

**СВЕТИНА,  
А НЕ СЯНКА  
ВЪРХУ ПРАВАТА  
НА ЧОВЕКА**



**ОМБУДСМАН  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**НОВО КАЧЕСТВО  
НА ЖИВОТ В ОБЩИНИТЕ**  
ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ  
ЗАЧИТА ПРАВАТА НА ХОРАТА  
**Препоръки на националния омбудсман  
към местната власт**

София • 2009

# ***СЪДЪРЖАНИЕ***

<b>Уводни гуми</b>	<b>4</b>
<b>I. Регионалната политика и децентрализацията – гаранции за правата на гражданите и прилагането на принципите на добро управление</b>	<b>8</b>
1. Правата на хората и доброто управление – цел на регионалната политика	8
2. Децентрализацията на властта: от националното към местното ниво и от общините към кметствата	10
3. Доброто управление в България. Стратегията от Валенсия – 12-те принципа на добро управление в местната власт	15
4. Констатации на омбудсмана за нивото на добро управление в местната власт	26
<b>II. Препоръки на омбудсмана за прилагане на принципите на добро управление в общините</b>	<b>34</b>
1. Прозрачност, откритост и гражданско участие в работата на общинските съвети, кметовете и общинските администрации	34
2. Повишаване на административния капацитет и антикорупционни мерки	39
3. Ефективно управление на публичните ресурси и общинската собственост	40
3.1 Общински бюджети – гражданско участие, ефикасно разходване и отчетност	40
3.2 Определяне на местните такси и цени на услуги	41
3.3 Общински инвестиции, финансов контрол и одити	42
3.4 Обществени поръчки, търгове и конкурси – прозрачност, законосъобразност и граждански контрол	42
3.5 Ефективно управление на общинската собственост в интерес на местните общности	43
3.6 Ефективно управление на търговските дружества с общинско участие	45
4. Модерно административно обслужване на гражданите и бизнеса	46
5. Ефикасно изпълнение на задачите на общините по опазване на общественения ред и спокойствие	49
6. Общински дейности по опазване на околната среда и по сметосъбирането	50
7. Подобряване на административните услуги и дейности, свързани с устройството на територията	51
8. Достъпни и качествени социални услуги, предоставяни от общините	52
9. Социални услуги за деца	61
10. Независими местни обществени посредници, като форма на местния граждански контрол в общините	63

## *УВОДНИ думи*

Още през 2006 г. омбудсманът на Република България определи като фундамент на своите политики принципите на доброто управление и свързаното с тях право на всеки гражданин на добро управление и добра администрация. Това разбиране произтича от конституционната и обществена функция на омбудсмана – да се застъпва за правата на хората и да упражнява граждански контрол върху администрацията. То има своите солидни основания и в международните актове в областта на правата на човека, които определят доброто управление, като необходимо условие за зачитането на гражданските права.

Гражданският контрол, който омбудсманът осъществява върху държавните и общински органи и техните администрации, както прочее и самото право на добро управление, не се свеждат само до качеството на административните услуги. Те са пряко свързани с подобряването на качеството на живот на българските граждани. Сред най-важните стъпки в тази насока са ефективната регионална политика и реалната децентрализация на властта, при която ре-

шенията се вземат най-близко до местните общности, хората са овластени да участват в управленския процес, а органите на властта се вслушват в техния глас. Децентрализацията, защитата на гражданските права, подобряването на условията за живот чрез подобряване на качеството и достъпността на административните и социални услуги, укрепването на местното самоуправление, борбата с корупцията – всички тези, а и много други явления имат една пресечна точка – принципите на добро управление. Тяхното прилагане на местно ниво има за цел да спомогне за успешното решаване на сложните проблеми на развитието и модернизацията на населените места и подобряването на условията за живот, работа и образование в тях.

С това разбиране през 2007 година, след широко обсъждане и консултации, омбудсманът оповести публично своя документ „Правата на хората, децентрализацията и местната власт. Препоръки към общините“. Този официален акт тогава очерта принципите на добро управление, които местните власти следва да прилагат и редица конкретни препоръки на омбудсмана за разширяване на гражданското участие, подобряване на финансовото управление, модернизирването на административното обслужване и др. Тези препоръки бяха адресирани до органите на местното самоуправление и местната администрация, до областните управи, местни граждански структури и медиуми. В последствие те бяха представени и дискутирани на множество срещи, организирани от омбудсмана в цялата страна. Повече от 35 общини в досега са се ангажирали и с нарочни протоколи да изпълняват препоръките на омбудсмана.

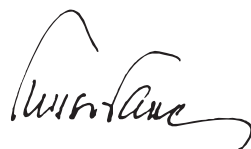
На тази широка основа от проверки, анализи и обсъждания се обляга и този нов акт на омбудсмана, посветен на въвеждането на принципите на добро управление в общините. В него са представени в разширен и актуализиран вид конкретни констатации и идеи на омбудсмана за управленски мерки и инициативи на местно ниво, насочени към последователно въвеждане на принципите на добро управление в общините. В своя първи раздел, документът представя



някои виждания на омбудсмана по концептуалните аспекти на регионалната политика, децентрализацията на властта и доброто управление на местно ниво от гледище на правата на гражданите. Вторият раздел съдържа разширен каталог от конкретни препоръки на омбудсмана към общинските съвети, кметовете и местните администрации.

С това омбудсманът на Република България за пореден път изразява волята си да осъществява независим граждански контрол върху процеса на децентрализация и прилагането на принципите на добро управление на местно ниво, така че в максимална степен да бъдат зачитани правата и свободите на гражданите и свързаните с тях интереси на местните общности. Той ще прави този контрол и на базата на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво, приета във Валенсия на 15-16 октомври 2007 г.

Убеждението е, че пълноценното въвеждане на принципите на добро управление в общините ще сведе до възможния минимум лошите административни и управленски практики, ще активира местните общности и ще допринесе за изграждането на чувство за социална принадлежност и гражданска солидарност, а оттам и за по-добро качество на живота в българските общини.



## ***РЕГИОНАЛНАТА политика и децентрализацията - гаранции за правата на гражданите и прилагането на принципите на добро управление***

### ***Правата на хората и доброто управление - цел на регионалната политика***

Регионалната политика по дефиниция е най-пряко ориентирана към конкретните потребности, права и интереси на гражданите и местните общности; към социално-икономическото, културно-образователното и демографското развитие на държавата. Тъкмо поради това омбудсманът поставя акцент върху необходимостта от ефикасна регионална политика, която се основава на принципите на добро управление. Без такава регионална политика, развитието на пазарната икономика неизбежно би задълбочило дисбаланса в икономическото състояние в полза на по-напредналите региони, за сметка на онези, в които преобладава по-нискоквалифицирана работна сила, оскъдни ресурси или неблагоприятно географско положение с всички произтичащи от това негативни последици за правата на гражданите. Преодоляването на диспропорциите между регионите обаче не трябва да бъде разглеждано като самоцелно уеднаквяване на различията, а като пълноценно използване на регионалното разнообразие и потенциал.



На този етап регионалната политика в България се осъществява на централно и общинско ниво. Третото ниво - регионите (6-те района за планиране) все още не участва реално във формирането на регионалната политика, тъй като няма необходимата финансова самостоятелност. Същото се отнася и до областните управители и техните администрации, които не разполагат с необходимите финансови средства за участие в осъществяването на политиките за регионално развитие. Тяхната роля се свежда главно до отговорности по изготвянето на плановете за развитие, но практически те са лишени от възможности да бъдат активен фактор за тяхното изпълнение. Наред с това, от гледнище на представителите на местната власт, регионалната политика като че ли се формулира и спуска от по-високо ниво и процесът върви не отдолу-нагоре, а отгоре-надолу. Омбудсманът счита, че преодоляването на тези тенденции ще стане по пътя на по-ясното определяне и разпределяне на функциите и отговорностите на централната и регионалните администрации, по-голямата стабилност и предвидимост на нормативната уредба и по-нататъшното укрепване на местното самоуправление в общините.

На държавно равнище в различни стратегически и нормативни документи са формулирани следните по-обща цели на регионалното развитие в нашата страна:

- постигане на балансирано и устойчиво развитие на регионите;
- създаване на условия за икономически растеж и високо ниво на заетост на основата на потенциала им за развитие;
- укрепване на икономическото и социалното единство на регионите в процеса на европейската интеграция на страната.

Към тях, омбудсманът на Република България добавя като фундаментална цел на регионалната политика – гарантирането на социалните, икономическите и гражданските права на хората и на интересите на местните общности. Тази цел се постига чрез системно прилагане на принципите на добро управление на местно ниво, като прозрачност, отчетност, гражданско участие, включване на уязви-

мите групи и пр. – Все политики, които омбудсманът дешифрира в конкретни управленски идеи и инициативи в този документ.

### ***Децентрализацията на властта: от националното към местното ниво и от общините към кметствата***

Омбудсманът подчертава значението на последователната и ефикасна децентрализация на управлението, като средство за осъществяване на важни обществени цели – по-добри административни и социални услуги на гражданите, по-целенасочено и ефективно използване на публичните ресурси, по-високо качество на живота. Тя е средство за разпределение на отговорности, права и ресурси между нивата на управление и приближаване на процеса на вземане на решенията до гражданите.

Децентрализацията не е самоцел, нито пък универсален модел, който трябва да бъде приложен на всяка цена. Степената на децентрализация трябва да отговаря на социално-икономическото развитие на държавата и е отражение на степената на демократизация, на националните особености и традициите и зрелостта на гражданското общество. В този смисъл, според омбудсмана процесът на децентрализация трябва да постигне необходимия баланс между понякога взаимноизключващи се тенденции и процеси, като например:

- Финансовата децентрализация е жизнено необходима на общините, за да могат реално да решават всекидневните проблеми на гражданите. Същевременно, ако на общините се предостави пълна свобода сами да определят вида и размера на местните данъци и такси или ако им се преотстъпят по-значими приходи от държавния бюджет, това ще се намали капацитета на правителството да съфинансира модернизацията на инфраструктурата и националните секторни програми, произтичащи от членството в Европейския съюз. Тоталната децентрализация (общини и региони със самостоятелни данъци, такси и бюджети) е нецелесъобразна от гледище на общодържавния интерес, а понякога и от гледище на местните общности - както се вижда дори и при по-ограниче-

на степен на финансова самостоятелност много от общините определят размера на таксите и цените на услугите без предварително проучване за социалната поносимост; не е достатъчна връзката между това, което се плаща от данъкоплатците, и получаваното количество и качество на публични услуги на местно ниво и пр.

- Ако в съответствие с препоръките на Съвета на Европа, в България се въведе второ ниво на местно самоуправление на равнището на сега съществуващите области, то очевидно няма да съответства на мащаба и изискванията на взаимоотношения с ЕС в областта на регионалната политика. Както е известно, България бе разделена на шест планови района, които трябва да играят все по-голяма роля при стратегическото планиране, изработването и управление на регионални планове за развитие и оперативни програми.

Неяснотата около концепцията за децентрализацията произтича от факта, че тя обикновено се използва като синоним на сходни процеси, които са много различни по своя характер, като например „делегиране“ и „деконцентрация“. Понякога се отъждествява като „регионализация“ или регионално развитие или като реформа и модернизация на държавата.

Общоприетата дефиниция за децентрализацията гласи, че тя е **процес на прехвърляне на правомощия и ресурси за тяхното упражняване от по-високо към по-ниски равнища на публичното управление**<sup>1</sup>.

Децентрализацията предполага демократично избиране на властите от по-ниското ниво на управление, овластени с нов набор от правомощия. Само по този начин може ефективно да се осигури независимостта и автономията, която администрацията от по-ниските нива трябва да получи от централната администрация.

