

РЕФОРМИТЕ В ПУБЛИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ И ПАРАДИГМАЛНИТЕ ТРАНСФОРМАЦИИ НА ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Доц. д-р Поля Кацамунска¹

Резюме:

През последните няколко десетилетия се наблюдава вълна от реформи, обхванала целия публичен сектор. В студията се изследват реформите в публичното управление, появили се и стартирали през последните десетилетия на XX век в англо-американските страни под надслова „нов публичен мениджмънт“ с цел да трансформират и модернизират класическата парадигма на публичната администрация. Анализът разкрива хетерогенната природа на концепция за нов публичен мениджмънт и какво се случва, когато идеите на новия публичен мениджмънт се сблъскат със системата на публичната администрация в континентална Европа. Промените в обхвата, фокуса и скоростта на специфичните реформи се обясняват с различния институционален контекст, в който се реализират реформите. Поставени са и въпросите, свързани с конвергирането и дивергирането на траекториите на модернизация и реформи. От гледна точка на траекториите и стратегиите не всички страни се конвергират в посока на модела на новия публичен мениджмънт. Сравнителният анализ обяснява многото съществени различия между страните, същински изразители на новия публичен мениджмънт, и

¹ Поля Кацамунска, катедра „Публична администрация и регионално развитие“, УНСС,
e-mail: polya_katsamunska@yahoo.com

европейските страни, които изглежда следват друг отличителен парадигмален модел на реформи.

Abstract

Over the past several decades there has been a wave of reforms that has swept through the public sector. The study explores public management reforms, emerged and started in the last decades of the XX century in Anglo-American countries under the heading of new public management, with the aim to transform and modernize the classic public administration paradigm. The analysis reveals the heterogeneous nature of the concept of new public management and what happens when new public management ideas collide with public administration systems in continental Europe. It explains changes of scope, focus and speed of specific reforms in terms of the different institutional context in which the reforms are implemented. The issues of convergence and divergence of trajectories of modernization and reform are also addressed in the study. In terms of trajectories or strategies, not every country is converging on the model of new public management. The comparative analysis explains the many significant differences between the core new public management states and the European states, which seem to follow a distinctive paradigm reform model

Въведение

От последните десетилетия на XX век насам сме свидетели на драматични промени в различни сфери на обществено-икономическия живот, но както на Запад, така и на Изток няма друга система като тази на публичната администрация, която да е подлагана на по-силен натиск за реформи. Разгледани в ретроспективен план промените, настъпили в резултат на предприетите реформи в публичното управление и

административната система, са наистина впечатляващи, но още по-забележително е, че тези промени не спират, а продължават и днес. И въпреки че в някои индустриално развити страни отделни реформаторски програми протичат доста драматично, това не стопа натрупването на промени в административните им системи. По думите на Г. Питърс „интересът към административните промени продължава в много страни, а и нито едно правителство не би си позволило да твърди, че административните реформи са осъществени и в публичната администрация е въведен оптимален ред на функциониране”².

Движещите сили, които стоят зад тези промени, са политическите лидери, защото в преобладаващата си част импулсът за реформи идва от тях. Все още е трудно да се оценят кои промени дават най-добри възможности за реформиране на управлението и укрепване на административния капацитет, но е съвсем ясно защо политическите лидери искат и се стрямат към промяна. По думите на Д. Савоие „индикатори за необходимостта от промяна са задълбочаващите се фискални проблеми, заедно с преобладаващото разбиране, че държавната машина се намира в такова състояние, което изисква съществено преустройство. Но какво точно имаха предвид политическите лидери за националните си административни системи е доста по-неясно”³.

Както е известно, повече от век публичната администрация на Запад е вдъхновявана и изграждана според представите за т.нар. „класическа парадигма на администрацията”. В Европа тази парадигма е силно повлияна от Веберовите идеи за бюрокрацията, а в САЩ – от идеите на У. Уилсън за

² **Peters, B. Guy.** The Future of Governing. 2nd ed., revised. University Press of Kansas, 2001, p. 118.

³ **Peters, B. Guy & Donald J. Savoie.** (eds.) Governance in the Twenty-first Century, Revitalizing the public Service. Canadian Centre for Management Development, McGill-Queen's University Press, 2000, p. 4.

отхвърляне на системата на политическия патронаж. Класическата парадигма функционира изключително успешно до към 70-те години на XX век, след което започва мащабен процес на фундаментално преосмисляне на управлението и опити да се отдалечи администрацията от нейните корени, което доведе до „безкрайна вълна от реформи“.

По правило реформите в публичната администрация имат за основна цел да трансформират и модернизират вече остарялата административно-бюрократична система. И ако реформите наистина доведат до по-ефективно и ефикасно правителство, до предлагането на услуги с по-високо качество и нови програми, а успоредно с това и до по-стриктен политически контрол, по-прозрачно управление и по-добър имидж за политическите лица, които са се ангажирали с тяхното провеждане, е лесно да се обясни защо те са толкова популярни и така силно прокламирани. В действителност обаче нещата стоят по друг начин, защото управленските реформи могат да не успеят и да не постигнат всички заявените цели. Така или иначе административната реформа е само един от начините за постигане на повечето от желаните резултати за подобряване работата на правителството и модернизиране на публичното управление.

Мнозина авторитетни автори логично си задават въпроса, дали провеждането на реформи е политическа мода и, ако е така, в каква степен. Други търсят отговори на такива въпроси, като кои са силите, движещи реформаторите и кои са другите значими фактори, оказващи влияние върху този процес. Няма как да се избегне въпросът, защо някои страни полагат по-големи усилия и участват по-активно в опитите за реорганизиране на публичния сектор, докато други са много по-внимателни и предпазвили. Логично е да се потърси обяснение както за приликите, така и за различията по отношение на промените в отделните страни.

Актуалността на разглежданата проблематика се обуславя от продължаващите навсякъде по света опити административно-управленската система да се реформира и модернизира в отговор на предизвикателствата на динамично променящата се среда и нарастващите очаквания на гражданите и бизнеса. Същевременно проучванията и изследванията в сравнителен план несъмнено допълват и обогатяват представата за новите форми на публично управление, а за страните от Централна и Източна Европа, които са процес на институционално трансформиране и обновление, е от първостепенно значение да прилагат такива стратегии, които да са адаптирани към новите реалности на средата и да водят до съществени еволюционни промени в бюрократичния административен модел.

Изследователската теза е, че ако общата ориентация на реформите е в посока на модела на новия публичен мениджмънт, то идеите за реформа, обединени под този наслов, придобиват различно съдържание и различно приложение в англо-американските и европейските страни, което се дължи на различията в историческото и институционалното развитие на страните, съвременната им форма на управление и типа на политико-административната система. При това положение следва да се установи, че ако англо-американските страни се приемат за същински изразители на новия публичен мениджмънт като нова административно-управленска парадигма, то страните от континентална Европа в значителна степен се отклоняват от траекториите и стратегиите на тази концепция.

Целта на изследването е да се систематизират и изяснят съществуващите възгледи и разбираня за трансформиране и модернизиране на националните административни системи и публичното управление, като се изследват и идентифицират различията между реформите в страни с

различни административно-управленски системи. В рамките на целта е и да се установи дали съществува обща конвергенция на траекториите на реформите по посока на модела на новия публичен мениджмънт.

Във връзка с така определената цел основните научни задачи се състоят в следното:

- Да се изясни съвременната идея за добро държавно управление и да се изведат принципите и индикаторите на това управление.

- Да се разгледа появата на новия публичен мениджмънт като концептуална рамка на реформата и се направи съвремен прочит на тази нова парадигма на публичното управление.

- Да се анализира приложението на новия публичен мениджмънт в европейски контекст и се установи защо реформите в европейските държави значително се отклоняват от т.нар. англосаксонски модел на административни реформи.

- На базата на сравнителния анализ да се изследва релацията ковергиране–дивергиране на траекториите на реформата в административно-управленската система и се очертаят парадигмалните трансформации на публичната администрация.

В методологически план студията се основава на приложението на кабинетното проучване. Поради сложността на изследваната проблематика при работата върху студията е използван комплексен научен инструментариум, а системата от прилаганите конкретни аналитико-изследователски методи включва критичен анализ на постиженията и резултатите от прилаганите реформи в западните димокрации, сравнителен анализ на базовите инструменти, породени от съвременните постижения на концепцията за нов публичен мениджмънт, проблемен анализ на резултатите от научни изследвания и разработки, на публикации на водещи

учени, експерти и специалисти, както и приложен анализ на успешни и неадекватни практики от чуждия опит по отношение на управленския инструментариум в административната дейност. Изложените тези в значителна степен се базират на теоретико-приложни разработки и публикации на международни организации като Световната банка и ОИСР, сборници от международни конференции по публична администрация на NISPAcee, IAISA и др., официални правителствени стратегии и програми за реформа на публичното управление в различни страни.

I. Доброто държавно управление и реформите в публичната администрация

Сериозните предизвикателства пред съвременната държава са свързани с нарастване и увеличаване на сложността, динамиката и взаимната обвързаност на глобалните икономически, политически и социални процеси. Тези предизвикателства на свой ред налагат множество драматични промени в различни сфери на обществено-икономическия живот. Началото на тези промени се поставя още през последните десетилетия на XX век и те засягат най-вече националните системи, макар че са особено видими на международно ниво. Така очакванията от промените и предприемането на необходимите мерки се оказват тясно преплетени със системата на публичната администрация, а самата реформа на публичната администрация се превръща в глобален въпрос, свързан с адаптиране към натиска и потребностите на бързо променящия се свят.

