



АНАЛИЗ НА ДЕЙНОСТТА НА ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ В ГР. ГАБРОВО

ANALYSIS OF THE ACTIVITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN GABROVO

Антон Каменов Антонов^{*}, Светлозар Тодоров Тодоров
Технически университет –Габрово

Статията е постъпила на 30 април 2013 г.; приета за отпечатване на 17 май 2013 г.

Abstract: This report aims to appraise methodology for studying the activity of the public administration. The main purpose is to determine the opinion of the representatives of public administration and the representatives of civil society about: transparency, efficiency, corruption and cooperation.

The proposed methodology is based on two questionnaires, in which similar or related questions with a view to achieve comparability with the results. The results are evaluated using the method of weighted average, not by frequency distributions. The idea is that after the approbation of the questionnaire survey to be applied to all organizations in Gabrovo to obtain a representative and comprehensive information.

Keywords: transparency, efficiency, corruption, cooperation

ВЪВЕДЕНИЕ

Въпросът относно ефективността на публичните политики е изключително актуален и дискуссионен. Проблемното поле, насочено към измерване на дейността на публичните структури и тяхната ефективност се обособява като самостоятелен и непрекъснато нарастващ център на теоретични разработки, емпирични и методологически изследвания, консултантска и практическа дейност. От друга страна, реализирането на дейността на различни структури на публичната администрация е сложен и многоаспектен процес, изискващ участието на различни актьори.

Предвид тези особености настоящият доклад цели да представи резултатите от проведено изследване¹ в териториалните структури на централната администрация и неправителствения сектор. Предложената методика се основава на два въпросника, в които се поставят сходни въпроси, с оглед постигане на сравнимост при получените резултати. Анкетната карта позволява да се установи мнението на експертите относно: прозрачността, ефективността, корупционните практики и сътрудничеството.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Важен аспект от дейността на структурите на публичната администрация са публичните политики. В настоящия доклад термина „публични политики“ се използва общо като система от принципи и насоки за действия, ориентирани към постигането на определени цели с помощта на определени средства, разработени от

държавни или национални органи, разполагащи с политически, законодателни, изпълнителни и финансови правомощия. При оформянето на теоретичното разбиране за публичните политики се наблюдават няколко идейни източника:

1. **Икономическата теория и теорията на публичния избор** акцентират върху ефективността и оптималното разпределение на ограничените обществени ресурси. Ефективността на публичните политики се оценява чрез преценка на резултатите и направените разходи и вложения.

2. От гледна точка на **теорията на организациите и управлението** вниманието е насочено към *добро-то управление* на публичните политики. Управленската дейност е прерогатив на публични субекти, но модерната концепция отрежда особена роля на гражданското общество като представител на различни от правителствените интереси и като важен компонент в цялостния микс от участници. *Партиципативния подход* инкорпорира активно сътрудничество между административните субекти и заинтересованите страни с цел постигане на максимална ефективност и ефикасност при дефинирането и осъществяването на публичните политики.

3. **Политическите и административните науки** най-често обръщат внимание на необходимостта на обществен консенсус, гарантиращ легитимността на публичните политики и на самите административни структури.

Това многообразие от разбирания предполага използването на различни подходи при оценката на ефективността на публичните политики. Според нас доброто управление и ефекта от публичните политики изискват участие и одобрение на различни актьори (виж. Таблица 1).

¹ Изследването не претендира за представителност. При подбора на единиците за изследване е използван нестохастичният метод на подбор по достъпност. Информацията е набрана в периода март – април 2013 г.

^{*}Тел.: 066/ 827 337 ; e-mail: antonov@tugab.bg

Таблица 1. Оценка на ефективността на законодателството и публичните политики според представителите на публичната администрация и представители на гражданското общество

