

ПОЗИЦИЯ НА

ЧЛЕНОВЕ УПРАВИТЕЛНИЯ СЪВЕТ НА БТПП, РЕГИОНАЛНИТЕ ТЪРГОВСКО-ПРОМИШЛЕНИ ПАЛАТИ И ЧЛЕНОВЕТЕ НА СЪВЕТА НА БРАНШОВИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ ПРИ БТПП ПО ПРОБЛЕМА

ПРЕОДОЛЕНИ ЛИ СА БЮРОКРАЦИЯТА И КОРУПЦИЯТА В РАБОТАТА НА БЪЛГАРСКАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Бюрократията (от фр. Bureaucratie), отъждествявана като система, при която държавните служители изпълняват задълженията си с прекомерно формализиране, усложняване и затрудняване, е пряко свързана с въпросите за:

- ефективност и ефикасност на административното обслужване;
- откритост и законност на управлението и ограничаване на корупцията.

В НАСТОЯЩИЯ МОМЕНТ ПРЕД БЪЛГАРИЯ В ОБЛАСТТА НА РАБОТАТА НА БЪЛГАРСКАТА АДМИНИСТРАЦИЯ СТОЯТ СЛЕДНИТЕ ВАЖНИ ПРОБЛЕМИ, ЧИЕТО РЕШАВАНЕ НЕ ТЪРПИ ОТЛАГАНЕ:

1. Цялостно въвеждане на европейските стандарти в административното обслужване, които ще се прилагат не само по отношение на българските лица, но и спрямо гражданите и фирмите от другите европейски страни, във връзка с предстоящо приемане на нашата страна в Европейския съюз.
2. Лошото качеството на административното обслужване.
3. Неспазването на нормативно разписаните срокове за административно обслужване.
4. Липсата на прозрачност в работата на държавната и общинската администрация.
5. Липсата на мотивация на работещите в администрацията за добро административно обслужване на гражданите и юридическите лица.
6. Наличието на множество лицензионни и разрешителни режими, които създават реални пречки пред бизнеса за достъп до определени пазари.
7. Липсата на воля в законодателния орган за цялостно въвеждане на принципа на "мълчаливото съгласие" в работата на администрацията.
8. Липсата на връзка между множеството съществуващи публични регистри.
9. Недостатъчната конкретност, липсата на актуализация, както и забавеният темп при изпълнение на:
 - Стратегията за модернизиране на държавната администрация;
 - Националната стратегия за противодействие с корупцията.
10. Липса на бързина на съдебните процедури и необходимост от подобряване на качеството на съдебните актове.
11. Съществуването на тежки бюрократични процедури, както и на възможности за субективна преценка от страна на служители в администрацията при тяхната работа, които са благоприятна среда за възникването и развитието на корупционни практики.
12. Неефективното на този етап противодействие на съществуващата корупция в администрацията.

I. ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА Б Ю Р О К Р А Ц И Я Т А, ВЪВ ВРЪЗКА С ПОСОЧЕНИТЕ ПО-ГОРЕ ПРОБЛЕМИ, ПРЕДЛАГАМЕ ДА БЪДАТ РЕАЛИЗИРАНИ СЛЕДНИТЕ БЪРЗИ МЕРКИ, НАСОЧЕНИ КЪМ:

1. Намаляване на централната администрация. Реална децентрализация на общинската администрация.

Мотиви:

Необходимост от решаване на обществените проблеми по места на хоризонтално, а не на вертикално ниво.

Конкретни мерки:

- делегиране от централната власт на местно (областно и общинско) ниво на ангажменти и отговорности;
- реална фискалната децентрализация;
- децентрализация на услугите;
- създаване на условие за управление на средства от европейски фондове с активното участие на неправителствени организации.

Нормативна основа:

Конституцията на България, Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), Закона за административното обслужване на физически и юридически лица (ЗАОФЮЛ), специалните данъчни закони.

