

СТАТИИ / ARTICLES

ЕФЕКТИВНОСТ НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ

Проф. д-р Цветан Сивков

EFFICIENCY OF THE NATIONAL GOVERNMENT

Prof. Tsvetan Sivkov, PhD

Resume: The present article aims at drawing the attention of the professional community towards the issues related to the efficiency of the national government. The efficiency of the national government is to be regarded as a beneficial influence of the governing system upon the governed one. The article is concerned with the interrelation of efficiency and productivity of the national government. It also considers the issue of the indicators and methods of evaluation of the national government.

Key words: national government, efficiency, productivity, utility, indicators of efficiency of national government.

Държавното управление е целенасочено въздействие на държавата и на нейните органи спрямо обществото. То е основният фактор, който определя възможностите на обществото за развитие.

В теорията се приема, че държавното управление е дейността на органите за управление, от една страна, и че това е въздействието на държавата.¹ При тази постановка се поставя особено ясно въпросът за ефективността на държавното управление. Тук става дума за такова въздействие на управляващата система върху управляваната, което да води до определени резултати, които са с позитивен резултат.

Като правило обикновено се обсъждат отделни аспекти на ефективността на държавното управление – на отделни управленски решения, на бюджетни разходи, на използване на държавната и общинската собственост, на отделен държавен орган. Това е важно, но така се губи общият поглед и общият резултат. Тук може да се постави и основната цел – като се разглежда ефективността на държавното управление, да се тър-

сят и възможности за нейното подобряване и развитие. Другите два въпроса са за оценката на ефективността и критериите за такава оценка и при необходимост – методиката на тяхното определяне.

Тук може да се представи и една друга гледна точка. Тя е за задължението на държавните органи да създадат такива условия в обществото, които могат да бъдат определени като „право на добро управление“. В същност става дума за право на ефективно управление. Тук става дума за това, че държавните органи трябва да създават такава среда, която да задоволява обществените потребности, а също и тези на гражданите и техните организации, т.е. на съществуващите лични интереси. Казано по друг начин, на преценка подлежи резултатът от управленското въздействие и неговата полезност. В литературата се прави исторически анализ за поставянето на този въпрос. Там се изхожда от принципа, че ефективността на правителството се опира на „два фактора: съгласие на тези, които са управлявани, и доброто управление“.²

¹ Добрынин, Н., Ал. Митин. Дискурс о проблемах эффективности государственного управления в России. – Государство и право, 2014, № 2.

² Brownlow L., Merriam C. E., Gulick L. Report of the President of the President's Committee on Administrative Management || Clasic of public administration | J. M. Shafritz, A. C. Hude \Eds.\, по Барциц, Игорь, Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки, В: Конституционное и муниципальное право, 2013, № 11.

1. Първият въпрос е за определяне на понятието „ефективност на държавното управление“³. От една страна, тя се определя като взаимовръзка между целите и резултатите при тяхното постигане.³ Според друго разбиране това е съотношението между разходите и резултатите от функционирането на системата, а също и като синоним на полезност.⁴

Основното е съпоставката между необходимото и желаното състояние на обществото или отделни процеси в него. Тук се поставя и въпросът за постигнатия резултат и вложените ресурси в този резултат. Може да се постави и тезата на предвиденото ново състояние, в което се намира обществото след като държавата чрез своите органи и актовете в рамките на тяхната компетентност са предизвикали властническото въздействие.

Ефективността като категория за оценка на държавното управление се разглежда като съотношение. Това е съотношение между показатели, които водят до реализация на определени цели. В теорията се говори за триадата – „ресурсно обезпечение – разходи – резултат“⁵. Тази триада следва основната цел на управлението – да се достигне такова ниво на управляемост на обществото, която е полезна, необходима и гарантираща основните права на гражданите и техните организации. Тук също можем да говорим за критерии, но това са такива критерии, които имат общ теоретичен характер и са просто жалони с теоретично значение. На първо място е съотношението между резултатите, постигнати с помощта на вложените ресурси и очаквания максимален резултат. Това означава че се прави преценка на достигнатото и максимално възможното. Важен показател е и преценката и отношението между положителен и отрицателен резултат. Това означава, че тук се преценява ефектът от взетото и изпълнено решение и неговата резултатност. И критерият с най-голямо значение – съотношение между

достигнатите резултати и поставените цели и задачи.⁶

Ефективността на държавното управление е възможност да се достигне до най-добрия възможен за конкретната обстановка резултат определен, най-добре намаляващ разход на ресурси и най-добро съотношение между използвани ресурси и усилия за достигане на определен резултат. В държавното управление невинаги може да се определят точно поставените показатели.⁷ Под държавно управление тук се разбира държавното управление в неговия широк смисъл. Необходимо е да се обърне внимание на още един въпрос. Обсъждането на ефективността на държавното управление не е възможно без правилното поставяне на целите и без правилно планиране, т.е. без определяне на приоритетните направления в дейността и развитието на държавата.⁸

Върху ефективността влияят редица фактори, защото държавата и държавното управление не може да се измерва и оценява въз основа на един и даже на няколко критерия. Ефективността се измерва въз основа на различни комплексни и интегрални измерители. Поради това не може да има един универсален измерител и е наложително да разгледаме съотношението между ефективност и резултатност.