Показатели	Измервания ²
1. Публичните политики са ефективни	Представители на публичната администрация: Най-голямо натрупване на отговори в известна степен (7 експерта) и интервал известна и висока степен (11 експерта); Средна = 3.36 Представители на гражданското общество: Най-голямо натрупване на отговори в известна степен (8 експерта) и интервал известна и малка степен (12 експерта); Средна = 2.00
2. Публичните политики защитават интересите на гражданите	Представители на публичната администрация: Най-голямо натрупване на отговори във висока степен (7 експерта) и интервал висока и известна степен (11 експерта); Средна = 4.45 Представители на гражданското общество: Най-голямо натрупване на отговори в малка степен (5 експерта) и интервал малка и известна степен (9 експерта); Средна = 2.23
3. Публичните политики позволяват надежден контрол от структурите на гражданското общество	Представители на публичната администрация: Най-голямо натрупване на отговори в известна степен (7 експерта) и интервал висока и известна степен (10 експерта); Средна = 3.00 Представители на гражданското общество: Най-голямо натрупване на отговори в малка степен (7 експерта) и интервал малка и известна степен (9 експерта); Средна = 2.38
4. Публичните политики са прозрачни, открити и защитават интересите на гражданите	Представители на публичната администрация: Най-голямо натрупване на отговори в известна степен (6 експерта) и интервал известна и висока степен (10 експерта); Средна = 3.55 Представители на гражданското общество: Най-голямо натрупване на отговори в малка степен (5 експерта) и интервал малка и известна степен (9 експерта); Средна = 2.23
5. Законодателството предоставя достатъчно механизми за участие на структурите на гражданското общество в процеса на изработване на публичните политики	Представители на публичната администрация: Най-голямо натрупване на отговори в известна степен (7 експерта) и интервал известна и висока степен (9 експерта); Средна = 3.00 Представители на гражданското общество: Най-голямо натрупване на отговори в малка степен (4 експерта) Средна = 2.62
6. Законодателството предвижда формирането на публичните политики да е инициентирано от структурите на ГО	Представители на публичната администрация: Най-голямо натрупване на отговори в малка степен (5 експерта) и интервал малка и известна степен (8 експерта); Средна = 2.45 Представители на гражданското общество: Най-голямо натрупване на отговори в малка степен (5 експерта) и интервал малка и известна степен (9 експерта); Средна = 2.38
7. Законодателството ясно регламентира правилата за добро и качествено административно обслужване	Представители на публичната администрация: Най-голямо натрупване на отговори в интервал известна и висока степен (10 експерта); Средна = 3.64 Представители на гражданското общество: Най-голямо натрупване на отговори в малка степен (6 експерта) и интервал малка и известна степен (11 експерта); Средна = 2.77
*Легенда: 1- не напълно; 2- в малка степен; 3- в известна степен; 4 – във висока степен; 5 – в много висока степен;	

² Методът на средните претеглени величини е подходящ за нуждите на изследването поради две причини: 1) извадката е малка и 2) това позволява да се направи сравнимост на получените оценки, което съответства на предварително поставената цел. Поради ограничения обем на настоящия доклад, останалите твърдения няма да бъдат визуализирани, но този метод се прилага към всички твърдения, включени в анкетната карта.

Данните от таблицата очертават следната ситуация:

- Представителите на публичната администрация дават висока оценка на твърдението, че публичните политики защитават интересите на гражданите (средна оценка е 4.45 по пет степенна скала) и определят, че законодателството регламентира правила за добро и качествено административно обслужване (средна оценка 3.64).
- Представителите на гражданското общество оценяват различните твърдения значително по-ниско. На практика според тях ефективността на публичните политики и законодателството са проблемни. За разлика от представителите на публичната администрация, експертите от гражданското общество проявяват изострена критичност по отношение на твърденията, че публичните политики са ефективни, открити и прозрачни, защитават интересите на гражданите и че са изработени ясни законодателни правила за добро обслужване. Налице са някои сфери, в които има сходство в ранжирането на оценката между представителите на гражданското общество и административните структури, което е предпоставка да се направи извод, че в България законодателните механизми предоставят възможност на гражданското общество да участва при иниципирането и реализирането на публичните политики.

За по-голяма яснота предоставихме възможност на анкетиранияте участници да обособят проблемните сфери при прилагането на публичните политики. Според представителите на **гражданското общество** най-проблемните сфери са:

- социалната сфера³, отличаваща се с множество правила, формуляри и различни изисквания.
- финанси, в това число и усвояване на средства по европейски програми;
- законодателство- ясно регламентираното участие на структурите на гражданското общество при формиране на политиките е трудно реализуем и опосредстван процес на практика.

Експертите от публичната администрация са твърде лаконични при определянето на проблемните сфери. Само 4 от общо 11 анкетирани са дали някакво мнение. Това затруднява значително анализа, но в дадените мнения също се визират недостатъци в социалната сфера и непълноценно участие на структурите на гражданското общество в обсъждания на обществено значими теми, въпреки ясното законодателство.

В обобщен вид оценката на респондентите позволява да се направят следните изводи:

1. Оценките на представителите на гражданското общество са по-ниски и се разминава с оценките

на експертите от публичната администрация. За почти всички твърдения на гражданските структури се формира усещането за неефективни публични политики.

2. Представителите на публичната администрация не формулират проблемните сфери, което свидетелства за нарушена комуникация и отдалеченост на публичните политики от интересите на гражданите като цяло.

