

ИНОВАЦИИ И ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ НА МЕСТНО НИВО

Д-р Мария Нейкова
Бургаски свободен университет

INNOVATION AND GOOD GOVERNANCE AT LOCAL LEVEL

Maria Neykova, PhD
Burgas Free University

***Abstract:** This paper reviews the relation between the principles of good governance and the civil society. It highlights the necessity of improvement the transparency and accountability of local governments; the establishment of administration facing the people which provides quality and efficient services.*

***Keywords:** local self-government, democracy, transparency, accountability, completion.*

Провеждането на териториални политики в страните членки на Европейския съюз, изисква все повече ангажирането на органите на местно самоуправление при използването на принципите на добро управление и участието на гражданското общество. Те подпомагат демокрацията и върховенството на закона в държавите-членки и се отнасят до всички нива на управлението – глобално, европейско, национално, регионално и местно.

Децентрализацията в управлението може да постигне своята цел само чрез прилагането на **принципите на доброто управление**. Съвременното разбиране за добро управление е управление, насочено към създаване и осъществяване на ефективни публични политики във всяка област на живота.

Доброто управление изисква висок административен капацитет – отговорна, ефективна и ефикасна публична администрация.

Доброто управление е пряко обвързано със **структурите на гражданското общество**.

Доброто управление не е само въпрос на морал в управлението, както се е мислело в древността и средновековието, нито се свежда само до гарантиране на човешките права, както вярват мнозина, нито се изчерпва с елементите на демокрацията, както идеологизира съвременният рационализъм. За доброто управление не може да се говори единствено и само в нормативните източници. Доброто управление трябва да се търси преди всичко в контекста на жизнената връзка със структурите на гражданското общество, тъй като не става дума за нищо друго, освен за ефективно и ефикасно решаване на проблемите на точно на това общество. Доброто управление не е дело само на управляващите, а на обществото, включващо водещата роля на управляващите. Подобряване на прозрачността и отчетността на местната власт и капацитета за граждански контрол върху общините са основна част от принципите на доброто управление. Те подпомагат демокрацията и върховенството на закона.

Изграждането на административен капацитет, който да провежда добро управление е важен елемент от процеса на децентрализация. Те са определени от Комисия-

та на европейските общности в издадената Бяла книга¹² като: „Управление за устойчиво развитие на човека“ доброто управление се определя като „... прозрачно, отговорно, ефикасно. То поощрява върховенството на закона и равния достъп до правосъдие в неговите рамки и представлява важно условие за постигане на устойчиво развитие.“ Всеки един от тях играе важна роля за повишаване на демократичността в управлението.

Принципите на добро управление са:

- откритост – стремеж към увеличаване на прозрачност и отвореност при вземане на управленски решения. Необходимо е да се използват достъпни и разбираеми за широката общественост изразни средства. Това е от съществена важност за подобряване на общественото доверие в институциите;
- отговорност – правилата за законодателния и изпълнителния процес трябва да бъдат напълно ясни. Всяка институция трябва да поема отговорността за това, което върши в Европа. Има необходимост и от повече яснота и отговорност и от страна на държавите-членки и всички, работещи по развитието и прилагането на политиките на ЕС на всички нива. Вземащите решения в правителството, в администрацията на различните нива на управление, в частния сектор и в гражданските организации са отговорни за своите решения и действия пред обществото и пред институциите;
- ефективност – политиките трябва да бъдат ефективни и навременни и да отговарят на потребностите въз основа на ясно поставени цели, оценки на бъдещето въздействие и опита от миналото, ако има такъв. Постигането на ефективност зависи от степента на децентрализация на обществените услуги и контрол осъществяван пряко от гражданите, потребители на тези услуги;
- активно участие (ангажираност) – за осигуряване на качество, релевантност и ефективност в политиките е необходимо изграждане на активно гражданско общество и участие на това общество по цялата политическа верига – от концептуализирането до прилагането. По-активното участие ще повишава доверието в крайния резултат и в институциите, прилагащи политиките;
- завършеност (консистентност) – политиките и действията трябва да бъдат последователни и лесно разбираеми. Постигането на последователност изисква ръководни политически качества и поемане на отговорност от страна на местните и регионални власти.

