

ПРАВОТО НА ГРАЖДАНИТЕ НА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ И ДОБРА АДМИНИСТРАЦИЯ

СПЕЦИАЛЕН ДОКЛАД НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ПОСРЕДНИК НА ОБЩИНА БАТАК

Приоритет за цялостната политика на институцията на обществения посредник, както и до сега, са усилията за утвърждаване и зачитане на правото на добро управление като обществена норма и ясни правила за поведение в административната практика на общинските органи и тяхната администрация. Това означава, че общественият посредник има активна позиция, произтичаща както от работата по индивидуални жалби и сигнали на граждани, така и от проверки по негова инициатива. Посредникът разглежда и оценява през призмата на основните критерии за добро управление, изведени в редица документи и актове на Съвета на Европа, Европейския съюз, ООН и международните финансови институции. И които, адаптирани от националния омбудсман към българската обществена и институционална среда и потребности, са основни предпоставки за формирането на една компетентна и човечна администрация, работеща в услуга на гражданите и защитаваща обществения интерес.

Макар да няма единна класификация на принципите на добро управление, те се въвеждат и развиват в редица документи. За това ще припомня.

През 1998 г. Европейският парламент с резолюция прие предложеното от европейския омбудсман определение за „лошо администриране“. Според него, лошо администриране е налице, когато публичен орган не действа в съответствие с правило или принцип, които са задължителни за него. Програмата за развитие на ООН (ПРООН) приема девет принципа за добро управление – гражданско участие, върховенство на закона, прозрачност, отзивчивост, ориентация към консенсус, равенство, ефективност и ефикасност, отчетност и стратегическо виждане. В Хартата на основните права на Европейския съюз, като основно право на гражданите на ЕС е записано правото на добро управление (чл. 41). Включването на това право в този основополагащ документ показва изключителната му важност, която ще нараства и в бъдеще. Европейската комисия определя принципите на доброто управление на съюза чрез своята Бяла книга. Тя определя пет принципа – откритост, гражданско участие, отчетност, ефективност, кохерентност. Наред с това, на 6 септември 2001 г. Европейският парламент, по инициатива на европейския омбудсман, прие резолюция, с която одобри Европейски кодекс за добро поведение на администрацията, който институциите и органите на Европейския съюз, както и техните администрации и служители, са длъжни да спазват в отношенията си с гражданите. В този кодекс за „лошо управление“ се определя това, при което публичният орган „не действа съгласно правилото

или принципа, който е определящ за него”. Обикновено става дума за – злоупотреба със служебно положение, излишно забавяне във времето, дискриминация, неизпълнение на задължения, непредоставяне или отказ за предоставяне на информация, процедурни грешки, незаинтересованост, липса на прозрачност и др.

Приемането на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво от европейските министри, отговарящи за местното и регионално управление, на срещата във Валенсия на 15-16 октомври 2007 г., потвърди ключовата роля, която се определя на предоставянето на добро местно и регионално управление. Стратегията поставя следните три непосредствени цели:

- **гражданите да бъдат поставени в центъра на всички демократични институции и процеси;**
- **местните власти постоянно да подобряват своето управление, в съответствие с посочените в нея 12 принципа;**
- **държавите (или регионалните власти – в зависимост от институционалната структура на съответната държава) да създават и утвърждават институционални предпоставки относно подобряване на местното управление, основавайки се на вече съществуващите си ангажименти в съответствие с Европейската харта.**

В стратегията са изведени 12 принципа за добро управление на местно ниво, към които не веднъж съм насочвала вниманието.