Важен аспект при оценката на публичните политики представлява тяхната прозрачността и отчетността. Прилагайки същия подход при ранжиране на резултатите се очертава следната ситуация:

1. Представителите на публичната администрация оценят високо периодичното публикуване на информация, относно дейността си (средна претеглена величина – 3.72), за разлика от представителите на гражданското общество, според които са налице трудности при достъпа до информация (средна претеглена величина – 3.62). Въпреки значително високата оценка на представителите на публичната администрация се откроява виждането, че е необходим общ сайт за разпространение на информация от всички структури.

В момента има институции, които информират за дейността си, а има други, които не се затормозяват да дават сведения за работата си, да участват медийно, даже ако може – най-добре да не се говори за тях. В същото време, гражданите подвеждат под общ знаменател всички държавни структури.

Експертите от гражданското общество препоръчват да се облекчат административните процедури за достъп до информация и да се намали формалността на обсъжданията на обществено значими теми, да се повиши информираността и да се прилагат добри практики в тази посока.

Проблемът не се свежда само до затруднен достъп до информация, но и ограничена възможност за разпространяване на информация, чрез организиране на кръгли маси, дискусии и други събития.

2. Представителите на гражданското общество оценяват критично прозрачността в работата на публичната администрация (2.31 средна оценка от експертите от ГО при 3.63 средна оценка на мненията на представителите на публичната администрация).

3. Сериозни различия в мненията се наблюдават и при оценка на отчетността на дейността на публичната администрация (2.38 – средна оценка на ГО и 4.36 – средна оценка на ПА).

Това позволява да се направи **извод**, че прозрачността и отчетността на публичната администрация изисква повече усилия. Въпреки разбирането, че прозрачността и отчетността са въпрос на лично решение на конкретна структура това не бива да служи като „алиби”. Налага се виждането, че са налице дефицити и проблеми, чието анализиране от теоретична и практическа гледна точка заслужава по-задълбочено внимание и анализ.

Безспорно гражданското общество притежава необходимия експертен потенциал и организационни мрежи, за да се справя с проблеми от обществено значение, включително и случаите на корупция. Освен това има и неотменен интерес да го прави. Повечето случаи на корупция⁴ в едно общество обхващат участието на

³ Социалната сфера включва социални услуги, здравеопазване, образование, култура.

⁴ Корупцията е универсален и многолик социален феномен, който е обект на изследване от страна на редица социални науки. Именно интердисциплинарният характер на явлениято определя и наличието

два ключови фактора: правителството и частния сектор. Гражданското общество обикновено е основната жертва в тези случаи. Тъй като властта преминава от центъра към местните власти, възможностите за корупция се изместват спрямо нови актьори, които са в по-непосредствен контакт с гражданското общество. Това означава, че способността на гражданското общество да контролира, както и да открива навреме и отстранява нередности в дейността на държавните служители се повишава поради съществуваща близост и познаването на въпроси от местно значение. Всъщност, това може да се превърне в стабилна основа за обучение и придобиване на опита и увереността, необходими за осъществяване на определени дейности на национално и регионално ниво.

Според включилите се в проучването представители на гражданското общество корупцията е сериозен национален проблем (средната оценка е 4.46 при пет степенна скала). Значително висока е и оценката по този проблем и на структурите на публичната администрация (3.91). Приблизително еднакви и ниски са оценките (представителите на гражданското общество определят, че в известна степен (3.15) корупцията е несъпоставима с организираната престъпност, бедността, ниските доходи и безработицата при 2.91 на същото твърдение за структурите на публичната администрация) за значимостта на корупцията в нашето ежедневие. Това подкрепя множеството социологически изследвания, които поставят корупционните практики като значими и важни за българското общество. В малка степен и представителите на публичната администрация (2.64) и представителите на гражданското общество (2.10) са съгласни с твърдението, че последиците от корупцията са силно преувеличени.

Възприемането за корупционен риск значително се различава при представителите на публичната администрация и гражданския сектор. Тук се наблюдава вариация в отговорите като например: корупционния риск в местните и териториални звена на централната и държавната администрация е оценен ниско от представителите на публичната администрация (1.45 средна претеглена величина) за разлика от оценката на структурите на гражданското общество (3.46 средна претеглена величина). При останалите твърдения могат да се открият по-обща мнения. Данните сочат, че повишаването на прозрачността може и да не премахне или отслаби корупцията, но със сигурност може да окаже съществено влияние върху възприятията за корупционен риск и да доведе до повишаване на доверието към публичните власти.

В потвърждение на това са не само данните, но и подробно описаните мнения. Те позволяват да се направят **следните изводи**:

1. Корупцията е сериозен проблем за българското общество, но корупционният риск е различно оценен от различните участници в изследването.