Ангажирани институции:

Народно събрание, Министерски съвет, Министерство на държавната администрация, Министерство на финансите, общинските съвети.

2. Създаване на единни и свързани помежду си централизирани информационни системи (търговски, съдебни, митнически, данъчни и др. регистри, имотен регистър, кадастър).

Мотиви:

- освобождаване на физическите и юридически лица от задължението да доказват пред администрацията факти от тези системи;
- ограничаване на престъпността, корупцията, данъчните и митнически нарушения, поради възможността администрацията да прави служебни насрещни проверки по различните регистри;
- постигане на бързина в обслужването на гражданите и юридическите лица.

Конкретни мерки:

- изваждане на търговския регистър от съдилищата;
- приемане на промени в действащите закони, които да регламентират изискването за свързаност между съществуващите публични регистри и преноса на информация между тях;
- да се осигурят финансови средства и да се реализира технически връзката между регистри.

Нормативна основа:

Промени в Закона за съдебната власт, Закона за митниците, Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, Закона за кадастъра и имотния регистър.

Ангажирани институции:

Народно събрание, Министерство на правосъдието, Министерство на финансите, Национална агенция по приходите, Агенция „Митници“, Агенция по кадастъра, Агенция по вписванията.

3. Стриктно спазване на установените срокове за извършване на административни услуги по подадените искания за издаване на удостоверителни, разрешителни и други документи, както и спазването на сроковете за отговор на подадени до администрацията жалби, сигнали, запитвания.

Мотиви:

- Постигането на бързина в обслужването на гражданите и юридическите лица;
- Стимулиране на гражданския оборот;
- Създаване на условия за привличане на чуждестранни инвеститори.

Конкретни мерки:

- Въвеждане обслужването на „едно гише“;
- Упражняване на контрол върху административните служители за неотговаряне в срок;

- Имуществена и дисциплинарна отговорност на административните служители за несвоевременно изпълнение на техните задължения;
- Въвеждане на механизъм за обратна връзка с потребителите на административни услуги чрез анализиране на резултатите от получените коментари, похвали и жалби;
- Отмяна на приемното време за административно обслужване, както и на междучасовите почивки в рамките на работното време;
- Регламентиране в новия Административно процесуален кодекс на обща презумпция за мълчаливото съгласие, а както и изричното й формулиране в специалните закони.

Нормативна основа:

Промени в ЗМСМА, Закон за администрацията (ЗА), ЗАОФЮЛ, Закона за държавния служител, промени в специалните закони, регламентиращи административни процедури.

Ангажирани институции:

Всички държавни ведомства и общински администрации.

4. Предоставянето на качествено обслужване от страна на администрацията и прекратяване на практиката за нетърсене на отговорност на служителите в администрацията за неточно изпълнени, или за изцяло или частично неизпълнени задължения.

Мотиви:

- Установяване на единни стандарти за обслужване на всяка администрация по места (пример за липса на такива единни стандарти е различният режим на митническо третиране на преминаващите контейнери през Пристанище-Варна и през Кулата).
- Подобряване на качеството на административните услуги.
- Премахване на чувството за безнаказаност у служителите, които некачествено изпълняват своите служебни задължения.

Конкретни мерки:

- Стриктно спазване на изискванията за назначаване на държавни служители само с конкурс;
- Създаване и популяризиране на стандарти за обслужване (на централно и местно ниво) за установяване на единни процедури и бланки на документи; публикуване на имената и данните за контакт с лицата, извършващи административни услуги;
- Изготвяне на годишните атестационни оценки на административните служители, предоставящи административни услуги, като се преценява и задължението им за своевременно предоставяне на извършваните от тях услуги;
- Определяне на заплатите на държавните служители само въз основа на ежегодното атестиране;
- Въвеждане на механизъм за обратна връзка с потребителите на административни услуги, чрез анализиране на резултатите от получените коментари, похвали и жалби;
- Въвеждане на задължение за ръководителите на ведомства и обособени звена за стриктно търсене на имуществена и дисциплинарна отговорност на виновните служители;
- Въвеждане на имуществени санкции за ведомствата – плащани от техния бюджет, чиито служители не са изпълнили свои задължения по обслужване на гражданите и юридическите лица.
- Популяризиране на оплакванията на гражданите, както и на планираните мерки за отстраняване на допуснати нарушения в работата;
- Периодично отчитане пред обществото на постигнатите резултати от нововъведените мерки.

