Law

University of Ruse "Angel Kanchev"

E-mail: mivanov@uni-ruse.bg

Abstract: *The report examines the topical issue of how, who and why strategic decisions are made in public administration. The relationship between the sovereign and the executive power in the implementation of the basic principles of democracy is analyzed and conclusions are drawn about the necessary transformation of the state management system in accordance with the Constitution of the Republic of Belarus.*

Keywords: *Conclusions, public administration*

JEL Codes: *Z18*

Основен институт на политическото управление винаги е бил и продължава да бъде държавата, която се явява изразител на всеобщите интереси на народа чрез своята политика и по този начин изпълнява интегрираща роля в обществото. Държавата се определя като макрополитически институт на обществата, който изразява всеобщите интереси, утвърждавайки политическият статус на народа, организиран в определени териториални граници и осъществява върховната (императивната) власт и управление във всяка страна.

Какво, обаче, ние наричаме явлението държавна политика. Ако приемем за изходна точка теорията, свързана с публичната администрация, то тя ще се определи като чувствителна към обществените потребности институционална и управленска практика, осъществявана от държавната бюрокрация, и имаща за цел ефективно и производително удовлетворяване на обществените потребности.² Заедно с това понятие, широко се използва и „governance“, което се въвежда през последните години на 20 век в политико-социологическата литература и означава в своята същност политическо ръководство.

Понятието „governance“ както начин на управление, описван в теориите на новия държавен мениджмънт и за политическите мрежи през последните години започва да се използва като нова парадигма на държавното управление, която, макар и да се базира на досегашната трактовка, в доста голяма степен излиза извън рамките на старите представи. Понятия като обществени ценности, политическа отговорност на държавното управление, демокрация, обществено доверие, гражданско партньорство, публичност и откритост на държавната служба и др. се оказаха несъвместими с идеологията на новия тип държавно управление. Това породило и парадоксът, че от гледна точка на теорията за демокрацията, за разлика от новия държавен мениджмънт, гражданинът не може да се разглежда като купувач на услугите на държавата, а тя да се явява само като доставчик на тези услуги. В тази нова концептуална структура понятието „governance“ започва да се използва в ново качество - като способ за „управления без правителство“, при което има равноправен характер на общуване в политически мрежи от правителствени и неправителствени структури. Това води до появата на необходимост от такъв концептуален модел, който да бъде адекватен на процесите на взаимодействие на новите агенти за решаване на публичните дела. Терминът „governance“ е взет като основен за описанието на новия начин на управление в мрежовото общество. Така държавното управление може да се разглежда като функция на обществената координация, която са призвани да изпълняват не само професионалисти-управленци, но и структури и институти на гражданското общество и в този случай става въпрос не само за оказване на влияние, а за пълноценно участие.

² Виж. Naomi B. Lynn, Aaron Wildavsky, „Public Administration: The State of the Discipline“, Chatham House Pub, 1990

Държавните дела, държавните органи и организации стават публични и открити за обществени дискусии, които стават и важен ресурс за разработването на политически и управленчески решения.

Основа за разработването на политически, организационни и управленски решения е стремежът за постигане на общо благо, общ интерес, които се определят и от държавата, и от обществените участници в процеса, като никой няма право да узурпира изразяването на общия интерес.

Експертите на Световната банка считат, че то фактически съвпада с понятието „ръководство“ („leadership“), но такова тълкуване не съвсем точно отразява смисъла на отношенията, които възникват между държавните институти, бизнеса и различните граждански структури. Според документите на „Програмата за развитие“ на ООН³ влагат друг смисъл на термина „governance“, като го свързват с управленската страна на дейността на властовата система в страната: „„Governance“ може да се разглежда като практики на икономическа, политическа и административната власти по управление държавните дела на всички нива. Понятието обединява механизми, процеси и институти, чрез които гражданите и групите изразяват своите интереси, реализират своите законни права, изпълняват задълженията си и балансират между различията“.⁴

Като ключови характеристики на „доброто управление“ се отнасят:

- участие (всички граждани притежават глас при взимане на решения - пряко или чрез легитимни институти, които представляват техните интереси; това широко участие се изгражда на основата на свобода на сдружаването и словото, и на способности за конструктивен диалог);

- върховенство на правото (честност и безпристрастност на правовите структури, особено тези, които гарантират спазването на правата на човека);

- прозрачност (свобода на информацията; пълнота и достъпност за всеки, който е заинтересован от нея);

- чувствителност (всички институти бързо реагират на потребностите на гражданите);