Независимо от предоставянето на правомощия и демократичен избор на властите, децентрализацията не може да съществува ако

---

<sup>1</sup> Стратегия за Децентрализация, приета с Решение на Министерския съвет №424 от 5 юни 2006

не се предоставят ресурси и правото да се управлява тяхното използване по автономен начин.

Омбудсманът споделя мнението, че не може да има истинска децентрализация само в политически, финансов и административен аспект. Необходимо е активното участие на гражданското общество като основен двигател в процеса.

Децентрализацията би трябвало да се разбира като социално значим процес, тъй като на практика се прави опит да се създаде нов „социален договор между държавата и гражданското общество“.

В този смисъл децентрализацията „не е само политически процес, който се стреми да промени матрицата на властта в обществото, тя е и истинска културна революция“. Поради тази причина истинските трудности пред активната децентрализация се коренят повече в културата и менталитета, отколкото в политиката или администрацията.

Следователно в процеса на „активна децентрализация“ следва да намерят място следните аспекти:

- предоставяне на правомощия и власт от централното ниво към под-националните нива на управление – областно и общинско;
- предоставяне на ресурси от националното към под-националните нива на управление и предоставяне на законово право последните да определят и събират някои данъци, за да могат да поемат отговорностите, произтичащи от правомощията, които са им възложени;
- предоставяне на под-националните нива на управление правото да управляват независимо бюджета и ресурсите си;
- под-националните нива на управление да имат собствен юридически статут, със своя собственост, персонал и бюджет;
- демократичност на избора;
- съществуването на активни механизми и начини на участие на обществото при вземане на решения от под-националните нива на управление, както и при осъществяването на тези решения и оценката на резултатите и дейността на управляващите, за да

се създават условия за отговорности и контрол.

Омбудсманът на Република България привлича вниманието на органите на властта към друг много важен аспект на децентрализацията – тя не трябва да спира само до общините, които се превръщат в единствен център на местно ниво, който регулира и разпределя публични услуги и ресурси. Необходима е децентрализация и на самата общинска власт в посока към кметствата чрез по-ясно разписани правомощия и повече финансова самостоятелност на кметствата.

Визията за децентрализация в България е определена като „Предоставяне на по-ефективни и ефикасни обществени услуги, съответстващи на потребностите и възможностите на гражданите.“

Процесът на децентрализация е свързан с процеса на утвърждаване на ефективно местно самоуправление в нашата страна, което са обуславя от следните предпоставки:

- променящо се законодателство, отговарящо все по-пълно на принципите на Европейската харта за местно самоуправление;
- натрупан експертен и управленски опит в общините;
- успешни стъпки за конструктивен диалог между местна и централна власт;
- единство на българските общини, обединени в своя национална асоциация;
- мрежа от партньорски организации, стимулиращи демократично и ефективно местно самоуправление;
- нарастваща гражданска активност за контрол и участие във вземането на решения на местно ниво;
- отваряне на общините към международни партньорства и процеса на евроинтеграция.

Прилагането на принципите на доброто управление и съчетаването на върховенството на закона с върховенството на правата на човека, ще доведе до повишаване доверието на гражданите към местните власти и тяхното желание да участват във формирането и реализацията на местни политики.

За да стане това реалност, представителите на местните власти трябва да възприемат отделния гражданин не само като потенциален избирател, който ще бъде "ухажван" само по време на предизборната кампания, а като постоянен участник в диалог за разрешаване на проблемите, като генератор на идеи и предложения, като партньор в тяхната реализация.

Местните власти трябва да отворят своето управление към гражданите и гражданските организации, да позволят тяхното участие в процеса на анализ на състоянието, идентифициране на проблемите, подреждането им по приоритети; в процеса на вземане на решение и неговото реализиране. По този начин гражданите ще бъдат съпричастни към общинското развитие и обективно ще оценят възможностите за разрешаване на конфликтите.

Колкото по-отворени са местните власти към такова взаимодействие с гражданските формирания, толкова по-успешна е тяхната политика. Гражданите от пасивни и вечно недоволни наблюдатели трябва да се превърнат в активни участници в живота на местно ниво. Тогава те ще оставят на заден план партийните си пристрастия и ще се обединяват около проблем, интерес или събитие, ще изразяват своята гражданска позиция и, заедно с избраните от тях личности, които пряко участват в управлението, ще работят за развитието на своята общност.

Голяма част от неправителствените организации имат натрупан опит в стимулиране на гражданския интерес и участие в обществения живот, в проучване и насочване на общественото мнение, в обединяване на интереси и разрешаване на спорове и конфликти. Не всички, обаче, познават правата и задълженията на органите на местната власт, структурите и начина им на функциониране, процеса на вземане на решения и тяхното реализиране. Дори се срещат мнения, че някои от отделите на общинската администрация са излишни, тъй като нестопанските организации могат да изпълняват техните функции. Проявява се скептицизъм спрямо готовността на местната власт да "отвори" своето управление към граждански инициативи.

От друга страна, някои общински управи поддържат пълно информационно затъмнение, нямат изградена практика да популяризират своята дейност и да търсят обществена подкрепа. Проявяват недоверие към дейността на нестопанските организации и считат, че партньорството с тях само ще забави разрешаването на проблемите.

Местните власти, неправителствените организации и гражданите са успешни партньори в процеса на местното (общинско) развитие, само когато успеят да преодолеят взаимната си подозрителност и недооценяване на значимостта и ефекта от дейността, която те извършват за разрешаване на проблемите. Взаимното уважение и респект, както и убеждението, че, работейки заедно, ще са по-ефективни, е предпоставка за бъдещи успехи<sup>2</sup>.

### ***Доброто управление в България. Стратегията от Валенсия – 12-те принципа на добро управление в местната власт.***

В Хартата за основните права на Европейския съюз (чл. 41) като едно от основните права на всеки европейския гражданин се прогласява правото на добро управление и добра администрация. Омбудсманът на България подчертава, че това право не бива да се свежда само до идеята за добро административно обслужване, каквато тенденция има в Европейския съюз и в приетия от Европейския парламент Кодекс за добро поведение на администрацията.

Всъщност, доброто управление надгражда разбирането за управлението, като административна технология и е израз на желанието да се отговори на новите изисквания на времето, които стават все по-разнообразни и все повече разширяват модела на традиционното управление. Доброто управление винаги следва да се разглежда в контекста на демократичното управление. Гражданите днес няма да бъдат удовлетворени само от констатацията,

---

<sup>2</sup> Гинка Капитанова, Партньорство между местните власти и гражданите, Наръчник на Фондацията за реформа в местното самоуправление „Гражданско участие в местното самоуправление“.

че органите на управление действат съобразно законите, а не еволюлно. Те изискват от държавата не само законосъобразни действия, но и висока степен на прозрачност, отговорност и качество на решенията. Хората искат да бъдат сигурни, че всички релевантни фактори са били взети под внимание.

### **А. В документи и актове на българското правителство са дефинирани осем принципа на добро управление<sup>3</sup>**

■ **Законност** – всички актове, действия и бездействия администрацията са в съответствие с нормативната уредба.

Омбудсманът на Република България е очертал смисълът на този принцип от гледна точка на правата на гражданите:

*“Основна характеристика на правовата държава е върховенството на закона. Действията на всички правни субекти, а на още по-голямо основание на органите на държавата, трябва да са подчинени на това върховенство. Неотменимо конституционно задължение на всички държавни и общински органи, в цялата тяхна йерархия, е да осъществяват дейността си и да изпълняват функциите си законосъобразно. Макар и да не е изрично уредено в конкретен конституционен текст, на това задължение на администрацията съответства правото на всеки гражданин на добро управление и добро административно обслужване. А това означава преди всичко законосъобразно управление и издаване на административни актове. Правото на добро управление произтича както от духа на конституционните разпоредби, така и най-пряко от принципа на народния суверенитет – чл. 1, ал. 2 и от принципа на правовата държава – чл. 4, ал. 1 от Конституцията. То е част от Хартата на основните права на Европейския съюз (чл. 41), която е част правния и*

<sup>3</sup> Вж. Стратегия за модернизирание на държавната администрация - от присъединяване към интегриране, приета с Решение на Министерския съвет № 465 от 09.07.2002 г.; Стратегия за модернизирание на държавната администрация - от присъединяване към интегриране 2003 - 2006, приета с Решение на Министерския съвет № 671 от 24.09.2003 г.; Бяла книга за постиженията и предизвикателствата пред българската държавна администрация в ЕС 2005.



*обществен ред на ЕС, към който нашата страна се присъединява.*"<sup>4</sup>

■ **Отговорност, надеждност и предсказуемост** – актовете и цялостната дейност на администрацията трябва да създават правна сигурност и да спомагат за предотвратяване или преодоляване на административни злоупотреби и произвол.

Публичните власти вземат решенията си и издават актовете си, като следват определени правила и принципи, прилагани безпристрастно към всеки, който попада в тяхната сфера на действие. Подчертават се неутралността и общоприложимостта (принципът на недискриминация)<sup>5</sup>.

Отговорно местно самоуправление означава, че местните власти във всеки момент могат аргументирано да защитят своите действия, бездействия, актове, както и процедурите, които са следвали, като съобразени с принципите на законност, прозрачност на решенията, равнопоставеност и безпристрастност.

Надеждно местно самоуправление означава, че гражданите имат доверие в способността и волята на местните власти да осигурят управление, съответно на техните актуални краткосрочни и дългосрочни нужди и при спазване на определени процедури.

Предсказуемо местно самоуправление означава, че на гражданите е известно при какви условия и процедури, от кои органи и в какви срокове могат да очакват определени действия, бездействия и актове, като се ръководят от установената практика на местните власти по прилагане на закона.

Всички тези принципи се прилагат и по отношение на публичните услуги, които местните власти предоставят.

■ **Откритост и прозрачност** – качества на актовете, действията и бездействията на администрация, които указват, че те,

<sup>4</sup> Из Искане на омбудсмана на Република България по чл. 150, ал. 3 от Конституцията за обявяване на разпоредбите на чл. 143, ал. 4 и чл. 186, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс за противоконституционни, тъй като нарушават правата на гражданите.

<sup>5</sup> Вж. „Борба срещу корупцията и злоупотребите в публичната администрация”, Коалиция 2000, стр. 69.

както и процедурите за тяхното приемане и прилагане, са достъпни за външно наблюдение, оценка съгласно предварително определени обективни критерии и контрол.

Откритостта означава, че местната администрация е на разположение за външно наблюдение изцяло, освен в частта, сроковете и степента и по отношение на лицата, за които са предвидени ограничения със закон.

Прозрачността означава, че местните власти предприемат и осъществяват действията, бездействията и актовете си публично и публично носят последиците от тях, като съдействат за това всеки елемент от тяхната дейност да бъде обект на наблюдение, оценка и контрол и осигуряват:

- публичност на процеса на вземане на решения и тяхното изпълнение;
- прилагане на мерки за предотвратяване на лоши, вкл. корупционни практики;
- разработване на механизми за редовно вътрешно самонаблюдение, самооценка и самоконтрол;
- оказване на съдействие при осъществяване на периодично и инцидентно външно наблюдение, оценка и контрол и съобразяване с резултатите от тези дейности;
- прилагане на разнообразни допълнителни механизми за достъпност на информацията и връзки с обществеността, вкл. в условия на самоинициатива.

Откритостта и прозрачността дават възможност, от една страна, всеки гражданин и организация, засегнат от действие, бездействие или акт на администрацията, да бъде всестранно, обективно и своевременно информиран за тях и техните последици, а от друга – да улеснят наблюдението на административната дейност отвън, извършвано от надзорни институции и гражданския сектор. Откритостта и прозрачността са необходими инструменти за осигуряване на върховенството на закона, равенството пред закона и отчетността на местните власти пред гражданите.