В днешните условия обаче „няма държава и организация, която може да реши всички проблеми, действайки сама; нито пък някоя държава може да си въобразява, че други ще ги решат вместо нея, ако нейното собствено правителство и граждани не се включат активно с цялото си сърце в тази

задача, защото изграждането на по-безопасен и по-справедлив XXI век е задача, изискваща максималните усилия на всяка държава и на всеки гражданин"⁴. В такъв контекст осъществяването на дълбоки промени в националните административни системи и публичното управление като отговор на глобалните и локалните предизвикателства се превръща в мащабен, сложен и динамичен процес на трансформация.

Глобалните тенденции засягат всяко управление, което кара страните да споделят общи идеи, като тази да направят публичното управление по-отзивчиво, отговорно и ефективно. С други думи, доброто държавно управление се оказва жизненоважно за адекватна реакция на съвременните предизвикателства, а наличието на ефективно правителство, както се изразява Джоузеф Стиглиц⁵, все повече се превръща в едно от основните публични блага.

Съвременната идея за добро държавно управление се основава на разбирането, че това е управление, което е ефективно и справедливо, което стимулира върховенството на закона и гарантира, че икономическите, политическите и социалните приоритети се определят чрез консенсус между държавата и гражданските институции, а ресурсите се разпределят така, че да отчитат интересите и на най-бедните и уязвими членове на обществото. Принципите на доброто държавно управление, базирано на широкото гражданско участие, политическата отговорност и прозрачност, са изложени в Бялата книга за управлението на Европейския съюз⁶, но те също така се разглеждат като ориентир и индикатор за дейността на администрацията. На свой ред показателите на доброто държавно управление не са и не могат да

⁴ ООН, Доклад за хилядолетието. Глобализацията и държавата. 2000 г., A/54/2000, параграф 369.

⁵ Stiglitz, J. E. Economics of the Public Sector. Oxford University Press, 1998.

⁶ European Governance: A White Paper. European Communities, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001.

бъдат само и единствено резултат от умението на политиците да формулират политиката и да я управляват, но и от способността на гражданското общество да реагира правилно на пазарните сигнали и да използва пазарните възможности.

През последното десетилетие сме свидетели на това, че не малко страни постигнаха напредък в реформирането на публичната администрация и усъвършенстването на държавното управление, макар че има и такива, които не успяха да направят положителни промени. Там, където има несъмнен и отчетлив напредък, той е резултат от съвместните усилия на политическите лидери, изпълнителната власт, гражданското общество и частния сектор. Същевременно съществуват и неизползвани възможности за значително усъвършенстване на стандартите на държавно управление както в редица развити индустриални държави, така и във формиращи се пазарни икономики. Тези изводи могат да бъдат подкрепени с данните от доклада на Световната банка “Показатели за ефективността на държавното управление в страните по света за периода 1996–2008 г.”⁷. За авторите на доклада държавното управление представлява система от традиции и институции, чрез които властта в една страна бива упражнявана. Това включва механизмите за избиране, надзор и смяна на правителствата; способността на правителството ефективно да формулира и провежда разумни политики, както и в каква степен гражданите и правителството проявяват уважение към институциите, осъществяващи икономическото и социалното взаимодействие помежду им.

В Доклада на Световната банка се изследва качеството на държавното управление и се проучват управленските практики в 212 държави за период от над 10 години, което го превръща в най-обхватното изследване от този

⁷ **Worldwide Governance Indicators 2008**, at www.worldbank.org/wbi/governance

род. В рамките на изследването се прави оценка на качеството на държавното управление по шест критерия:

- Зачитане на общественото мнение и отчетност на държавните органи (*Voice and accountability*): в каква степен гражданите на дадена страна могат да участват в избора на тяхното правителство, както и наличието на свобода на словото, свобода на сдружаване и свободни медии.

- Политическа стабилност и отсъствие на насилие (*Political Stability and Absence of Violence*): степента на вероятност правителството да бъде дестабилизирано по неконституционен път или с прилагане на насилие, включително тероризъм.

- Ефективност на работата на правителството (*Government Effectiveness*): качеството на публичните услуги, качеството на работата на държавните служители и тяхната независимост от политически натиск, качеството на разработване на политики.

- Качество на нормативната уредба (*Regulatory Quality*): способността на правителството да формулира рационални политики и законодателни актове, които допускат и подпомагат развитието на частния сектор.

- Върховенство на закона (*Rule of Law*): степента на доверие на различните субекти в установените обществени норми и тяхното съблюдаване, в частност качеството на имуществените права, работата на полицията и на съда, както и нивото на престъпност.

- Борба с корупцията (*Control of Corruption*): степента на използване на публичната власт за лична изгода, включително дребните и мащабни форми на корупция, както и степента на „отчитане” интересите на елита от страна на държавата.

Сравнителният анализ на данните от доклада показват, че в Европа скандинавските страни се отличават с най-добро държавно управление.

Резултатите по всички показатели за Швеция са между 97–100 %, близки до тях са резултатите на Финландия, Дания и Норвегия. При обобщаване на данните за страните от Централна и Източна Европа се оказва, че по средни оценки България изостава и за шестте показателя, тъй като страната ни е с по около 10–15 % (дори 20 %) по-назад от Словения, Словакия, Унгария или Чешката република, т.е. постиженията на България са далеч назад в сравнение с тези на западноевропейските държави, а страната ни изостава значително и в сравнение с повечето източноевропейски страни. По отношение на ефективността на държавното управление обаче между страните от Западна и Източна Европа съществува значителна дистанция. В страните от Централна и Източна Европа Словения има най-добри показатели (между 75–80 %), докато за страните от Западна Европа оценките за държавното управление са доста по-високи – над 90 % за Австрия, Великобритания и Франция, а Германия е едва с 81 %. От всички западноевропейски държави най-ниска е оценката за държавното управление в Италия. Така, изхождайки от анализа на показателите за държавното управление в европейските страни може да се обобщи, че след две десетилетия реформи в страните от Централна и Източна Европа резултатите не навсякъде са положителни, а очакванията не се оправдаха напълно. Това обяснява защо разликата в ефективността на държавното управление между страните от Западна и Източна Европа продължава да е все още значителна.

На практика, за да се възприемат и прилагат новите стандарти за добро държавно управление, националните администрации трябва да преустроят и трансформират административните си системи за работа в съвременните условия, както и да извършат мащабни промени, които не могат просто да се сведат до механични преобразования на

административно-управленските структури и самоцелни кадрови промени. Това означава, че изграждането на функционираща и ефективна, професионална и деполитизирана администрация с нова, отворена към гражданите административна култура минава през мащабни трансформации на държавното управление и публичната администрация⁸. Според П. Павлов тази трансформация е неизбежна, защото „досегашните национални форми на държавно управление и администрация не са съзвучни с потребностите на новата социално икономическа практика на глоболизиращото се общество”⁹. Нещо повече, без трансформация е невъзможно да се постигне качествено ново равнище на администрацията, чиито базови характеристики могат да се синтезират така:

- Гарантиране на високо качество на административното обслужване. Пряк израз на това е удовлетвореността на гражданите от услугите, които административната система предоставя на юридически и физически лица.

- Увеличаване на „коефициента на полезно действие” на администрацията чрез повишаване на степента на съответствие между правомощията на органите на държавната власт и осигуряващите ги (подпомагащите ги) дейности на администрацията.

- Постигане на кадрова устойчивост на административната система. Това се изразява в реално деполитизиране на държавната администрация и професионалната ѝ подготовка за лоялно обслужване на всяко правителство, независимо от политическите промени във властта.

⁸Potucek, M. (ed.) The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe. NISPAcee, 2004.

⁹Павлов, П. Държавното управление и администрацията в европейски контекст (Ориентири за трансформация). УИ на ВСУ „Ч. Храбър”, 2007, с. 61–79.

- Осигуряване на икономичност на административната система, което означава минимизиране на разходите за функциониране и поддържане на административната система при качествено изпълнение на задачите.

- Адаптивност на административната система към европейските структури. Тя се свързва с необходимостта административната система не само да има готовност да функционира в европейското административно пространство, но и да се адаптира към процесите на модернизация в Обединена Европа.

Тези базови характеристики са съзвучни с формулираните от европейските експерти изисквания към добрата държавна администрация като модел за приложение. Така търсенето на нови възможности за по-ефективно функционираща администрация и разработването на адекватни на съвременните условия концепции и модели имат за цел да подпомогнат намирането на най-доброто решение за усъвършенстване на структурата и дейността на администрацията. Това е наложително, тъй като за да може успешно да изпълнява ролята си за осигуряване на икономическо и социално благоденствие в страната, модерната държава е поставена пред необходимостта да преосмисли основни институционални и функционални характеристики на администрацията. Новите теоретични разработки и алтернативни парадигми за ускоряване и задълбочаване реформирането на административната система отразяват виждането, че когато традиционните научни подходи и методи, а и реалната административна практика не дават задоволителен отговор на такива жизненоважни въпроси, е наложително да се търсят нови научни модели, осигуряващи коренна, фундаментална промяна.

Единен образец, единна парадигма или готова рецепта за промени няма и не може да има, защото както показва опитът на правителствата,

провеждащи политики за реформиране и модернизиране на публичното управление, те се реализират в различен контекст при корено различни условия. Във всяка страна траекторията на реформата в значителна степен се определя от „контекста”, тъй като историята, културата и етапът на развитие поставят правителствата в определена среда със специфични характеристики, а оттук и с различни приоритети. Най-общо казано, опитът на страните за намиране на адекватни решения показва, че всяка държава се опитва да реагира и да търси начини за тяхното решаване съобразно своя коефициент на държавна мощ¹⁰, типа на държавното си устройство, равнището на неговото развитие, административния си потенциал, наличието на материални и информационни ресурси и характера на отношенията, които поддържа с останалите държави.