- ориентация към съгласие (спазване на баланса на интереси с цел постигане на широк консенсус по въпросите за това, какво най-пълно отговаря на потребностите на различните групи, и за способите и процедурите, чрез което това трябва да се постигне);

- справедливост (всички граждани имат възможност да подобрят своето благосъстояние);

- резултатност и действеност (максимално ефективно използване на ресурсите за удовлетворяване на потребностите на гражданите);

- отчетност (правителството, частният бизнес и структурите на гражданското общество са подотчетни на обществеността и на институционалните носители на права);

- стратегическа визия (лидерите и обществеността изхождат в своята дейност от дълговременните перспективи за управление и развитие на личността, и отчетливо си представят какво мерки са необходими за тяхното реализиране).⁵

Разглеждайки горните постановки ние виждаме, че смисълът на концепцията „governance“ се състои в това, че държавното управление се различава както от простото администриране, при което като източник на политически решения е главно политическото ръководство, и от пазарните модели (техният акцент е на търговската сделка, т. е. всеки участник се опитва да извлече максимална изгода. Тази съвременна концепция за управление се реализира чрез преговори между държавните и недържавните структури, заинтересовани от съвместни усилия за постигане на взаимноприемлив резултат.

³ Програма на ООН за развитие, <https://www.undp.org/> (16.11.2022)

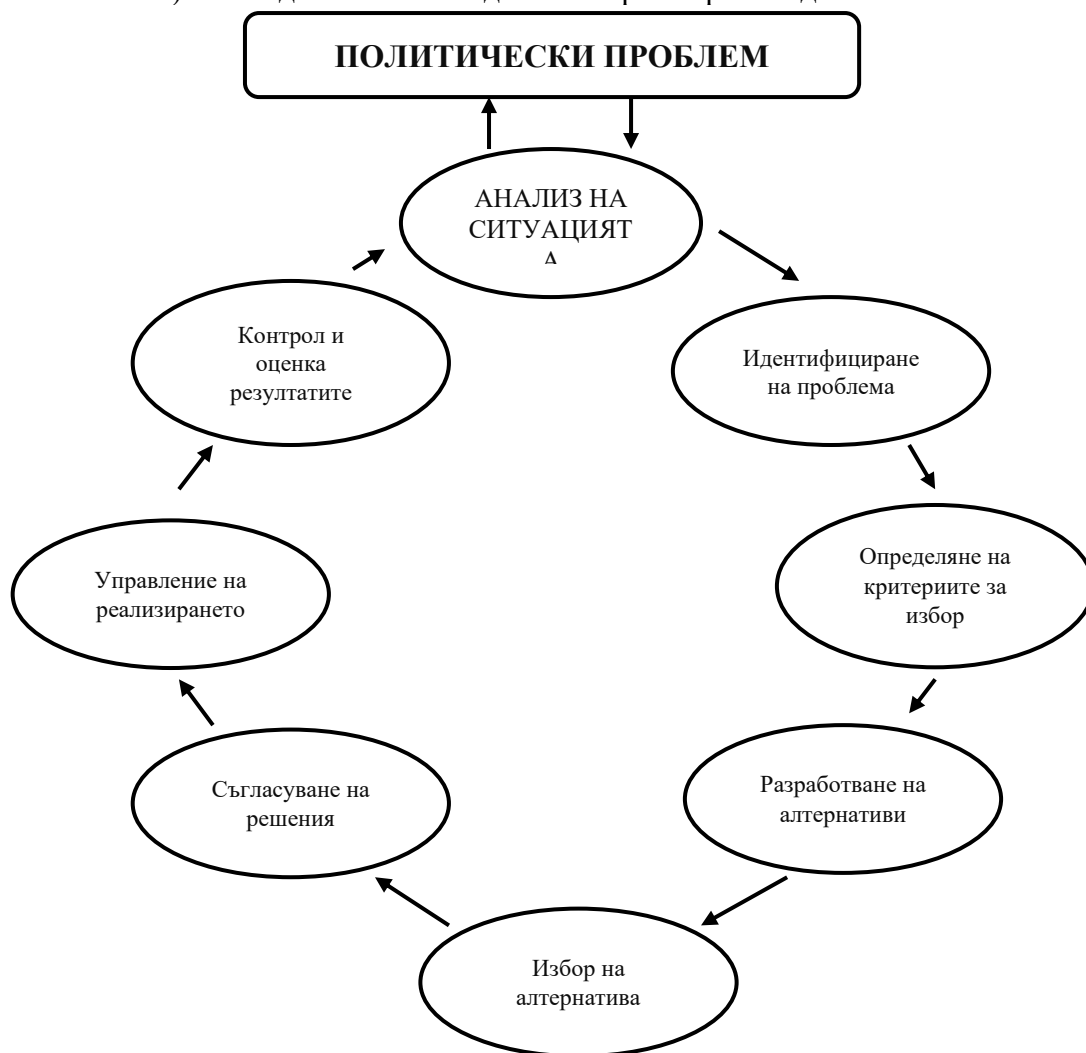
⁴ UNDP Annual Report 2002, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/iar2002-complete.pdf>, (16.11.2022)

⁵ Пак там.

