

ЗА УНИВЕРСАЛНОТО ЧОВЕШКО ПРАВО НА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ ТОДОР ТАНЕВ

“Какво е човешкото право — нещо, което трябва да се осигури от властта, или нещо, което не може да бъде отнето от нея?”

Амартия Сен, нобелов лауреат

Народният суверенитет е най-великият принцип на човечеството. Историята се дели на две, стара и нова — епохите преди и след неговото утвърждаване по земята. Естествените “божи” права на аристокрацията се прехвърлят като естествени “природни” права на всички. Суверенните права на аристокрацията и народа са сходни, като единствената и главна разлика е, че в първия случай това са правата да управляваш народа, а във втория — правото на народа да се самоуправлява. Оттук и основният въпрос в новата история: как народът да не бъде подчинен от властите, които се налага да излъчва, ако иска да запази суверенитета си, т.е. да се самоуправлява. Практическите мерки в това отношение са съвременната демокрация, а сред тях фундаментална роля играят универсалните права на човека. Няма властна инстанция по-висока от индивида, затова правата му са неотменими. Между управление и човешки права възникват преки отношения. Изменя ли съдържанието им ХХІ век?

Исторически контекст на доброто управление

Системата от отношения между управление и човешки права е очевидно кумулативна. В последователните епохи все повече и повече права ограничават различните власти. Картината на това историческо настъпление е приблизително такава (вж. Potucek, Vass 2003: 57—58):

1. Лични права (появяват се на първо място и най-рано) — правото на живот, забрана на мъченията, против робството;

2. Граждански права (формулирани ХVІІІ век) — право на свободна мисъл, свободно изразяване, право на собственост, право да се сключват договори, право на стопанска дейност, право на правосъдие, гарантирано

от независим съд;

3. Политически права (формулирани основно през XIX и XX век) — правата на участие във функционирането и упражняването на политическата власт — право на гласуване, право да бъдеш избран в политически тела, право на политическо коалиране, право на контрол върху публично избрани управителни тела;

4. Социални права (от средата на XX век насам) — право на участие в използването на националното наследство, право на достойнство, право да се живее на равнища по качество на живот, съответстващи на стандарта за дадено общество.

Също така е очевидно, че отношенията управление — права съответстват на политическото противоречие на всяка епоха, т.е. имат подчертан исторически характер. Най-рано е борбата на човека срещу монопола на традиционната власт (XVIII в.), последвана от борбата срещу икономическия монопол (XIX в.), а сетне и борбата срещу политическия монопол (XX в.). Приключва ли с това цикъла на еманципация от монополите? Остава ли някакво историческо пространство за новия XXI век за разширяване кръга на човешките права, или “списъкът” им е окончателен?

На историята, естествено, не е сложена точка. Имам основания да твърдя, че XXI век е векът на конкретните политики, заменящ XX век, века на “политиката”. За конкретните политики идва ред да се еманципират от ляво — десния идеологически партиен монопол.

За разлика от неговата логика, всяка група конкретни политики в някой от секторите на обществения живот има свое трайно “поданство” в ляво — десния спектър, неподвластно на идеологията. Така например здравните или социалните политики са традиционно ляво ориентирани (тайно поддържани и от десни привърженици), за разлика от образователните политики или политиките за социална сигурност, които са консервативни (и, независимо от това, подкрепяни от левичари). Отминава векът на равнението на всички политики или наляво, или надясно според цвета на правителството. Подобен общ знаменател отблъсква поддръжниците, т.е. исторически това повече не е ефективно, защото всеки глас в подкрепа е ценен. Политика е имало преди възникването на съвременните партии и ще има и след като те престанат да доминират политическия живот, както това е през този миг от историята — отминаващия XX век, века на

“голямата” политика.

Това, което следва отгук за отношенията между управление и човешки права е, че възниква ново право сред тях, което е обвързано с възхода на конкретните политики и новата роля на партийните централи като техен автор и изпълнител. И тук не става дума за прибавяне на прилагателното “добро” към управлението, не става дума за синоним на “модерно” или “безконфликтно” управление, алегория на безболезненото обществено съществуване. Тезата е, че доброто управление има системни характеристики, че по тази причина може да бъде обект на човешко право и че за него е ударил историческият час.

Конкретна политическа необходимост от доброто управление

Мисля, че понятието за добро управление е старо колкото света и винаги, при това ежедневно, е привличало общественото внимание към себе си във всички цивилизации, общества и държави. Мисля също, че основата на това понятие остава непроменена през хилядолетията, защото е свързана с развитието изобщо. С други думи, съдържанието на понятието за добро управление във Вавилон, ако го знаехме, би било по-разбираемо за съвременника, отколкото например музиката от онова време, ако можехме да я чуем. Единствената разлика с миналото се състои в това, че днес има основание да се говори не просто за добро управление, а за човешкото право на добро управление.

В съвременността понятието “добро управление” (Good Government, Good Governance) за пръв път привлича внимание към себе си през 1990 г. в силно ограничения контекст на две политически речи, отнасящи се единствено и само до сферата на международната политика. Първата е на френския президент Франсоа Митеран пред африкански държавни ръководители, а втората на британския външен министър Дъглас Хърд. Тези речи прогласяват тезата, че разпределението на помощи за Третия свят, особено Африка, отсега нататък ще зависи от изпълнението на политически условия, свързани с конкретен начин на държавно управление.

Внезапната поява на идеята за доброто управление в областта на международните отношения без съмнение се корени в проблемите на епохата от началото на 90-те години (вж. Archer, 1994). През цялата студена война западните правителства се борят в името на “свободата”

— за свобода на личността, против тиранията на държавата. Рухването на комунистическата система на изток означава за тях постигане тъкмо на този вид свобода, т.е. тържеството на личния избор, демокрацията и човешките права. С това един цял цикъл е затворен. Внезапно на Запада се налага да намери на всяка цена нови политически идеи, които да заменят негативния дневен ред на доскорошния конфликт.