2. Колкото по-близък е резултатът до поставената цел, толкова по-голяма е ефективността на управлението. В литературата се поставя и още един въпрос с близко значение. Става дума за резултатността и нейното съотношение с ефективността. Резултатността е степента на достигане на целите на управлението.⁹ Резултатността е съвкупност от резултати, които определят резултативността на управлението. Тя е основният елемент на ефективността. Ефективността е по-широко и по-всеобхватно понятие, то е родово, а резултатността е елемент от него. Ефективността обхваща и други, различни характеристики, които имат значение не само за конк-

³ Бачило, И. и колектив. Проблемы эффективности работы управленческих органов. М.: Наука, 1973, с. 40.

⁴ Глигич-Золотарева Милена. Аудит эффективности с позиций управления в федеративном государстве, част 1. – Конституционное и муниципальное право, 2013, № 7.

⁵ Шевалие Ж. Государственная служба. М.: Композит, 1996, с. 98 и сл.

⁶ Эффективность государственного управления (пер. с англ., Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В.), Менеджмент в организациях. М.: Экономика, 1995, с. 253.

⁷ Барциц, Игорь. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление: критерии, показатели, оценки, В: Конституционное и муниципальное право, 2013, № 11.

⁸ Widera, Bernd. Zur verfassungsrechtlichen Gewährleistung gemeindlicher Planungshoheit, Berlin, Duncker & Humblot, 1985, S.76ff.

⁹ Сухарев О. С. Теория эффективности экономики. – В: Финанси и статистика, М., 2009, с. 30.

регния случай, но и за обществото, за гражданите и техните организации, за защитата на техните конституционни права и гарантирани интереси.

3. Съществува и друго понятие, което е в определено отношение с ефективността на държавното управление. Това е полезността. Полезността е особен измерител на постигнатото. Той не е свързан непосредствено с ефективността. Неговата цел е да покаже една друга характеристика на държавното управление, разбира се, свързана с ефективността и резултатността. Това е субективната оценка на свойствата на достигнатия резултат и е тясно свързана с понятията „цена“ и „ценност“ за конкретните лица.¹⁰

4. Не може да се говори за ефективност без да се отчитат нейните показатели, критериите за нея и съответната им методика. Изхожда се от основната функция на държавата, която е и нейната основна ценност – да установява потребностите и проблемите на обществото и да намира тяхното непротиворечиво разрешаване. Това означава, че държавата като политически и обществен феномен е в достигането на определено ниво на социална ефективност.

В литературата са описани няколко методики за оценка на ефективността на държавното управление.¹¹ Едната е методиката, която е възприета от Световната банка. Тя се състои от индекси и параметри, между които са върховенството на закона, качеството на законодателството и контрола върху корупцията, разбира се и редица други.¹² Другата методика е основана на разходването на бюджетни средства, насочени към определен резултат. Съществува и методиката, която се нарича „оценка на регулиращото въздействие“. Тя е особено подходяща при преценката на ефективността от новоприетите нормативни актове.

Методиките трябва да включват система от математически показатели, математически модели, а също така те са една система от параметри. Тази комбинация от параметри трябва да отразява конкретната дейност на структурите, чиято дейност подлежи на оценка.

5. При тези методики се очертават два вида показатели. Едната група показатели са тези, които имат общ характер и са насочени към оценката на управляващото въздействие извън системата. Те са основни, защото те определят развитието на обществото под влияние на държавата и държавните органи. В същност те са същинската оценка на ефективността на държавното управление. Те са основни, но не са достатъчни. Държавата е изключително сложно социално явление и е необходимо да се разглеждат и вътрешните взаимодействия в нея. Това следва от разделението на властите, от съществуващата система от държавни органи и различния начин, по който те въздействат върху обществото, върху гражданите и техните организации. Тук, разбира се, трябва да се посочат стари хронични проблеми на държавната администрация, като например този за числеността на персонала.

Всичко това като че ли на пръв поглед оставя фактора правно регулиране на втори план. Това не е нито възможно, нито оправдано. Положението на правото е неизменно е на първа линия, защото то има регулираща роля. От една страна, има съзидателна функция – може да създава обществени отношения. От друга, то е регулатор на вече възникнали отношения и способ за преодоляване на спорове. Поради това ефективността на държавното управление не може да се оценява без поглед върху ефективността на правното регулиране. В правните норми се концентрират интересите на обществото и неговото постъпателно развитие. Освен това правото е единственият обществен и устойчиво признат измерител на отношенията в обществото.

Настоящата статия си поставя за цел да обърне вниманието на професионалната общност към проблемите на ефективността на държавното управление. Често се поставят отделни въпроси, разглеждат се отделни обществени явления, но това не е достатъчно. Необходим е общ, обобщен поглед, който би ни позволил да виждаме насоките в развитието на обществото и на правото като всеобщ регулатор.

¹⁰ Добрынин, Н., Ал. Митин. Цит. съч.

¹¹ Глинич-Золоторева Милена. Аудит эффективности с позиций управления в федеративном государстве, Част 2. Използване методик оценки государственного управления в России. – В: Конституционное и муниципальное право, 2013, № 8.

¹² <http://gtmarket.ru/ratings/governance-matters>