**ПРОЕКТ ЗА НАЦИОНАЛЕН СТРАТЕГИЧЕСКИ ДОКУМЕНТ**

**Втора част – За обществено обсъждане**

**Причини за неизпълнението на Националната програма за развитие България 2020 и за кризата на модела на управление на българската държава**

**Изводи от Първа част**

Отчитайки изказаните мнения в обществената дискусия и въз основа на цялостната оценка на резултатите, включително приетия от правителствотопрез май 2019 г. *„Анализ на социално-икономическото развитие на страната след присъединяването й към Европейския съюз”,* се налагат следните **изводи:**

* **Водещият стратегически документ *Национална програма за развитие България 2020* не е осъществил целите и приоритетите си**. Начертаната визия за състоянието на страната остава пожелание за неопределеното бъдеще.
* Към 2020 г. българското общество се отличава с крайно тревожни тенденции, като: **висока смъртност, лош здравен статус на нацията; ниска раждаемост;** **висока емиграция на трудоспособно население**; з**адълбочаващи се дефицити в качеството на образованието и професионалните компетентности,** **духовността и възпитанието**; **драстични и нарастващи социални неравенства, бедност и изключване**.
* **Рискът за пореден десетгодишен период нацията да остане в плен на неизпълними пожелания е реален. За да избегнем този риск, са нужни решителни промени.**

Множество граждани питат и търсят отговор на по-конкретни въпроси, свързани с причините за неуспеха:

* **Защо страната не успява да постигне заложените желани параметри на обществено развитие?**
* **Защо не бе реализирана визията, заложена в *Националната програма за развитие България 2020,* и не бяха постигнати съответните стратегически цели, въпреки отчетеното изразходване на огромни публични средства?**
* **Защо въпреки приетите от правителството изводи и оценки, очертаващи неутешителния резултат от изпълнението на *Националната програма за развитие България 2020,* не е направена промяна в подхода за изготвяне от Министерския съвет проект за нов стратегически документ за периода от следващите десет години - *Национална програма за развитие България 2030?***
* **Защо въпреки доказателствата за стратегическия провал продължава пропагандата за блестящи успехи на държавното управление?**
* **Защо при положение, че моделът на управление на държавата се намира в дълбока криза, породила масови протести с искане за радикални промени, такива действия не се предприемат?**

Нашето разбиране е, че се наблюдават тежки и влошаващи се дисфункции в процеса на упражняване на публичната власт в България. Повечето от посочените в Националните програми за развитие намерения са изказвани и разписвани многократно, в редица случаи с предполагаемо искрено желание да бъдат изпълнени. Въпреки това, процесите в страната не вървят в начертаната посока. Проблемите на обществото се задълбочават. Не се набелязват и преследват наистина важни за обществото цели, а дори добре написаните политики и програми остават неосъществени. Възникват нови и нови кризи, които държавното управление не само не решава, а задълбочава. Това стана особено видимо през последните години.

**Проблемът не е в отделни погрешни решения, а в цялостния подход към очертаването на желаното бъдеще на нацията и пътищата за неговото постигане**. Основното обяснение за този стратегически неуспех е начинът на подготовката и реализацията на националната стратегия, който на свой ред е свързан с **дълбоки, системни дефекти на модела на управление на държавата и на отношенията между държавата и гражданите**.

**Причините трябва да търсим най-вече в порочния начин на управление,** който се отличава с некомпетентност, корупция, злоупотреба с власт, липса на отчетност, неефективен контрол и практическа безотговорност.

Българската държава се управлява така, че тези, които са на власт, се интересуват единствено от това да задържат властта колкото е възможно по-дълго; властимащите не желаят, а и нямат капацитет да обсъждат и решават най-острите проблеми на нацията. Борбата за оставане на власт на всяка цена обаче не укрепва, а допълнително дестабилизира управлението, руши съпричастността към държавата и политиката. Най-сериозната негативна последица е продължаващият спад на доверието на българските граждани към държавата и нейните институции, достигнал критична фаза, изразена в масовите граждански протести срещу модела на управление.

**Политическото и властово статукво, т.е. наложеният и упорито защитаван неприемлив начин на управление на държавата, се превръща в препятствие за дългосрочното развитие на страната ни**. Затова реализацията на националната стратегия предполага осигуряване на предварителна предпоставка - дълбоко реформиране на държавата, най-вече на модела, по който се получава и упражнява властта.

Ние, българите, трябва заедно да обсъдим възможните идеи за решителна промяна на начина на управление на държавата, на модела на функциониране на държавните институции и най-вече – отношенията между държавата и обществото, държавата и гражданите. В днешните български условия решаването на тази задача се превръща в задължително условие, защото действащият модел е източник на огромни проблеми и основна непреодолима пречка в настоящето за постигане на по-добро, устойчиво бъдеще.