Не по-малко се оказва предизвикателството пред западните икономики. Политическият триумф на икономическия капитализъм е последван почти изведнъж от сриването на европейските комунистически икономики (*ibidem*). Западните икономики изпитват върху себе си натиска да снабдят с капитал и ноу-хау източните. Първоначалната еуфория от двете страни на повдигнатата желязна завеса изчезва, когато става ясно, че трансформирането на страните от централна и източна Европа в модерни пазарни икономики ще е много сложно, трудно контролируемо и твърде скъпо струващо начинание. Още повече, че тази трансформация съвпада по време със спада в западните икономики. Политическите рискове от провал са огромни. По тази причина западните правителства изпитват спешна нужда от пакет нови икономически идеи.

Те откриват икономическата част от идеите, от които се нуждаят, почти наготово — в собствения си опит със стабилизирането на Третия свят през 80-те години. Това е суровата неолиберална икономическа политика за справяне с неуправляемия дълг и острия икономически спад — хиперинфлацията, хроничния дисбаланс на плащанията по дефицита, фискалните кризи, бързия ръст на заетостта в публичния сектор, влияещ зле на данъчните приходи, корупцията и извращенията на публичната администрация, прекомерното засилване на държавното регулиране на икономиката, спада в международната конкурентоспособност. Като пример за приликата между последиците от кризата в Третия свят и Източна Европа може да се приведе България, където повечето трудности през първото десетилетие могат да се опишат по аналогичен начин.

За да се справят с тази трудност, донорските държави от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие настояват правителствата на страни, страдащи от огромен дълг или икономически спад да въведат неолибералните мерки, назначени от Международния валутен фонд и Световната банка. Първите програми за структурно приспособяване са безжалостни. Те създават остър спад в националния

доход, рязко увеличение на безработицата, влошени обществени услуги и специално навреждат на уязвимите социални групи. Затова при срещата с тези последици Световната банка след 1988 г. променя рязко политиката си и препоръчва социални мерки — защитата на засегнатите групи от прекомерни лишения и финансова поддръжка за тези обществени сектори, които са с основополагащо значение за дългосрочното развитие, особено образованието и здравеопазването.

Неолибералната икономическа формула на икономически реформи е възприета спрямо източноевропейските икономики след 1989 г. Добавена е политическа част, която е взета от реториката след Втората Световна война. С други думи системата от икономически мерки, изпробвани върху Третия свят, се свързва в единство с политическите идеи, рекламирани в Източна Европа по време на Студената война. На практика това е опит за симбиоза между бруталните икономически реформи, прилагани по-рано в Африка и Латинска Америка, с политическата философия на западния триумф след 1989 г. Чак напоследък става ясно, че алтернативата на неолиберализма — подходът на доброто управление, осигурява не само по-справедливо, но и по-равномерно и стабилно развитие. Това важи изцяло и за Източна Европа.

Традиционни подходи към дефинирането на доброто управление

Човечеството не се събужда на определена дата със съзнание за новото си право. Мисълта за него кристализира постепенно в колективното съзнание. Водещи отначало са афектите и общественото мнение, “кръженето” около полето, на което се появява нещо ново, което е все още с неясни очертания. Всичко това прави ранните дефиниции изключително индуктивни по произход. Мисля, че в момента водещите страни в света тъкмо преодоляват тържеството на интуитивната индукция и пристъпват към по-задълбочено дедуктивно осмисляне на правото на добро управление. Новият дедуктивен подход към определяне на понятието за добро управление тръгва от знанието, а не от интуицията и бавно измества старите индуктивни мисловни схеми що се отнася до доброто управление.

Първият и най-ранен подход е стар колкото света. Доброто управление се определя по множеството положителни ефекти за “града”. Алегорията добро управление е живописно представена в ренесансовите фрески на

Амброджо Лоренцети в залата на Градския съвет на Сиена. Възможно е дори в източните тирании да са имали свое особено разбиране за това, що е добро управление. С течение на времето и с различни изразни средства днес същият подход утвърждава, че доброто управление — това са добрите последици от ефикасните и ефективни конкретни политики, добре замислени и добре проведени на практика. Но тук има тавтология — доброто управление е... добро управление, а не лошо управление.

Вторият подход е по-нов, на няколко века. Той е свързан с повдигането на въпроса за правата на човека. Понятието за добро управление се свежда до изброяване на различните отдавна известни човешки права, които се възприемат като съставни части на понятието за добро управление. Широко погледнато, според това виждане доброто управление утвърждава всички фундаментални човешки права. Вероятно най-универсалната част от правото на добро управление, така разбрано, е то да е демократично — да е “управление на народа, от народа и за народа” (Линкълн). Оттук следва на практика неограничено изброяване. Така доброто управление включва честни избори, независима съдебна власт, върховенство на закона, свобода на изразяването, правото на информация и т.н., и т.н. Към това се прибавя и борба срещу корупцията, инвестирането в хората, развитието на икономиката и пр. (Dobriansky, 2003).