Откритостта и прозрачността на публичната местна администрация изясняват причините и последиците от всяко административно решение във всеки момент от неговото приемане и прилагане и съдействат за:

- защитата на обществения интерес от местно управление, съответно на местните нужди и осъществявано според закона и най-добрите управленски практики;
- ограничаване на възможностите за лошо управление и корупция и предотвратяване на тяхното възникване;



- защитата на гражданските права от застрашаващи и увреждащи действия, бездействия и актове на местната администрация<sup>6</sup>.
- **Отчетност** – качество на действията, бездействията и актовете на местната администрация, което се проявява при ясно разграничение на правата и задълженията на отделните местни органи и се

<sup>6</sup> По „Борба срещу корупцията и злоупотребите в публичната администрация“, Коалиция 2000, стр. 74 – 75.

изразява в системно, пълно, всестранно и обективно изнасяне на информацията относно съставените планове и програми, извършените въз основа на тях дейности, използваните ресурси и постигнатите резултати на всички нива на държавното управление. Отчетността дава възможност за обратна връзка с избирателите и коригиране на отделните управленски политики в хода на мандата.

Отчетността означава активност на всички административни звена и служители по предоставяне на своевременно и подробно аргументирани сведения за действията, бездействията и актовете си пред всеки, който е оправомощен да ги знае. Нейно предназначение е да съдейства за изграждането на условия, в които гражданите, частният и гражданският сектор могат достоверно да оценят дали публичните органи изпълняват ефективно, ефикасно, своевременно и отговорно правомощията си и дали спазват приетите принципи и процедури. Така се защитава както общественият интерес от добро управление и легитимността на администрацията, така и правата на отделния гражданин<sup>7</sup>.

■ **Ефективност** – качество на действията, бездействията и актовете на местната администрация, което указва, че националните, регионалните и местните политики се разработват на основата на адекватен анализ на непосредствените нужди, ясно определени цели и ясно определени очаквани резултати. И заедно с това - при което резултатите, съответстват на целите, а те от своя страна на установените обществени нужди. Така се създават условия за системно наблюдение върху тяхното създаване и прилагане, оценка на постигнатите резултати и евентуални корекции при допуснати пропуски. Ефективността е измерител на степента, в която ресурсите се превръщат в резултат/продукт. Колкото по-голям е резултатът (продукта), който е получен при използването на единица ресурс, толкова по-голяма е ефективността на изпълнението.

<sup>7</sup> По „Борба срещу корупцията и злоупотребите в публичната администрация“, Коалиция 2000, стр. 74 – 75.

Ефективност = Резултати/Ресурс

Ефективността съдейства публичната местна администрация успешно да постига целите и да решава проблемите, възложени ѝ от законите и дневния ред на обществото. Тя изисква анализ и оценка на обществените политики на място и преценка за степента, в която те се съблюдават от служителите в администрацията<sup>8</sup>.

■ **Ефикасност (продуктивност)** – качество на действията, бездействията и актовете на местната администрация, при което е налице оптимално съотношение между постигнатите резултати и вложените ресурси. Тя е измерител на степента на достигане на дадена цел. Измерва на първо място степента, в която е задоволена потребността от дадена услуга, или степента на постигане на предварително определени цели, резултати и продукти. Ефикасност = Резултати/Потребности

Ефикасността е задължителна за публичната местна администрация, когато тя действа като доставчик на обществени услуги<sup>9</sup>. Услугите трябва да са фокусирани върху потребностите на потребителите, да са бързи, качествени и ефективни.

■ **Сътрудничество (партньорство)** – качество на процедурите по изработване на актовете и по прилагане на политиките на местната администрация с широкото и пълноценното участие на граждани, социални партньори, представители на гражданския и частния сектор, с което се осигурява доверие в администрацията и нейната дейност, съпричастие в осъществяването на предлаганите мерки.

Сътрудничеството е основен принцип, приложим както в личния, така и в обществения живот на хората, който подпомага стопанското и социалното им развитие чрез устойчиво развитие на общността, общината, региона и държавата.

<sup>8</sup> По „Борба срещу корупцията и злоупотребите в публичната администрация“, Коалиция 2000, стр. 75-76

<sup>9</sup> По „Борба срещу корупцията и злоупотребите в публичната администрация“, Коалиция 2000, стр. 76.

Сътрудничеството представлява споделяне на дейности, ресурси и изпитания между представителите на различни сектори и на различни нива на управление, при което екипът функционира качествено по-ефективно от количествения сбор от ефективността на членовете си („заедно сме по-силни“). То е средство за постигане на синергия, ефикасност и ефективност. Сътрудничеството е взаимно съдействие между органите на властта, частния и гражданския сектор, което в страните с развита демокрация се осъществява по взаимно договорена схема с цел определяне на процеса на планиране, управление и отговорност в полза на дадената общност или на обществото като цяло<sup>10</sup>.

Принципът на сътрудничество изисква партньорите активно и прозрачно да участват и да представят своите мнения, бележки, възражения и предложения през всички етапи на планиране, програмиране, подготовка, финансиране, наблюдение, оценка и контрол. Прилагането на този принцип включва механизми за съветване и участие на национално, регионално и местно равнище, които да осигурят съдействието на частния сектор и сдружения на работодатели, синдикати, неправителствени организации и отделни граждани<sup>11</sup>.

■ **Кохерентност** – качество на разработваните политики, което указва, че те са разбираеми за гражданите поради наличие на строга вътрешна логика и взаимна обвързаност; кохерентността предполага политически ангажимент и политическа отговорност от страна на институциите и служителите при осъществяване на тези политики.

Кохерентността означава взаимна съгласуваност и последователност на отделните подходи и политики в различните области, така че те да образуват единна система, подчинена на дългосрочни цели и възгледи, и да нямат изолиран, фрагментарен или случаен характер. Действията на различните нива на властта следват обща логика. Принципът на кохерентността изисква координация на ця-

<sup>10</sup> Партньорството като механизъм за повишено усвояване на средства от фондовете на ЕС, Ивanka Душкова, Съюз за възстановяване и развитие – Хасково, <http://alternativi.unwe.acad.bg/br10/8.Ivanka%20Dushkova.doc>

<sup>11</sup> Национална стратегия за регионално развитие на Република България за периода 2005-2015, <http://www.europe.bg/htmls/page.php?category=264&id=2231>

лостния процес на развитие, взаимна обвързаност на политиките, програмите и проектите в различните сфери и на различните нива, както и дейност в условия на самоинициатива (проактивен подход), а не действия в последствие (реактивен подход).

Българската рамка на доброто управление<sup>12</sup> се опира и на Концепция за подобряване на административното обслужване, като подчертава необходимостта от:

- насоченост на услугите към потребностите на клиентите;
- предоставяне на услуги чрез Интернет;
- опростяване на регулаторните механизми за улеснение на частния сектор и гражданите;
- прехвърляне на административни функции от държавата към частния или гражданския сектор – принципът на конкурентност повишава качеството на услугите;
- промяна на нормативната уредба за усъвършенстване на административното обслужване.

## **Б. Дванадесетте принципа на доброто управление (Стратегия от Валенсия)**

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. (15-та сесия на Конференцията на европейските министри, отговорни за местното и регионално управление) потвърди ключовата роля, която се определя на предоставянето на добро местно и регионално управление.

Стратегията си 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;

<sup>12</sup> Бяла книга за постиженията и предизвикателствата пред българската държавна администрация в ЕС, 2005.

■ 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 за местно самоуправление и други стандарти на Съвета на Европа.

В Стратегията за пръв път се формулира принципа за човешките права, културното многообразие и социалното единство в работата на местните власти. Този принцип изисква човешките права, които са в сферата на влияние на местната власт, да се зачитат и прилагат, като се гарантира защитата на всеки един гражданин и се съхранява човешкото му достойнство. Културното разнообразие трябва да се приема като преимущество и да се полагат постоянни усилия всеки човек да може да открива своите интереси в местната общност, да се идентифицират с нея и да не се чувстват изолирани. Насърчава се социалното единство и интеграцията на изостаналите райони.

Целта е да се осигури на гражданите добро управление на местно ниво, посредством постоянно подобряване на качеството на местните публични услуги, ангажиране на населението в обществения живот и провеждане на политики, съответстващи на законно обосноваваните очаквания на гражданите.

Това означава, че местните власти трябва постоянно да подобряват своето управление в съответствие с посочения принцип, да формират воля за недопускане на дискриминиране на граждани или изключването им от обществения живот. Принципът изисква да бъде гарантиран достъп до важни социални услуги, особено за най-уязвимите групи от населението – възрастни, самотни хора, хора с увреждания, деца в риск, представители на етническите общности, както и преход от институционални грижи към услуги, които оставят човека в неговата общност и семейна среда. Важно е и да се осъзнае, че нуждите на всеки човек са еднакво съществени и затова ресурсите трябва да бъдат инвестирани по начин, който да гарантира равнопоставеност на участие.



Принципите за добро управление на местно ниво съгласно Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво (2007) са:

- Честно провеждане, представителност и обществено участие по време на избори - да се осигурят реални възможности за всички граждани да упражняват правото си на глас по въпроси от обществен интерес;
- Отзивчивост - да се осигури непрекъснато във времето посрещане на нуждите и законно обосноваемите очаквания на гражданите от страна на местните власти;
- Ефикасност и ефективност - да се гарантира постигане на целите чрез оптимално използване на наличните ресурси;
- Откритост и прозрачност - да се осигурява обществен достъп до информация и да се улеснява разбирането за това, как се решават общественно значимите въпроси;
- Върховенство на закона - да се гарантира честност, безпристрастност и предсказуемост;
- Етично поведение - да се гарантира, че общественият интерес е поставен над личните интереси;
- Компетентност и капацитет - да се гарантира, че местните представители на населението, както и назначаемите служители са в състояние да изпълняват своите задължения;
- Иновации и отвореност за промени - да се гарантира, че се извлича практическа полза от въвеждането на нови решения и добри практики;
- Устойчивост и дългосрочна ориентация - да се взимат под внимание интересите на бъдещите поколения;
- Стабилно финансово управление - да се гарантира целенасочено и продуктивно използване на обществените фондове;
- Човешки права, културно разнообразие и социално единство - да се гарантира, че са защитени всички граждани и е зачетено човешкото им достойнство, както и това, че никой от тях не е дискриминиран или изключен от обществения живот;
- Отчетност - да се гарантира, че избираемите представители

на Властта и назначаемите общински служители поемат и носят отговорност за своите действия.

### ***Констатации на омбудсмана за нивото на доброто управление в местната власт***

#### **Резултати от измерването на въведения от омбудсмана на Република България национален Индекс на добро управление в общините през 2009 г.:**

Индексът на добро управление в общините се измерва по методология, която отразява оценката за прилагането на принципите на добро управление и препоръките на омбудсмана от гледна точка на гражданите, експертите и на местната администрация. Нивото на прилагане на тези принципи се оценява по следната скала:

- високо ниво – стойности на националния индекс от 66 до 100;
- средно ниво – стойности на националния индекс от 51 до 65;
- ниско ниво – стойности на националния индекс от 0 до 50.

За измерването на Индекса през 2009 г. бяха проведени:

- представително проучване на общественото мнение;
- проучване на мнението на общинските администрации с участието на представители на 85 общини, в т.ч. Столичната община.
- експертно проучване на дейността на местната власт с участието на 43 представители на граждански организации, работещи с местната власт, местни обществени посредници, сдружения на общини и експерти в областта на публичната администрация и местното самоуправление.

