

3. Функции, субекти, инструменти и критерии за оценка: опит за класификация

Досегашният опит от дейността на обществените посредници от типа на омбудсмана дава основания за обобщаването на основните характеристики на тези граждански институции по следния начин.

• Функции

Типологията на възникналите в рамките на различни проекти на неправителствения сектор посреднически практики се определя както от характера на техните функции, така и от тематичната специализация в конкретната им дейност. Най-общо посредническата функция може да се опише като "триъгълно взаимоотношение" по веригата клиент/гражданин - посредник/омбудсман - местни власти/общинска администрация. На основата на опита от последните 5-6 години могат да се изведат няколко типа взаимоотношения (функции) с участието на местни посредници както следва:

Медиаторска функция

Дейността на местните посредници (омбудсмани) до голяма степен допринесе за първите стъпки към институционализиране на диалога между гражданското общество от една страна и местната власт и общинската администрация – от друга, което се осъществява под различни форми и използва разнообразни процедури в зависимост от възникналите прецеденти и от местните условия.

Най-разпространената форма на посредничество са случаите, в които местният посредник съдейства на гражданите при формулиране на жалбата или сигнала до общинските власти, или при получаване на информация от общинската администрация за резултата от вече изпратения сигнал.

Друга форма на намеса на посредника е въздействието върху общинската администрация най-често с оглед ускоряване решаването на гаден проблем. Този вид посредничество се доближава до лобирането, особено когато частният казус съвпада с обществен интерес и изисква съответна реформа във функционирането и в процедурите на административната дейност в рамките на общината. Все още обаче не може да се говори за регламентиране и утвърждаване на лобистки структури по места, при положение че липсва национална традиция на лобизъм и по отношение на централните органи на властта.

Функция на гражданския контрол

Спецификата на тази функция, за разлика от посредническата, се състои в оказване на съдействие на общинската администрация за рационализиране и

прозрачност на нейната дейност, което в максимална степен да съответства на интересите на гражданското общество. Прякото упражняване на граждански контрол се осъществява с разрешение и в тясно сътрудничество с ръководството на общината и в идеалния случай се вписва в административната реформа, насочена към преодоляване на предпоставките за корупция и бюрократично отношение.

Тази функция може да се упражнява и без сезиране от страна на граждани за проблеми в дейността на общината. Във всеки случай нейното осъществяване не е подчинено на отделни казуси на жалбогатели, а по-скоро зависимостта е обратна – сигналите от страна на гражданството насочват гражданския наблюдател или обществения посредник към “сивите зони” на административен произвол или хаос. В този смисъл, функцията на гражданския контрол тясно се доближава до дейността на профилираните неправителствени организации, които защитават интересите на гражданското общество.

Информационно-образователна функция

На много места акцентът в дейността на местните посредници е в предоставянето на информация на гражданите предимно за общинските служби и услугите, които предоставя общината, и изобщо за всякакъв вид обществени услуги, които все по-често излизат от публичната сфера и минават към частни организации. Проблемът идва от относително ниското ниво на информираност на населението както за структурата на общинските услуги, така и за структурата на самата общинска администрация. Това показва не толкова неразвитост на гражданското общество, колкото незнание и неподготвеност на гражданите. Така че, местният омбудсман, наред с основната си функция на защитник на правата на гражданите или механизъм, който създава среда на зачитане на тези права, изпълнява и функцията по предоставяне на информация. В този смисъл той играе ролята на филтър в контактите с администрацията и органите на управление. Тоест гражданите, обръщайки се към него, могат да получат отговор на въпросите си, дори без да влизат в досег със съответния административен орган.

В случая със столичния омбудсман например, самият правилник фиксира задачата на тази институция да работи за повишаване правната култура на гражданите и да ги информира за техните права. Подобни са функциите на Бюрата за граждански консултации на Сдружението за честни избори и граждански права в Разград и други по-малки общини. Подобни функции са залегнали в дейността и на Групите за посредничество, създадени през 1998 г. от Асоциацията на младите юристи. Те дефинират тази функция като “подпомагане на гражданите при осъществяване на правата им и повишаване на правната им култура в областта на административните услуги, извършвани от местните власти.”

Консултантска функция

Тя до голяма степен се слива и допълва информационно-образователната, но е съсредоточена върху жалбите и проблемите на гражданите и поради това обикновено предполага правна култура и познания за дейността на общинската администрация. Категоризирането ѝ като отделна функция, различима от тази на информационно-образователната и посредническата роля на местния омбудсман, е оправдано в случаите, когато не се осъществява контакт с представители на местната власт, а консултирането на гражданите е по-скоро личен, отколкото публичен акт. Практиката показва, че от консултации се нуждаят предимно хора, които не могат да си платят услугата при адвокат или друг експерт.