Така интерпретирано, доброто управление може да се сведе до поне 9 основни характеристики, включени в документите на различни институции на ООН (вж. UN—ESCAP и UN—UNDP Principles):

1) Участие (мъже и жени да участват наравно, да съществуват граждански сдружения);

2) Върховенство на закона (еднакво задължителна за всички законова рамка, безкомпромисно опазване на човешките права, независима съдебна власт и т.н.);

3) Прозрачност (решенията да се вземат и прилагат при спазването на всеобщо утвърдени правила, наличие на свободна и достъпна за всички засегнати информация);

4) Обхватност (институциите и процесите да обслужват всички засегнати, при това в нормални срокове);

5) Ориентация към консенсус (необходимост от посредничество между различни интереси при очертаването на общия интерес);

6) Справедливост и включеност (никой от засегнатите да не остане

потенциално невключен от участие във вземането на решение, особено внимание за най-уязвимите обществени групи — към тяхното мнение и интереси);

7) Ефикасност и ефективност (производство на управленски продукт, който удовлетворява обществените нужди при най-добри рамки на използване на обществените ресурси, опазване на околната среда);

8) Отчетност и отговорност (всеобхватна отчетност пред всички заинтересовани страни);

9) Стратегическа визия (яснота за единната генерална посока на развитие).

Но ако изброяваме така, ще повторим опита на света накратко, както ембрионът повтаря фазите на развитие на живите организми. Изброяването (макар и систематизирано чрез използването на класификация) ще ни лиши от възможността да определим по ранг важността на отделните съставки на рецептата за добро управление. Но това е по-малкото зло. Методологическият проблем при този подход е, че ако човешките права се отъждествят с доброто управление, доброто управление се превръща в право на правата, т.е. синтез на всички права, което го обезсмисля мисловно и разоръжава практически.

Третият подход към дефинирането на доброто управление е още по-нов, от времето на икономическата пазарна глобализация на света. Основните международни финансови институции все повече основават своята помощ и заеми върху условието, че вземащите помощта трябва да приложат реформи, осигуряващи “доброто управление”. Събитията от 1989-1990 г. — промените в източна Европа и докладът на Световната банка за бедността — повлияват върху правителствата на западните индустриализирани демокрации да формират изцяло нова политика към бедните и развиващите се страни, почиваща върху идеята за единство на доброто икономическо и политическо управление. Това единство определя съвременните параметри за субсидиране на развитието от страна на Световната банка, Международния валутен фонд, ЕС и Япония. То замества старата система на преки икономически инжекции без оглед на развитието на цялостните общества. Икономистите наричат новата идея “вашингтонски консенсус”, политиците — “добро управление”, а активните граждани — “отговорност на управляващите”.

В този смисъл е определението на Европейския Съвет в “Резолюция

за човешките права, демокрацията и развитието” от 28 декември 1991 г. (ЕС 1991, Article 5): “Съветът набляга върху важността на доброто управление... справедливото развитие може да бъде ефективно и устойчиво само ако се спазват следните основни принципи на управление: сериозни икономически и социални политики, демократично вземане на решения, адекватна правителствена прозрачност и финансова отчетност, създаване на среда, благоприятстваща развитието на пазара, вземане на мерки за борба с корупцията, както и респект към върховенството на закона, човешките права и свободата на печата и изразяването... Тези принципи ще са централни...”

Очевидно тук формулата е доброто управление да се отъждествява с международното развитие. Икономическите отношения ще са по-ефективни, ако бъдат подкрепени от адекватни политически мерки. Така тандемът икономически — политически мерки за развитие заляга в основата на въпросното виждане за доброто управление. Подобно впечатление прави и следната дефиниция на Световната банка (World Bank, 1992: 1): “Доброто управление е синоним на стабилно управление на развитието... То е с централно значение за създаването и поддържането на среда, която благоприятства настъпателното и морално справедливо развитие и е съществено допълнение към стабилните икономически политики...”

Въпреки богатото съдържание на нюанси на понятието за добро управление, които трите изброени подхода съдържат, те могат да бъдат критикувани за липса на системност или теснота на основата, върху която градят своите дефиниции. Нещо повече, те водят в последна сметка до отъждествяване на доброто управление с човешките права. Такова всепоглъщащо право на правата е до голяма степен лишено от смисъл. Един различен подход в методологическо отношение би могъл да допринесе за ограничаване на доброто управление до обект на специфично човешко право, а не алегория и обобщение на всички или почти всички права.

Алтернативният подход може да се потърси в дедукцията. Възможна основа на дедуктивната линия на разсъждение е предполагаемата връзка между доброто управление и конкретните политики, т.е. диренето на определение за добро управление преди всичко в контекста на ефективното и ефикасно формиране и реализиране на съвкупността от политики в едно общество. Системата от характеристики на цикъла на конкретните политики може да послужи за отправна точка на дедуктивното определение

на доброто управление.

Определение на доброто управление

Доброто управление винаги е било и ще бъде управление, което е едновременно ефикасно, ефективно и кооперативно. Ефикасно значи да се разходват най-малко публични средства за получаването на управленския ефект. Ефективно означава да се постигне максимален ефект, т.е. управленски резултат. А под кооперативно се разбира, че управлението изхожда от максимално широко разбиране за колективен интерес и добрите резултати се простират върху максимален брой граждани, а не облагодетелстват само малцина. Въпросът е в това, че ХХІ век на конкретните политики поставя своите собствени изисквания към тази изначална формула за доброто управление. Какъв механизъм днес може да гарантира едновременната ефективност, ефикасност и кооперативност? С други думи, какъв е механизмът на доброто управление? Произходът му е в характеристиките на самите конкретни политики, които трябва да се управляват добре.

Намирам, че цикълът на конкретните политики (от формирането до изпълнението им) винаги се разполага в “триъгълника” пазар — държава — гражданско общество. Няма политика, която да не струва пари, която да е политически неутрална или която да не води до социални последици. В идеалния случай всяка конкретна политика би следвало да заеме междинно положение между тези три колосални регулативни системи, т.е. да е балансирано зависима едновременно от трите. Въпреки това всяка от трите системи на регулация има своите привърженици, бих казал, шовинисти — икономисти, политици или активисти — които виждат предимствата на “своята” предпочитана регулативна сфера и настояват, че доброто управление се крепи съответно върху или икономически, или политически, или морални устои. Не мисля, че доброто управление е в лозунгите “Свобода за пазара!”, “По-силна държава!” или “Пряко управление на гражданите!”, а в средната точка между тези крайни принципи. Същото предлагам като критерий за добро управление.