Резултатите показват, че стойността на националният Индекс на този етап е 48,77 – т.е. ниско е нивото на прилагане на принципите на добро управление на местно ниво.

За отделните елементи на националния Индекс стойностите са, както следва:

- Законност на действията на местната власт – 54,06, т.е. средно ниво на прилагане;
- Отговорност и надеждност: 58,17 - т.е. средно ниво на прилагане;

- Откритост и прозрачност: 49, 57, т.е. ниско ниво на прилагане;
- Отчетност: 42,20 - т.е. средно ниво на прилагане;
- Ефективност и ефикасност: 56,46 – т.е. средно ниво на прилагане;
- Сътрудничество: 33, 89 – т.е. средно ниво на прилагане;
- Сътрудничество (партньорство): 33.89 – т.е. ниско ниво на прилагане;
- Кохерентност на политиките: 47,08 – т.е. ниско ниво на прилагане.

На основата на изводите от измерването на националния Индекс, както и на редица конкретни действия за проследяване на изпълнението на неговите препоръки към общините (подробни анкети с всички общини, с областни управители, местни граждански структури; множество проверки по индивидуални жалби на гражданите; анализ на практиката на административните съдилища в периода 2007-2008 г. по дела срещу административни актове, издадени от кметове на общини; проучване на общественото мнение и пр.), омбудсманът прави следните констатации за състоянието на доброто управление в общините.

### **Принципите на добро управление се познават, но не се прилагат пълноценно:**

При многобройните срещи с местните общности за популяризиране на принципите на добро управление и при анализите по прилагането им омбудсманът констатира нарастваща степен на познаване на принципите на добро управление от страна на местните администрации. Все още обаче има какво да се желае за превръщането на това разбиране в конкретни управленски мерки и административни практики.

### **Сериозно се разминават оценките на гражданите и на самите местни власти за качеството на местното самоуправление:**

Данните, анализирани от омбудсмана показват, че от една страна е ниско нивото на гражданско участие и активност в местното самоуправление. Причините за това могат да се тър-

сят както в незаинтересоваността на самите граждани, така и в липсата на достатъчно информираност и публичност на управленските политики на общините. В общия случай, Въпреки че над 85 % от общините посочват, че публично се оповестяват датите на заседанията на общинския съвет, възможностите за изказване на граждани и участие на журналисти, приемното време на кмета, отчета за дейността на кмета, дългосрочни и средносрочни про-



Регионална среща на омбудмана на Република България Гиньо Ганев с представители на общините от област Пловдив

грами за развитие на общината и т.н., две трети от гражданите посочват, че нямат достъп до съответната информация. Причина за това са както липсата на активност от страна на гражданите, така и неподходящият избор на средства за разпространение от страна на управленските структури.

От друга страна, разликата в оценката за качеството на управление на общината сочи, че се прилагат управленски методи, които са недостатъчно ефективни и ефикасни. Формирането на висока оценка на местното самоуправление е неразривно свързано с избора на конкретни мерки, стратегии, планове и програми за развитие, които да са отражение на съществуващите потребности на гражд-

даните. За постигане на тези цели местните власти трябва да поддържат непрекъснат диалог с гражданите, при максимално прозрачни условия и в сътрудничество с тях. Тревожно висок е обаче (над 65%) дялът на хората, които считат, че дейността на местната власт по никакъв начин не удовлетворява нуждите им, както и е че заложените дейности в общинския план за развитие изобщо не са съобразени с реалните потребности.

### **На задоволително ниво е откритостта на дейността на местната власт:**

Омбудсманът констатира, че местните власти съдействат информацията за дейностите им да бъде достъпна до гражданите. Почти всички общини оповестяват публично графика за сесиите на общинския съвет, като са въведени възможности за изказване на гражданите по време на сесиите на общинския съвет. В почти всички общини е предвиден начин за публикуване на актуалната информация за наредбите, правилниците и обществено значимите решения на общинския съвет. Публично достъпни са и отчетите за дейността на кмета и общинския съвет. Участието и контролът от страна на гражданите, обаче, са недостатъчни. Допитванията до гражданите по въпроси от обществена значимост не се провеждат често. Трябва да се увеличи броя и да се насити с повече съержание работата на консултативните, кметските и обществените съвети.

Показателна в тази насока е констатацията, че не всички общини предоставят на гражданството възможност за участие в контрола върху изпълнението на програмите за развитие на общината – на практика във всяка четвърта община липсва такъв контролен механизъм за включване на гражданското общество в този аспект на местното самоуправление.

Не може да бъде подминат и факта, че във всяка четвърта община няма практика за информиране на гражданите за действията по изпълнение на взетите от общинския съвет решения.

**Липсва достатъчно ясна и достъпна за гражданите информация за прозрачността и законосъобразността на обществените поръчки, търгове и конкурси, възлагани от общината.**

В работата си с обществените поръчки по-голямата част от общините се опират само на законовите разпоредби, без да смятат за необходимо да създават допълнителни, в рамките на правомощията на местната власт, правила и изисквания. Така се пропуска възможността да се разшири достъпът до информация извън законово определения минимум, което води до намаляване на доверието и увеличаване на скептицизма и негативизма към качеството, прозрачността и отчетността на управлението.

Така например, повечето общини се ограничават само до изпълнение на законовите изисквания за публикуване на информацията за обществените поръчки в електронното издание на „Държавен вестник“ и на сайта на Агенцията за обществени поръчки. Едва една трета от местните администрации допълнително публикуват обяви и в местната преса или на сайта на общината в Интернет. Пренебрежимо малко са общините, които използват и другите канали на информация - местните радиостанции, информационните табла на общините, местните телевизии и др.

Едва в около една трета от общините е предвидена възможност, която повишава доверието на гражданите – присъствие на представителите на средствата за масова информация при отварянето на офертите. В останалите случаи медиите не присъстват, а някъде това даже се обосновава с мнението, че подобно присъствие противоречи на Закона за обществените поръчки. В тези общини не познават добре разпоредбите на закона

Резултатите от контрола и изпълнението на сключените договори не се оповестяват публично във всяка трета община.

**Гражданите упрекват местната власт в мудност:**

Огромна част от гражданите считат, че администрацията не

успява да разреши основни техни проблеми в разумен срок. Данните от самите общини показват, че не във всички общини има предвидени възможности за пряк достъп до администрацията и не навсякъде има предвидени механизми за оптимизиране на работата, например чрез инструкции за работа с предложения и сигнали на гражданите, създаване на специализирани центрове за работа с гражданите и др. Добрата администрация в услуга на хората е преди всичко бърза и ефективна. Това налага подобряване на контактите с гражданите, облекчаване на бюрократичните тежести и разрешаване на въпросите в най-кратки срокове. Въпреки това, трябва да се отбележи, че в почти всички общини чрез различни канали гражданите имат достъп до информация за предоставяните услуги и има започнали или вече действащи форми на модерно административно обслужване.

### **Липсват ефективни антикорупционни практики:**

Местните власти залагат предимно на наложените от законите антикорупционни механизми. В общия случай липсват собствени мерки за справяне с корупцията на местно ниво. Независимо от това, има и въведени добри практики в някои общини, които биха могли да бъдат разпространени и възприети и в останалите, като например инструкции за приемане и разглеждане на сигнали за корупция от гражданите, етичен кодекс, комисия или отдел „Антикорупция“, горещ телефон и др.

### **Недостатъчно се използват мерките за повишаване ефикасността на управлението на общинската собственост чрез публични регистри**

Ефикасното управление на общинската собственост в интерес на местните общности и в съответствие с принципите на добро управление изисква поддръжката и публичния достъп до различни видове регистри. Тревожно е, че все още има общини, в които няма регистри на общински имоти и на отдадените под наем имоти. В повече от половината от общините няма регистри, отнасящи се до

управлението и разпореждането с общинската собственост, както и концесионни регистри. Същевременно в отделни общини се поддържат не толкова необходими регистри, което води до неефективно разходване на административните ресурси.

### **Недостатъчна е прозрачността на финансовото управление:**

Принципите на доброто управление изискват законно, отговорно, открито, отчетно, надеждно, ефективно и ефикасно финансово управление на общините в непосредствено сътрудничество с гражданите. За целите на всички тези критерии финансовото управление трябва да бъде преди всичко прозрачно.

Съгласно анализирани данни, в девет от десет общини е предвиден специален ред за публично обсъждане със заинтересованите страни и гражданите на проектобюджета. Независимо от това, трябва да се подчертае значителната разлика във вътрешната и външната оценка на този показател като гражданите и областните управители дават значително по-ниска оценка на усилията за популяризиране на информация за общинските бюджети.

Положително е, че в близо две трети от общините проектобюджетът се обсъжда и в различните населени места в общината. Значително по-рядко, обаче, се използват други начини като например публикации в медиите, покани и обяви до заинтересованите лица, граждански структури или представителите на бизнеса и др.

Съществен елемент от финансовото управление на общините е редът на определяне на местните такси и цени на услуги. Независимостта на общинските администрации при формиране на тези политики налага определянето им да се осъществява в условията на законност, откритост, отговорност, сътрудничество, ефективност и разбира се, прозрачност. Анализът показва, обаче, че обратната връзка с гражданите при определянето размера на местните данъци и такси е слаба или липсваща.

Отчетността и контролът от страна на обществеността



по отношение на годишните финансови резултати на общинските предприятия и изпълнението на инвестиционните програми не са практика в редица общини;

Общата картина във финансовата сфера показва, че принципите на доброто управление действат на етапа на подготовката и проектирането, но са необходими допълнителни усилия на етапа на одита и контрола .

### **Има редица пропуски в законосъобразността на административните актове**

Установените най-характерни и чести нарушения, допускани от кметовете на общини, довели до отмяна на издадени от тях индивидуални административни актове от съда, се дължат на недоброто познаване на нормативната уредба по Административно-процесуалния кодекс, Закона за устройство на територията, Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, Закона за местното самоуправление и местната администрация, Закона за кадастъра и имотния регистър, Закона за общинската собственост. Не са редки случаите на формално прилагане на закона и неспазване на основните административнопроизводствени правила за издаване на административните актове от кметовете на общини

Някои от най-често срещаните нарушения на административнопроизводствените правила за издаване на индивидуален административен акт са: липса или непълни мотиви за издаването на акта; несъответствие на фактичката обстановка и приложения материален закон; мълчалив отказ; нередовно съобщаване за започване на процедурата и за издадени актове на всички заинтересувани страни; не изясняване на фактите и обстоятелствата преди издаване на акта.

## **ПРЕПОРЪКИ** *на омбудсмана за прилагане на принципите на добро управление в общините*

От очертаните в предния раздел на този документ концептуални рамки на регионалната политика и децентрализацията и от констатациите на омбудсмана за състоянието на доброто управление в общините произтичат редица конкретни управленски, нормативни и практически мерки, които органите на местното самоуправление и местната администрация трябва да осъществяват. Целта е да се гарантират по-ефикасно правата на гражданите и свързаните с тях интереси на местните общности.

Омбудсманът на Република България отправя следните ПРЕПОРЪКИ към общините и техните администрации:

### ***1. Прозрачност, откритост и гражданско участие в работата на общинските съвети, кметовете и общинските администрации.***

Изпълнението на препоръките, изброени в този раздел ще позволи повишаване на ролята на активния граждански контрол и участие във формирането на общинските политики; ще гарантира прозрачността и откритостта в работата на представителния орган на общинската власт, на кметовете и местната администрация и ще

създаде подходящи предпоставки за партньорство с гражданските и браншовите организации и с бизнес асоциациите.

