

ПЛЕНАРЕН ДОКЛАД

СТАТУКВО, ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ПРОМЕНИ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Проф. д-р Людмил Георгиев
Нов български университет

Анотация: Докладът разглежда предпоставките за появата на първата университетска програма по публична администрация у нас и ролята на Нов български университет за осъществяването на административната реформа след 1989 г. Очертани са предизвикателствата пред тази промяна и са коментирани очакваните промени в сектора, осигуряващи ефективно и ефикасно административно обслужване на гражданите и бизнеса.

Ключови думи: академични промени, публична администрация, интердисциплинарност, административно статукво, административна реформа, обществени ценности и нагласи, публични инвестиции, перспективи на публичната администрация.

STATUS, CHALLENGES AND CHANGES IN PUBLIC ADMINISTRATION

Prof. Ljudmil Georgiev, PhD
New Bulgarian University

ABSTRACT: *The report examines the prerequisites for the emergence of the first university program in public administration in Bulgaria and the role of New Bulgarian University for the implementation of the administrative reform after 1989. The challenges of this change have been outlined and the expected changes in the sector have been commented on, providing effective and efficient administrative service to citizens and businesses.*

Key words: *academic changes, public administration, interdisciplinarity, administrative status, administrative reform, public values and attitudes, public investment, perspectives of public administration.*

До този момент и в теорията, и в практиката на управлението думата „администрация“ не се свързваше по никакъв начин с обществото, тоест липсваше каквото и да било прилагателно име пред думата администрация. Тази безадресност придържаше термина в горната част на отношението правителство-население, т.е. поставяше я в несъмнена близост и зависимост от политическото ръководство на държавата, чиято единствена представителност бе комунистическата партия и конструираното от нея управление. Агендата на администрацията се задаваше едностранно – отгоре. Промяната, която налагащият своя демократичен модел Запад трябваше да стартира и подпомогне прехода към демокрация и пазарна икономика, следваше да премине през две фази – теоретична, която задача се предвиждаше да бъде изпълнена от университетите, и практическа, която трябваше да се осъществи от Парламента и изпълнителната власт.

До този момент средната възраст на заетите в администрацията бе твърде висока. Техническата съоръженост не съпътстваше нововъведенията. Материалната база изискваше подчертаване на изолираността на администрацията от гражданите чрез поставянето между тях на стъклени прегради и отвори, през които гражданинът бе принуждаван да заема позата не на равностоеен, а на приведен молител. Администрацията представляваше една завършваща чувството за упражняване на абсолютна власт екстензия на политическата власт.

Изминаха 25 години от създаването на първата университетска програма по публична администрация в страната. Причината за нейното възникване е изцяло външна – покрай рязкото навлизането на демократичните промени се наложи

и цялостно преустройство на основополагащата сфера, на която се основават всякакъв вид бъдещи дългосрочни промени - висшето образование. От друга страна, осигуряването на по-демократична идентичност изискваше спешно преустройство на администрацията, тъй като политическата система осигурява визията и посоката на развитие, а администрацията осигурява реда, по който те трябва да се случат.

Представителността на администрацията, доколкото съществуваше, се изразяваше в поддържане на секретността на информацията и приеманите решения и бе в позицията на несъмнен посредник на тоталитарно управляващите. Тоест авторитетът се градеше на основата на страха.

Характерно за този период бе липсата на каквито и да са официални документи и институции, защитаващи интереса на обслужваните, като: етичен кодекс, омбудсман, обслужване с едно посещение, граждански сдружения и др. Тоест - липсата на всичко онова, което по късно осъществи изместването на администрацията по-близо до интересите на гражданите.

Пълното отсъствие на идеята за необходимост от обучение на персонала изразяваше очакването администраторите да бъдат неосъвременяващи се изпълнители, а ефективността и ефикасността не бяха сред целените качества. Цялата система работеше за подчертаването на зависимостта от политическата върхушка и за гарантирането върховенството на Партията, постулирано в член 1 от Конституцията на България. Тоест, в този период страната ни се намираше на 102 г. разстояние от предложението на американския президент Удроу Уилсън, който през далечната 1887 г., докато е все още е практикуващ политолог, призова публичната администрация да се съсредоточи върху ефективността и ефикасността - не само върху подбора на персонала.

Отчуждението от ценностите, от съвременните постижения на теорията за управление на персонала и ролята на администрацията като неинициативен инструмент без съществен капацитет, продължи като остатък в мисленето и след 1989 г.