Приложението на тези принципи допринася за укрепване принципите на пропорционалността (proportionality) и на субсидиарността (subsidiarity) в ЕС.

Развитието на процеса на децентрализация и демокрация на държавното устройство се базира на спазването и прилагането на определена система от основополагащи принципи, които могат да се обособят в две групи: **общи и специфични:**

- общите принципи са онези водещи елементи на системата, които гарантират стабилност на демократичността на политическия процес и стоят в основата на демократичността на самата държава, както и на самата местна власт;
- специфичните принципи са онези основополагащи идеи за местната власт, имащи отношение към конкретното дефиниране на функциите и задачите на местната власт, както и основните механизми и инструменти, които дефинират самото ѝ формиране и функциониране.

¹² European Governance – A White Paper 2001

Децентрализацията на власт, свежда тази власт непосредствено до хората. Именно в това се изразява субсидиарността – водещ принцип на децентрализацията. Гражданският контрол т.е. този на потребителите на публични блага и услуги е основен елемент на принципа на субсидиарността. Прилагането на принципа на субсидиарността е основен европейски инструмент за регионализация и децентрализация. Децентрализацията води до намаляване на корупционните рискове и повишаване ефективността на управлението.

През 2007 г. Министерският съвет на РБългария одобри Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво на Съвета на Европа и участието на Република България в пилотното ѝ приложение. По този начин Република България се включи в пилотната група страни, наред с Република Италия, Кралство Испания, Кралство Норвегия и Кралство Белгия, които ще разработят свои национални планове за действие за изпълнение целите на Стратегията.

Стратегията за въвеждане на иновации и добро управление си поставя за цел да стимулира съвместни действия от страна на държавното и местното управление, за подобряване на качеството на управление на всички нива, започвайки от нивото, което е най-близо до гражданите и където стабилната и ефективно функционираща демокрация е от съществено значение.

Включените в програмата мерки мобилизират и стимулират действията на национално и местно ниво, така че гражданите да се възползват от доброто демократично местно управление посредством постоянно подобряване на качеството на местните публични услуги, ангажиране на населението в обществения живот и провеждането на политики, съответстващи на законно обосноваваните очаквания на хората. За целта се изисква:

- гражданите да бъдат поставени в центъра на всички демократични институции и процеси;
- общините постоянно да подобряват своето управление, в съответствие с Принципите на добро демократично управление на местно ниво;
- централните органи да създадат и утвърждават институционални предпоставки за подобряване на управлението на общинско ниво, основавайки се на вече съществуващите ангажименти в съответствие с Европейската харта за местно самоуправление.

Изграждането на интегрирана информационно- комуникационна и управленска среда в административните структури е поредната стъпка за модернизиране на администрацията и подобряване качеството на услугите на местно ниво. По този начин ще се:

- повиши качеството на услугите и производителността;
- ограничи на бюрокрацията;
- пести време и пари на ползвателите на услуги;
- гражданският контрол.

За да се подобрят връзките на населението с местната администрация е необходимо да се подобри обслужването на гражданите. Хората трябва да повярват, че публичната власт работи за тях, спазва законите и съблюдава интересите им.

За да има добро управление е необходимо оптимално разпределение на отговорностите по предоставяните услуги между различните нива на управление.

Необходимо е още и оптимизиране на процесите в администрацията, ангажиране на служителите с проблемите на хората. Предвиждането на документите да става от

администраторите, а не гражданите да биват препращани безцелно, от служба в служба.

За да се гарантират перспективите на устойчиво развитие на местно ниво, за да се повиши качеството на живот е необходимо да се инвестират значителни усилия и в работата с младите хора, за да се привлекат към участие в укрепване на местното самоуправление.

Стимулиране на духовното израстване и създаване на благоприятни условия за максимално задоволяване на разностранните интереси на младите хора.

Вниманието на правителството и всички водещи и отговорни институции трябва да са насочени към разширяване на процеса на децентрализация и реално да се пристъпи към ефективно прилагане на принципите за добро управление.