Зад всяка реформа в публичното управление стои съвкупност от преследвани цели. На първо място, в този комплекс от цели се включва намаляването на публичните разходи, както и повишаването на качеството на публичните услуги. На следващо място като важна цел на реформата се преследва постигането на по-голяма ефективност в дейността на правителството, както и повече възможности за по-добра ефикасност на избраните и прилагани политики. В процеса на постигане на тези важни цели реформата е насочена и към засилване на политическия контрол над администрацията, като същевременно се търсят възможности за разтоварване на публичните администратори от бюрократичните пречки, ограничаващи възможностите им да управляват, както и повишаване отговорността на правителството пред обществото за своите политики и програми. Не на последно място трябва да се има предвид, че управленските

¹⁰ Интегриращ показател за потенциала на една държава, за способността ѝ да взема и налага решения, чрез които да оказва влияние в глобализиращия се свят, въведен от Центъра за стратегически изследвания към Университета в Джорджтаун, САЩ.

реформи имат и символен характер, чието значение се свързва с предимствата по отношение на легитимността на управляващите: „За политиците част от тези предимства се състои в това, че се вижда, че те правят нещо. Обявяването на реформи, критиките срещу бюрокрацията, възхвалата на новите управленски техники, обещанията за услуги с по-високо качество, преструктурирането на административните структури – всички тези дейности помагат на политиците, които ги приемат и прокламират, да бъдат позитивно възприемани”¹¹.

Иначе казано, ако реформите наистина доведат до по-ефективно и ефикасно правителство, до предлагането на услуги с по-високо качество и нови програми, а успоредно с това и до по-стриктен политически контрол, по-прозрачно управление и по-добър имидж за политическите лица, които са се ангажирали с тяхното провеждане, е лесно да се обясни защо те са толкова популярни и така силно прокламирани. В действителност обаче нещата стоят по друг начин, защото управленските реформи могат да не успеят и да не постигнат всички заявените цели. Във всички случаи реформата в публичното управление е само един от начините за постигане на повечето от желаните резултати. Другите възможности за подобряване работата на правителството и модернизиране на публичното управление включват провеждането на реформа в политическата система (напр. промени в изборителната система или законодателните процедури) и съществени промени в основни секторни политики като реформа на пазара на труда или фундаментални промени в социалната политика.

Липсата на ясна визия и интегрирани стратегии могат отчасти да обяснят защо резултатите от реформите са като че ли по-скоро

¹¹ **Pollitt, C., G. Bouckaert.** Public Management Reform: A Comparative Analysis. 2nd ed., Oxford, 2004, p. 6.

разочароващи за повечето от техните пропагандатори. Или, както пише Г. Питърс, „очевидно, това, което често се случва е резултат от обстоятелството, че правителствата избират модерни реформи, основаващи се на набор от имплицитни или експлицитни предпоставки и разбирания, но в същото време селектират други реформи, на базата на съвсем различни, а понякога дори напълно противоположни предпоставки и разбирания. Политическите и административните лидери правят този избор, очаквайки, че всички промени ще заработят добре заедно”¹². Това обяснява защо на практика често съчетанието от избрани реформи не сработва и че това взаимодействие невинаги се оказва с положителен ефект. Дневният ред на реформите обаче не трябва да се разглежда изолирано и извън контекста на политическите и културните традиции и особености в обществото.

Така или иначе няма спор, че навсякъде по света продължават опитите административно-управленската система да се реформира и модернизира в отговор на предизвикателствата на динамично променящата се среда и нарастващите очаквания на гражданите и бизнеса и новата роля на държавата. От обзора на специализираната литература не може да се изведе еднозначно и общоприето определение на реформата в публичното управление, защото, изхождайки от своите позиции и разбирания, различните автори стесняват или разширяват периметъра на понятията „публична администрация”, „публично управление” и „реформа”. По общо правило реформите винаги се свързват с напредък и развитие, но Рубин неслучайно отбелязва, че „реформа означава промяна в посока, насочвана и налагана от група хора или отделни личности, а това невинаги непременно

¹² **Peters, B. Guy.** The Future of Governing. 2nd ed., revised, University Press of Kansas, 2001, p. 17.

означава и включва подобрене и усъвършенстване”¹³. Така или иначе, на базата на сравнителния анализ на реформите в един по-широк контекст, Кр. Полит и Д. Букаер приемат, че „реформата в публичния мениджмънт се състои в обмислени промени в структурите и процесите на организациите от публичния сектор, с цел да се накарат да работят по-добре”¹⁴. Към това стегнато разбиране следва да се добави, че освен структурните промени и промените в организационните процеси реформата често обхваща и промените в системите за управление на човешките ресурси и по-конкретно в подбора, селекцията, обучението, кариерното развитие и дисциплинарната отговорност на служителите в публичната администрация.

II. Съвременен прочит на парадигмата на новия публичен мениджмънт

Още през последните десетилетия на миналия век в развитите страни стартират реформи в публичното управление, чиято основна цел се определя като продължителна промяна, трансформираща поведение и ценности. Тази идея намира широк отзвук, особено след като Д. Осбърн и Т. Геблър публикуват „*Преоткриване на управлението*”¹⁵, където обосновават тезата, че западните общества се движат към една нова, “предприемаческа” парадигма на публичното управление, която ще смени вече остарялата парадигма на традиционния административно-бюрократичен стил на управление. От днешна гледна точка обаче, въпреки огромните усилия и множеството предприети мерки, страните, тръгнали по пътя на новия

¹³ **Rubin, I.** “Budgeting: Theory, Concepts, Methods and Issues”. P. 3–22, in J. Rubin (ed), *Handbook of Public Budgeting*, NY: Marcel Dekker, 1992, цит. в Pollitt, Chr., Bouckaert, G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2nd ed., Oxford University Press, 2004.

¹⁴ **Pollitt, Chr., G. Bouckaert.** *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2nd ed., Oxford, 2004, p.8.

¹⁵ **Osborne, D., Gaebler, T.** *Reinventing the Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison Wesley, 1992

публичен мениджмънт, постигнаха различни резултати. Дори и там, където резултатите са най-добри, не се стигна до коренна промяна в дейността на администрацията.

Новата концепция за публичен мениджмънт се разглежда като средство за преодоляване на проблемите на бюрократичното управление в условията на американския мениджмънт. Предложеният нов модел на управление в САЩ Д. Осбърн и Т. Геблър наричат „предприемаческо управление”, а самият подход определят като „предприемачески дух, който трансформира публичния сектор”. На тази основа в американския вариант на концепцията за нов публичен мениджмънт е изведен комплекс от основополагащи за новата форма на управление принципи, към които т.нар. публични мениджъри трябва да се придържат. Те са формулирани въз основа на схващането „насочвай лодката, а не греби!” и са в пълно противоречие с принципите на Вебер за бюрократичната организация. Осбърн и Геблър, за разлика от Вебер, са мотивирани от свободния дух на американския бизнес свят. Въпреки че, както самите автори допускат, тези принципи няма да решат всички проблеми на публичното управление, основните недъзи на бюрократичното управление могат да бъдат преодоляни, ако опитът на организациите, които са ги възприели, се използват като „пътна карта”, а „публичните мениджъри” действат не само като административни ръководители, но и като предприемачи.

Англо-американската идея за преоткриване на управлението се основава на убеждението, че класическият модел на публичната администрация и свързаният с него традиционен административно-бюрократичен стил на управление е неадекватен на съвременните реалности. Причините за тази неадекватност се коренят в променените условия и силните външни предизвикателства към административните

системи, от една страна, и от друга, силното отражение на продължителната криза на това управление върху цялата система.

Както е известно, парадигмата на класическата административна система съществува и функционира дълго време и като цяло се определя като изключително успешна. По този повод Г. Питерс пише в „*The Future of Governing*”: „традиционната система на администрацията устоя на няколко световни войни, създаде и администрира масивна експанзия на социални програми, въведе широкомащабен икономически мениджмънт на публичния сектор и бе в основата на други забележителни постижения. Но тази система обаче вече е променена”¹⁶. В търсенето на причините, довели до толкова мащабно преосмисляне на управлението, което се наблюдава още през 80-те и 90-те години на XX век, стигаме до различни събития, започнали да се случват по едно и също време. Опитите за отдалечаване на администрацията от нейните корени започват, когато става съвсем очевидно недоброто функциониране на публичния сектор и нарастващия фискален дефицит, вината за което е хвърлена върху класическия модел на публичната администрация. Възможност за изход от това положение мнозина политици и анализатори виждат в анкцентриране на пазарните механизми като начин да се контролира дефицитът. Успоредно с това се наблюдава нарастване на недоволството от страна на гражданите по отношение на качеството на публичните услуги. Всичко това съвпада с разработването и развитието на теории за неоинституционалната икономика и за публичния избор, които постепенно доведоха до появата на доктрината за новия публичен мениджмънт.

¹⁶ **Peters, B. Guy.** *The Future of Governing*. 2nd ed., revised, University Press of Kansas, 2001, p.13-16.