• Субекти на местното посредничество

В съответствие с различните акценти в дейността на местните омбудсмани се оформят и разнообразни по своята функционална характеристика субекти и фигури на общественото посредничество на местно равнище. Те могат да се обобщят в следните категории:

Наименование	Функция	Обект на дейността
Местен посредник/ омбудсман	Защита на правата на гражданите Посредничество Информационна Консултации	Общинска власт, общинска администрация Подразделенията на държавни институции Частни организации, предоставящи публични услуги
Граждански наблюдател	Граждански контрол	Общинска администрация
Обществени съвети	Информационно-образователна	Местната общественост Общинската власт

Както общо за антикорупционните инициативи на *Коалиция 2000*, така и конкретно за местните омбудсмани, функционирали в редица български общини, е характерно такова дефиниране на техните функции, което най-пълно се доближава до традиционната дейност на местния омбудсман в Европа. В рамките на местното посредничество има наченки и на колективни омбудсмани, при които една структура или цяла неправителствена организация осъществява посреднически функции (например в Стара Загора).

Гражданският наблюдател – Шумен например до голяма степен съсредоточава дейността си до мониторинг на общинската администрация, допринасяйки за диагностиката на “сивите зони” на корупционен риск в тази структура и чрез предложенията си за рационализиране и по-голяма прозрачност

на администрацията подпомага нейното реформиране. С груги думи, ефектът от тази дейност е опосреден и се изразява в намаляване на корупционния натиск от страна на общинската администрация като цяло и на отделни корумпирани служители в нея.

Обществените антикорупционни съвети имат по-различна функция и обхват, тъй като включват представители както на неправителствени организации, така и на местната власт и бизнеса. Като опит за институционализиране на диалога местни власти – граждани те носят в себе си определена посредническа функция, но главният резултат от тяхната дейност е информационно-образователен. В рамките на тези съвети обществеността на съответната община е информирана за целите на антикорупционните проекти, а представителите на местните органи на властта декларират ангажмента си по отношение на мерките за ограничаване на корупцията в публичния сектор. Затова и решенията и документите, които се приемат, обикновено не визират конкретни граждански жалби и сигнали.

- **Инструменти и форми на инициативите за противодействие на корупцията и за установяване на местни омбудсман**

“Гореща телефонна линия”

В редица градове в рамките на инициативите за обществен посредник (омбудсман) бяха обявени горещи телефонни линии за сигнали и оплаквания на граждани. Антикорупционните обществени съвети извършваха значителна дейност по събирането на информация за корупция, с което оказваха съдействие на правозащитните и правоприлагащите органи, чиято официална информация за корупция не винаги съответства на действителните измерения на проблема. Бяха експериментирани различни форми и средства за създаване на канали за подаване на жалби и събиране на данни от граждани, пострадали от корупция, считани за сравнително достоверен източник за оценяване на ежедневната корупция. “Горещи телефонни линии” за сигнали за корупция от граждани и организации, както и специални пощенски кутии, бяха открити във Велико Търново, Варна, Враца, Плевен, Пловдив, Пазарджик, Смолян и др.

“През м. април-май 2000 г. “горещата телефонна линия” на Независимата екологична и социална инспекция – Варна получи 55 сигнала за корупция. 13 от тях са анонимни. Останалите 42 бяха изпратени на районния прокурор, който в специално писмо отговори, че в 14 от случаите е наредена прокурорска проверка, а останалите би следвало да потърсят адвокатска консултация за защита на правата си.”

(Из доклада на Независимата екологична и социална инспекция – Варна)

Работата по приемане на сигнали за корупция при гарантиране на анонимността - като една от новите антикорупционни практики – предстои да бъде преценена и регламентирана. Възникват редица проблеми като например

“недобронамерените” сигнали, които няма как да се квалифицират освен като клевети.

В много малко случаи обаче тези линии се превръщат в активна връзка между гражданите и посредниците. Не е преодолена бариерата на недоверието, а антикорупционните “горещи линии” не могат да съперничат на телефоните на доверието например. Причините са свързани с недоверие на гражданите във възможността от предотвратяване и санкциониране на корупционните практики, липсата на достатъчно доверие спрямо обществения посредник, отсъствието на съответна традиция и т.н.

Приемни

По-успешна форма на комуникация между посредници и граждани е разкриването на приемни, където контактът е личен и съществува по-голяма вероятност за установяване на взаимно доверие. Успешен в това отношение е опитът на приемните във Велико Търново, Стара Загора, София и групи общини в страната.

Социологически проучвания

Важната роля на социологическите проучвания и, разбира се, запознаването на обществеността с резултатите от тях, беше потвърдена в хода на изпълнението на местните антикорупционни инициативи. Анкети на тема корупция-антикорупция бяха организирани от местните партньори на *Коалиция 2000* във Варна, Смолян и общините Чепеларе, Баните, Неделино, в Хасково и Враца, Бургас, Пловдив, Плевен, Велико Търново, Свищов, Силистра.