В България също са приети няколко важни документа – „Стратегия за модернизирание на държавната администрация – от присъединяване към интегриране”, приета с решение на Министерския съвет от 09.07.2002 г.; „Стратегия за модернизирание на държавната администрация – от присъединяване към интегриране 2003-2006”, приета с решение на Министерския съвет от 24.09.2003 г.; „Бяла книга за постиженията и предизвикателствата пред българската държавна администрация в ЕС 2005”. В тях са изведени няколко принципа, на които трябва да е подчинена дейността на българската администрация – законност; отговорност, надеждност и предсказуемост; откритост и прозрачност; отчетност; ефективност; ефикасност (продуктивност); сътрудничество (партньорство) и кохерентност.

През декември 2008 г. Европейската комисия предложи на Съвета на ЕС проект за осъвременяване на интегрираните насоки за растеж и заетост и специфични препоръки към отделните държави членки. За България се препоръчва:

- **спешно подобряване на ефективността и ефикасността на публичната администрация;**
- **затягане на бюджетната политика, подобряване на качеството и ефективността на публичните разходи, обвързване на доходите с растежа на продуктивността, насърчаване на ефективната конкуренция;**
- **бързо приемане и прилагане на мерки за намаляване на бюрокрацията на централно и местно ниво и намаляване на забавянията в административните**

процедури, с цел подобряване на бизнес средата и подпомагане на борбата с корупцията;

- като част от общия подход за „flexicurity” - фокусиране върху качеството на трудовия ресурс и заетостта, чрез подобряване на ефективността и ефикасността на активния пазар на труда и адаптиране и модернизиране на управлението на образованието до нива, които по-добре съвпадат с нуждите на пазара на труда, както и намаляване ранното напускане на училище.

Правото на добро управление и органите на властта

Анализът на жалбите и сигналите до общественият посредник показва, че гражданите най-често сигнализират за няколко вида проблеми в работата на административните и други органи:

Мудност и излишно забавяне във времето

Общественият посредник установява, че гражданите по-настойчиво отстояват правото си да получат необходимата им административна услуга в рамките на определен или разумен срок. Понякога това забавяне продължава неопределено дълго. То често става дори в случаи, когато изрично е регламентиран срок, в който трябва да се излезе с решение. Независимо от оправданията за забавянето с различни причини – големия обем на работата, извършвана реорганизация в дейността и др., смятам, че правото на гражданите за разглеждане на поставения от тях въпрос в разумен срок трябва да се гарантира. Констатира се също, че често се подценява необходимостта от подаване на навременна и коректна обратна информация към гражданите. Когато искането или жалбата се препраща по компетентност към друг орган, когато отговорът, проверката или решението изискват повече време, когато има пропуски при окомплектоването на необходимите документи и др., администрацията трябва да подава необходимата информация към гражданите. В резултат у тях се формира убеждението за мудност, бездействие, подценяване на поставения проблем.

Ниско качество на предоставяните административни услуги

Конкретен пример:

Постъпиха сигнали от граждани, които редовно са плащали месечните си здравни осигуровки, но това не е отразено коректно в информационната система на НАП. Поради това, хората се оказват здравно неосигурени. Въпреки подадените от тях възражения до НАП, здравноосигурителният им статус остава непроменен, което им създава проблеми при ползването на здравни услуги. Общественият посредник сезира националния омбудсман и по негова препоръка се извърши проверка и корекция на пропуските. След тази намеса, в информационната система на НАП е извършена корекция, в резултат на която, данните за жалбоподателите отразяват непрекъснатия им здравноосигурителен статус.

Неправомерни действия от страна на ДФ „Земеделие”, при прилагане на мерките за подпомагане на земеделските производители

Във връзка с прилагането на различните мерки от Програмата за развитие на селските райони за период 2007 – 2013 г., насочени към подпомагането на земеделските производители, до обществения посредник постъпиха питання, отнасящи се до:

- организация на приемането на заявленията за подпомагане;*
- неспазване на нормативно определените срокове за произнасяне (одобрение или отхвърляне) по подадени заявления за подпомагане на земеделски производители;*
- отказ за финансиране на заявления за подпомагане;*
- забавяне на плащания по договори между земеделски производители и ДФ „Земеделие”;*
- неправомерно налагане на санкции;*
- отказ за предоставяне на достъп до обществена информация и др.*