Идеята да се свърже доброто управление с баланса между трите детерминанти на конкретните политики не е съвсем оригинална (вж. макар и стесненото тълкувание на Archer, 1994). Идеята за това зрее от повече от едно десетилетие. Ето например думите на Вайнъд Томас, ръководител на

екипа, който е изготвил прочутия “Доклад за развитието” на Световната банка през 1991 г.: “Държавите трябва да се стремят към създаване на благоприятстваща пазара среда, чрез която правителствата създават възможност за пазарите да функционират добре. Те трябва да се намесват ефикасно, когато пазарите се проявяват по неадекватен начин... “ (Thomas, 1991: 6). Първоначално технологията на добрите публични политики се е възприемала като зависима от успеха да се компенсират “провалите” на пазара с предимствата на държавата и обратно. По-късно към пазара и държавата започва да се добавя все по-активно и третия балансиращ фактор — гражданското общество (Potucek, 2003). Така постепенно се формира “триъгълника”, за който споменах. Съвременната практика също потвърждава тезата, че доброто управление открива своя потенциал в баланса между икономическа, политическа и морална власт. Все повече функции, които са били изконна територия на някоя от трите сфери, биват отдавани на другите. Обещаващи са опитите за държавно — частно и държавно — гражданско партньорство при управлението на конкретните политики.

В крайна сметка може да се достигне до основния извод, че доброто управление е онова, което не достига и не прекраща прага на монополизма (икономически, политически или групов), а остава в нормалните рамки на създаване на визия и решаването на обществените проблеми. Според мен доброто управление се характеризира тъкмо с антимонополната си същност. Тя е негова кардинална характеристика, защото управлението е “добро”, т.е. обществено необходимо до един праг. Отвъд този праг управлението престава просто да координира и пристъпва към установяването на някакъв монопол, т.е. става обществено вредно, навреждащо на публичните интереси, давайки път на прокрадналия се частен интерес. Така мога да очертая доброто управление като борба срещу всеки тип монопол, икономически, политически или граждански, чрез средствата на останалите два регулатора. Доброто управление не е анархия, безвластие, а обратно — то е въпрос на придържане на управлението до онзи максимум от потенциал, отвъд който престава да бъде ефикасно поради достигането до свръх-потенциал, т.е. монополизъм.

Например прекомерната власт на пазара се изразява във възникването на икономически монополи, които могат да бъдат ограничени единствено чрез намесата отвън — от страна на държавата и гражданското общество.

Прекомерната политическа власт, водеща до политически монополизъм на дадена група, следва да бъде ограничима също така отвън — чрез пазарна приватизация и граждански натиск. А прекомерната намеса на активистите вероятно може да се ограничи с пазарни и политически средства. Идеята е да се “засече” доброто управление като точния баланс, като политика за навигиране на обществените дела между тези три сектора, като взаимна компенсация на техните недъзи. Изобщо, всеки от трите сектора е като огъня — добър слуга и жесток господар.

Този подход изтъква на преден план доброто, неполитизирано и експертно формиране на конкретни политики като приоритет на държавното управление. Същата идея е насочена срещу хегемонията на политическите партии в обществено-политическия живот и свеждането им до представителства на интереси, ангажирани с конструкцията на по-добри (от някаква обществена гледна точка) конкретни стратегии и политики в различните сектори на живота.

Основната теза на принципа на доброто управление, така разбран, е, че стабилният просперитет може да се гарантира само чрез укрепване на органичната връзка между свободната пазарна икономика, държавата и гражданското общество. Добре произвеждащата икономика и добре функциониращото правителство поддържат здравето на гражданското общество; добре функциониращото правителство и крепкото гражданско общество ще създадат устрем на икономическото развитие; силната и ефикасна икономика и добре организираното гражданско общество ще допринесат за ефикасното управление (Archer, 1994).

И така, според защитаваната тук теза доброто управление е принцип при формирането и изпълнението на публични стратегии и политики, който се гради върху:

- баланса на икономическа, политическа и морална власт;
- баланса между недостатъчност и прекомерност на всяка от тези три власти;
- баланса между прилагане на власт и човешки права

Принципът на управление произтича от неверието в съществуването на консенсус в обществото, т.е. наличието на някакво всеобщо равнище на интересите, а от това следва необходимостта да се съчетават по-ниските равнища. Този принцип се обявява против инвестирането на прекалено много надежди в регулативните възможности на пазара, държавата или

гражданското общество сами по себе си. Същевременно разбирането почива върху наличието на “достатъчно власт” (властен потенциал) във всяка една от тези сфери и я подкрепя в границите, които я оправдават като социално необходимо и ефикасно средство за социална организация. С това принципът на доброто управление има пряко антимонополна същност. Това означава, че застава на пътя на превръщането на частния интерес във всеобщ. Явно е обаче, че принципът на доброто управление не е против частния икономически, особения политически и общия граждански интерес.

Принципът на доброто управление е революция срещу неолиберализма (*ibidem*). Този принцип трябва да бъде рязко разграничен от либералната идея. За разлика от нея той е признание, че пазарите не са всичко. От неговите позиции ясно се вижда, че обещанието на либерализма, че свободните конкурентни пазари сами по себе си са гаранция за напредъка, е неизпълнимо. Неолиберализмът почива върху успеха на силните и не предлага нищо на по-бедните и по-малко силните. Затова по своята природа този модел не е предпочитан модел на развитие.