Нормативна основа:

Промени в ЗМСМА, Закон за администрацията (ЗА), ЗАОФЮЛ, Закона за държавния служител, Закона за предложенията, сигналите, жалбите и молбите, промени в специалните закони, регламентиращи административни процедури.

Ангажирани институции:

Всички държавни ведомства и общински администрации.

5. Приоритетно въвеждане на обслужването на граждани и юридически лица по електронен път чрез Интернет – за информационни справки, едностранна и/или двустранна комуникация, предоставяне на административни услуги (вкл. електронна обработка на документи), чрез използване на електронен подпис, вкл. и в процедурата по обществени поръчки.

Мотиви:

- Постигане на бързина;
- Намаляване на разходите на гражданите и юридическите лица;
- Улеснено съгласуване и пренос на информация между отделните ведомства при решаването на въпрос, поставен от потребител на административна услуга;
- Реализиране на процеса по изграждане на електронно правителство, което е стратегическа цел на правителството.

Конкретни мерки:

- Отчет и отговорност за неизпълнение от отделните ведомства на задължението им по ПМС № 153/05.07.2004 год. да приемат подадените до тях и да издават поисканите от тях документи с универсален електронен подпис;
- Поетапно (съобразено с финансовите и техническите ресурси) обхващане на всички държавните органи със задължението да приемат и издават документи в електронна форма;
- Мерки за намаляване на цената за получаване на универсален електронен подпис (сега цената е около 120 лв., докато в Австрия, напр. цената е 20 евро);
- Въвеждането на задължението, скрепено с конкретни срокове, за въвеждане на системата за електронен обмен на данни чрез използването на универсален електронен подпис в общинските администрации.

Нормативна основа:

Промени в устройствените закони и правилници, в ЗМСМА, в Закона за електронния документ и електронния подпис, ПМС № 153 от 05.07.2004 г.

Ангажирани институции:

Народно събрание, Министерски съвет, Министерство на държавната администрация, общинските съвети.

6. Рязко подобряване на работата в съдебната система.

Мотиви:

- преодоляване забавянето на делата и по-точно необоснованото отлагане във времето на съдебните заседания за повече от месец;
- несвоевременното произнасяне на решения и присъди.

Конкретни мерки:

- назначаването на достатъчен брой съдии и технически персонал и осигуряването на материални условия за работа - съдебни зали;
- съществуващите инструктивни срокове да бъдат трансформирани в преклузивни;
- въвеждане и реализиране на отговорности – дисциплинарна и имуществена, за неоправданото забавяне на делата;
- ускорено въвеждане на условията да се правят справки по електронен път в правораздаването (по подобие на Върховния административен съд);
- поетапно създаване и разширяване на възможността в правораздаването да се подават и получават документи по електронен път с електронен подпис;
- включване в списъка на вещи лица към съда само въз основа на конкурс;

- бързо приемане на подзаконовите нормативни актове за прилагане на Закона за частните съдебни изпълнители, с оглед възможността за изпълнение на този закон.

Нормативна основа:

Промени в Закона за съдебната власт (ЗСВ), в Гражданско-процесуалния кодекс, Наказателно-процесуалния кодекс, в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.

Ангажирани институции:

Народно събрание, Министерски съвет, Министерство на правосъдието, Висшия съдебен съвет.

7. Облекчаване на регулаторните режими.