Бяха проведени два вида социологически анкети – сред представители на различни обществени групи, например младежи, журналисти, юристи, бизнесмени и т.н. и отделно – сред самите общински служители. Така например проучването, осъществено по проект и от екип на сдружение Черноморска правна общност – Бургас през май 1999 г., обхваща един от утвърдените професионални елити: анкетиран са 90 юристи от почти всички юридически професии – съдии, адвокати, прокурори, юрисконсулти, научни работници и студенти по право. Основната цел на анкетата е проучване на разбирането на юристите за корупцията, сферите, където се среща тя, и факторите, които я предизвикват.

Публични дискусии, обучителни семинари, информационни дни³

Редица неправителствени организации провеждат публични дискусии, за да поставят в дневния ред на местната общественост проблема за необходимостта от по-голяма прозрачност на местните власти. В тези дискусии, наред с представители на третия сектор, участват кметове,

³ За повече информация: www.anticorruption.bg/ombudsman.

областни управители, общински съветници, ръководители на местните клонове на държавни институции, журналисти и общественици. Значителният медиен и обществен отзвук от подобни изяви допълнително ангажира местните власти с каузата на антикорупцията и закрилата на правата на гражданите, дава тласък за развиването на гражданско-публичния дебат по широк кръг проблеми.

С акцент върху образователния компонент са провеждани обучителни семинари, чиято целева група са представители както на неправителствени организации, така и на местните власти и медиите.

Информационните дни обикновено съчетават комплекс от изяви с медийна ориентация, включително пресконференции, открити дискусии, предавания по местните електронни медии, публикации в печата и др. Такива прояви бяха организирани във Велико Търново, Варна, Пловдив, Смолян, Ловеч, Троян, Кърджали, Гоце Делчев, Батак и други градове в страната. Характерно за тях е широкото участие на граждани, представители на администрацията и съдебната власт, медии, действащи и бивши местни посредници, на неправителствени организации, работещи по проблемите на човешките права и по антикорупционни проекти.

• **Критерии за оценка на дейността на местните омбудсмени**

Количествените критерии за оценка на дейността на местните омбудсмени – брой на постъпилите жалби, както и на случаите, по които са осъществени посреднически действия – са особено важни и показателни поради обстоятелството, че самата институция все още не е достатъчно популярна, а информацията за нейната дейност – недостатъчна. Освен това, увеличаването на броя на жалбите и сигналите на граждани свидетелства за засилване на доверието към конкретния обществен посредник, а в по-общ план и за преодоляването на песимистичните нагласи сред обществеността, според които оцетеният гражданин няма шансове при спорове с държавата и общината.

Критериите за успешността на медиаторската дейност на местния посредник са свързани с отговора на въпроса, доколко се изпълняват разнообразните функции, с които той е натоварен. Тъй като основна част от “клиентите” на омбудсмана обикновено търсят консултиране по административни и правни въпроси, ролята му в тези случаи се ограничава до предоставяне на компетентен съвет и правна консултация на жалбоподателите.

В случаи, свързани с нарушения на административна процедура (например пропуснати срокове за отговор или за извършване на административна услуга), местният посредник събира информация от двете страни по жалбата –

общинската администрация и гражданина – за да изясни съответния казус. След като се увери, че е налице лошо администриране, омбудсманът сезира ръководството на съответната структура или общинското ръководство за съществуването на подобен проблем. Както свидетелства опитът в някои общини, голяма част от спорните въпроси се решават успешно от местния посредник посредством медиация и установяване на личен контакт (във Велико Търново например това се случва по 90% от отправените жалби). Най-трудни за решаване са жалбите, в които се отправят обвинения към общински служители в корупция и злоупотреба с власт, но и в тези случаи омбудсманът би следвало да посредничи като насочва жалбоподателите към съответните компетентни органи.

В процеса на работа по решаването на индивидуални жалби общественият посредник установява слабите звена в общинската администрация и другите местни институции, където съществува завишен корупционен риск. Това му позволява да формулира конкретни предложения за отстраняване на системни проблеми в дейността на администрацията, както и за преодоляване на пречките пред прозрачността, отчетността, експедитивността и коректността спрямо гражданите. С други думи, практиката на обществения посредник е една отлична възможност за по-прозрачна администрация, по-информирано гражданско общество, по-отптитимизирани и ефективни административни практики и процедури. Формулирането на подобни конкретни оценки и препоръки представлява едно второ равнище в дейността на омбудсмана, на което той се превръща в активен участник в усилията по реформиране на българската администрация в съответствие със съвременните изисквания за прозрачност и отчетност.