Необходимо е да продължи започналият процес на прехвърляне от страна на министерствата на общините на неизползвани от тях обекти или правото за управление и стопанисване на такива.

Изключително важно е да се разработи концепция за реформа на областното ниво на управление. Тя следва да включва: промени в съществуващото административно-териториално устройство на страната; засилване ролята на областния управител при осъществяване на ролята на държавата по места; възможности за въвеждане на второ ниво на самоуправление; определяне на вида и обхвата на услугите, които могат да бъдат предоставяни от второто ниво на самоуправление; легитимност на ръководните органи – в следствие на избирането или назначаването им.

В същото време е необходимо да се ускорят действията по конкретизиране на правомощията, които да бъдат възложени на кметствата, да се предприемат системни действия за стимулиране участието на гражданите в местното самоуправление.

След повече от 20-годишно прилагане на законите, уреждащи функциите и задачите на местното самоуправление, над 10-годишен опит в определяне и изпълнение на мерки от процеса на децентрализация, на сегашния етап следва да се проведе широка обществена дискусия относно цялостната реформа в държавното управление. Дискусията и реформата следва да се съсредоточат върху дефиниране на управленски решения относно: нивото, на което са констатирани и следва да се решават съответните проблеми; определяне на вида и обхвата на финансови ресурси за провеждане на политики за развитие на регионално и местно ниво; доближаване на административните услуги по-близо до гражданите и бизнеса.

От изключителна важност за доброто управление е да има точна регламентация относно рамката на публично-частните партньорства с ефективни гаранции за интересите на потребителите.

Изводът в тази насока е, че е необходимо да се повиши ефективността на целия публичен сектор и да се разширява сътрудничеството между всички заинтересовани страни като се заложат допълнителни критерии за ефективността при възлагане изпълнението на мерките. Да се улесни достъпа на потенциалните ползватели до по-качествени услуги. Усилията следва да се насочат към извеждането на мерки за повишаване на отговорността, иновативното преустройство в сферата на предоставяне на публични услуги, въз основа на утвърдени добри практики, прилагане принципите на добро управление и повишаване на възможността за гъвкавост и свобода на действие на органите, съчетани с ефективен (граждански) контрол.

За да се направи по-цялостно наблюдение на качеството на предоставяните услуги, трябва да се извърши специално изследване, което най-общо да оцени въздействието на кризата върху двете равнища на публична власт- държава и общини, и последствията от провежданата у нас политика върху предоставянето на публични услуги. Резултатите могат да послужат като корективи в дейността по определяне на

приоритетите и формулиране на предложения за мерки в провежданата политика на местно ниво. Изводите и предложенията от едно такова изследване могат да послужат на правителството да преоцени и преосмисли цялостната си политика в тази сфера. Резултатите следва да се обсъдят публично и на тази основа да се предприемат действия за допълнение и изменение на мерки към отделните приоритети, съобразно финансовите възможности на централната и местна власти.

Необходима е и спешна промяна в нормативната уредба в т.ч Закона за местно самоуправление и местната администрация, Закона за общинския бюджет, Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, с оглед участие на гражданите при формиране на политики на местно и национално ниво.

Литература

1. Аналитичен доклад „Извършване на преглед на възможностите за децентрализация на правомощия и функции към местната власт” 2003г.
2. Решение №671 от 24 септември 2003г. „За приемане на актуализирана Стратегия за модернизиране на държавната администрация от присъединяване към интегриране, 2003-2006 г., и на актуализиран План за изпълнение на стратегията”
3. Regional and Local Government in the European Union. The Committee of the Regions. 2006.
4. Аналитичен доклад „Проучване практиката на страни членки на ЕС с функциониращи две нива на местно самоуправление”. 2007г.
5. Георгиев, Л., „Децентрализацията – разбирана и правена”
6. Джилджов, А., Сагата „Децентрализация” на регионално ниво.
7. Нейкова, М., „Прилагането на принципът на субсидиарността- основен инструмент за регионализация и децентрализация”.