Мотиви:

- премахване на пречките пред фирмите за осъществяване на бизнес дейност – достъп на по-голям кръг фирми до определени пазари;
- намаляване на разходите за започване на бизнес (като се изключи плащането на такси за издаването на разрешения и лицензи);
- либерализация на пазара и повишаване на конкуренцията между фирмите и техните продукти.

Конкретни мерки:

- спазване на изискванията на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност при въвеждането на нови регулативни режими (предварителна оценка за необходимостта, както и на оценка за тяхното въздействие – финансова и организационна);
- спазване на чл. 2а от Закона за нормативните актове (задължително уведомяване на лицата, за които възникват задължения или ограничения по силата на нов нормативен акт поне един месец преди неговото приемане);
- ограничаване на броя на лицензионните и разрешителни режими и превръщането на някои от тях в регистрационни;
- предоставяне на по-леките (регистрационни режими) на браншовите организации, въз основа на регламентирани критерии за представителност – във връзка с това приемане на Закон за браншовите организации, в който да се нормират и критерии за представителност;
- отмяна на ненужните регистрационни режими;
- опростяване на процедурите на регулаторните режими, чрез освобождаване на стопанските субекти от задължението да представят документи и установяват факти, регистрирани по-рано от държавната администрация – извършване на служебни административни проверки на данни за заявителя;
- преустановяване на нормативната практика за създаване на т.н. публично-правни сдружения за възлагане на държавни функции, които не са от съществена важност за обществото.

Нормативна основа:

Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност, специалните закони, регламентиращи регулаторни режими.

Ангажирани институции:

Народното събрание, Министерски съвет, Министерство на държавната администрация, всички държавни и общински органи.

8. Промени в Закона за обществените поръчки (ЗОП).

Мотиви:

- необходимост от предотвратяване на възлагането на обществени поръчки на кандидати, за които има данни за нелоялно изпълнение на предишни възложени поръчки;

- Повишаване на прозрачността и намаляване на бюрокрацията в процедурата по възлагане на обществени поръчки.

Конкретни мерки:

- Въвеждане на електронно обслужване в процедурата по обществени поръчки;
- Централизиране на процедурите за обществени поръчки в един държавен орган и съкращаване по министерства на звената за възлагане на обществени поръчки;
- Нормативно ограничаване на участието на подизпълнители до 20 % от стойността на обществените поръчки;
- Нормативно изключване на възможността за промяна на цената на обществената поръчка с повече от 10 % след сключването на договора за изпълнение;
- Регламентиране на достъп и до решенията на възложителя, а не само до протоколите на комисиите по оценка на офертите, тъй като предмет на обжалване не е протоколът на комисията, а решението на възложителя;
- Регламентиране на възможност за обжалване на решение на възложителя в частта на определените от него лица, които ще бъдат поканени за участие в договарянето при процедура по договаряне;
- Регламентиране на срок за съставянето на комисия по чл. 93 от ЗОП;
- Регламентирана конкретизация на вида на доставките и услугите, за които се прилага процедура на договаряне с обявление и без обявление по чл.82, т.т. 2 и 3 от ЗОП;
- Нормиране на по-широк кръг от данни, които да съдържа регистърът за обществени поръчки с факти за кандидатите и техните оферти, които не са класирани; решенията на комисиите и тяхното обжалване, качеството на изпълнените услуги и доставки на спечелилия конкурса, вкл. и данни за евентуално начислени неустойки и вреди;
- Регламентация за изключване от кръга на кандидатите фирми, за които в регистъра на обществените поръчки има вписвания за неоялно изпълнение на предишни възложени поръчки;
- Задължителност на списъка на консултантите и външните експерти, привлечени за работа в комисиите – по този начин ще се изключи възможността за манипулиране на решенията на комисиите;
- Регламентация за задължително включване в списъка на консултантите и външните експерти на представители на браншовите организации, които да предоставят становища за търговската репутация на кандидатите и за минималната часова браншова ставка.
- Нормиране на срок за комисиите за приемане на решенията им;
- Санкция за възложители, които забавят връщането на дадената от кандидатите гаранция;
- Регламентиране на гаранция от възложителите, че същите разполагат с необходимите финансови средства – на практика в немалко случаи се оказва, че възложителите не разполагат с ресурси за заплащане на изпълнението;
- Право на браншовите организации да участват с техни представители при изготвяне на критериите и правилата за квалификацията на изпълнителите;
- Нормирано задължително участие на браншовите организации в комисиите по оценка на предложенията в процедурите по обществени поръчки;

Нормативна основа:

Закон за обществените поръчки.