Доброто управление като модел за решаване на големите социални проблеми е много по-предпочитан от либералния модел. Принципът на доброто управление е по-толерантен, по-хуманен и по-сложен от своя предшественик — неолиберализма, властвал във формулите за управление допреди десетилетие. Това предпочитание не се диктува от алтруизма (т.е. не защото доброто управление е по-хуманно), а от целесъобразността (т.е. защото доброто управление е по-ефикасно). За разлика от либерализма принципът на доброто управление възвръща на сцената държавата, на която дава централна икономическа роля. Заедно с държавата този принцип въвежда във формулата на управление и гражданското общество, тъй като разпознава в човешките права, демокрацията и върховенството на закона фундаментални изисквания на модерната пазарна икономика. Докато неолиберализмът разкъсва връзките между правителство, икономика и общество, подходът на доброто управление възсъздава единството на политическите, икономическите и социалните измерения на демокрацията. Така пазарът получава двойна подкрепа отвън, на държавата и гражданското общество, което липсва в либералния модел.

Пазарният елемент на доброто управление

Свободните конкурентни пазари предлагат най-ефикасната форма на икономическо производство, открита някога от човечеството. Пазарът е саморегулираща се система, в която предлагането и търсенето, печалбата и загубата разпределят ограничените ресурси по-ефикасно от всеки друг познат регулативен механизъм. Неоспоримо е, че пазарът разпределя ограничени ресурси по-ефикасно от всеки алтернативен регулационен механизъм (вж. Varry, 1987). По тази причина пазарът е най-добрият генератор на икономически растеж.

Пазарното разпределение обаче е неутрално по отношение на разпределението на благосъстоянието между индивидуалните участници в обмяната. С други думи, то не отразява тоталното разпределение помежду членовете на дадено общество. Ето защо, ако на пазара се даде неограничена власт, процесите на натрупване вследствие на повтаряни транзакции ще направи тези, които вече разполагат с голям дял ресурси даже още по-богати, а бедните, които губят дори скромните ресурси, с които са влезли в пазарната обмяна още по-бедни. Браян Бери (*ibidem*) твърди по този повод, че сред ефектите, причинени от дългосрочното функциониране на свободния пазар, оставен на себе си и неконтролиран от външни непазарни регулатори, са безработицата и свръхконсумацията.

Ето защо пазарът зависи много от държавата и политическата воля. Законите гарантират личните свободи (включително правото на свободно включване в пазарните отношения) и охраняват частната собственост. Управлението на закона, поддържано от държавата е затова предусловие за ефективна пазарна обмяна. Функциониращият пазар също така се нуждае и разчита на определени обществени ценности и норми, споделяни от всички участници в размяната, тъй като те гарантират необходимите дози доверие, без което свободният пазар би бил немислим.

Предимствата на пазара са добре известни. Тези предимства изпъкват най-вече по отношение на държавата. Той е по-добър в следните направления (вж. Potucek, 2003):

- способността да максимизира ефикасността;
- тенденцията да въвежда новостите по най-бърз начин;
- бърза пренагласа при променящи се условия;
- бързо повторение на сполучливи новаторства;

- способност да се изтегля бързо от остарели дейности;
- създаване на възможности за продуктивно използване на човешката изобретателност и предприемчивост

Ако не важеше никакъв друг критерий, освен максимизирането на икономическата ефикасност и ако съществуваше идеална пазарна среда, би било оправдано да се разчита единствено на пазарната ефикасност. Това би означавало на пазара да се даде пълна власт. Обаче икономическата ефикасност не е единствен критерий. Също така икономическата действителност никога не осигурява идеала за чисто конкурентен пазар. От тази гледна точка съществуват провали на пазара, когато се използват критерии, „различни” от икономическата ефикасност. Тези провали произтичат от контекста на неикономически критерии, като:

- намаляването на неравенството при разпределението на благосъстоянието, причинени от пазарните сили;
- утвърждаването на обществени ценности;
- поддържане на всестранно устойчиво развитие

Ако тези критерии бъдат приложени, пазарът не може напълно или дори преимуществено да регулира действията на участниците в обществените процеси. Провалите на пазара като регулатор, произтичащи от съществуването на пазарната среда извън идеалния модел на пазарна икономика, се появяват, дори когато е приложен критерия за икономическа ефикасност. Първият, който обръща внимание върху тези провали, е нобеловият лауреат Кенет Ероу (Arrow, 1974). Икономическата теория анализира няколко типични ситуации, в които предпоставката за идеална пазарна среда не се материализира:

- слабост при регулиране на обществените блага;
- слабост при регулирането на вторичните последици;
- затруднения при наличието на естествен монопол при търсене и предлагане;
- слабости при наличие на информационна асиметрия между продавач и купувач;
- непоследователност поради променящи се предпочитания на страните в пазарните отношения;
- слабости поради невъзможност за отчитане на бъдещето;
- слабости при решаване на въпросите на пазарно възникваща социална несправедливост и неравенство на пропорциите при

разпределението;

Към всичко това може да се прибави и:

- склонността на икономическата власт да преминава бариерата на свободния конкурентен пазар, като създава икономически монополи.

Политическият елемент на доброто управление

Ефикасността на политическата власт тъкмо там, където пазарът се проваля, обяснява централната роля, която тя заема в съвременния свят. Някои от белезите на добре управляваната държава са: добро дългосрочно планиране (макроикономическа политика); финансов контрол (ниски, балансиранни бюджети); ефикасни институции; отлична образователна система (съществена за осигуряването на дългосрочно развитие); добра здравна система (също като образованието способстваща дългосрочното развитие); справедливи закони, които защитават гражданите от злоупотреба в икономическите и политическите им дела (човешки права); правна система, която поддържа закона без предубеждения (върховенство на закона).