По-конкретно, трябва да бъдат адресирани три групи причини за стратегическите провали и кризата на управлението в България.

**Първата група причини** обхваща **функционирането на системата от институции и органи на публичната власт**.

Основните черти на **неприемливия начин на управление на държавата** са: непрозрачност, липса на аргументи и доказателства за вземаните решения, липса на отчетност за изпълнението на решенията и постиганите резултати, нежелание да се поема отговорност във всичките й аспекти.

По правило повечето органи на власт (законодателна, изпълнителна, съдебна; било то на централно, или на местно ниво) не действат така, че обществото да е информирано и да получава своевременен и съдържателен отговор на всички основателни въпроси и искания за информация. Въпреки изхарчените огромни за нашите възможности ресурси няма съществен напредък във въвеждането на електронното управление в пълния смисъл на термина, а не само като отделни предоставяни по интернет административни услуги.

Разпространена порочна практика е вземаните управленски решения да не се обосновават предварително с публично оповестени аргументи и доказателства. Съзнателното заобикаляне и дори пряко нарушаване на изискванията за оценка на въздействието на законодателството и политиките показва, че се налага съществено преработване на нормативната уредба и промени в начина на устройство и функциониране на институциите.

Тази причина се проявява особено фрапиращо в дейността на законодателната власт. През последните 10 години качеството на законодателството бързо се влошава. Парламентите рутинно отчитат извършена законодателна дейност и парламентарен контрол, но допускат редица отклонения и нарушения на установените правила за нормотворчество, игнорират нарастващото недоволство на обществото от непрозрачността на законодателния процес и от влошеното качество на законите.

Не се спазват изрично записани изисквания на Закона за нормативните актове. Стана практика особено важни законопроекти (например такива, изменящи десетки действащи закони) да се внасят не от Министерския съвет, както се полага, а от отделни народни представители. По този начин умишлено се избягва предпарламентарната фаза на обществено обсъждане, която е много важна гаранция за демократичност и прозрачност на законодателния процес и неслучайно бе въведена през 2016 г. като добър стандарт за модерен и прозрачен нормотворчески процес. Принизени са изискванията към законопроектите, внасяни от народни представители (за тях не се предвижда обществено обсъждане, а задължителната оценка на въздействието е сведена до няколко пожелателни изречения). В резултат на това обществото не е информирано и не може да участва активно в ранния етап на законотворчеството.

Друга причина за влошаването на законодателството е системната порочна практика съществени изменения в закони да се правят със заключителни разпореди в друг закон, без да е налице предметна връзка в регулираните отношения. Резултатът е липсата на предвидимост и съгласуваност по отношение на засегнатите правни субекти. Още по-недопустимо е това да се прави между първо и второ четене, което означава приемане на практика на едно четене и е нарушаване на Конституцията. Наложи се подходът чрез годишни бюджетни закони да се изменят устройствени закони.

Въпреки че би трябвало да представлява еталон за върховенството на правото, дейността на парламентите изобилства с примери за неспазване на приетите от самите тях Правилници за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС). Ето само някои примери:

* При депутатски законопроекти на сайта на Народното събрание не се появява становище на Министерски съвет или на министър, както изисква ПОДНС (чл. 79, ал. 2);
* При законопроекти, засягащи съдебната власт, не се представя становище на Висшия съдебен съвет, както изисква ПОДНС (чл. 79, ал.5);
* Не се спазват изрични срокове, предвидени като гаранция за задълбочена законодателна работа и отчитане на различните мнения – напр. изискването да са изминали 24 часа след като депутатите са получили доклад на комисия и едва тогава да се започне разглеждането му;
* Нарушава се правилото, че на второ четене се обсъждат само писмени предложения, които съответстват на принципите на законопроекта, приети вече на първо четене и така се заличават установени гаранции в законодателния процес;
* В пленарна зала докладчикът не чете предлаганите разпоредби, а се казва „по доклада на комисията“. А после в стенограмата въпросният доклад не присъства и не може да се направи справка. Страда публичността и прозрачността.

Поради тези системни нарушения неслучайно съдии в Конституционния съд в рамките на своята практика задават риторичния въпрос (Решение на КС № 15 от 2013 г.): ***„***Правова ли е държавата, в която парламентът не спазва собствените си закони?“

Лошите резултати от управлението се отричат, а и когато са неоспорими, това е постфактум и щетите не могат да бъдат поправени. Не се спазва базисното демократично изискване всеки орган на властта, всяка администрация и всяко длъжностно лице да се отчита пред обществото за изразходваните средства и постигнатите резултати. Основна причина за провалите е днешната безотчетност и подмяната на отчетността с рекламни акции.