Появявата и опитите за налагане на новия модел на публично управление в повечето развити страни, както и в много от развиващи се страни датират от началото на 80-те години на XX век и, по думите на Г. Питърс, „може би това най-добре се вижда в англо-американската административна система, въпреки че тези промени се наблюдават в почти всички индустриални демокрации”. Обзорът на научната литература показва също, че през последните няколко десетилетия теорията и практиката на новия публичен мениджмънт са в основата на новите програми за модернизиране на управлението и реформиране на административните системи на повечето страни от Европейската общност. Нещо повече, при анализирание на реформите в публичното управление авторката на *“Governance: Key Concepts”*¹⁷ изразява становището, че освен в Западна Европа, САЩ, Австралия и Нова Зеландия, принципите на новия публичен мениджмънт са също така прилагани в много страни от Третия свят като условие за получаване на заеми от международни финансови институции като Световната банка и Международния валутен фонд. Удачен пример в това отношение е програмата за реформи на държавната служба на Уганда, която твърде много прилича на тази на Великобритания (обявена от президента на Уганда в реч пред министрите през 1993 г.).

Един от изследователите на тази тематика, О. Хюгс¹⁸, пише, че първоначално този нов модел се появява под различни имена. Отделните автори и изследователи предписват на този модел такива определения като менаджъризъм, нов публичен мениджмънт, публична администрация базирана на пазара, постбюрократична парадигма или предприемаческо управление. В специализираната научна литература се срещат множество

¹⁷ **Kjar, A., T.** Governance: Key Concepts. Polity Press, UK, 2004, p. 24–49.

¹⁸ **Hughes.** Public Management and Administration: An Introduction. 3rd ed., Palgrave MacMillan, 2003, p. 4.

идеи за реформи, обединени под наслова „нов публичен мениджмънт“¹⁹. От обзора на тези публикации би могло да се изведе една общоприемлива дефиниция: "новият публичен мениджмънт е система от пазарно-ориентирани подходи в управлението на институциите и ресурсите в публичния сектор".

Въпреки различните наименования, по същество, всички те описват едно и също явление, въпреки че в научната литература повече или по-малко се наложи терминът „нов публичен мениджмънт“, изкован от един от неговите най-отявлени критици Кристофър Хууд (1991 г.). Това многообразие в термините е разбираемо, защото до голяма степен така се обяснява съществуването на многото различни гледни точки за новия публичен мениджмънт, включително какво представлява, откъде тръгва и дали действително съществува. Независимо от това, обаче, по отношение на модела съществува една обща характерна особеност, изразяваща се в това, че по същество новият публичен мениджмънт е отрицание на класическата парадигма на публичната администрация. Достатъчно е да се посочи само една от идеите на новия публичен мениджмънт за децентрализация, която е в разрез с принципите за строга йерархия и силна централизация, заложен в класическата парадигма на публичната администрация.

Новият модел на публично управление очертава истински обрат на парадигмата относно ролята на държавата и разтоварването на нейните функции, защото стартиралите реформи имат за цел да намалят обсега на държавата, да ограничат нейната роля като производител на стоки и услуги и да се преформулира ролята на правителството. Към необходимостта от засилване на ефективността в публичния сектор и орязване на разходите се

¹⁹ **Pollitt, Chr., Bouckaert, G.** Public Management Reform: A Comparative Analysis. 2nd ed., Oxford University Press, 2004 и **New Public Management in Europe, Adaptation and Alternatives**, eds. Pollitt, Chr., Thiel, S. & Homburg, V., Palgrave Macmillan, 2007.

добавят и серия от мерки, които включват приватизация и дерегулация, въвеждане на пазароподобни механизми в публичния сектор, децентрализация и деbüroкрация. Тези общи цели за реорганизация на държавата се претворяват в много страни и ги въвличат в труден процес на промяна в културата и възгледите за управлението. Основните направления на тази фундаментална промяна са обобщени от комитетата по публичен мениджмънт на ОИСР²⁰:

- Фокусиране върху резултатите, в смисъл на ефикасност, ефективност и качество на услугите;
- Заместване на високоцентрализираните, йерархични, организационни структури с децентрализирано управление, където решенията за разпределението, ресурсите и предоставянето на услуги се доближават до мястото на доставка и което осигурява обратна връзка от клиентите и другите заинтересовани групи;
- Гъвкаво да се изследват алтернативи и да се насочват публични ресурси, където да могат да се получат по-добри резултати с по-малко ресурси;
- По-голям акцент върху услугите предоставяни директно от публичния сектор и създаване на конкуренция вътре и между организациите на публичния сектор;
- Засилването на стратегическия потенциал в центъра да насочва еволюцията на държавата и да позволява реакция на външните промени и различни интереси – автоматично, гъвкаво и на по-ниска цена.

На базата на очертаните направления и изведените характеристики на промяната квинтесенцията на модела на новия публичен мениджмънт може да се дефинира така: „Поставай всичко под въпрос; търси стратегии за

²⁰ Реформите в публичния мениджмънт на страните от ОИСР. ВСУ „Ч. Храбър”, 2000, с. 8.

внезапен и голям успех; съсредоточи се върху хората, радикалната промяна, гъбковите организации и информационните технологии”. На практика това означава, че в движенията за реформи в духа на новия публичен мениджмънт правителствата ще залагат на такива подходи като радикална промяна, гъбкови организации и фокусиране върху предпочитанията на гражданите.

Реформите, в чиито основи са вградени идеите на новата административно-управленска парадигма, водят началото си от страните от т.нар. Уестминстърска група (Австралия, Нова Зеландия, Обединеното Кралство и Канада, както и Съединените щати). Тези страни с право се разглеждат като първи изразители на новия публичен мениджмънт, след като вълната от реформи започва от Обединеното Кралство през 1979 г., когато Консервативната партия печели изборната победа. В много отношения страните от Уестминстърската група се различават от останалите страни. Като високоразвити и демократични страни, взети заедно, те упражняват силно влияние върху административното развитие на страните от целия свят и, въпреки своите различия, споделят общи ценности и традиции, дълбоко белязали административните им системи. Затова моделът на новия публичен мениджмънт, развил и утвърдил се в такава среда, много скоро се възприема от други страни от тази група и се разпространява с различна степен на успех и в други части на света.

В своя съвременен прочит парадигмата на новия публичен мениджмънт намира различни форми на проявление. Там, където реформите са съзнателно планирана промяна в духа на новия публичен мениджмънт, реформаторите залагат основно на мениджъризма, приватизацията,

агентификацията, конкуренцията, децентрализацията и разширяването на участието на гражданите в управлението²¹.

По своята същност мениджъризмът представлява въвеждане на управленски инструменти от бизнес сектора за тяхното приложение в публичния сектор и се основава на принципа на трите „Е” – ефективност, ефикасност и икономичност (от англ., *effectiveness, efficiency* и *economy*). Мениджъризмът насочва вниманието върху професионалния мениджмънт, точните стандарти и мерки за изпълнение, качеството на персонала, постигнатите резултати и стойността на парите. Друг принцип на мениджъризма поставя ударение върху „заплащането според заслугите”, а не според трудовия стаж. При предоставянето на публични услуги се изисква: да се определят точно целите и постиженията на административните структури и подчинените им звена за всеки служител поотделно; да се акцентира на необходимостта от намаляване на разходите на пари и материали; да се постигнат адекватни резултати чрез мобилизиране на всички професионалисти и експерти, редовно да се поставят оценки на извършената работа и да се вземат мерки, ако е необходимо. Принципите на мениджъризма се споделят и от специалистите по управление от международни финансови институции като Световната банка, Международния валутен фонд и др.

Приватизацията е друга форма на проявление на съвременния публичен мениджмънт и чрез този инструмент се цели повишаване на производителността, намаляване на разходите и цените за потребителите. Известно е, че приватизацията се въвежда за първи път в програмите за реформа на М. Тачър. По данни на Р. Роудс²² след 1979 г. приблизително 50

²¹ **Kjar, A. T.** Governance. Polity Press, UK, 2004.,p. 25-31.

²² **Rhodes, R. A. W.** Understanding Governance. Policy. Networks, Governance Reflexivity and Accountability, Buckingham, open University Press, 1997.

процента от британския публичен сектор – 650 000 служители, преминават в частия сектор, а според Г. Питърс и В. Райт британският модел на приватизация е прилаган и в други страни (напр. в Чили по времето на Пиночет). Посткомунистическите страни също включват приватизацията в програмите си за реформа. Характерна особеност на тези програми е, че приватизацията не навсякъде доведе до повишена ефективност, а една от причините за това е високото ниво на корупция, тъй като политически лоялни лица или лица с влияние – най-често от бизнес сектора, можеха да получат акции в приватизираните предприятия при благоприятни условия. От гледна точка на съвременните реформи често срещана форма на приватизация е т.нар. „приватизация на публични услуги”. В публичната сфера могат да се посочат такива дейности, като сметосъбирането и водоснабдяването, а при един по-радикален подход (прилаган вече в Обединеното Кралство) и дейности като управление на затворите и охрана на публични обекти, където държавата остава купувач на услугата, а самата услуга се извършва от частна фирма, т.е. държавата е в ролята на купувач, а частният сектор е доставчик.

Агентификацията е друго съвременно проявление на новия публичен мениджмънт, което най-често се реализира чрез обособяване на част от централни или териториални административни структури в автономни или полуавтономни агенции, с цел тези звена да се дистанцират от центъра и да се ограничи възможността за политически натиск върху тях. Така чрез изолиране на агенцията тя може да се ръководи „аполитично” и да се осигури по-голяма ефективност и ефикасност на дейността, както и да се повиши отговорността на служителите. По своята същност агентификацията е принцип, извлечен от идеята на традиционния административен модел за разделяне на политиката от администрацията. Великобритания е една от

страните със значителен опит при агентификацията, особено през 80-те и 90-те години. Опитът от прилагането на британския модел показва, че всяка агенция има определена сфера на работа с предварително поставени цели, която се ръководи от изпълнителен директор. Той няма статут на държавен служител, назначава се след конкурс и се отчита пред съответния министър, който на свой ред носи отговорност пред парламента.