За това свидетелства доклад от 2004 г. на Михал Бен Гара - експерт от Организация за икономическо сътрудничество и развитие във връзка с реформирането на администрацията на

Западните Балкани, който пише: *„Повечето страни в Западните Балкани едва наскоро са започнали да адаптират своите институции и правни рамки към потребностите и изискванията на западната пазарна икономика. В страните от Западните Балкани министерствата и секретариатът на правителството (администрацията на Министерски съвет) изглежда не разбират напълно ролята, която трябва да играят в процеса на разработване, координация, мониторинг и оценка на политиките. Преобладава мнението, че тяхната задача е чисто административна, т.е. изпълнение на поръчки на правителството или министрите.“*¹

По никакъв начин не изглеждаше публичната администрация да се занимава с взаимоотношенията между политическите, икономическите, социалните, етичните, организационните, управленските, правните, научните и технологичните ценности и системи на микро и на макроравнище.

Предизвикателствата пред публичната администрация се появиха заедно с осъществяващите се в страната политически и икономически промени. Те включваха: съответствие на административните функции и процедури с тези в развитите страни от Западна Европа. За целта бяха изработени два документа, които изпълниха ролята на пътна карта на промените в административната среда на страните от Централна и Източна Европа /ЦИЕ/, а именно: „Профили на централната администрация на изпълнителната власт“ (PUMA, OECD, 1996 г.) и „Прегледи на системите за вземане на решения в

¹ Михал-Бен-Гера. Координация на централната администрация на изпълнителната власт: функции и организация на администрацията на Министерски съвет. Организация за икономическо сътрудничество и развитие, Дирекция за обществено управление и териториално развитие Сигма-съвместна инициатива на ОИСР и Европейския съюз, Документ на СИГМА No. 35, март 2004

страните от ЦИЕ и Западните Балкани“, извършвани от SIGMA² между 1997 и 2003 г. Профилите на PUMA бяха подготвени от участващите правителства, с отчитане на значителните различия в използваната терминология и в детайлността. След това тази информация бе препотвърдена с помощта на въпросник, изпратен до Страните членки на OECD, страните от ЦИЕ и от Западните Балкани. Въпросникът бе попълнен от почти всички правителства, което осигури обстойна информация за структурата, функциите и щата на администрациите на Министерските съвети /АМС/ и администрациите на кабинетите на министър председателите /КМП/.

Промените в публичната администрация започнаха да се осъществяват в различно време за централната и за местната администрация. През 1991 г. най-напред пристигнаха американски експерти, предимно в пенсионна възраст и с голям опит, които се насочиха към общинското ниво на администрация и управление с цел да подпомогнат реформирането му. С три години закъснение пристигнаха западноевропейските експерти, с предимно франкофонска принадлежност. Тяхната цел бе реформирането на централната администрация. С това се постави началото на разделението на административната реформа на две нива на участие и управление – централно и местно, и на две напълно различни по възгледите си за публичното управление школи – френската и американската.

² SIGMA – Подкрепа за подобряване на управлението и ръководството на Централно и Източно Европейските страни е съвместна инициатива на Центъра за сътрудничество с икономиките в преход на OECD и на програмите ФАР на Европейския Съюз. Инициативата подкрепя усилията за реформа в Публичната Администрация на тринайсет страни в преход и се финансира предимно от ФАР.

Организацията за Икономическо сътрудничество и развитие (OECD) е междуправителствена организация на 29 демократични страни с напреднала пазарна икономика. Центърът разпределя съветите и помощта на организацията по широк кръг икономически въпроси към реформиращите се страни в Централна и Източна Европа и бившият Съветски съюз.

В резултата на американската намеса през м. май 1995 г. бе създадена Фондацията за реформа в местното самоуправление, начело с бившата кметица на община Златоград г-жа Гинка Капитанова, която подпомогна решаващо демократичното, технологичното и управленско реформиране на местната власт.

Реформата на централната администрация стартира с европейския проект PHARE BG 9317 Public Administration Reform Program. Republic Of Bulgaria.

В същото време Парламентът затвърди влиянието си върху административния процес чрез Закона за държавния служител, Закона за администрацията и Закона за административните услуги на физически и юридически лица. В тях бяха поставени и развити така необходимите и дефицитни до момента предписания за ефективност на административното обслужване.

Основното предизвикателство, което стоеше и продължава да стои пред администрациите на различни нива, има преди всичко културно-ценностен характер, тъй като само този вид фактори останаха недостатъчно оценени и внедрени. Тоест, става дума за определянето на специфичните цели на развитието, ранжирането на компетентностите и от там – определянето на нивото на решаваните въпроси и тяхното администриране.