### **Препоръки към общинските съвети:**

- Всички общински съвети следва да утвърдят и да оповестяват публично годишен график за своите сесии. Целта е гражданите да бъдат информирани своевременно за датите на заседанията, а общинските съветници да бъдат улеснени при съчетаването на служебните, обществените и личните си ангажименти. Дневният ред на заседанията на общинските съвети и на техните постоянни комисии трябва да се съставя по прозрачна процедура, с участието на председателите на комисии и на политическите групи и да бъде обявяван публично най-малко седем дни преди съответното заседание. Определянето на ден от месеца за провеждане на редовни сесии и публично, оповестяване на тази информация.
- Гражданите трябва да разполагат с ефикасни процедурни възможности за изказване на сесиите на общинските съвети; следва да се определят и подходящи места за присъствие в пленарната зала на общинския съвет.
- За представителите на медиите следва да бъдат осигурени нормални условия за работа.
- За сесиите на общинските съвети следва да се води пълен протокол, вкл. протокол за поименните гласувания на общинските съветници.
- Добре е да се въведе система за електронно поименно гласуване на сесиите, която улеснява и прецизира броенето на гласовете при гласуване. Така се създават условия за повишаване на личната политическа отговорност на общинските съветници и за намаляване на влиянието на лични, корпоративни или теснопартийни интереси, когато те са в разрез с обществения интерес.
- Гражданите трябва да имат свободен и улеснен достъп до протоколите от сесиите на общинските съвети.
- Най-малко веднъж на тримесечие обществеността трябва да

бъде информирана за резултатите от контрола по изпълнение на взетите решения. Така се дава възможност организацията и гражданите, които са засегнати или заинтересувани от дадено управленско решение да изразят отношение и да защитят по-ефикасно своите права и законни интереси.

- Граждани, неправителствени организации и експерти трябва да разполагат с процедурни възможности за участие в работата на постоянните комисии на общинските съвети, включително като се дава възможност за определяне на делегирани представители на гражданския сектор по конкретни теми или сектори на общинското управление.
- Обществеността трябва да има постоянен достъп до информация за:
  - графици за заседанията на постоянните комисии;
  - приемните дни на общинските съветници;
  - имената на общинските съветници и административния персонал, обслужващ общинските съвети, както и начини за връзка с тях.
- Своевременно трябва да се публикуват наредбите, правилниците и обществено значимите решения на общинските съвети както в местните медии, така и на нарочни информационни табла в общината.
- Всички обществено значими решения и местни нормативни актове, които пряко засягат местната общност трябва да бъдат приемани след като е предоставена реална възможност на гражданите и техните организации да се запознаят с проектите и да направят предложения по тях. Добре е да се въведат изрични процедури в тази насока в правилника за организацията и дейността на общинския съвет. Проектите за актове и друга полезна информация за текущата дейност на общинския съвет следва да бъдат редовно публикувани в Интернет страницата на общината.
- Общинските съвети трябва да оповестяват периодични отчети за дейността си пред гражданите.

- Трябва да се приемат и популяризират дългосрочни програми за развитие на общината, като при тяхната подготовка и разработване се създават консултативни съвети с широко гражданско и експертно представителство.
- Общинските съвети и техните постоянни комисии трябва да имат постоянна практика на провеждане на изнесени заседания в отделни кметства и населени извън общинския център.
- Добра практика е създаването на кметски, съответно обществени съвети, като форма на граждански контрол върху кмета, съответно кметския наместник. Препоръчителните функции на тези съвети са, например: изготвяне на предварително становище при сделки с общинско имущество на територията на населеното място или при извършване на пътно-ремонтни и благоустройствени дейности, формулиране на мерки за подпомагане на кмета или наместника за поддържане на общественения ред и др.
- Заседанията на общинските съвети следва да бъдат предавани пряко или подробно отразявани по местно радио и/или телевизия.
- Ръководствата на общинските съвети трябва да предоставят подробна информация на медиите след всяка сесия.
- Общинските съвети трябва да насърчават провеждане на допитвания и анкети сред гражданите по въпроси от обществен интерес и значимост за местната общност, както и да използват различните форми на пряка демокрация (референдум, общо събрание, подписка).

#### **Препоръки към кметовете и общинските администрации:**

- Местните общности редовно трябва да бъдат информирани за текущата дейност на кметовете и администрацията чрез ежеседмични пресконференции и срещи с журналисти.
- Заповедите на кмета редовно трябва да бъдат вписвани в публичния регистър на заповедите на органите на изпълнителната власт.
- Заповедите на кмета с по-висока обществена значимост следва

бъда бъдат публикувани и популяризирани по подходящ начин сред обществеността в общината.

- Необходимо е създаването на система за реален и улеснен достъп на гражданите до обществена информация според изискванията и добрите практики по прилагане на Закона за достъп до обществена информация, в т.ч. и на регистър на заявленията по този закон.
- Създаване на пресцентър, електронен пресцентър или служител за връзки с обществеността в общините, където такова звено в администрацията не съществува.
- Въвеждане на "горещ" телефон за връзка на гражданите с общината, за сигнали и оплаквания. Осигуряване на такива възможности и чрез електронна поща.
- Редовно поддържане на Интернет страница на общината, в т.ч. на дискуссионен форум.
- Издаване на периодичен информационен бюлетин.
- Формулиране и публикуване на годишни стратегически цели на администрацията, както и на годишни доклади за дейността на общинските съвети, като се отразяват резултати и изразходвани бюджетни средства.
- Използване на различни форми (анкети, събрания и др.) за периодично допитване сред гражданите за качеството на предоставяните от общината услуги и общинските политики.
- Провеждане на регулярни срещи (събрания) на управленския екип на общината с гражданите.
- Организиране на постоянна приемна на кмета, включително на "изнесени" приемни в отделните населени места на общината с публично оповестен график.
- Сертифициране на общината по ISO 9001:2001 и ISO 14000:2004.
- Публично оповестяване на шестмесечни отчети за дейността на управленския екип на общината пред гражданите чрез – срещи с граждански организации, представители на бизнеса, синдикатите; информация за местните медии, Интернет сайта и бюлетина на общината.

- Изготвяне на информационни материали, представящи дейностите и услугите, на общината със съдържание, което подходящо адаптирани към различни професионални и социални групи, граждани в неравностойно положение и др.

## ***2. Повишаване на административния капацитет и антикорупционни мерки:***

### **Препоръки към общинските съвети:**

- Стройктно изпълнение на изискванията на Закона за разкриване и предотвратяване на конфликт на интереси.
- Ежегодно публично деклариране на имуществото на общинските съветници като за целта се приеме местна наредба, по силата на която съветниците внасят годишни декларации с реквизити и съдържание, аналогични на определените в Закона за публичност на имуществото на висшите длъжностни лица.
- Активно взаимодействие на общинските съвети и техните постоянни комисии с прокуратурата, полицията и съда с цел изготвяне или промяна на нормативни актове, свързани с опазване на сигурността и общественения ред.
- Организиране на семинари и обучителни програми за общински съветници с цел повишаване на тяхната квалификация и запознаване с актуални промени и проблеми на законодателната рамка на местното самоуправление.
- Въвеждане на процедура за непрекъснато наблюдение и поетапно отчитане на всички изпълнявани проекти. Така общинските съвети се предпазват от съмнения за корупция и лоши практики при усвояване на европейските и други средства и има постоянна готовност да информира обществеността за напредъка на определен проект.

### **Препоръки към кметовете и общинските администрации:**

- Създаване на система и ясни правила за повишаване на квалификацията на служителите в общинските администрации, кметства-

та и заведенията за услуги.

- Създаване на единна система за управление на човешките ресурси, която включва подбора (конкурсно начало с ясно и своевременно определени критерии), кариерно израстване, атестиране, планиране, подвижност, мотивиране на служителите.
- Приемане на етични правила на общинския служител, в които се поставя акцент върху административното обслужване на гражданите в разумен срок, предотвратяването на конфликт на интереси и са регламентирани подходящи форми на контрол и санкции.
- Създаване на ефективна система за налагане на дисциплинарни наказания и за поощрения на служителите чрез годишните оценки на изпълнението.
- Всеки ръководител в общинската администрация следва да познава правилата за поведение, които действат в неговата/нейната администрация и да управлява подчинените си съобразно тези правила, като ги поощрява и наказва според заслугите.
- Спазването на правилата на професионалната етика трябва да бъде дефинирано като едно от основните задължения на всеки служител в администрацията. Нарушенията на правилата следва да водят до дисциплинарни наказания, а стриктното им спазване да се поощрява.

### ***3. Ефективно управление на публичните ресурси и общинската собственост:***

#### **3.1. Общински бюджети – гражданско участие, ефикасно разходване, контрол и отчетност:**

##### **Препоръки към общинските съвети:**

- Да се приемат ефикасни процедури за организиране и провеждане на обществени обсъждания на проектобюджета, като на гражданите предварително се предоставя в разбираем и достъпен вид информация за целите и политиките, които ще се реализират, съгласно изискванията на Закона за общинските бюджети.



- Да се приемат и процедури за организиране и провеждане на обществени обсъждания за поемане на общинския дълг, в съответствие със Закона за общинския дълг.
- Да се информира своевременно обществеността за всяка актуализация на бюджета; причините, които я обуславят и резултатите, които се очакват.
- Да се прилагат ефективни форми за делегиране на правомощия, координация и комуникация между разпоредителите с бюджета: система на делегирани бюджети; писма (указания) за бюджетния процес; системи за финансово управление и контрол и др.
- Общинските съвети и техните постоянни комисии да взаимодействат активно с общинските администрации при съставяне, обсъждане и приемане на бюджета.
- Да се публикува на анализ на изпълнението на бюджета (годишно и периодично), като се представя информацията за използването на бюджетните средства по видове публични услуги.

#### **Препоръки към кметовете и общинските администрации:**

- Да осигуряват текущ достъп до информация на гражданите и гражданските организации за изпълнението на общинския бюджет и за целесъобразното и ефикасно разходване на бюджетните средства.
- Да правят предварително проучване сред жителите за потребностите от социални и административни услуги.
- Да се приемат и популяризират годишни цели и задачи.
- Да взаимодействат активно с общинските съвети и техните постоянни комисии по всички бюджетни въпроси.

### **3.2. Определяне на местните такси и цени на услуги.**

#### **Препоръки:**

- Да се провеждат възможно по-широки обществени обсъждания с представители на гражданския сектор, браншови, съсловни и бизнес асоциации на проектите за изменения в общинските наредби

по Закона за местните данъци и такси.

- Да се прави оценка на социалната поносимост на размера на таксите и цените на услугите, както и да се приемат облекчения и преференции за определени социални групи, особено за гражданите в неравностойно положение.
- Публично да се оповестява по подходящ начин отчетът за администриране на бюджетните приходи.

### **3.3. Общински инвестиции, финансов контрол и одити**

#### **Препоръки:**

- Да се изработват и популяризират дългосрочни инвестиционни програми и да се създават подходящи възможности за участие на гражданите в тяхното изработване.
- Да се отчитат публично алтернативните източници на финансиране - поемане и обслужване на общински дълг.
- Да се води регистър на разработените и спечелени проекти, финансирани от европейски и други програми и фондове. Резултатите от изпълнението на проектите да бъдат представяни публично.
- Изборът на банка, застрахователна компания и финансови консултанти да бъде публично оповестяван.
- Резултатите от вътрешния и външния контрол да бъдат публично оповестявани.

### **3.4. Обществени поръчки, търгове и конкурси – прозрачност, законосъобразност и граждански контрол.**

#### **Препоръки:**

- Да бъде осигурявана публичност и достъп на гражданите до информацията за процедурите по Закона за обществените поръчки.
- В комисиите за провеждане на обществени поръчки да бъдат включвани задължително външни експерти и представители на браншови, съсловни и други граждански организации.
- Да се определят ясни критерии за подбор на членовете на комисиите за обществени поръчки, търгове и конкурси.