Ключова причина за кризата в управлението е липсата на *реална отговорност* за неспазване на основните стандарти за законосъобразно, целесъобразно и етично добро управление при упражняване на публичната власт. Това означава, от една страна, по-ефективен контрол и санкции за корупция и злоупотреба с власт, а от друга страна, въвеждане на нови стандарти и ефективни механизми за политическа, административна, материална и морална отговорност в духа на съвременните европейски практики.

Проблемите с липсата на отчетност и отговорност се дължат не само на пропуски на изпълнителната власт, но и на отказа на парламентите да изпълняват пълноценно конституционното си задължение *да контролират избраните от тях правителства*. Пълноценен парламентарен контрол, особено през последните години, на практика липсва. Българското правителство е едно от малкото в ЕС, което не е обвързано от управленска програма, одобрена от парламента след публичен дебат. Липсва ясна и стабилна правна уредба, задължаваща министър-председателя да се явява поне веднъж в месеца за отговор на въпроси на народните представители.

Нужни са солидни гаранции, че всеки, който е получил власт от гражданите, ще я упражнява по задължителни стандарти, ще се отчита и ще носи реална отговорност. В това отношение ключови са функциите на съдебната власт, но и там се наблюдават сериозни проблеми, които са сред основните причини за кризата на държавността в България.

Четири от петте промени досега в действащата Конституция бяха осъществени в Глава шеста „Съдебна власт“. Въпреки това съдебната реформа не е приключила, което се доказва от масовата обществена оценка, че у нас няма върховенство на правото и гаранции за справедливост при нарушаване на закона.

Запазването на парламентарното влияние в управлението на съдебната власт поражда основателни съмнения за политически обвързаности на членовете на колегиите; на практика участието на съдебна и законодателна власт във ВСС е посредством политическите квоти на парламентарното статукво; общественото участие е подменено с политическо.

Заложените конституционни съотношения в създадените през 2015 г. две колегии на ВСС не отчитат структурата и особеностите на прокуратурата, като единна част от съдебната власт. Увеличеното професионално участие в прокурорската колегия води до нарастване на ролята на главния прокурор и засилване на централизма в прокуратурата.

Пленумът на ВСС през последните години се отдалечава от конституционната си мисия да управлява независимата правосъдна система, тъй като се занимава главно с имуществени, организационни и отчетни въпроси. Липсват видими резултати за преодоляване на дисбалансите при натовареността на магистратите, актуализиране на съдебната карта, преодоляване на кадровите дефицити в съдилищата и съдебната администрация.

Една от най-съществените причини за проблемите, привличаща обществената критика, е липсата на ясно позициониране на правомощията на главния прокурор във функционалната рамка на прокуратурата, включително при разследване спрямо него. Понастоящем освен с функционалния си надзор, главният прокурор разполага и с много други формални и неформални механизми за власт над прокурорите и прокуратурата. На практика главният прокурор може да използва прокуратурата в служба на политиката. Не е намерен баланс между колегиалността при съдилищата и единоначалието при прокуратурата.

Затруднени са възможностите за обществен контрол върху действията на прокуратурата. Ограниченият достъп до актовете по методическо ръководство засяга гражданите и затруднява възможностите им за съдебна защита. Липсва практическа възможност за разследване на главния прокурор.

Не е осигурена реална състезателност при избора на „тримата първи“ в съдебната власт. Законът за съдебната власт допуска процедурата по избор на кандидати за председател на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и главен прокурор да се реализира с участието само на един кандидат. Не се търси реално съревнование на идеи и концепции, от което могат да бъдат преценени качествата на отделните кандидати.

**Втората група причини засяга отношенията между публичните власти и гражданите.**

Въпреки че по Конституция властта произтича от народа, българските граждани на практика нямат ефективни инструменти за контрол и въздействие върху органите на властта и длъжностните лица. Границата на разумната независимост и управленска автономност е премината по посока на властова недосегаемост. Това означава, че в нарушение на основните принципи на демокрацията народът не е върховен суверен.

Възможностите за упражняване на пряка демокрация са практически сведени до минимум поради изкуствени нормативни ограничения.

Системно се ограничава пълноценният съдебен контрол върху актовете на органите на властта. На практика законодателството системно поставя правни и практически пречки пред упражняването на конституционното закрепеното право на защита. Това се случва както посредством ограничаване на възможностите за касационен контрол на актовете на администрацията, така и посредством увеличаване на разходите за правосъдие (увеличени съдебни такси, промени в местната подсъдност). По този начин гражданите се лишават от ефективен съдебен контрол върху актовете на администрацията, включително на независимите регулатори.

**Третата група причини обхваща механизмите на представителната демокрация, изборите, политическото представителство (вкл. подбора на представителите във властта и контрола над тях).**

Тук особено място имат проблемите с честните избори и следизборния контрол. На основата на множество факти и доказателства в обществото се е установила масова нагласа, че изборите отдавна не са нито честни, нито свободни, т.е. не са демократични. Органите, които трябва да следят за недопускане и отстраняване на нарушенията на изборните права на гражданите, прилагат двоен стандарт и често прикриват тези нарушения.