Сравнена с пазара, държавната власт е по-ефикасна в следните области:

- управлението на изпълнението на конкретни политики;
- административното регулиране;
- бързата мобилизация и използване на грамадни ресурси;
- осигуряването на устойчивостта и стабилността на услугите;
- предотвратяването на експлоатацията и дискриминацията;
- осигуряването на обществена безопасност;
- осигуряването на справедливост;
- поддържането на социалната кохерентност

Обаче съществува риск, свързан с употребата на власт, който се проявява в потенциалната злоупотреба с нея, когато се надхвърли първоначално инвестирания авторитет. Политическата регулация притежава сериозни недостатъци, които обикновено се решават чрез политики за децентрализация, които я ограничават. Децентрализацията на властта и отговорностите може да има множество предимства, които са огледален образ на недостатъците и дори провалите на силно централизираните

системи на управление. Главното предимство на децентрализацията се състои в това, че приближава процеса на вземане на решение до гражданите. За разлика от централизираните системи, децентрализираната държавна администрация е по-способна да се адаптира към конкретни условия, поставени от гражданите. От друга страна обаче тя се управлява трудно. В това се състои нейният недъг.

Важните за икономиката дейности на държавата и правителството включват:

- поддържане на макроикономическа рамка: приложението на фискална и други подобни политики, които способстват икономиката да функционира и да остане конкурентна;
- осигуряване на масово образование и здравни услуги, за да има икономиката достъп до способна и здрава работна сила;
- развитие на инфраструктура: осигуряване на комуникации и други форми на капитална инфраструктура, необходими за ефикасността на икономиката;
- осигуряване на ефективна и ефикасна администрация — поддържане на високо равнище на гражданските услуги и пр.;
- утвърждаване на върховенството на закона — ефикасно уреждане на споровете, използване на правото като инструмент, поддържащ конкурентната среда;
- обезпечаване на общественото благосъстояние;
- защита на околната среда.

Провалите на държавното регулиране са многообразни. Сред най-известните са изкривяването на информацията между равнищата, потискането на творческия потенциал от бюрократичните системи, проблемите на пряката демокрация и слабостта на всенародните допитвания, възможността неопределеното се мнозинство да надвие ясно определеното малцинство и обратно, парадоксът на гласуването, отчуждението на избраните представители от техния електорат и особено прокрадането на организирания интереси. Типичните грешки на държавното регулиране могат да се групират по такъв начин (*ibidem*):

- склонност на политическата власт да създава свой монопол;
- неефикасност и ниска приспособимост на бюрократичните апарати;
- отчуждение на бюрокрацията от нейното предназначение;

За универсалното човешко право на добро управление

- трудност да се управлява децентрализирана система;
- заплахи за публичния интерес от реализацията на групови интереси;
- ограничения на интелектуалния потенциал при вземане на решение.

Гражданският елемент на доброто управление

Дори и да са добре построени, отворените икономически и политически системи имат склонност към изкривяване и попадат рано или късно в ръцете на различни групи по интереси (монополи, олигархии, кръгове). Затова трябва да се държат под отчет. В качеството си на гласоподаватели и потребители гражданите са тези, чиято роля в отворените общества е да поддържат качеството на своите институции чрез упражняването на контрол върху тях. Някои от известните белези на “здраве” на отворените общества са мощния неправителствен сектор, свободния печат, функциониращите демократични процеси, смяната на правителствата чрез свободни избори, гарантирането на човешките права и т.н.

Гражданският сектор обхваща цяла система от специфични институции, които създават възможност за гражданите, водени от мотиви, различни от печалбата, да се свързват, включително условията и ресурсите, които са създадени за тях. Той е формиран от доброволни асоциации на граждани, споделящи общи ценности и воля да сътрудничат в името на обща цел. Гражданският сектор е независим от правителството и държавата и по този начин прилича на частния сектор. Неговите действия обаче не са мотивирани от частния интерес и печалбата, а от интереса на определена общност и в този смисъл той се проявява като публичния сектор. Следователно гражданският сектор е между частния и публичния, или той е “третият” (Potucek, 2003).

Неправителствените организации действат там, където нито пазарът, нито държавата са ефективни. Дали обаче това значи, че те са подмяна на пазара и правителството? Такова заключение не бива да се прави, защото в дългосрочен план неправителствените организации не могат да подменят функциите на пазара и държавата. В много случаи може да се каже, че те само ги допълват. Гражданският сектор е по-ефективен от пазара и правителството, когато става дума за действия, които:

- генерират минимална или никаква печалба;
- изискват състрадание към нуждите на другите и желание да им се помогне;
- изискват значително доверие от страна на клиентите;
- изискват доброволно включване;
- осигуряват финансова поддръжка чрез проекти;
- съдържат морални критерии и индивидуална отговорност в дадената дейност.

Услугите, предлагани от гражданските сдружения понякога са по-ефективни от услугите, осигурявани от специализирани органи на властта по следните причини:

- сдруженията имат повече отговорност към своите членове, отколкото системите за осигуряване на услуги към своите клиенти;
- сдруженията имат по-добро разбиране за проблемите на клиентите, отколкото професионалистите, ангажирани с подобни услуги;
- професионалистите и бюрократите предлагат услуги, а вместо това сдруженията решават проблемите;
- институциите на властта и техните професионалисти предлагат услуги, докато сдруженията предлагат грижи;
- сдруженията са по-гъвкави и изобретателни, отколкото големите бюрократични организации, осъществяващи услуги за населението;
- сдруженията са по-евтини за обществото, отколкото професионалистите;
- сдруженията се концентрират върху стимулиране на склонността на техните клиенти да решават проблеми, докато системите, предлагащи услуги — върху самата готова услуга, което подменя собствената мотивация на клиента.