Ангажирани институции:

Народното събрание.

9. Усъвършенстване на режима на концесиите.

Мотиви:

- Повишаване на гаранциите за състезателност и транспарентност.

Конкретни мерки:

Във връзка с текстовете на обсъждания нов проект на Закон за концесиите, предлагаме:

- Да отпадне възможността за предоставянето на концесия за строителство и услуги (освен за монополна дейност), както и за случаите на чл. 15, ал. 1 от законопроекта (по отношение на частна държавна и частна общинска собственост, както и собственост на публично правни организации и техни обединения), поради неконституционосъобразност (чл. 17, ал. 2 от Конституцията). Това следва да се урежда само в ЗОП.
- Регламентиране в чл. 8 от ЗК на точни критерии с оглед предотвратяване на условията за произвол при определяне на случаите, когато концесионерът се освобождава от вноски. Не е достатъчно условието да се касае за строителство и да е налице заплащане от концедента само на част от разходите (до 50%) по управлението и поддържане. Освен това чл. 8 противоречи на чл. 7, в който е предвидено, че не е допустимо цялостно освобождаване от такси;
- Включване в обхвата на закона и монополната държавна дейност по чл. 18 от Конституцията, за която по сега действащия Закон за концесиите е предвиден концесионен режим;
- Да се заличи чл. 67 от законопроекта. Считаме за правно недопустимо концесионните права да бъдат прехвърляни в полза на трети лица по какъвто и да е начин, пък макар и със съгласието на концедента. Не може да се избегне съмнението, че това е било планирано от самото начало и да се бламира цялостната процедура по избор на концесионера.
- Оптимизиране на процедурата състезателен диалог, чрез отпадане на възможността: а) предварително обявените условия на концесията да бъдат подменяне след водените разговори ; б) да се предоставя концесия, когато не могат да бъдат определени правните и технически рамки на същата.
- Навсякъде в чл. 49 от законопроекта понятието „изпращане” да се замени с „обнародване”. Известни са случаи, когато обнародването се извършва седмици след депозирането, което не дава на всички потенциални участници да се подготвят за процедурата, а само на тези, които по неофициален начин са се информирали за намерението за откриване на концесионна процедура.

Нормативна основа:

Закон за концесиите.

Ангажирани институции:

Народно събрание.

10. Въвеждане на практика за публични годишни отчети на Правителството за извършеното в насоката за подобряване на административното обслужване.