Както вижда особено важен елемент на държавното управление е вземането на съответните решения. Ако разгледаме този процес в детайли и от гледна точка на крайният, за обществото, резултата от става ясно, че качеството на управленските решения е възможно и е необходимо за де оценява още в процеса на тяхното вземане, без да се чака получаване на фактически резултат. Качеството на решенията може да се определи като се изследва степента на съответствие на параметрите на избраните алтернативи за решения на определена система от характеристики. Основните елементи на тези характеристики са:

- научна обоснованост;
- своевременност;
- непротиворечивост;
- адаптивност;
- реалност.

За държавното управление вземането на решения не е самоцел. Основното, което се изисква, за провеждане на качествена политика в интерес на суверена, е изборът измежду алтернативи, а не разрешаване на определен управленски проблем. За разрешаването на даден политически проблем често е нужно не единично решение, а определена последователност от решения и, най-вече, тяхното осъществяване. Затова решението не е едномерен акт, а резултат от процес, който се развива във времето и има определена структура. Този процес, представлява циклична последователност от действия на субекта на управление (Народното събрание), насочена към разрешаването на политически проблем и включващ в себе си анализ на ситуацията, генериране на варианти за действие, вземане на решения (акт на поемане на отговорност) и организиране на неговото изпълнение (чрез изпълнителната власт). Нагледно това може да се изобрази чрез следната схема:



Това е силно систематизиран модел, тъй като в реалността процесите за вземане на решения, поради сложността на обществените отношения, организациите, ситуациите и проблемите, изискващи решения, до голяма степен се определят от конкретната ситуация и конкретния решаван проблем.

Да разгледаме накратко всеки един от тези основни елементи.

Анализ на ситуацията. За да възникне необходимост от вземане на управленско решение е нужен сигнал за някакво външно или вътрешно въздействие, което предизвиква или може да предизвика отклонение от зададения режим на функциониране на дадена система, т. е. появата на управленска ситуация.

Идентифициране на проблема. Това е определяне или диагностициране на даденото явление, които да се пълни и правилни. За проблем се счита такава ситуация, при която не са постигнати поставените цели или съществуват отклонения от даденото състояние. Ако използваме медицинската терминология това е етапът на определяне на симптомите.

Определение на критериите за избора. Преди да се започне разглеждането на възможните варианти на решения на възникналия проблем, е необходимо да се дефинират показателите, според които ще се извършва сравняването на алтернативите и избор на най-добрата.

Разработване на алтернативи. Този етап трябва да идентифицира всички възможни алтернативни пътища за решаване на даден проблем. Само в този случай може да твърдим, че решението е оптимално.

Избор на алтернатива. След като се разработят възможните варианти за решаване на проблема, е необходимо те да бъдат оценени, т.е. да се определи достойнствата и недостатъците на всеки вариант и обективно да се анализират вероятните резултати при тяхното реализиране. За да се съпоставят вариантите за решения е необходимо да има стандарти или критерии, на базата, на които те могат да бъдат сравнени. Такива критерии се дефинират в третия етап и с тяхна помощ се извършва избор на най-добрата за случая алтернатива.

Съгласуване на решенията. В съвременните политически системи обществените отношения са така развити, че една част от социума подготвя и разработват решенията, друга част я приема или утвърждава, а се изпълняват от трета част. Така ръководството на държавата често утвърждава и носи отговорност за решения, които не разработват, специалистите, които са изготвили и анализирали решенията, не участват в тяхната реализация, а изпълнителите не вземат участие в подготовката и обсъждането на подготвящите се решения. Именно за това организацията/държавата, а не отделния ръководител трябва да реагира на възникващите проблеми е не само ръководителят, а всички членове на обществото трябва да се стремят към повишаване на ефективността на нейното функциониране.