- Да бъдат приемани обективни критерии за класиране на офертите и класирането се извършва само според тях.
- Мотивите за класиране на офертите да бъдат обявявани публично.
- При класиране на офертите да присъстват и външни наблюдатели.
- Представители на медиите да присъстват при отваряне на оферти при търгове.
- Първоначалната комисия да участва в анексирането на съответния договор от търг или конкурс.
- Да бъде създадена комисия за контрол на сключените договори, която да следи за изпълнение на клаузите по тези договори и да дава становище в случай на анексиране на договор.
- Да бъде приет регламент за участие на представители на кварталните съвети в контрола на изпълнението на сключени договори за изпълнение на обществени поръчки.
- Резултатите от контрола по изпълнението и спазването на сключените договори да бъдат публично огласявани.
- Да бъде приета процедура, която не позволява конфликт на интереси при избор на членове на комисии.
- Да не се допуска лобиране пред оповестените членове на комисии.

### **3.5. Ефективно управление на общинската собственост в интерес на местните общности.**

#### **Препоръки:**

- Да се създадат и направят реално достъпни за гражданите, медиите и гражданските организации следните публични регистри:
  - публичен регистър на общинските имоти, на управлението и разпореждането с общинска собственост и координацията с държавните институции;
  - публичен регистър на отдадените под наем жилищни имоти, имоти за нежилищни нужди, както и на свободните нежилищни имоти;
  - публични регистри на обектите определени за отдаване на концесия и на концесионирани обекти и дейности.

- публичен регистър на отдадените под наем/аренда земеделски земи;
- публичен регистър на рекламните площи, които общината отдава под наем.
- Да се упражнява ефикасен контрол върху изпълнението на договорените условия при сделки по Закона за общинската собственост.
- Да се предоставя информация на обществеността за обектите-общинската собственост, предоставени на политически партии и държавни агенции.
- Да се съставя и публикува годишен доклад за състоянието на общинската собственост.
- Да се създаде комисия за следдоговорен контрол по сделки по Закона за общинската собственост, в която са включени общински съветници, а не само за приватизационните сделки.
- Да се поддържат надлежно и други изискуеми според нормативната уредба регистри и да се осигурява реален достъп на обществеността до тях, като например:
  - Регистър на населението;
  - Регистър на имотите - общинска собственост
  - Регистър за издаване на лицензи за продажбата на алкохол и цигари
  - Регистър за регистриране на пунктовете за извършване на дестилация на ферментирани плодови материали
  - Регистър за издадените заповеди за категоризация на заведенията за обществено хранене и местата за настаняване (хотели и др.)
  - Регистър за фирми, лицензирани за търговска дейност с отпадъци и отломки от черни и цветни метали и сплави
  - Регистър по регистрацията на домашните кучета
  - Регистър на частните лечебни заведения
  - Регистър за регистрирането на заведенията за обществено хранене по видове
  - Регистър за търговските обекти по видове
  - Регистър за местата за настаняване-хотели, частни квартири, бунгала и др.

- Регистър за издадени разрешения за поставяне на временни съоръжения
  - Регистър на единният кадастър
  - Регистър на обществените поръчки
  - Регистър на малките обществени поръчки
  - Регистър на даренията
- Да се осигурява публичен достъп до списъци на общинските имоти, които се предлагат за продажба, за отстъпено право на строеж, за замяна или за прекратяване на съсобственост.
  - Да се приемат ясни критерии за определяне на състава на комисията по картотекиране и настаняване в за общински жилищни имоти, както и да се осигури публичен достъп до правилата за дейността на тази комисия.
  - Да се прави периодичен отчет пред обществеността за степента на събираемост на наемите от общински имоти, като част от общите несъбираеми вземания.

### **3.6. Ефективно управление на търговските дружества с общинско участие:**

#### **Препоръки:**

- Да се приеме открита и прозрачна процедура и ясни критерии за избор на управителни и контролни органи на едноличните общински търговски дружества и общински предприятия и на представителите на общината в смесени търговски дружества.
- Представителите на общината в смесените търговски дружества задължително да информират общинските съвети за дейността и финансовото състояние на дружествата.
- Представителите на общините в общите събрания на дружествата с общинско участие да гласуват по всички точки от дневния ред, според предварително издадено от кмета на общината пълномощно, изработено на заседание на ресорните постоянни комисии на общинския съвет.
- Изпълнителните директори на общинските предприятия да пред-

ставят отчет за приходи и разходи пред общинските съвети заедно с отчета за изпълнение на общинския бюджет.

- Годишните финансови резултати от дейността на общинските предприятия и на търговските дружества с общинско участие да се приемат от общинските съвети и да се оповестяват сред обществеността.
- Общините да поддържат публичен регистър на приватизираните обекти.
- Общините да създават агенция или друго специализирано звено за приватизация.
- Общинските съветници да участват в комисиите за продажба на общинска собственост по приети правила.
- Общините да формират постоянна комисия за следприватизационен контрол, като обществеността се информира за резултатите от него.

#### ***4. Модерно административно обслужване на гражданите и бизнеса***

##### **Препоръки:**

- Да се осигури на общинските служители използването на електронни информационни системи за достъп до актуалната нормативна уредба и съдебна практика.
- Системно да бъдат анализирани от юриконсултите на общините съдебните решения, с които са отменени административни актове на кмета на общината и да се вземат мерки за отстраняване и недопускане на нарушенията, довели до отмяната на тези административни актове.
- Да се организират подходящи обучителни семинари и програми за общинските служители с цел повишаване на тяхната квалификация и запознаване с актуалните промени и проблеми на нормативната уредба за местното самоуправление.
- Да се създаде система за контрол по спазването сроковете и нормативните изисквания за съставянето на административните

- актове в процеса на изготвянето им от общинските служители;
- Активно да се прилага принципа на служебното начало в административното производство от общинските органи, като бъдат подпомогани страните в осъществяването и защитата на техните права и интереси, включително и като се събират служебно, винаги когато е възможно, необходимите доказателства.
  - Административните актове, издавани от общините да бъдат мотивирани – това е гаранция за упражняване правото на защита на гражданите; да съдържат указания за начина и срока за изпълнение и органа по изпълнението в интерес на адресатите на акта и на самия орган по изпълнението.
  - Да се предоставя на гражданите и бизнеса пълна информация за административните услуги, като например: необходими документи, срокове за изпълнение и размер на таксите. Тази информация трябва да бъде публикувана в брошури, на информационни табла и в електронната страница на общината.
  - Да бъде приета Харта за правата на потребителя на административни услуги, като при нейното изготвяне администрацията привлича за консултации всички заинтересовани страни. Да са правни периодичен преглед на постигнатия напредък при въвеждането на хартата и обществеността да бъде информирана за него.
  - Да бъде въведена прозрачна процедура за приемане, обработване и докладване на предложения, сигнали и жалби на граждани.
  - Да се осъществява постоянна обратна връзка с гражданите чрез книга/кутия за жалби, мнения и предложения.
  - Да се изготвя и огласява обобщен анализ на предприетите действия въз основа на постъпилите жалби на граждани към общината.
  - Да се въвежда система за регистрация и контрол на документо-оборота; да бъдат разработени маршрути на движение на документите, свързани с предоставянето на услугите.
  - Общините да създават център за информация и услуги за гражданите.
  - Да са създават подходящи възможности за обмен на информация и документи по електронен път, както и за подаване на заявки за

услуги и извършване на справки относно изпълнението на услуги чрез интернет, e-mail, SMS.

- Да са създават условия за предоставяне на комплексни административни услуги.
- Да бъде въведена система за обратна връзка - за измерване и анализ на степента на удовлетвореност. Да се осъществява редовна обратна връзка с гражданите относно предоставянето на услуги чрез анкетни карти.



Омбудманът Гиньо Ганев и експерти от неговия екип приемат жалби на граждани в рамките на Временна приемна в Бургас

- Да бъде въведена система за годишна самооценка на административното обслужване.
- Да се разработват и оповестяват стандарти за обслужване.
- Да бъде осигуряван публичен достъп до решенията на общинския експертен съвет по устройство на територията.
- Общините да изграждат електронна връзка с квартали/кметства за предоставяне на административни услуги.
- Общините да изграждат виртуално деловодство и възможности за деловодни справки онлайн.
- Общините да бъдат интегрирани в е-области.



- Общините да определят служител, а при необходимост и възможност - специализирано административно звено за обслужване на бизнеса и инвеститорите.
- Да бъде изготвен "бизнес профил на общината" и маркетингова брошура на общината.
- Към общините да се създават обществени консултативни съвети по въпросите на местното икономическо развитие.
- Общините да издават електронен бизнес бюлетин, в който да публикуват резултатите от работата на консултативните съвети по бизнес развитие и туризъм, както и информация от интерес за бизнеса.
- Общините да прилагат ясна и прозрачна политика с критерии за предоставяне на стимули за бизнеса и инвеститорите.
- Да бъде осигурен достъп до информация за общинските ресурси, които могат да се използват от бизнеса.

### ***5. Ефикасно изпълнение на задачите на общините по опазване на обществения ред и спокойствие***

На базата на многобройни проверки по жалби и сигнали на граждани, омбудсманът извежда следните препоръки, насочени към подобряване на работата на общините за гарантиране на спокойствието на гражданите и реда в населените места.

#### **Препоръки:**

- Общинските органи да работят в тясно сътрудничество с органите на реда, чрез организиране на съвместни проверки за постигане на реални резултати за осигуряване на обществения ред и сигурност в районите.
- В наредбите на общинските съвети, приети по реда на Закона за местното самоуправление и местната администрация, да се въвеждат изисквания към шума, предизвикан от домашни дейности, в т.ч. и отоплителни, климатични и вентилационни инсталации и от съседни жилищни сгради, съгласно чл. 3, ал. 5 от Закона за

защита от шума в околната среда, като се предвидят и административно-наказателни мерки спрямо нарушителите.

- Да се осъществява стриктен контрол за наличието на съгласие от непосредствените съседи при предприемане на действия за промяна на предназначението на даден обект, напр. от магазин в кафене, сладкарница или друг вид увеселително заведение живущите, съгласно разпоредбите на Закона за устройството на територията.
- Изграждането на големи тържища, борси и увеселителни паркове да се прави само на подходящи места, отдалечени от жилищните сгради.

## **6. Общински дейности по опазване на околната среда и по сметосъбирането**

### **Препоръки:**

- Разширяване на възможностите и разнообразяване на формите за гражданско участие в процесите на вземане на решения, които засягат опазването на околната среда.
- Уведомяване на гражданите по подходящ начин, съобразен с местните условия, за инвестиционните намерения на територията на общината, като съобщенията стигат до знанието на непосредствено засегнатите, за да могат те активно да изразят позицията си.
- Общинската администрация да не пренебрегва сигналите за кастрене на клони или премахване на дървета като маловажни, предвид необходимостта от извършване на експертна оценка от служителите на общината.
- Да се изпълняват стриктно вменените по Закона за управление на отпадъци задължения на местната власт по управление на дейностите по отпадъци в общините.
- Общините трябва да гарантират правото на гражданите на справедливо определяне и заплащане на местните такси, прокламирано в чл. 8, ал. 1, т. 3 на Закона за местните данъци и такси,

което понастоящем се нарушава на редица места. За целта, омбудсманът подчертава необходимостта от:

- Въвеждане на правила и ред за освобождаване от такса „сметосъбиране и сметоизвозване“ за имоти, които не се ползват, включително като се регламентира освобождаването от такса „сметосъбиране и сметоизвозване“ не само за цяла година, а и за определен период от време, през който имотът не се ползва.
- Да се въведе предвидения в Закона за местните данъци и такси основен принцип за определяне на размера на таксата за битови отпадъци въз основа на количеството на битовите отпадъци – чл. 67, ал. 1.