Конкуренцията е друг основен инструмент на съвременния публичен мениджмънт, използван като средство за увеличаване на ефективността в работата на публичните организации. Възможностите за въвеждане на конкуренцията се откриват там, където чрез приватизация се премахва монополът на държавата или където съществуват квазипазари в публичния сектор (напр. в сферата на здравеопазването, когато гражданите като клиенти могат да избират свободно между болници и лекари). Характерна особеност на конкуренцията е, че тя може да бъде външна, когато се проявява между държавни и частни доставчици на публични услуги, но също и вътрешна за административната система. В този случай се разграничават две форми на конкуренция: вътрешноадминистративна (между подразделения и обособени звена на дадена административна структура) и междуадминистративна (между различни административни звена, доставчици на услуги или отделни административни единици, кандидатстващи за бюджетни средства по конкретни проекти).

Към съвременните форми на проявление на новия публичен мениджмънт се отнася и децентрализацията при предоставяне на публични услуги. Прилагането на децентрализацията се основава на убеждението, че проблемите, потребностите и предпочитанията на гражданите не могат да се отчетат в достатъчна степен, когато решения относно вида и обема на услугите се вземат на централно ниво. За да се избегне това функциите и

властта да вземат решения, следва да се прехвърлят на по-нисши нива, а на централно равнище да се определят общите приоритети и да се изпълняват координиращи функции. Същевременно обаче децентрализацията поставя въпроса за контрола и отговорността, защото според закона за действието им в управлението те трябва да бъдат с противоположна насоченост: колкото повече контрол – толкова по-малко отговорност, и респективно, колкото по-малко контрол – толкова по-голяма отговорност.

Важна особеност на децентрализацията е нейното проявление в две основни форми: деконцентрация и делегиране на законови правомощия²³. При деконцентрацията властта остава на централно ниво и само изпълненията на решенията са децентрализирани, при делегирането – цялата власт е децентрализирана, а местното управление работи на принципите на самоуправлението и се отчита пред своето население чрез местните избори²⁴. Нещо повече, съвременните версии на концепцията за нов публичен мениджмънт, според П. Павлов, са ориентирани към по-радикалната форма на децентрализацията, т.е. към делегирането²⁵. Що се отнася до въпросите, колко децентрализация е достатъчна, какво да се децентрализира и докъде може да стигне децентрализацията, теорията и практиката не дават еднозначен отговор. Съществуват различни гледни точки и опитът на страните показва, че това е въпрос на преценка или баланс, тъй като някои страни са привърженици на централизирания контрол, а други залагат на децентрализирания подход. Така напр. страни, принадлежащи към Наполеоновия административен модел (Франция, Испания и др.), отдават приоритет на деконцентрацията, а скандинавските

²³ **Kjar, A. T.** Governance. Polity Press, UK, 2004, p. 29.

²⁴ **Turner, M., D. Hulme.** Governance, Administration and Development: Making the State Work. London, Mackmillan, 1997.

²⁵ **Павлов, П.** Държавното управление и администрацията в европейски контекст (Ориентири за трансформация). УИ на ВСУ „Ч. Храбър”, 2007, с. 90.

страни и Великобритания са ориентирани по-скоро към делегирането, докато трета група страни (напр. Германия) търсят баланс между двете форми на децентрализацията.

Участието на гражданите в управлението е шестият базов инструмент, който се налага още през 90-те години на миналия век и днес продължава да среща широка подкрепа. Подходът, залагащ на т.нар. „пряко“ гражданско участие, е крайно необходим за доброто управление, особено предвид обстоятелството, че в глоболизираща се среда, в условията на дефицит на финансови средства държавното управление трудно би легитимираше своите действия без активната помощ на обществото. Г. Питърс²⁶ дава множество примери за прилагането на този подход. Така напр. провеждането на срещи на предизборните щаботове на Бил Клинтън и Ал Гор в САЩ с граждани и различни общности им носи значителни политически дивиденди, а във Великобритания Тони Блеър, повече от всеки друг министър-председател преди него, предлага механизми за пряко участие на гражданите и ако тези предложения нямат директни последици върху провежданата политика, то те практически я легитимират. Аналогични примери могат да се посочат и за други европейски страни – напр. скандинавските, където са предоставени значими възможности на гражданите за пряко участие във властта.

Една от основните идеи за разширяване участието на гражданите в управлението е да се ограничат и избегнат негативните черти на традиционната управленска йерархия, и то най-вече по отношение на увеличаване на възможностите за упражняване на контрол от страна на гражданите върху качеството на административното обслужване и

²⁶ **Peters, B.G.** The Future of Governing. 2nd ed., revised, University Press of Kansas, 2001, p. 50–76.

предоставяните публични услуги. Счита се, че качеството на услугите би се подобрило, а отговорността на служителите би се повишила, ако те се отчитат редовно както пред органите на властта, така и пред гражданите. Конкретна форма на реализация на тази идея в страни, където тя намира широк прием (напр. Великобритания, Франция и др.), е създаването на специални комисии за защита на гражданите и регистриране на услуги, които гражданите могат да очакват от управлението.

Разгледаните базови елементи на новия публичен мениджмънт стоят в основата на обширни реформаторски програми, първоначално въведени от консервативните правителства на М. Тачър и Р. Рейгън, а впоследствие изпълнявани, макар донякъде и частично, и от правителства с по-либерална или социално-демократическа ориентация. В резултат на това знаците на реалната промяна в управлението вече се забелязват навсякъде, макар че, според Д. Савоие²⁷, „все още не е напълно ясно кои от инструментите и кои от мерките работят и кои не, кои от предлаганите промени гарантират в най-голяма степен укрепването на управленския капацитет и способността му да предоставя вискокачествени услуги на гражданите”. Без съмнение тласъкът и импулсът за промените идват от политическото лидерство, въпреки че в редица страни (напр. Австралия и Нова Зеландия) много промени с дългосрочни последици се инициират и провеждат също и от служителите в държавната администрация. При всички случаи обаче „мениджмънтът и управленският инструментариум са се превърнали в нещо като „култов товар” за реформаторите”²⁸, защото доминиращата идея е, че копирането и адаптирането на похвати, използвани в частния сектор, почти със сигурност

²⁷ **Peters, B. Guy and D. Savoie.** (eds.) *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service.* Canadian Centre for Management Development, McGill-Queen's University Press, 2000, p. 3–24.

²⁸ **Peters, B. G.** *The Future of Governing.* 2nd ed., revised, University Press of Kansas, 2001, p. 109.

ще направи публичния сектор и публичната администрация по-ефикасни и по-ефективни. Успоредно с това обаче налагането на новата административно-управленска парадигма в края на XX век стана повод за дебати в управлението и промените в публичния сектор, за желаните и нежеланите последици от новия публичен мениджмънт.

Днес няма никакво съмнение, че новият публичен мениджмънт има силно влияние, особено в страните с англо-американски административен модел. Нещо повече, би било трудно да се отречат неговите заслугите за преоткриване и трансформиране на управлението, въпреки че през последното десетилетие на XX век тези страни изпитаха ерозия на доверието в правителството в по-голяма или по-малка степен, което впоследствие накара изследователите да насочват вниманието си към търсене на алтернативни модели за управлението в бъдеще. Четири от тези „новопоявяващи” се модели (пазарен модел за реформиране на управлението, модел на управление чрез обществено участие, модел на гъвкаво управление и модел на дерегулирано управление) са обект на целенасочено проучване от Г. Питърс²⁹.

Ако Д. Осборн и Т. Геблър създават принципи за радикално нов подход в управлението, то през 90-те години Кр. Худ³⁰ изследва и анализира в дълбочина модела на предприемаческо управление и предлага една по-безпристрастна перспектива за неговото развитие. На базата на проучване на вариациите в реформата на публичния мениджмънт авторът установява, че англосаксонските демокрации са постигнали най-голям напредък в прилагането на тази концепция. На другия полюс са страни като Германия,

²⁹ **Peters, B. Guy.** *The Future of Governing*. 2nd ed., revised, University Press of Kansas, 2001, p. 23–117.

³⁰ **Hood, C.,** Exploring variations in public management reform in the 1990s. In: Bekke, H., Perry, J. & Toonen, T. (ed.) *Civil service systems in comparative perspective*. Bloomington: Indiana University Press, 1996.

Испания и други европейски страни, които проявяват най-малък интерес от нововъведенията в управлението на публичния сектор и причините за това, според Кр. Худ, се коренят в традиционната власт и статута на бюрокрацията в тези страни, които ограничават възможностите за приемането и приложението на концепцията за новия публичен мениджмънт.

Така или иначе в редица изследвания се посочва, че с доразвиването и усъвършенстването на парадигмата на новия публичен мениджмънт, тя продължава да има доминиращо влияние върху усилията за институционална трансформация на държавното управление и администрацията при това не само на Запад, но и в страните от Централна и Източна Европа също. Доказателство за това е силната подкрепа за новия публичен мениджмънт, изразявана на различни глобални форуми, и ролята на новия публичен мениджмънт, дискутирана по време на годишната конференция на IASIA³¹ през 2001 г.: „Новият публичен мениджмънт е пример за глобализацията в действие. Новият публичен мениджмънт организира мощна технологична революция и разпространява определена група ценности сред международните, държавните и поднационалните органи и институции за публично обслужване. Във всички нива на управление новият публичен мениджмънт спомага да се измени балансът на възможностите както в рамките на администрацията, така и между държавните служители и гражданското общество”.