Управление на реализирането. Процесът на решаване на проблема не приключва с избора на алтернативи, тъй като за получаване на реален ефект взетото решение трябва да бъде осъществено на практика. За успешно реализиране на решенията е необходимо да се определи комплексът от дейности и ресурси, те да се разпределят по изпълнителите и да се дефинират срокове. Когато става въпрос за големи и значими решения, това изисква и разработването на програми за реализирането им, като при осъществяването на съответния план трябва да се следи как се изпълняват решенията, да се оказва при необходимост помощ и да се внасят съответни корекции.

Контрол и оценка резултатите. Дори и след като дадено решение е окончателно задействано, процесът за вземане на решения не може да се счита за завършен, тъй като е необходимо да се убедим, че то изпълнява своите задачи. На този етап се извършва измерване и оценка на последствията от решенията или се съпоставят реалните резултати с тези, които сме се надявали да получим. Всяко решение винаги има временен характер. Срокът на неговата ефективност е равен на периода, при който има относително постоянство на проблемната ситуация. Отвъд тези предели решението може да спре да дава нужния ефект и даже да се превърне в проблем, който да изостря критично ситуацията. Основната задача

на контрола е своевременното определяне на ефективността на решението и необходимостта от неговата корекция или вземане на ново решение.

Ако анализираме структурата на управлението на българската държава, който е рамкиран чрез международните правови актове и Конституцията на Република България, през призмата на тази кратка и безспорна от теоретична и практикоприложна гледна точка, теория, ще установим сериозни разминавания и тежки дефицити. Основните управленски проблеми, които влияят на политическата реалност и на ефективността на държавното управление можем да дефинираме следните феномени:

1. Скъсана е връзката между волята на суверена (народа) и системата на държавно управление, която е призвана да реализира, чрез политическото му представителство, неговите интереси.

2. Политическите представители на суверена, избрани да реализират неговите интереси, чрез най-висшия изразител на обществения консенсус – Великото народно събрание, приемайки Конституция на Република България, не приемат и втория важен за функционирането на държавата елемент, а именно дефиниране на желано крайно състояние на обществото, който да е израз на този обществен консенсус. Без такова, стратегическо за обществото ни, виждане и разбиране, което да служи като отправна точка, коловоз, репер, цел, е невъзможно дефинирането на ясна политическа управленски цел. Необходима е стратегическа визия за развитие на обществото.

3. В изграждането на държавната и политическата системи, в противоречие на горната теория, и в трите власти (законодателна, изпълнителна и съдебна) няма предвиден механизъм за вземане на управленски и политически решения, които да са информирани, базирани на обективната реалност и на задълбочен професионален анализ и защитени от външно въздействие. Решенията, независимо дали става въпрос за такива в Народното събрание, Министерски съвет, магистратура или президентство, се вземат интуитивно и непрофесионално, на базата на случайни политически или неполитически въздействия и зависят изцяло от личностите качества на политиците, магистратите или служителите на изпълнителната власт.

За да се неутрализират тези тежки дефекти на държавното управление и, за да се гарантира, че волята на суверена е достатъчно добре осмислена и реализирана в негов интерес от политическите изразители на неговите интереси е необходимо да се реконструира системата от държавни органи и да се създадат механизми и структури, които да осигуряват гореописаният процес за вземане на решения. Това е необходимо, за да се гарантира процесът на упражняването на властта от суверена, а не от случайни политически елементи. В противен случай ние имаме тежък конституционен дефицит именно в изпълнението на основните постулати на основния закон а именно че България е република с парламентарно управление, че цялата държавна власт произтича от народа и се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция и че никоя част от народа, политическа партия или друга организация, държавна институция или отделна личност не може да си присвоява осъществяването на народния суверенитет.

REFERENCES

1. Конституция на Република България, в сила от 13.07.1991 г. Обн. ДВ. бр.56 от 13 Юли 1991г.
2. Понкин, И. В., Теория государственного управления: учебник, Высшее образование – Магистратура, INFRA-M, 2019
3. Basco, C. A., Strategy management in government agencies Focusing efforts for sustained effect, <http://repiica.iica.int/docs/B0689i/B0689i.pdf> (12.09.2022)
4. Walker, Richard M., Strategic Management and Performance in Public Organizations: Findings from the Miles and Snow Framework,

<http://faculty.cbpp.uaa.alaska.edu/afgjp/PADM628%20Spring%202014/Strategic%20Managemnt%20and%20Performance%20in%20Public%20Orgs.pdf> (12.09.2022).

The report signifies the results of the activities of project No. 2022-UF-01, financed by the Scientific Research Fund of the University of Ruse.