Въпросите, решавани от съвременните правителства и техните администрации, имат много сложен и комп-лексен характер. Многообразието им включва темите за общоевропейските човешки ценности и нагласи, икономическото, социалното и екологическото развитие, здравеопазването, образованието, международната и вътрешна сигурност, пенсионното осигуряване и др. Правителството и администрацията в съвременното общество, опериращи в глобали-

ФАР предоставя финансова подкрепа на своите страни партньорки в Централна и Източна Европа до етапа, в който са готови за поемане на задълженията за членство в Европейския съюз. ФАР и SIGMA обслужват едни и същи страни: Албания, Босна и Херцеговина, България, Чехската Република, Естония, Бившата Югославска Република Македония, Унгария, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия и Словения.

зираща се среда, трябва да се занимават с непосредствените и дългосрочни ценности на индивида и стремежите на колективните общности, местни и глобални въпроси, граждани, групи, региони, етнически малцинства, нации и международната общност. Те не се занимават със съдбата на лъвчетата Масуд и Терез, със сърничката Нели и с митарствата на кравата Пенка, както се оказва в нашия случай. Не че тези въпроси са маловажни, но колкото по-конкретизирани и дребни са проблемите в обществото, толкова на по-ниски, но оставащи като взаимосвързани администрации се решават те. Такива са регионалното, общинското и местното ниво.

Мечтаното настигане на Запада не е нищо друго освен културно - ценностно реструктуриране на обществото и реализиране на управлението му с помощта на административните структури на всички равнища.

Университетите преминаха през един бърз десетгодишен форсиран опит за трансформация, чиито двигател бяха средствата по академичната програма TEMPUS. Тя имаше за задачата да отвори пътя за въвеждането на нови специалности, в които да се подготвят бъдещите реформатори. Тези „нови“ за нас, но не и за света предметни области бяха комбинирани с традиционно съществуващи, но несъдържащи елементите на знанието необходимо за демократичните реформи. Заедно те оформиха пакет, който бавно започна да навлиза в академичното пространство и поетапно да променя действителността. На много ранен етап, още в самото начало на демократичните промени, Дружеството за Нов български университет /предшественик на НБУ/ се възползва от тази необходимост на обществото ни и осъществи по-късно масовизираните частични промени в академичната предметна област, създавайки пакет от нови специалности, съчетаващи правото, икономиката, публичната администрация, бизнес администрацията, психологията и когнитивната наука, семиотиката... Основната задача на навлизащото академично ново бе да промени мисленето и нагласите. Европейският съюз направи тази инвестиция в най-младите хора, намиращи се в университетите, като с това даде знак, че разчита на тях в осъществяването на бъдещите промени.

В този период на навлизане, публичната администрация води 3 годишна война за утвърждаване на названието си. Предложенията за обозначаването и като Държавна администрация, отстоявани от юридическото крило на спорещите, съвсем ясно показваше утвърдената и роля през социализма. Определението „публична“ я тласкаше неумолимо в посока на публичния интерес, нещо съвсем неприемливо за крайно идеологизираните мозъци на статуквото. Всъщност налагането на названието „публична“ бе осъществено от волята на експертите на SIGMA- OECD и в никакъв случай не бе категорично решение на българската научна общност.

През 1994 г. с решение на Министерски съвет на РБългария бе създаден Институт по Публична администрация към МС. Органиграмата му включваше щат от 25 човека, директор /проф. Емилия Къндева/, зам.директор /Асен Дюлгеров/, научен секретар /доц. д-р Людмил Георгиев/ и административен персонал. Институтът стартира издаването на списание „Администрация“, течението на което се явява единствения достоверен източник за ранната история на публичната администрация от онова не толкова далечно време. За краткия период на своето съществуване /закрит през 1997 г. / Институтът разви изключително активна дейност по утвърждаването на основите на системата за обучение на администрацията и по включването на страната ни в европейската и международна система на институциите по публична администрация. Този институт даде и началото на вътрешно националните и международни консултации свързани с бъдещата административна реформа в страната.

Основното предизвикателство пред публичната администрация за дълго време си остана възприемането и като обслужваща интересите на гражданите, а в академичен план - високата и степен на интердисциплинарност, която и причиняваше съвсем ненужни крайни зависимости от правото, икономиката, историята, психологията. Най- голямото предизвикателство и досега си остава пропорцията в съчетаването на тези предметни области.

Отчитайки положителната роля на демократичния процес в областта на публичното управление, трябва ясно да се каже, че той превърна гражданите от подчиняващи се в участващи.

Разбира се не липсват предизвикателства пред публичната администрация и в негативен план. Най-яркото от тях е закриването на най-младото, пълно с новообразовани млади хора по специалността, Министерство на държавната администрация и административната реформа (1997-2005г) – две години преди присъединяването на България към ЕС. Това решение и досега не е получило логично обяснение, нито някой официално го е и поискал...