³¹ IASIA, Годишна конференция. Атина, 2001 г.

III. Трансформации и приложение на новия публичен мениджмънт в европейските страни

Както бе вече посочено, повече от две десетилетия се полагат огромни усилия за реформиране и модернизиране на остарялата административно-бюрократична система, но истината е, че резултатите от тези усилия не навсякъде отговориха на очакванията и не доведоха до така необходимите положителни промени. В някои случаи резултатите са силно противоречиви, дори парадоксални, или направо разочароващи. И няма как да бъде иначе, след като не рядко се залага предимно на самоцелни и повърхностни промени, целящи да усъвършенстват държавната администрация.

Съществуват множество различни пътища за реформиране на публичното управление. В доклада на ОИСР „Модернизиране на управлението“³² от 2005 г. се прави преглед на инициативите за модернизация в повече от тридесет страни – членки на организацията, за последните двадесет години и се установяват важни различия между различни групи държави. Така напр. една от съществените разлики се състои в използването на пазарните механизми, а друга – в реформата при процедурите за назначаване на държавна служба, както и в широките рамки, при които в различна степен се прилага принципът за заплащане на база изпълнение. В доклада на ОИСР се прави изводът, че „модернизацията зависи от контекста“, защото глобалните тенденции засягат всяко управление, но универсална рецепта за справяне с проблемите на публичния мениджмънт няма, тъй като историята, културата и етапът на развитие поставят правителствата в специфична среда, с различни характеристики, и определят различни приоритети.

³² OECD, Modernising Government: the Way Forward. Paris, 2005.

В сравнителните анализи на съвременните реформи в публичното управление с основание се поставя въпросът, дали може да се говори за конвергенция на траекториите на реформите и ако е така, в какво се изразява конвергенцията на траекториите на националните реформи. Дебатира се и по въпроса, доколко идеята за глобална конвергенция на реформите среща подкрепа. Отговорите на тези въпроси в специализираната научна литература не са еднозначни и категорични.

Едната гледна точка е, че съществува значителна степен на конвергенция между реформите в публичния мениджмънт по света и това е забележителен премер на „глобализация” в една сфера на дейност (националната публична администрация), която в миналото бе определяна по различен начин, напр. френски централизъм или британски път. Ако се приеме, че страните от т.нар. Уестминстърска група (Великобритания, Канада, Австралия и Нова Зелания), както и САЩ, са първите изразители на нова административно-управленска парадигма, известна като „нов публичен мениджмънт”, то тогава следва да се проследи доколко англо-американските страни очертават един общ маршрут или модел на реформа и в каква степен европейските страни като цяло са ентузиазирани да следват и прилагат неговите рецепти. Тези разсъждения карат мнозина изследователи да считат, че съществува значителна степен на конвергенция между реформите на публичния мениджмънт и че общата ориентация е в посока на модела на новия публичен мениджмънт. Основание за това е, че „навсякъде по света правителствата разбират възможността да подобрят качеството и ефективността на публичния сектор; приватизацията, пазарното тестване и

частното финансиране се използват в почти всяка развита страна и това не е толкова трудно да се види”³³.

Очевидно не всички поддръжници на тезата за конвергенцията имат предвид едно и също нещо, но, както изглежда, те споделят една обща ориентация на посоката на реформите в духа на новия публичен мениджмънт. Една част от тях говорят за приватизация и пазарно тестване, друга част акцентират на резултатите, на усъвършенстването на финансовия мениджмънт, по-голяма гъвкавост по отношение на персонала, залагане на конкуренцията и управленски стил, характерен за бизнес сектора, а докладът на ОИСП дикретно препраща към изпълнението и ориентацията към клиентите. Най-общо казано, от изложените виждания става ясно, че конвергенцията е насочена към „един по-малък публичен сектор, с по-слаби отличителни характеристики, където би следвало да се включат както практики от частния сектор (напр. заплащане на база изпълнение, вътрешни пазари и др.), така и по-активно участие на бизнес сектора (като консултанти, партньори и собственици в случаите на приватизация и публично-частно партньорство)”³⁴. За някои изследователи това е модел на „свърхпазарната държава”, а други характеризират този подход чрез стратегиите за маркетинизиране и минимизиране.

Други автори критикуват начина, по който ОИСП представя реформите в публичния мениджмънт – сякаш съществува някаква обща конвергенция по посока на модела на новия публичен мениджмънт, и твърдят, че вместо един-единствен модел на адаптиране са налице няколко

³³ **Dorrel, S.** Public Sector Change is a World-Wide Movement, speech by the Financial Secretary of the Treasury to the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, London, Sept.1993, цит. в: *New Public Management in Europe, Adaptation and Alternatives*, eds. Pollitt, Chr., Thiel, S. & Homburg, V., Palgrave Macmillan, 2007, p. 10–11.

³⁴ **Pollitt, Chr., S. Thiel & V. Homburg.** (eds.) *New Public Management in Europe, Adaptation and Alternatives*. Ed. Palgrave Macmillan, 2007, p. 12.

различни траектории на реформите в западните демокрации, които до голяма степен се дължат на исторически детерминирани модели на връзките между държавата и обществото и значителни вариации в политическата култура³⁵. Това може сравнително лесно да се установи при един повнимателен преглед на административната история на Франция, Испания, Италия и други европейски страни, където през последните десетилетия съвсем ясно се вижда, че англосаксонският тип реформи в стила на новия публичен мениджмънт не са сред приоритетните задачи в дневния ред на тези страни. Нещо повече, в отделните случаи, когато те се изпробваха, получените резултати биваха определяни като разочароващи. Така напр. френският опит съвсем ясно се отклонява от модела на новия публичен мениджмънт³⁶, а с оглед на немската специфика моделът на реформи в Германия въобще не може да се сравнява и причислява към англосаксонския модел³⁷.

Според Кр. Полит и Г. Букаер, автори на мащабно сравнително изследване на реформите в публичния мениджмънт на дванадесет страни, сред които са Великобритания, САЩ, Австралия, Нова Зеландия, Франция, Германия, Италия, Швеция и др., „траекториите биха могли с много по-голяма вероятност да се сближат, т.е. конвергират, ако правителствата във всяка страна споделят една и съща омега, т.е. има една и съща визия за желаните бъдещи нововъведения и промени, към които са носочени реформите”³⁸. Иначе казано, съвсем не изглежда, че съществува

³⁵ Цитат на **R. Premfors** в: *New Public Management in Europe, Adaptation and Alternatives*. Eds. Pollitt, Chr., Thiel, S. & Homburg, V., Palgrave Macmillan, 2007, p. 13.

³⁶ **Guyomarch, A.** “Public Service”, “Public Management” and the Modernization of French Public Administration. *Public Administration*, 77 (1), 1999.

³⁷ **Derlien, H. U.** *From Administrative Reform to Administrative Modernization*. Bamberg: *Vewaltungswissenschaftliche Beitrage* 33, 1998.

³⁸ **Pollitt, Chr., G. Bouckaert.** *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2nd ed., Oxford, 2004.

универсално споделяна визия, а между изследваните страни има съществени различия по отношение на акцентите във визията. Така, на базата на направените сравнителни проучвания на управленските реформи в централното управление от края на XX век, страните се обособяват и класифицират в две основни групи поради значителните различия в траекториите на техните реформи.

Първата група включва страни, които са същински изразители на новия публичен мениджмънт (Австралия, Нова Зеландия, Великобритания и САЩ). Това е групата на т.нар. *marketizers*, които залагат на фундаментални реформи чрез пазарни и приватизационни стратегии, повече конкурентност и пазарно ориентирани механизми в публичния сектор, трансфер на техники от частния сектор като бенчмаркинг и франчайзинг, привличане на служители извън традиционната кариерна система и др. Понякога някои страни от Северна Европа (Холандия, Финландия и Швеция) правят опити да навлязат в тази територия, но по правило селективно и много внимателно. По тази причина те остават в категорията на другата група страни от континентална Европа – групата на т.нар. *modernizers*. Като цяло групата, същински изразител на новия публичен мениджмънт, се характеризира със следните особености: мажоритарна политическа система, силно централизирана административна система (особено за двете най-радикални от тях), изразена индивидуалистична култура. В сравнение с повечето страни от континентална Европа те проявяват много по-малко разбиране и толерантност към колективистични или консенсусни практики. Страните от тази група се отличават с доминираща идеология, която съчетава гледната точка на правителството за публичния интерес с набор от индивидуалистични и пробизнес културни норми. С други думи, тези страни

мислят повече в термините на управлението и правителството, отколкото в термина на държавата.