Преобладаващата част от питаннята бяха свързани с прилагането на мярка 112 „Създаване на стопанства на млади фермери”. По повдигнатите въпроси сдружението на обществените посредници в РБългария сезира националния омбудсман. Оказа се, че всеобщото недоволство на гражданите е породено от:

- липса на прозрачност в работата на администрацията на ДФЗ;*
- липса на достатъчно информация, която би имала практическо значение за жалбоподателите;*
- липса на актуална информация за състоянието по мярката – т.е. брой подадени проекти, брой одобрени, брой отхвърлени, състояние на финансовия ресурс по мярката;*
- нарушаване на нормативно определения срок, в който заявлението за подпомагане трябва да бъде одобрено или отхвърлено и др.*

На практика, част от сигналите по прилагането на мярка 112 „Създаване на стопанства на млади фермери” са свързани с налагането от ДФ „Земеделие” на изисквания, които не са нормативно регламентирани. Тук са включени и оплаквания от земеделски производители, които кандидатстват с проекти за изграждане на разсадници за трайни насаждения. Недоволството на тези кандидати е породено и от това, че спрямо тях не са приложени разпоредбите, които дават възможност още при приемането и окомплектоването на изискващите се документи да не бъдат приети тези, които не отговарят на изискванията, което би им спестило време, усилия и финансови разходи.

Друг вид оплаквания извеждат на преден план и друг проблем – за земите, с които земеделските производители кандидатстват за подпомагане и съществуващата процедура, по която се установява правото им за това. Особено обезпокоителни са примерите, при които кандидати получават отказ за подпомагане поради факта, че част от собствената им земя, с която кандидатстват, е очертана от друг стопанин.

Трябва да се отбележи, че по собствена инициатива, както и след препоръки на националния омбудсман, ДФ „Земеделие“ предприема редица мерки за преодоляване на съществуващите проблеми:

- осигурени са 180 допълнителни извънцатни бройки за обработка на постъпилите по програмата заявления, проведени са конкурси и са назначени допълнително експерти, като процедурата по назначаване на допълнителни служители продължава;

- извършени са промени в Устройствения правилник на ДФ „Земеделие“, в резултат на което са създадени допълнителни звена с цел да се извършва текущ анализ на маркетинговото състояние и нуждите в сектор „Земеделие“;

- направени са изменения в нормативната уредба, които дават възможност на експертите в ДФ „Земеделие“ да вземат крайно решение за одобрение или отхвърляне на проекти.

- с цел подобряване на диалога с браншовите организации и земеделските производители и осигуряване на по-широка и по-достъпна информация за бенефициентите по отделните схеми и програми, ДФ „Земеделие“ въвежда практика за провеждане на регулярни работни срещи с браншовите организации и стартира приеман ден на изпълнителния директор.

Като отчита усилията, омбудсманът отбелязва, че важни въпроси все още не са намерили своето решение, като акцентира върху следните:

- предоставяне на достъпна, ясна, достатъчна и актуална информация от ДФ „Земеделие“ на земеделските производители;

- гарантиране на спазването на нормативно определените срокове, както за разглеждането и одобрението/отхвърлянето на заявленията за подпомагане, така и за осъществяване на плащанията по договорите.

Националният омбудсман е убеден, че е необходимо да се осъществява стриктен и ефективен контрол, при реализиране на мерките за подпомагане, от страна на компетентните органи. В същото време, това не бива да става чрез прилагането на изисквания, които не са предварително регламентирани и обявени, както и в нарушение на определените срокове.