Перспективите пред публичната администрация никак не са радващи. Премълчавайки факта, че административната реформа в страната ни не е окончателно завършена, зам.-министър на образованието и анализатори побързаха да обявят специалността публична администрация за безперспективна в следващите години, популистки да защитят неотложната необходимост от мащабни съкращения в администрацията и да заповтарят една неистина – че администрацията е бюрократична и корумпирана. Това предизвика верижна криза в университетската специалност Публична администрация, състояща се в намаляване на кандидат-студентите, което от своя страна доведе и до намаляване на преподаващия академичен състав, до застаряването му и до невъзможност да бъде лесно възстановен в случай на повишено търсене на завършили тази специалност.

Кризата в специалността Публична администрация бе заложена от политиците още със създаването и гласуването на Закона за държавния служител, където предложението всички служители в администрацията на средно управленско ниво да имат бакалавърска диплома по публична администрация, а тези над средно ниво да имат такава магистратура, бе отхвърлено...

В този смисъл можем смело и с огромно съжаление да твърдим, че специалността Публична администрация, 25 години след създаването си, все още не е зела подобаващото и се място в обществената и политико-административната среда.

Завършването на реформата изисква изцяло администрацията да премахне непрозрачността и секретността около своите дейности и вместо това да приеме отговорността и прозрачността като начин на действие. Това означава, че държавните

служители трябва да отговарят на всички заинтересовани страни, включително на техните началници, на избраните представители и най-вече на гражданите, вместо да предпочитат дадена отделна група пред друга.

Стартирането на недобре разчетени и оказали се впоследствие губещи огромни инвестиционни проекти, причиниха и ще причиняват дългосрочно свиване на бюджети, което ще води до съкращаването на публичните разходи. Подобни съкращения могат да се оценят като несъвременен начин за управление на средства, тъй като имат екстензивен характер. Съвременният, начин за компенсиране на загубите е чрез непрекъснатото въвеждане на иновации, които да доведат до спестяване на средства, намаляване на разходите и генериране на повече възвращаемост на инвестициите. Всичко това касае ефективното държавно управление на публичната сфера. Онова, което касае потребителите, е свързано с наложително, значително и спешно повишаване на административната култура, включително дигиталната, за да могат да се възползват от технологичните нововъведения в публичната сфера, които подчертавам – до момента не са за подценяване и предстои да са значителни. Ако това не се случи, преобладаваща част от населението на страната ще остане технологично некомуникативно с общинските и национални административни служби. Увеличаването на властта и достъпността на технологиите е от основно значение за почти всички подобрения в развитието и управлението на публичните услуги. Осигуряването на справедлив и равен достъп до технологии и информацията, която спомага за разпространението им, ще бъде едно от най-фундаменталните предизвикателства на бъдещето. Заплахите за неутралността на мрежата, както и икономическите бариери пред достъпа, са две от основните опасения, с които администраторите на бъдещето ще трябва да се съобразяват.

Администрациите трябва да бъдат ориентирани към постиженията, да имат силна етична насоченост, по-широки граници на обхвата и да бъдат подчинени на избягването и разрешаването на конфликти. Етичните кодекси трябва да излязат от аурата на формалността си и да налагат внушението за необходимостта от почтеност и засилена лична отговорност на служителите.

Предстои публичният сектор да бъде управляван с намаляващо участие на мениджърите, засметкана разширеното включване на информационните технологии и участие на правомощни служители, публично-частни партньорства и предприемачи. Бъдещата публична администрация ще бъде по-свързана с непрекъснато усложняващия се социален живот, със законността и гъвкавостта на административните правила и процедури. Публичната администрация трябва да бъде в постоянно съответствие с промените в политиката, бизнеса, икономиката и обществото като цяло. Все по-информираното население, непосредственото разпространение и достъпност на информацията и използването на технологии и социални медии ще изискват от публичния сектор да е в крак с новите реалности и да отговори на очакванията на по-бързия и по-гъвкав частен сектор. Тя трябва да е достатъчно гъвкава, за да се адаптира проактивно, а не да продължи да прилага твърде остарялата и неефективна система на ограниченията

От административната теория и практика се очаква да избира и да интегрира ценностите, да структурира процедурните и договореностите, свързани с традиционните управленски, политически, правни и новите за публичния мениджмънт перспективи.

Бъдещето на правителствата и на техните администрации е в споделената икономика и електронното управление, в чието изграждане и утвърждаване трябва да участват също така споделено и управляващите, и гражданите.