Втората група са страни, определяни като „модернизатори” – Франция, Белгия, Финландия, Холандия и др. континенталноевропейски страни. Те залагат на важната роля на държавата като незаменима интегративна сила в обществото и признават нуждата от същински фундаментални промени в начина на организиране на административната система. Характерното за тази група е, че промените включват бюджетна реформа (приближаване към някаква форма на бюджетиране на база резултати или изпълнение), опростяване на строгите ограничения за административни служители, но не и отхвърляне на концепцията за обособена кариерна служба, значителна децентрализация и делегиране на власт от централните министерства и агенции, засилване ангажираността към гражданите по отношение на подобряване качеството на публичните услуги. В рамките на тази група „модернизатори” могат да се обособят две отделни подгрупи: едната от тях акцентира на модернизирание на управлението – т.нар. *managerial modernization* (Белгия, Франция и Италия), чрез концентриране върху управленските системи, средства и техники, а другата акцентира на модернизирание чрез увеличаване на участието, т.нар. *participatory modernization*, посредством развитие на отговорността на потребителите, форми на публично участие, делегиране на власт и др. Към тях се отнасят най-вече Белгия, Финландия, Холандия и Швеция, въпреки съществените различия между всяка една от тях. Така разпределени, страните в групата, която залага предимно на модернизация чрез управлението, са предимно от Централна Европа, докато в групата, която акцентира на модернизация чрез обществено участие, са предимно страни от Северна Европа. Тези особености могат да се свържат с различия в една по-

дълбока културна ориентация: северноевропейските страни са по-отворени и егалитарно ориентирани, докато страните от Централна Европа са в по-голяма степен технократично и йерархично ориентирани. В определена степен към тази група може да се отнесе и Германия, въпреки че на централно ниво сериозните усилия за реформи в посока модернизация започват много по-късно – едва в края на третия мандат на канцлера Кол.

Европейските страни имат различни историко-институционални основи, което рефлектира върху формата и съдържанието на техните административни реформи. В много отношения административните системи на отделните европейски страни са твърде различни от моделите в англосаксонските страни, което на свой ред се отразява на пътя на европейските страни за реформиране на техния публичен мениджмънт. Една от причините за това е, че „англосаксонските традиции се различават от правово-държавните традиции в континентална Европа и това намира отражение в Наполеоновия административен модел”³⁹.

Анализът на реформите във Франция, а оттук и в европейските страни, доближаващи се до Наполеоновия административен модел, показва, че в Европа не може да се говори за силно въдействие на новия публичен мениджмънт, т.е. не всички страни са устремени към един чист модел на нов публичен мениджмънт, в сърцевината на който са пазарът и приватизацията. И ако в Европа реформите протичат по различен начин, защото отделните страни, като напр. Франция, Германия, Италия, Швеция и др., акцентират на различни аспекти, то в същото време става ясно, че определени елементи от пакета „нов публичен мениджмънт” – напр. механизми и схеми за повишаване на качеството, са широко приети в много страни, включително

³⁹ Pollitt, Chr., Thiel, S. & Homburg, V. (eds.) *New Public Management in Europe, Adaptation and Alternatives*. Palgrave Macmillan, 2007, p. 26.

и от континентална Европа. А различията в подходите към реформите в европейските страни се обясняват с различията в тяхното историческо и институционално развитие, със съвременната форма на държавно управление, политика и администрация.

Реформите в европейските държави, придържащи се към Наполеоновия административен модел, значително се отклоняват от т.нар. англосаксонски модел на административни реформи. Това, което обединява страните, смятани за същински изразители на новия публичен мениджмънт, е, че „те всички мислят повече в термините на правителство, отколкото в термините на държава”⁴⁰. За разлика от тях, в Европа само някои страни, в повечето случаи те са предимно от Северна Европа, се осмеляват да навлязат в тази територия, при това селективно и доста предпазливо. Провежданите от тях реформи ги извеждат извън тази категория и ги доближават много повече до групата на т.нар. модернизатори. В тази европейска група влизат Франция, Белгия, Италия, Холандия, Финландия и Швеция, за които държавата продължава да има изключително важна роля въпреки признатата необходимост от същински реформи и фундаментални промени, засягащи организацията и функционирането на административната система. Най-общо, съвкупността от промени обикновено включва бюджетна реформа, доближаваща се до някаква форма на бюджетиране на база резултати; намаляване на строгите ограничения за персонала, но не и отхвърляне на конценцията за кариерна служба в администрацията; значителна децентрализация и делегиране на власт от страна на централните министерства и агенции; по-голяма ангажираност на служителите за подобряване качеството на предлаганите публични услуги.

⁴⁰ Pollitt, Chr., Thiel, S. & Homburg, V. (eds.) *New Public Management in Europe, Adaptation and Alternatives*. Palgrave Macmillan, 2007, p.19.

Но между страните от тази група съществуват доста различия по отношение на начините за модернизиране на управлението. За някои от тях управленската модернизация се свежда главно до концентриране върху управленските системи, средства и техники, а за други това означава преди всичко увеличаване участието на гражданите чрез развитие на отзивчивост и отговорност у тях, високо качество на услугите и форми на публично участие. Към тези страни може да се причисли и Германия, тъй като там от началото на 90-те години се забелязва значително нарастване на участието, особено след въвеждането на референдум на местно ниво.

За всички страни от тази група „държавата продължава да бъде незаменимата интеграционна сила в обществото, характеризираща се като юридическо лице и разполагаща с действена ценностна система, която не може да бъде сведена до основните категории на частния сектор – ефективност, ефикасност, конкурентност, удовлетворение на клиента”⁴¹. И въпреки че темпът и комбинацията от прилагани инструменти са различни за отделните страни от тази група, в своя съвременен вид реформите са продължение на традициите от XIX и XX век за силна държава и висок статус на държавните служители. От тази гледна точка при сравнение на реформите между англосаксонските страни, залагащи на новия публичен мениджмънт, и европейските страни ясно се вижда, че като цяло в Европа се налага едно по-оптимистично отношение към бъдещата роля на държавата, един по-конструктивен подход към реформата на публичните услуги и един по-охладен ентузиазъм към потенциалната роля на частния сектор в публичната сфера. Описаните общи аспекти и специфични характеристики на този подход към реформите в европейските страни могат да бъдат

⁴¹ Pollitt, Chr., Thiel, S. & Homburg, V. *New Public Management in Europe, Adaptation and Alternatives*. Palgrave Macmillan, 2007, p. 20–21.

обединени в един отличителен модел на реформа, който Полит и Букаерт наричат с термина „неовебериански модел“⁴². В сравнение с пазарния модел на новия публичен мениджмънт неовеберианският модел се състои от вебериански и неоеlementи.

Погледнати като едно цяло, елементите на неовеберианския модел представят картина на модел, който по своята същност се схваща като модернизация на Веберовата традиция, а не като изцяло отхвърляне на тази традиция в полза на пазарния модел. Същност модернизацията на Веберовата традиция е процес на добавяне на нови елементи към модела, а не отдалечаване от него с цел окончателното му премахване. Естествено съществуват множество важни различия между страните от тази група, но всички те са обединени от това, че нито в Централна, нито в Северна Европа политическата подкрепа за маркетизиране и минимизиране на държавата е толкова силна, колкото в страните с англосаксонски модел. В страните, където се залага на същинските реформи в духа на новия публичен мениджмънт, ориентацията е в посока на едно предприемаческо, пазарноориентирано общество. За разлика от тях, ориентацията на неовеберианския модел в Северна Европа е към държава на гражданите, т.е. с разширено участие на гражданите в управлението, което се улеснява и подпомага от една модернизирана система на публичното право, гарантираща правата и задълженията. Другият вариант на неовеберианския модел се среща предимно в страните от Централна Европа и за него е характерна ориентация към професионалната държава – модерна, ефикасна и гъвкава, но все още неясно идентифицирана с „висшите цели“ на общия интерес.

⁴² **Pollitt, Chr., G. Bouckaert.** Public Management Reform: A Comparative Analysis. 2nd ed., Oxford, 2004. p. 99–100.

Неовеберианският модел, както и моделът на новия публичен мениджмънт, могат да бъдат определени в цял вид и общи рамки без прецизност в детайлите и конкретните измерения. И причините за това са както политически, така и организационни. От политическа гледна точка със смяната на правителството при избори е възможно определен тип реформи да бъдат забавени за сметка на друг тип реформи, които ще бъдат предпочетени. Подобно развитие се наблюдава във Великобритания, когато през 1997 г. на власт идва лейбъристкото правителство на Т. Блеър, при което траекторията на реформите остава непроменена, но се променят елементите, на които се акцентира. И ако преди това предпочитанията са ориентирани към търсене на решения от частния сектор, то сега вече се залага в по-голяма степен на партньорството, като същевременно се акцентира на хоризонталната координация в управлението. С други думи, с идването на новото правителство Великобритания се придвижва от групата страни с радикални идеи, основаващи се предимно на пазара, към другата група страни, чиито идеи за реформи са на границата между пазарната стратегия и стратегията за модернизирание. Натискът, оказван от различни външни социално-икономически сили или някои политически съображения, е само част от причините за тези промени. Така че, дори ако плановете и намеренията на правителствата съответстват на определен модел, то в някои страни те могат да бъдат осуетени поради непредвидени обстоятелства.

Понякога фактори от чисто организационно естество също могат да възпрепятстват възможността да се провеждат реформи, целящи налагането на определен чист модел. Най-често трудностите, свързани с изпълнението на програмата, карат правителствата да заменят инструментите или пък да забавят темпа на някои реформи, за които преди това са били особено настойчиви и силно ентузиазирани. Към това следва да се добави, че според

типа политико-административна система правителствата в отделните страни имат различен капацитет за реформи

Скоростта и точната комбинация на промените за страните от двете групи на континентална Европа е различна. Освен това реформите започват по-късно за страните от Централни Европа (Белгия, Германия и Италия) в сравнение с тези страни от Северна Европа, а именно Финландия, Холандия и Швеция. Но ако страните от континентална Европа като цяло се съпоставят с групата, включваща най-ярките изразители на новия публичен мениджмънт, става ясно, че по отношение на траекториите на реформите в европейските страни се наблюдава определена конвергенция към модела, определян с термина „неовеберианска държава”. Във всички случаи обаче тази картина не е пълна и цялостна, защото се наблюдават и някои аномалии, т.е. страни, които не могат да бъдат категоризирани по този начин. Така напр. Швейцария е една от централноевропейските страни, която също полага значителни усилия за модернизиране на управлението, въпреки че в нея е изградена уникална система на интензивно партньорство с гражданите, вкл. референдум и граждански инициативи. Италия също е страна, трудна за категоризиране, защото след политическата криза от началото на 90-те години там стартираха важни инициативи за административни и политически промени, но в същото време нивото на корупция и патронаж остава твърде високо в сравнение с европейските стандарти на северните страни⁴³.