## ***7. Подобряване на административните услуги и дейности, свързани с устройството на територията***

### **Препоръки:**

- Да се провеждат широко разгласени и съдържателни обществени обсъждания на общите устройствени планове (ОУП), които дават основите на устройственото планиране и проектиране на общината в перспектива и са с висока обществена значимост. Направените възражения и предложения да се разглеждат обстойно, като основателните да бъдат уважавани от администрацията, а останалите – мотивирано отхвърлени.
- Строктно да се спазват законовите разпоредби в хода на изработване и одобряване на ОУП, тъй като по смисъла на Закона за устройството на територията, актът с който се одобрява окончателния проект за ОУП не подлежи на съдебен контрол.
- Да се дава публичност на разгледаните, одобрени или отхвърлени предложения и възражения относно ОУП на населените места, като се осигури достъп на хората до резултатите, включително и на интернет страниците на общините.
- Особено внимание общинските органи да обръщат на процедурите по обявяване и съобщаване на заинтересуваните лица при

съгласуване и одобряване на подробните устройствени планове и техните изменения;

- Общинските администрации да заложат правила в нормативната си уредба за гарантиране на публичност на отчуждителните процедури. Инвестиционните програми да се разгласяват широко. Да се разглеждат исканията на гражданите за изграждане на временни постройки в предвидените за отчуждаване имоти, с оглед защита на правото им на собственост;
- Общинските съвети своевременно да приемат съответните нормативни актове в изпълнение на законовите изисквания и в интерес на гражданите;
- Общинските и районните администрации да предоставят исканията от гражданите скици за имотите им. Дори и при данни за конкуренция на права върху имота, органът е длъжен да извърши тази услуга, отбелязвайки всички относими факти и обстоятелства върху документа;
- Кметовете на общини да предоставят исканата от собствениците информация за арендаторите, ползващи земите им.

## ***8. Достъпни и качествени социални услуги, предоставяни от общините***

Социалните услуги са специфична група от публичните услуги, които се предоставят от общините. Те имат основополагащо значение за състоянието на човешките права, за преодоляване на социалната изолация, в която са изпаднали определени групи от населението и оказват пряко влияние върху качеството на живот.

Основните принципи и международни стандарти за качество на предоставяните социални услуги са въведени в българската нормативна уредба. Омбудсманът счита, че е необходимо да се проследи как общините планират и предлагат социални услуги и как допринасят за интеграцията на уязвимите групи във всички области – заетост, образование, премахване на дискриминацията, здравеопазване, жилища.

Необходима предпоставка за предлагане на достъпни и качествени социални услуги е местните власти да имат необходимите правомощия, отговорности и ресурси, чрез които да регулират и управляват социалните услуги в интерес на местното население. Тази възможност се създаде с процеса на децентрализацията на социалните услуги, който има за цел да създаде органична връзка между интересите и потребностите на местната общност и управленските приоритети и политики на общината в сферата на социалната политика. Понастоящем на общините са възложени нови отговорности, които ги определят като основен фактор за развитието и управлението на социалните услуги. Това включва и поддръжката на ефективна, целесъобразна и финансово осигурена структура. Омбудсманът подчертава, че чрез предлаганите социални услуги, местните органи на власт трябва да създават възможности за гражданите да постигнат социално включване, което е естествен измерител на човешките права. Това налага местните власти да познават добре проблемите и потребностите на различните групи сред местното население, да отворят управлението си към гражданите и гражданските структури, да работят в партньорство и да търсят диалог с тях.

Именно поради това, за омбудсмана на Република България, като орган за независим граждански контрол, децентрализацията на социалните услуги и дейности е средство за осъществяване на важни обществени цели – по-добри услуги за гражданите, по-ефективно използване на ресурсите, по-високо качество на живот. Процесът на ефективна децентрализация създава повече възможности за участие на гражданите в процеса на формиране на социалните политики на местно ниво и при вземане на решения. Стимулира се развитието на пазара на социални услуги, чрез конкуренцията между различните доставчици.

Независимо от съществуващите правни възможности за реализиране на реформата на социалните услуги и двата ѝ основни приоритета, заложили във всички стратегически и нормативни документи

– децентрализация и деинституционализация на услугите, Все още трудно може да се каже, че предоставянето на качествени социални услуги в общините е безспорен факт. Много често общините изпълняват своята роля само чрез предлагане на социални услуги, които са делегирана държавна дейност. Списъкът с държавно делегираните социални услуги обаче не изчерпва търсенето и не отговаря в пълнота на потребностите на гражданите. Омбудсманът констатира, че в по-голямата част от общините единствената социална услуга, която се предлага, извън делегираните от държавата, е домашен социален патронаж. Предоставяне на средства, преимуществено от републиканския бюджет, за финансиране на социалните услуги в общността е в противоречие с принципа на децентрализацията на финансови средства и управление на социалните услуги. Ефективността на управлението на услугите и търсене на положителни резултати не е идентифицирано от общините като тяхна отговорност и задължение. Не са редки и случаите, когато от издръжката на потребителите се правят икономии на средства, които след това по решение на общинските съвети се разпределят за други общински дейности, нямащи нищо общо с предназначението, за което са отпуснати. Наред с това се наблюдава една тенденция, която е обща по отношение на всички видове социални услуги, а именно – поставя се по-голям акцент върху функциите на социалните услуги с оглед закрилата на потребителя, отколкото разработването на превантивни модели, насочени към избягване на институционализацията въобще. Това налага убеждението, че местните власти все още нямат достатъчна готовност самостоятелно да реализират реформата в сферата на социалните услуги. Очевидна е необходимостта от подкрепа и обучение, от насърчаване на инициативността им, от създаване на работещ механизъм за координация и разпределяне на отговорностите между държавата и общините, разработване на единни национални критерии и стандарти за всички социални услуги и разработване на количествени индикатори за качество. Необходимо е местните власти активно да работят и да разширяват мрежата

на социалните услуги, чрез развиване и предлагане и на такива услуги, които да финансират и със собствени средства или от други източници. Местните власти трябва да съставят собствен дневен ред за развитието на качествени местни социални услуги, достъпни за всички. Нови възможности се откриват чрез кооперирането между общините на регионален принцип, областно планиране на услуги и споделяне на добре практики.



Омбудманът Гиньо Ганев на среща с представители на местната власт в област Велико Търново

Сред проблемите, които още се идентифицират в общините са: ниско качеството на предлаганите социални услуги, което води до незадоволени потребности на гражданите; неефективност и неориентираност към нуждите на конкретния човек; липса на развити алтернативни социални услуги в общността; липса на реални възможности и условия за регионално планиране на услугите, неефективен трансфер на социални услуги към граждански структури, трудности при взаимодействието и социалното договаряне на местните органи с неправителствените структури. Добрите практики за успешни модели на взаимодействие между общините и неправителствения сектор са все още крайно недостатъчни, реализират се в по-големи-

те градове на страната и териториалното им разпределение е неравномерно по отношение на общностните потребности. Възможността общините да са директни доставчици на социални услуги се оказва сериозно предизвикателство пред тях по отношение на техния административен капацитет, наличието на квалифицирани и добре подготвени кадри, осигуряване на базово и поддържащо обучение на екипите, както и извършване на супервизия. В практиката прави впечатление, че социалните услуги, които се развиват в общността като алтернатива на институциите, като краен резултат не обхващат най-нуждаещите се целеви групи. Причина за това е липсата на реална оценка на потребностите. Често хора с особено тежки проблеми и сериозни потребности нямат ресурса и информацията, която услуга би отговорила в най-пълна степен на техните нужди.

Омбудсманът на Република България подчертава, че усилията на местните власти при планирането и разработването на политиките в сферата на социалните услуги трябва да бъдат насочени към създаване и развитие на:

- Гъвкави, качествени, ефективни и многообразни социални услуги – социалните услуги трябва да се предоставят според личния избор на потребител и да отговарят на неговите конкретни потребности;
- Модерни алтернативните социални услуги с дългосрочна устойчивост, като се постави акцент на услугите, които подпомагат деца и семействата в риск, хора с увреждания, като създават форми, близки до семейната среда;
- Превантивни модели на социални услуги, които имат за цел предотвратяването изключването от социалния живот;
- Интегрирани социални услуги, които подкрепят интеграцията на уязвимите групи на пазара на труда;
- Устойчиви локални мрежи от социални услуги, които чрез стратегите на местно ниво ще задават рамката за развитие на социалните услуги в общността и ще се избегне хаотичното разкриване и закриване на услуги;



- Регионалното планиране на социалните услуги - разработване и изпълнение на областни планове за социални услуги;  
 За да бъдат успешно реализирани принципите на доброто управление на местно ниво при развитието и предоставянето на социалните услуги, омбудсманът извежда на преден план необходимостта да се гарантира по-пълно правото на гражданите на:
  - Равен достъп до социалните услуги;
  - Право на избор на гражданите;
  - Качествени социални услуги, които се предоставят близо до естествената среда на потребителя;
  - Индивидуален подход към всеки един потребител и поставянето му като активен участник в процесите на реализиране на социалната услуга;
  - Право на информираност на гражданите за предоставяните социални услуги и публично достъпна информация;
  - Право на жалби, сигнали и предложения, свързани със предоставянето на социалните услуги;

#### **Препоръки:**

- Да се приемат общински наредби, регламентиращи новите обществени отношения в сферата на социалните услуги, предоставяни от общините, като например наредби за публично-частните партньорства, за доброволческия труд, както и за алтернативните социални услуги.
- Да се изготвя ежегодно социален профил на общината, който да съдържа минимум данни за: оценката на нуждите на гражданите от социални услуги, потребителите на социални услуги, съществуваща социална инфраструктура, видовете социални услуги и информация за доставчиците на социални услуги на територията на общината.
- Въз основа на социалния профил да се разработва общинската стратегия за планиране, развитие и предоставяне на социални услуги, като интегрирана част от общинския план за развитие.

- Да се приеме ред за публично обсъждане на общинската стратегия.
- Да се разработват годишни планове за изпълнение на общинската стратегия с ясно разписани дейности, мерките за тяхното проследяване и финансова обезпеченост.
- В края на всяка календарна година да се анализира и оценява изпълнението на годишния план и да се набелязват мерки за оптимизиране на предоставяните услуги и повишаване на качеството им.
- За да се гарантира успешното реализиране на социалната политика на общината и за въвеждане на механизъм за граждански контрол е необходимо да се създаде Обществен съвет за социални дейности, като консултативен орган към Общинския съвет за осъществяване на сътрудничество, координация и партньорство между общината, централните държавни органи, доставчиците на социални услуги, представители на потребителски организации и гражданите. В тази връзка би следвало:
  - Да се приеме правилник за работата на съвета, в който да се уредят целите, задачите и дейността му, механизмите за осъществяване на обществен контрол върху социалните политики, реда за приемане и разглеждане на сигнали, жалби и предложения и др.
  - Информация за състава, целите и дейностите на Общественния съвет да се постави на подходящо и достъпно място за гражданите.
  - Да се въведе ред за отчетност на съвета пред гражданите относно дейността му, взетите решения и извършените въз основа на тях дейности.
- С цел защита на интересите на потребителите на социални услуги и упражняване на обществен контрол добре би било да се създават и съвети на потребителите на услуги, на техни настойници или попечители;
- Общината да създаде и поддържа публичен регистър на социалните услуги и на доставчиците на услуги;

- Да се открие информационен център за социалните услуги в общината, в който гражданите да получават пълна информация за социалните услуги и стандарти, както и да бъдат консултирани за правата им като потребители на социални услуги;
- Във всяка община, както и в информационния център да бъде изложен списък със социалните услуги, които се предоставят на територията на общината, като към всяка услуга се посочва набора документи, които трябва да представи гражданина;
- Да се издават периодично информационни материали за населението, в които са посочва и информация за процеса на оценка на потребностите;
- Да се осигури достъпна архитектурна среда за хората с увреждания до местата където се предоставят социални услуги и до информационния център /рампи, указателни табели за лица със слухови, зрителни или други физически затруднения, монтиране на системи за звукови сигнализации/;
- Добра практика е да се организират информационни дни, посветени на социалните услуги, които дават възможност да се мобилизира потенциала и ресурса на общината, доставчиците на социални услуги, медиите и гражданите, като се популяризират предлаганите услуги, както и приетите общински документи в тази сфера;
- Да се провеждат допитвания и анкети сред гражданите за нивото на социалните услуги, като корекционен механизъм за подобряване на работата;
- Създаване на гъвкава и функционираща система за мониторинг, контрол и оценка на предоставяните социални услуги. Извършване на „одит на качеството“, който да бъде представен на общинския съвет и на обществеността;
- Да се извършва оценка на въздействието на социалните услуги и доколко потребителите упражняват основните си човешки права в условията на предлаганата от общината социална услуга.