Важно е да се отбележи, че гражданският контрол, който институцията на общественият посредник осъществява, не се свежда само до това дали длъжностните лица и органите на властта действат в съответствие с правило или принцип, които са задължителни за тях. Принципиите на „доброто администриране“ надхвърлят законовата рамка и изискват от институциите да поддържат високо ниво на обслужване и да гарантират, че членовете на обществото получават адекватно отношение и упражняват изцяло правата си. Още повече, че качеството на административните услуги е пряко свързано с подобряването на качеството на живот на българските граждани.

Общественият посредник счита, че културата на обслужване на гражданите също е неразделна част от доброто администриране. Важна част от тази култура е и необходимостта да се признават допуснатите грешки и да се поправят – когато това е възможно.

Необходимо е администрацията да поддържа постоянен открит диалог с гражданите, в който да се вземат предвид слабостите в

административното обслужване, както и предложенията за подобряването му. Както и друг път е казано, утвърждаването на механизми за обратна връзка и изследване на удовлетвореността на гражданите позволяват да се предприемат действия за по-добро административното обслужване.

Трябва да се полагат и усилия за повишаване на правозащитната култура на служителите в публичните институции. Такава възможност е включването във всяко обучение на администрацията на модул за човешките права и стандартите за защитата им, както и специално фокусирано обучение за защита на правата на човека. Много неправителствени организации могат да допринесат за ефективността на този процес.

Институцията на обществения посредник утвърждава последователно през годините своето разбиране, че правото на гражданите на добро управление и добра администрация трябва да се реализира най-напред там, където живеят. Наред с усилията за популяризиране на принципите на добро управление и добра администрация на местно ниво, чрез текущата си работа институцията съдейства за утвърждаване на добри административни практики и насочва вниманието към тези, които имат нужда от усъвършенстване. Целта е местното управление да се доближи максимално до формулираните от Европейската харта изисквания, като „правото и реалната способност на местните власти да регулират и управляват в рамките на закона съществена част от обществените дела, на своя собствена отговорност и в интерес на своето население”.

При проверките по сигнали и жалби на граждани се констатира следното:

- за решаването на част от поставените от гражданите проблеми са необходими координирани действия на местни и държавни органи, които често не са готови за това;

- често гражданите, които се обръщат към общинска администрация, получават ограничена информация относно възможностите за решение, действията на институцията, възникналите трудности при решаването на проблема, необходимостта да се обърнат към друга компетентна институция, когато това е необходимо и др., което поражда в тях чувство за несправедливост и недоверие;

Констатации и препоръки

Прилагането на принципите на добро управление на местно ниво спомага за успешното решаване на сложни проблеми, може да предотврати появата на незаконни или негативни практики, да активира местната общност, да изгради чувство за социална принадлежност. Във връзка с това, общественият посредник отправя препоръки, насочени към подобряване на работата и в подкрепа на органите на местната администрация, а именно:

- зачитане на върховенството на правата на човека и на принципите на доброто управление да се превърнат в обществена норма и в императив за поведение;

- спазване на един от основните принципи на доброто управление – принципът на законност. Смисълът на този принцип, очертан от гледна точка на правата на гражданите, се състои в това, че всички актове, действия и

бездействия на администрацията трябва да са в съответствие с нормативната уредба. Целите, които си поставя администрацията, не трябва да се постигат с нарушаване на правата на гражданите;

- предоставяне на качествени услуги и обратна връзка с всички заинтересовани, с цел адаптиране и усъвършенстване на работата на администрацията в осъществяване на законните права и интереси на гражданите;

- осигуряване на обществен достъп до информация и улесняване на разбирането за това как се решават обществено значимите въпроси;

- участието на гражданите да бъде търсено и подкрепяно системно при оценка на нуждите, планирането, вземането на решения, реализацията и мониторинга.

- ефикасност и ефективност в работата – да се гарантира постигане на целите, чрез оптимално използване на наличните ресурси;

- повишаване на квалификацията на работещите в местната власт, както и на представителите на социално-икономическите партньори.

*гр.Батак
12.07.2011 г.*

*Малина Димова
Обществен посредник на Община Батак*