В крайна сметка комплексният анализ показва, че въпреки разнообразието в траекториите на реформата под повърхността на дейтайлите се очертава един може би недостатъчно ясен, но ясно различим дългосрочен модел. В рамките на този модел се вижда, че не всеки отделен

⁴³ Вж. www.transparency.org.

инструмент на реформата може да бъде приписван само и единствено на една траектория, а още по-малко към една група страни за сметка на други. Същевременно този модел допуска наличието на съществени различия между отделните групи страни, което по-скоро говори за конвергенция между траекториите в рамките на тези групи, отколкото за конвергенция в глобален аспект. Траекториите и риториката на реформата са различни както в рамките на групата страни, които са най-ентузиазирани от новия публичен мениджмънт, така и между двата основни варианта на неовеберианския модел за модернизация: единият вариант е характерен предимно за страните от Северна Европа и акцентира на разширяване участието на гражданите в управлението, а другият се среща по-често в страните от Централна Европа и залага на управленски ориентирана модернизация. Обяснението за тези различия се крие в типа политико-административна система. При това положение не може да се приеме, че конвергенцията е в посока на новия публичен мениджмънт, т.е. не всяка страна се стреми или се доближава до този модел.

В резюме, комплексният анализ на траекториите на реформата и сравнителните проучвания дават възможност да се направят следните по-важни изводи. На първо място, същността и ходът на реформите, разгледани в един по-широк контекст, показват, че не може да се говори за някаква силна степен на конвергенция на модела на новия публичен мениджмънт. Освен голямото разнообразие и съществените различия, в някои отделни случаи дори се открояват тенденции за цялостно отхвърляне и съзнателно противопоставяне на този модел.

На второ място, европейските страни взаимстват идеи, но не прилагат цялостния пакет от инструменти на новия публичен мениджмънт. Те правят това на базата на много селективен подбор, използвайки някои от неговите

елементи, като приватизация, заплащане на база изпълнение и др., доста ограничено, но това не е основание да се смята, че като цяло съответните административни системи са в процес на конвергиране. Освен това широкото разпространение на специфични инструменти и техники в голяма степен е условно, защото тези елементи често се адаптират и модифицират, когато се трансферират в нов контекст. В случая става въпрос за техники като Total Quality Management, бенчмаркинг, заплащане на база изпълнение и др., които не могат да бъдат стандартизирани и директно приложени механизми.

И накрая, реформите в европейските страни не следва да се разглеждат само в контекста на новия публичен мениджмънт, а следователно и да се свързват единствено с тази концепция. Алтернативните модели на реформите в страните от континентална Европа най-общо се характеризират като варианти на неовебериански тип реформа. Двата основни варианта на този модел са вариантът, при който се акцентира на модернизацията чрез разширяване на гражданското участие и легитимността на управлението, характерен предимно за страните от Северна Европа, и вторият вариант, при който се акцентира на професионализацията на администрацията, изграждането на модерни и гъвкави системи за бюджетиране и оперативен мениджмънт, както и адаптиране на административното право към съвременните реалности. В Европа този вариант се среща по-често във Франция, Германия, Испания и Португалия.

Заклучение

Глобалните тенденции засягат всяко управление, поради което страните споделят и общи идеи, като тази да направят публичното управление по-отзивчиво, отговорно и ефективно. В отговор на

предизвикателствата на динамично променящата се среда и нарастващите очаквания на гражданите и бизнеса и новата роля на държавата, в продължение на няколко десетилетия правителствата не спират да правят опити да реформират и модернизират административно-управленската система.

Англо-американската идея за преоткриване на управлението се основава на убеждението, че класическият модел на публичната администрация и свързаният с него традиционен административно-бюрократичен стил на управление е неадекватен на съвременните реалности. Парадигмата на новия публичен мениджмънт има доминиращо влияние върху усилията за институционална трансформация на държавното управление и администрацията при това не само на Запад, но и на Изток. Там, където реформите са съзнателно планирана промяна в духа на новия публичен мениджмънт, реформаторите залагат основно на мениджъризма, приватизацията, агентификацията, конкуренцията, децентрализацията и разширяването на участието на гражданите в управлението.

Сравнителният анализ обаче показва, че европейските страни имат различни историко-институционални основи, което рефлектира върху формата и съдържанието на техните административни реформи. В много отношения административните системи на отделните европейски страни са твърде различни от моделите в англосаксонските страни, което на свой ред се отразява на пътя на европейските страни за реформиране на тяхната публична администрация. Реформите в европейските държави, придържащи се към Наполеоновия административен модел, значително се отклоняват от т.нар. англосаксонски модел на административни реформи. От тази гледна точка тезата за обща конвергенция по посока на модела на новия публичен мениджмънт трудно би могла да бъде обоснована със солидни аргументи. И

това е така, защото в континентална Европа вместо един-единствен модел са налице няколко различни траектории на реформите в публичното управление. Общите аспекти и специфичните характеристики на този подход към реформите в европейските страни се обединяват в друг отличителен парадигмален модел на реформа, който се определя с термина „неовеберианска държава“.

Литература

- Верхайен, Т. и др.* Въведение в публичната администрация в сравнителен европейски контекст. ГАЛ-ИКО, С., 2000.
- Денхарт, Р.* Търсене на значението – стратегии за успех в управлението на държавните организации. С., 2001.
- Кацамунска, П.* Реформите в публичния мениджмънт в сравнителен контекст – модели и траектории. Авангард Прима, С., 2009.
- Къндева, Е., Спиридонова-Хект, Ив.* Сравнителна публична администрация: държавно управление и администрация в други страни. Вт. доп. изд., изд. „Сиела”, 2009.
- Михалева, Св.* Инструменти за управление на качеството на административната дейност. ВСУ „Ч. Храбър”, УИ, 2007.
- Павлов, П.* Държавното управление и администрацията в европейски контекст (Ориентири за трансформация). УИ на ВСУ „Ч. Храбър”, 2007.
- Реформите в публичния мениджмънт на страните от ОИСР.* ВСУ „Ч. Храбър”, 2000.
- Шевалие, Ж.* Политически институции. УИ „Св. Кл. Охридски”, С., 2010.
- Жукова, В. И. и кол.* Политический мениджмент. Московский государственный университет, Российская академия государственной службы при Президенте РФ, Москва, 2004.

- Оболонский, А. В.* Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия – США – Англия – Австралия. Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, изд. Дело, Москва, 2002. Политико-административные отношения: Кто стоит у власти? под ред. Т. Верхейна, NISPAcee, 2001.
- Dwivedi, O. P.*, ed. *Public Administration in a Global Context: IASIA at 50*, O. P. Dwivedi, Bruylant, 2011, Bruxelles.
- Globalization and the State*, World Public Sector Report of the United Nations Department of Economics and Social Affairs, The United Nations, New York, 2001.
- Innovations in Governance and Public Administration: Replicating What Works*, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York, 2006.
- Excellence and Leadership in the Public Sector: The Role of Education and Training*, United Nations Department of Economic and Social Affairs & and International Association of Schools and Institutes of Administration, 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Governmen, June 2007, Vienna, Austria, United Nations, New York, 2007.
- Hughes, E. Owen.* *Public Management and Administration: An Introduction*, 3rd ed., Palgrave MacMillan, 2003.
- Kjar, A. M.* *Governance*. Polity Press, UK, 2004.
- Kettl, D. F.* *The Global Public Management revolution*. Washington DC: Brookings Institute Press, 2nd ed., 2005.
- Loffler, E., Vinter, M.* (eds.) *Improving the Quality of East and West European Public Services*. Aldershot: Ashgate, 2004.
- The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Vol. IV, Number 1, Spring 2011, NISPAcee Press, Bratislava.

- OECD*, *Modernising Government: The Way Forward*, Paris: OECD, 2005.
- Osborne, D., Gaebler, T.* *Reinventing the Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
- Peters, B. G.* *The Future of Governing*. 2nd ed., revised, University Press of Kansas, 2001.
- Peters, G. B., Savoie, D.* *Governance in the Twenty-first Century, Revitalizing the Public Service*. Canadian Centre for Management Development/McGill-Queen's University Press, 2000.
- Pierre, J., Peters, B. G.* *Governance, Politics and the State*. Macmillan Press Ltd., 2000.
- Pierre, J.* (ed.) *Debating Governance (Authority, Steering and Democracy)*. Oxford University Press, 2000.
- Pollitt, C., Bouckaert, G.* *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2nd ed., Oxford, 2000.
- Pollitt, Chr., Thiel, S., Homburg, V.* (ed.) *New Public Management in Europe, Adaptation and Alternatives*. Ed. Palgrave Macmillan, 2007
- Reforming the Commission: A White Paper*, 2000, Brussels: European Commission, 1 March European Governance: A White Paper, COM 2001/408, Brussels: European Commission.