**Омбудсманът подчертава необходимостта местното самоуправление да насърчава и стимулира неправителствените организации и други местни структури да участват в процеса на планиране и доставяне на социални услуги, включително и чрез развиване на публично-частни партньорства.**

**За тази цел:**

- Трябва да се развиват уменията на общинската администрация за социално договаряне и партньорство със структурите на гражданското общество.
- Да се създават условия, които да гарантират равен достъп на неправителствените и частни доставчиците до публичните средства за социални услуги.
- Да се гарантира прозрачност на процеса на договарянето и въвеждане на публични и прозрачни критерии на конкурсите за доставчици на социални услуги.
- Да се разработят и въведат мерки за оценка на изпълнението на договора за управление на услугите от външен доставчик чрез възлагане от общината на независима външна оценка на резултатите от неговата работа.
- Трябва да се изгради система за постоянно повишаване на професионалната квалификация и личната мотивация на човешкия ресурс, ангажиран с планирането и предоставянето на услуги.
- Да се въведе система за базово и продължаващо обучение на служителите.
- Да се планират средства за извършване на супервизия на екипите, предоставящи социални услуги.
- Развиване на умения за социално предприемачество.
- Целенасочена и активна работа на местните власти за преодоляване на негативни нагласи у населението при разкриване в близост до местните общности на центрове или защитени жилища за хора с интелектуални и психични проблеми, както и за деца с увреждания.

- Привличане на местните и регионални медии като партньор за социалните практики в общината.
- Да се разработват и реализират местни инициативи, целящи насърчаване и подкрепяне на доброволчеството и доброволния труд в социалната сфера, особено за включване на млади хора и пенсионери с подходяща професионална реализация.
- Поддържане на подходяща материална база с подчертано внимание за осигуряване на достъпа за хората с увреждания.
- Адаптиране на общинския сайт за хора със зрителни проблеми.
- Подготовка на общински служители за овладяване на жестомимичния език, както и за овладяване на малцинствени езици – турски, романес.

## **9. Социални услуги за деца**

Омбудсманът смята, че деинституционализацията трябва да бъде водещ принцип за общините при планирането и развитието на социалните услуги за деца. За нейното реално осъществяване е необходимо да се изгради мрежа от различни типове услуги, които да служат като алтернатива на настаняването в специализирани институции. Въпреки възприетия подход на възлагане на местно ниво създаването и развитието на алтернативни социални услуги за деца, като делегирани от държавата дейности по Закона за социалното подпомагане, изпълнението на закона в малките и средни общини в страната все още е трудно. Често общините не разбират напълно ролята си в този процес и я свеждат до ремонтни дейности и кадрови промени в институциите за деца, които управляват. Като цяло по отношение на някои общини има очаквания и отговорности, които надвишават техните възможности. Съществуващите услуги рядко са обвързани, не само помежду си, но и с образователната и здравната системи, така че да отговарят комплексно на потребностите на децата и техните семейства. Това извежда необходимостта от широка информационна кампания за целите на реформата за деца, подкрепя на общините и обезпечаване на ресурси за спазване на задължителните минимални стандарти на услугите за деца.

Според омбудсмана усилията на общините трябва да бъдат насочени към:

- Гарантиране на правото на детето на достъп до услуги и грижа, според индивидуалните му потребности и защита на неговия най-добър интерес.
- Промяна на модела на работа в институциите и превръщането им в социални центрове, които предлагат различен тип грижа и услуги.
- Развитие на повече и по-разнообразни социални услуги за деца и семейства в общността, които да имат комплексен характер.

### **Препоръки:**

- Да се създават общински комисии за детето с консултативни и координиращи функции в изпълнение на разпоредбите на Закона за закрила на детето.
- Да се разработват общински планове за реформиране на грижите за деца чрез развитие на нови социални услуги в общността и постепенно закриване на институциите.
- Да се създават административни звена в общинската администрация, които да разработват и да наблюдават осъществяването на местните политики за деца и семейства.
- Да се изградят системи от знания и капацитет в органите на местно управление по отношение на социалните услуги за деца.
- Добра практика е в общините да се открият ресурсни центрове за деца и семейства с увреждане, към които да работи мултидисциплинарен екип за ранна интервенция на деца с увреждане. Сред задачите на екипа са: да наблюдава развитието на децата с увреждане, да консултира родителите за тяхното отглеждане и да ги насочва към подходящи медицински, образователни и социални услуги в общността. Създаването на ресурсни центрове може да се реализира и чрез коопериране на няколко близки общини.
- Да се насърчават инициативи за развитието на устойчива мрежа от алтернативни социални услуги за деца и семейства в риск.

- Да се развиват приоритетно услуги за деца, които създават форми, близки до семейната среда.
- Да се мобилизират и мотивират местните общности за действия в подкрепа на деинституционализацията.
- Добра практика е провеждането на информационни кампании в общините, свързани с превенция на детското изоставяне, възможности за приемни семейства, настаняване при близки и роднини, осиновяване и други форми на социални услуги за деца и подкрепа на родители.
- Да се извършват периодични оценки на въздействието на социалните услуги върху децата.
- Да се планират и разкриват социални услуги за деца в общността на регионален принцип, както и да се разработват планове за областни социални услуги.

### ***10. Независими местни обществени посредници, като форма на местния граждански контрол в общините***

Омбудсманът на Република България намира за нецелесъобразно стихийното избиране на местни обществени посредници без ясна обща визия за същността и призиванието на един естествен медиатор между общините и гражданите. Така се рискува да бъде бламирана самата идея и ролята на омбудсмана като независима обществена институция - застъпник за правата на хората.

Омбудсманът препоръчва на общинските съвети при избиране на местни обществени посредници и при приемане на правилата за тяхната дейност да бъдат гарантирани преди всичко принципите на независимост и безпристрастност, които са в основата на всяка институция от омбудсмански тип.

Личността, която се избира за омбудсман следва да притежава граждански кураж, компетентност и обществен авторитет, като предпоставки за пълноценен граждански контрол, влияние при формиране на обществената политика, а при необходимост и обоснована критика срещу местната администрация.

В правилника, с който се урежда дейността на местния обществен посредник, трябва да бъде гарантирана във възможно най-висока степен неговата независимост от общинските органи, чиято дейност той е призван да проверява по повод оплакванията на гражданите.

За да бъде гарантирана тази независимост, следва да се премахне и неговата финансова, а оттам и фактическа зависимост от общинските власти. Един от възможните подходи е разходите във връзка с дейността на местния обществен посредник да се осигуряват като отделно целево перо в бюджета на общините (подобно на уредбата на читалищата).

Наред с това, местният обществен посредник трябва да има гарантирана, съгласно правилника за дейността му, възможност да подбира и назначава минимално необходимия административен и експертен екип; документацията му трябва да бъде неприкосновена.

Задължително е в устройствения правилник за създаването на тази местна институция да бъде въведено задължение за общинските органи да предоставят изискваната от посредника по повод на жалби и сигнали на граждани информация и документи.

Взаимодействието с местните обществени посредници е приоритет в дейността на националния омбудсман. Трябва да се подчертае, че те не са в неговата административна система и йерархия, но издигането на ролята и авторитета на институцията на местно ниво изисква непосредствено взаимодействие с местните посредници. Стремешт е към съчетаване на усилията за постигане на общата цел – защита на правата на гражданите.

Това взаимодействие на омбудсмана с местните обществени посредници ще изостри гражданския контрол върху работата на местната власт. Съдействието на националния омбудсман ще насърчи волята на местните посредници да отговорят своевременно, честно и смело на въпросите и оплакванията на хората. Така ще се увеличи и куража на самите граждани да поставят открито своите недоволства от дейността на администрациите, а също и от организациите, предоставящи обществени услуги.

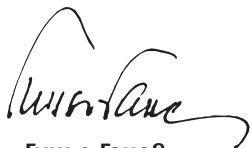


\* \* \*

Разбира се, че и тези актуализирани и разширени препоръки на омбудсмана не са изчерпателни. Творческата инициатива на гражданите и техният непосредствен контрол, заедно с порасналото им самочувствие ще продължи за умножава каталога от изисквания към местните власти.

Още веднъж трябва да се подчертае волята на омбудсмана да упражнява и занаят активен контрол, от името на гражданите, върху процеса на децентрализация на управлението. Защото този процес, а и цялостната регионална политика е пряко свързан с прилагането на принципите на добро управление, които са предпоставка за зачитане на правата на гражданите. Идеите, констатациите и препоръките, които са залегнали в този документ ще бъдат, както и досега отправната точка за оценките, които омбудсманът прави на дейността на местните органи на властта, когато се застъпва за правата на гражданите и свързаните с тях интереси на местните общности.

**Юни 2009 г.**



**Гиньо Ганев**

**Омбудсман на Република България**

Този документ е изготвен на основание чл. 19 от Закона за омбудсмана и чл. 31 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана. Той се изпраща на всички кметове и общински съвети, на областните управители, на Националното сдружение на общините и регионалните асоциации на общините, на централни органи на властта, като Народното събрание, Министерският съвет, Министерството на държавната администрация и административната реформа, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, както и на организации на гражданското общество, които имат пряко отношение към проблемите на местното самоуправление.

## БЕЛЕЖКИ



A series of horizontal dotted lines for writing notes, spanning the width of the page.



## БЕЛЕЖКИ

A series of horizontal dotted lines for writing notes, spanning the width of the page.

## БЕЛЕЖКИ



A series of horizontal dotted lines for writing notes, spanning the width of the page.



## БЕЛЕЖКИ

A series of horizontal dotted lines for writing notes.

## БЕЛЕЖКИ



A series of horizontal dotted lines for writing notes, spanning the width of the page.



## БЕЛЕЖКИ

A series of horizontal dotted lines for writing notes, spanning the width of the page.



Тази книга е отпечатана на 100% рециклирана хартия **Dalum Cyclus Offset**.



Licens nr.: DK/11/1



Тези препоръки се публикуват в рамките на проект „Прилагане на принципите на добро управление в местната власт“, с подкрепата на Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз



Европейски съюз



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората



ОПАК. Експерти в действие



София 1000, ул. „Джордж Вашингтон“ № 22  
тел. (02) 8106955, 9809510 | факс: (02) 8106963

[priemna@ombudsman.bg](mailto:priemna@ombudsman.bg)

[www.ombudsman.bg](http://www.ombudsman.bg)