 Назряло е времето за задълбочена и честна обществена дискусия относно проблемите на представителната демокрация и политическото представителство. Тук особено внимание трябва да се отдели на механизмите за кадрови подбор, както и на публичния контрол над партийните назначения във властта. Обществото с основание приема като порочна и вредна практиката на партийни квоти в органите на властта и институциите. Неприемливо високо и с тежки последици за компетентността на администрацията е безконтролното партизиране на подбора и кариерното развитие на държавните служители.

В обобщение, смятаме, че приоритет следва да получат причините, свързани със състоянието на публичната власт и отношенията й с гражданите. Преодоляването на тези причини изисква **дълбока реформа на държавата**. Тъй като често се пита откъде трябва да започне оздравяването, отговорът е ясен, а нагласата в обществото е категорична – от „върха”. На върха на държавата трябва да се създаде нов синтез от морал и компетентност, а това изисква нова система за подбор на елитите, функционираща под контрола на обществото. Необходими са реформи, които да овластят гражданите и да наложат логиката на реалната политическа и управленска отговорност.

Звучи тривиално, но по същество това е радикална алтернатива на статуквото. Това е успешният път за привличане на гражданите, за събуждане на тяхната активност. След като създадем основата за такова активизиране, идва ред на следващите стъпки.

Има и още една, фундаментална причина за провала на добрите намерения за преодоляване на проблемите и просперитет на българското общество. Азбучна истина е, че националният напредък е невъзможен без **обединяване на националните усилия за постигане на най-важните перспективни задачи и насочване на ограничените ресурси към преодоляване на най-сериозните проблеми.**

Но тук има едно голямо предизвикателство, което трябва заедно да решим. Сплотеното усилие е възможно само на основата на **споделени национални ценности**. В действащия модел на управление на държавата истински важните неща (ценности) са принизени и подменени от второстепенни и дори неприемливи. Това е дълбоката причина за неуспеха на Националната програма за развитие 2020 – тя няма реална ценностна основа, а стъпва на голословни декларации, които остават чужди за нацията. Симптоматичен е фактът, че девет от десет българи дори не знаят за съществуването на този документ. Следователно, нужно е преподреждане на ценностните приоритети.

Както показва анализът, най-тежките ни проблеми са свързани преди всичко със *състоянието и перспективите на човешкото богатство (човешкия потенциал, човешкия и социалния капитал) на нацията*. Което е още по-лошо, тези проблеми не просто са сериозни, а почти всички се отличават с тенденция на влошаване и се подсилват взаимно.

Съществена, в известен смисъл уникална българска особеност е, че мащабът и последиците на посочените сериозни проблеми не се признават, омаловажават се или не се третират системно. Предпоставя се тяхното „автоматично” преодоляване като резултат от подобряването на отделни макроикономически показатели, което само по себе си е невъзможно или най-малкото силно преувеличено.

Преобладава мисленето за вторичния, остатъчен (спрямо икономическите и финансовите цели) характер на политиките за преодоляване на демографската криза и решаване на отделните посочени проблеми, увреждащи човешкия и социалния капитал на нацията. Това е една от основните причини за непрекъснатото влошаване на демографската картина.

Човекът е на последно, а не „на първо място” за държавата и тези, които я управляват. Политиката и държавното управление са дехуманизирани. Това се усеща безпогрешно от мнозинството от българите и води до отчуждение, чувство за безпътица и недоверие в институциите.

 Следователно, наред с конкретните причини за проблемите и неуспехите, трябва да бъде очертана и последователно преодоляна пагубната ситуация на ценностен вакуум, декларативността и практическото игнориране на споделени национални ценности, които да насочват реформите и практическото управление на страната.

Именно тези споделени национални ценности ще залегнат в проекта за визия и цели на дългосрочното развитие на България.

Преди да набележим насоката и конкретните стъпките за промяната, предлагаме да продължим общественото обсъждане, за да постигнем съгласие относно причините и условията, довели до **неизпълнението на Националната програма за развитие България 2020 и за кризата на модела на управление на българската държава.**

За тази цел поставяме на публична дискусия следните основни въпроси:

* **Съгласни ли сте с представените в проекта причини и какво бихте допълнили или променили?**
* **За да отстраним тези причини, какво според вас трябва да се промени?**
* **Откъде да започнем промените?**

Така ще бъдем готови да преминем към следващата стъпка – да формулираме и отново да обсъдим заедно визията, целите, приоритетите и необходимите първи стъпки за преодоляване на кризата и начало на истински просперитет на нацията.