Провалите на гражданския сектор не са изучавани достатъчно и по въпроса почти липсват изследвания. Въпреки това могат да се обобщят няколко характерни ситуации, в които нестопанските организации типично се провалят:

- склонност да създават монополи;
- недостатъчен капацитет да се справят с екстензивни задачи;
- липса на гражданска инициатива тогава, когато тя е нужна;
- повишена зависимост от личните качества на участниците;

За универсалното човешко право на добро управление

- опасност от бюрократизиране на дейността на неправителствените организации;
- непредвидимост на реакциите на гражданския сектор в познати и нови ситуации;
- те често са параван, прикриващ мотива за печалба.

Универсалното право на добро управление

Доброто управление е обект на отделно човешко право. Казано по друг начин, съществува човешко право на добро управление. То не е обобщение на останалите демократични права, каквато грешка понякога се прави. Правото на добро управление не се състои от отдавна известните лични, граждански и политически права. Съществуването на право на добро управление като отделно право произтича от разликата между управление и самоуправление. В първия случай, когато едни са трайно управляващи, а другите — вечно управлявани, членовете на обществото могат да се защитават от произвола на управляващите, но не и да изискват от тях добро управление на всяка цена. Ако една група (аристокрация, олигархия) има конституционните права да управлява цялото общество, членовете на това общество трябва да се защитават от евентуалния произвол на управляващите, като ограничават властта им със своите утвърдени и приети дори от властниците, т.е. универсални лични, граждански и политически права. Те обаче нямат основание да претендират за качеството на управление, а само срещу злоупотребата с власт. Начинът на управление е прерогатив на управляващите. Във втория случай, когато става дума за народния суверенитет, е налице принципното самоуправление. На практика то представлява публично управление чрез мандатна власт — отдаването от “народа” на управляващите на правото “да управляваш вместо мен” (в моето име), а не “да ме управляваш” (от твое име). В този случай очевидно ситуацията е коренно различна. Управляваният от назначен от самия него управител има правото да изисква качество на управлението. А това се свежда до забрана на властните монополи, т.е. неправомерното намесване на частните интереси на управляващия в изпълнението на колективната воля.

Човешкото право на добро управление възниква исторически с развитието на демократичната система във века на публичните политики.

То е превърната форма на изначалния принцип на народния суверенитет в ситуацията на политическия и икономическия XXI век. Новият век отрича подчиняването на конкретните политики на лява или дясна идеология, като изгубила ефикасността си система на политическо управление. За разлика от предните епохи XX век бележи връх в осигуряването на максимална политическа подкрепа, осигурена от модерните политически партии, властващи над цялостния политически живот. Ако обаче в началото на века това е прогресивно за политическата система, в края му то е ретроградно приковаване на гъвкавото управление към даден идеологически полюс.

Класическата партийна политическа мобилизация е по-силна от всяка известна преди форма, но има сериозни недостатъци. Идеологическото закрепостяване на конкретните политики отблъсква поддръжниците, защото ежедневните им предпочитания са идеологически непоследователни — те имат смесени предпочитания и към леви, и към десни политики в зависимост от конкретната област на живота. Освен това партийната мобилизация е силна главно в предизборния период и се свежда до практическа нула по време на мандата, когато партиите на власт се движат по инерция като спътниците в орбита и изпитват нарастващото съпротивление не само от чужди, но и от своите собствени поддръжници поради това, че провеждат политики, режисирани според политическата, а не управленската логика.

Започналият век на конкретните политики създава хоризонти пред политическите партии да получават тласък преди всичко по време на мандата. Това е възможно поради неидеологизираното и неполитизираното следване на собствената логика на публичните политики. Управлението на Тони Блеър потвърди на практика нуждата от създаване на “плаващи” мнозинства от леви и десни привърженици, застанали зад всяка дадена конкретна правителствена политика, създадена като по-лява или по-дясна в зависимост от конкретната област, а не идеологическото желание на партийната централа, излъчила правителството. Натрупването на достатъчно много такива плаващи мнозинства по време на мандата са енергийният източник, който осигурява на партията на XXI век нов мандат в управлението, а не пълната предизборна идеологическа мобилизация. Гъвкавото управление на политиките, за което тук става дума, е основата на доброто управление. От идеологически центрове партиите се превръщат в гъвкави фокуси на управление.

Правото на добро управление е универсално човешко право. То е

неотчуждаемо, защото липсва властна инстанция, която е толкова високо, че да извърши акта на подобно отчуждение. Всяка власт предполага група от хора, заети с нея, а оттук и възможността тази група да се превърне в субект на свой собствен интерес. Народният суверенитет обаче ограничава всяка излъчена от “народа” власт до такава степен, че тя да не може да наложи този специфичен интерес и да подмени колективната воля, която я е излъчила. Всяко друго действие на властта, надхвърлящо тези рамки, издава наличието на монополно право, спорещо с основния принцип на доброто управление.

Правовата държава сама по себе си не разполага с достатъчно механизми да осигури практически ограничаването на монополите във всяка от трите основни сфери. Правото на добро управление не е юридическо право. На правната регулация може да се разчита частично. Освен нея е необходима политическа воля, гражданско съзнание и икономически механизъм, а това съвсем не е малко. Някой може да възрази, че доброто управление е пряка функция на правовата държава, т.е. следствие от прилагането на закона и, че антимонополният баланс пазар — държава — гражданско общество има второстепенно значение. Въпросът е там, че 1) законът е част от държавната регулация, и по тази причина 2) той страда от дефицит на регулаторен потенциал, тъй като държавната регулация е само една от трите основни форми на регулация.