Според представителите на гражданския сектор най-висок корупционен риск има при обществените по-

ръчки, достъпа до информация за конкурси и обявени проекти.

Според представителите на публичната администрация корупционните практики са силно застъпени при обявяване на конкурси за свободни работни места и при обслужване на частни(партийни) интереси. Представителите на публичната администрация повдигат и въпроса за възнагражденията като фактор за създаване на корупционни практики.

2. При структурирането на мнения за противодействие на корупционните практики се наблюдава известно сходство. Всички респонденти препоръчват за силен контрол, по-голяма прозрачност и по-широки механизми на участие на граждани и гражданско общество при реализирането на публичните политики.

Според нас значителен нюанс при изследване на ефективността на публичната администрация придава и въпроса: доколко е реално сътрудничеството между различните актьори? Дали теоретичното разбиране за инкорпорирането на различни заинтересовани страни е реалност? Проекция на това разбиране е чл.11 от 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 страни⁵.

Водени от разбирането, че сътрудничеството и съвместната дейност са важни ние сме потърсили мнението на експертите относно: пълноценния диалог, ефективното сътрудничество, полезността от осъществяваните инициативи, реализацията на съвместни проекти и инициативи. Събраните емпирични данни и получените оценки очертават следната ситуация:

1. Като цяло оценките на представителите на публичната администрация и гражданското общество са ниски. **В малка и известна степен** и двете страни в процеса на сътрудничество търсят препоръки, дискусии, диалог, разработват съвместни проекти и събития.

2. Най-драматично е отклонението при съпоставяне на оценките на твърдението, че редовно се провеждат консултации между представителите на публичната администрация и на гражданското общество. Според експерти от публичната администрация –това в известна степен е редовна практика(средна оценка 3.09), но според представителите на гражданското общество това не е реалност (средна оценка 1.85).

3. Като цяло ниските оценки показват нуждата от по-пълноценно сътрудничество, но едновременно с това оценката за полезността от такова сътрудничество на респондентите е твърде ниска. Едва 2.84 е средната претеглена величина при структурите на гражданското общество и 2.37 – за структурите на публичната администрация. Обобщеното разглеждане на получените резултати не може да обособи ясно ситуацията, но повече от очевидно е че структурите на гражданското общество и на публична администрация не се определят като

на множество определения в специализираната литература. Най-често корупцията се разбира като „Злоупотреба с икономическа, политическа, административна или съдебна власт, което води до лично или групово облагодетелстване за сметка на правото и законните интереси на личността, на конкретна общност или на цялото общество”(Нончев 2004:6-7), като злоупотреба с публична власт за лични цели (Карклинс 2008:5), или пък като „Кражба от общественото богатство” (Фотев 2005:43).

⁵ Commission of the European Communities. *European Governance: A White Paper*. COM (2001) 428, Brussels, 25.7.2001.

взаимосвързани, нито смятат че е необходимо да концентрират и обединят усилията си.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В обобщен вид, направеното изследване позволява да се направят следните по-съществени изводи:

1. Гражданското общество е по-критично към дейността на структурите на публичната администрация. Формира се разбиране за противопоставяне, а не обединяване на мнения, усилия и възможности между двете структури: гражданско общество и публична администрация. Това само по себе си провокира проблеми с прозрачността, отчетността, корупционния риск и като цяло ефективността.

2. Структурите на публичната администрация не се съобразяват с добрите практики в управлението, не смятат структурите на гражданското общество като равностойни участници в процеса на изработване на публични политики, поради което са дефинирани като ненужни, бюрократични и неефективни.

3. Не приемаме разбирането, че ще съществува някога ситуация, в която мненията биха могли да се уеднаквят, но резултатите ясно показват че доближава-

нето на мненията изисква сериозна работа, както от представителите на публичните политики, така и от представителите на гражданското общество.

Тези и други аргументи ясно доказват необходимостта от по-широки и надеждни проучвания в тази посока.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Карклинс, Р. 2008. Системата ме накара да го направя. Корупцията в посткомунистическите общества. Фондация „Конрад Аденауер“, София
- [2] Къндева, Е. 2007. Публична администрация. Издателство „Сиела“, София
- [3] Нончев, А. 2004. Корупцията като обществен феномен. В: Корупционни практики и превенция на корупцията – учебно помагало. Център за изследване на демокрацията, София
- [4] Проблемът за корупцията в публичната администрация, 1999. Коалиция 2000 – Институт за икономическа политика, София.
- [5] Фотев, Г. 2005. Предговор. В: Социология на отклоняващото поведение. Издателство Просвета – София АД, София.