Вярно е, че законът е инструмента, ограничаващ корупцията и ексцесиите както в областта на политическите, така и на човешките права. Но върховенството на закона изисква само едно — и двете страни да бъдат изслушани, при това с еднакво внимание и по-убедителната страна да надделее. Образованите, богати и с връзки хора са в състояние да максимизират силата на собствената кауза и да надделее тяхната страна. Законът не е в състояние да дискриминира позитивно срещу тези, които са бедни или неинформирани. Заедно с това той не може да предприеме стъпки в тяхна защита. Законът предлага изравнено и хоризонтирано игрално поле, но не предлага гаранции, че двата отбора ще бъдат равни по своя опит, умения или брой. Ето защо правото е важна съставна част на доброто управление, без да притежава водеща роля.

Доброто управление трябва да се разглежда като обект на универсално човешко право, защитавано с всякакви средства, включително закони.

Пътна карта на универсалното право на добро управление

Вероятното място на правото на добро управление е сред последната, най-нова група човешки права — социалните права, в която се нарежда наред с правото на човек на достойнство. Въпросната фамилия права е възможна и логична само при тържеството на предходните групи лични, граждански и политически права. Всъщност цялата група социални права се отнася до гарантирането на качеството на живота. Правото на добро управление е право на качествено управление. Но причисляването на новото човешко право към съществуващата фамилия ще се превърне в схоластичен въпрос, ако не бъде обвързано с практическите хоризонти на отстояването му. Всяко право, формулирано някога от човека, е преди всичко обект на постоянно утвърждаване и отбраняване.

Ако трябва да отговоря на въпроса на Амартия Сен, то вярвам, че правото е нещо, което не може да бъде отнето, а не обект на осигуряване. Въпреки това всяко право е заплашено от монополите в някоя от трите области — от икономическите, политическите или социалните монополи. Само в този смисъл то е обект на опазване и трябва да бъде осигурявано. Проблемът е кой е субектът на това опазване. Лидерите? Правителството? Гражданското общество? Законодателството? Всяка от тези “формули” има своите предимства, но и сериозни ограничения. По-скоро трябва да се мисли комплексно и да се потърси общото сечение между тях.

Намирам, че преди да се говори за лидери, правителство или гражданско общество трябва да се спомене, че действителният гарант на човешкото право на добро управление, т.е. на антимонополния баланс между пазар, държава и гражданско общество, са само и единствено институциите на властта в трите сектора, когато се намират в синхрон. А този синхрон се основава най-напред на специални антимонополни законодателни мерки във всяка от трите области на регулация.

Ако действително равнището на понятието право на добро управление е толкова високо, неминуемо е всяко негово развитие да засяга първо и преди всичко конституционната уредба. Преди другото, принципът на доброто управление трябва да залегне като конституционен принцип. За радост или съжаление действащата конституция има много направления, в които трябва да се коригира, както и много възможни степени на подобна интервенция.

Абсолютно задължително е обвързването на правото на добро управление с рамките на управленския капацитет. Не е достатъчно да се предположи, че едно управление, което прави опит да се справи с монополите и да балансира трите сектора, е гарантирано силно, за да приложи решенията си на практика. Управленският (не само административният) капацитет и ефективност тук са незаобиколима част на доброто управление. Следователно, част от интелектуалното предизвикателство е във формулирането на принципите за управленски капацитет. Тази тема не може да бъде сведена до механично изброяване на конкретни действия, които администрацията е длъжна да осъществи, каквато е обичайната практика. Управленският капацитет е много по-фундаментална категория и е свързана със стратегическото мислене, лидерството и политическата култура. Тези теми са достатъчно развити поне дотолкова, че да сведат проблема за капацитета като елемент от по-широката тема за доброто управление. Тук неотменно трябва да се изследва ефективността на доброто управление срещу корупцията, което активно се изследва от известно време насам.

Редовият българин е чувал нееднократно, че има права. Той би се объркал обаче как се наричат тези права и какво по-точно включват те. Мнозина биха се сетили за правото на вероизповедание, свободно слово или сдружения, но списъкът не би бил много по-дълъг. Не разполагам с данни, но предполагам, че тези права се схващат в масовия случай като абстрактни и неприложими на практика принципи, написани по идеологически съображения от западните демократи. Сигурно е обаче, че никой не е чувал за правото на добро управление. Сигурно е още едно — че това право звучи привлекателно, разбираемо и очаквано и, че притежава голям обществен заряд, т.е. може да получи необикновена и силна неполитическа подкрепа при малко по-добра практическа организация.

Литература:

- Archer, R. (1994). *Markets and Good Government. Development Dossiers, Non-Government Liaison Service Occasional Papers, United Nations, Geneva*
- Arrow, K. J. (1974). *The Limits of Organization. Norton, New York*
- Barry, B. (1987). *Understanding the Market. In: Loney, M. (ed.) The State of the Market. Sage, London*

Dobriansky, P. (2003). *Principles of Good Governance*, by, Under Secretary of State for Global Affairs URL: www.usinfo.state.gov/journals/ites/0303/ijee/dobriansky

EC (1991). *Resolution of the council and of the member states meeting in the council on human rights, democracy and development*, 28 November 1991

Potucek, M. (2003). *Policy Coordination: Government, Markets, and the Civic Sector*. In: *Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices*. NISPAcee, Bratislava

Potucek, M., L. Vass. (2003). *Dimensions of Public Policy: Values, Processes, Implementation, and Results*. In: *Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices*. NISPAcee, Bratislava

Sen, Amartya, (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press, Oxford

Thomas, V., September (1991). *World Bank Development Report in Finance and Development*

United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. *What is Good Governance?* URL: www.unescap.org/pdd

UN—UNDP Principles of Good Governance in the 21st Century, IN: *Graham, J., B. Amos, T. Plumptre, 2003. Policy Brief # 15, Institute on Governance, Ottawa*

World Bank, (1992). *Governance and Development Report*, World Bank