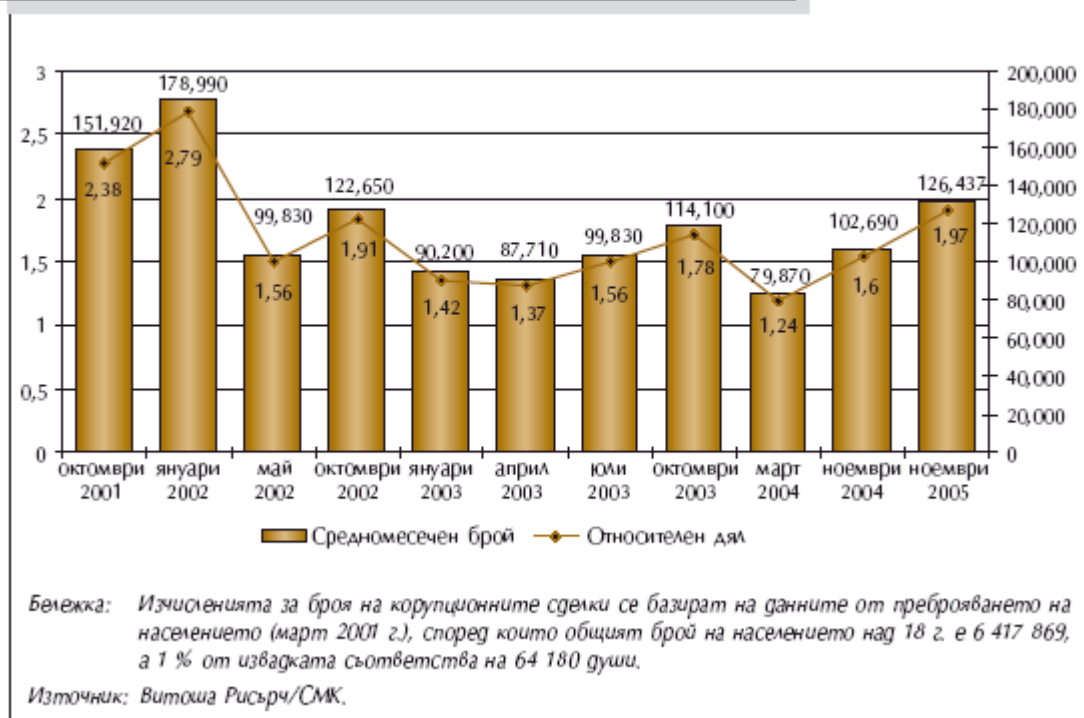
II. КОРУПЦИЯ

СТАТИСТИЧЕСКИТЕ ДАННИ, СВЪРЗАНИ С КОРУПЦИЯТА СА ИЗКЛЮЧИТЕЛНО ОБЕЗПОКОИТЕЛНИ:

- България продължава да е оценявана с висок индекс на съществуващи системни корупционни проблеми (индекс 4.1 по данни на международната антикорупционна организация „Трансперънси Интернешънъл”);
- отчетлива е тенденцията към нарастване на стойността на извършените корупционни сделки (част от най-скъпите “платени” обществени услуги надхвърля сумата от 5000 лв.; при всеки шест от десет обществени поръчки неофициалната сума за спечелването им е била над 1000 лв.);
- над ¾ от стопанските ръководители считат, че в най-висока степен е корупцията в сферите обществени поръчки, приватизация, регулативни

- режими, непотизма (назначаване на роднини и приятели на ръководни служби);
- най-силен корупционен натиск върху стопанските субекти оказват като цяло общинските служители, служителите в съдебната система, митничарите;
 - броят на наказателните дела за корупционни престъпления е много нисък, както в сравнение с общия брой наказателни дела, приключени от съдилищата, така и в сравнение с резултатите от проучванията на реалния брой корупционни сделки (средномесечният брой корупционни сделки през 2003 год. е около 100 000, а броят на осъдените за подкуп и престъпления за този период е 75; за първата половина на 2004 год. това съотношение е 80-90 000 към 71); упражняваната наказателна политика е главно по отношение на по-маловажните случаи на корупция, докато тежките случаи с висока степен на засягане на обществения интерес остават ненаказани (за периода 2002-2004 г. само по 7 дела за подкуп съдът е наложил наказание лишаване от свобода за повече от три години, а само в един от тези случаи наказанието надхвърля 10 години).
 - През 2005 г. обаче случаите на оказан натиск от страна на служители и реално осъществяваните корупционни сделки се връщат към по-високите средни стойности, характерни за по-ранния период 1999-2001 г. Регистрирано е повишаване на участието на граждани в корупционни сделки с близо 50 хиляди случая месечно в сравнение с март 2004 г. Средномесечният им брой в края на 2005 г. се доближава до 130 000.

ГРАФИКА 1. СРЕДНОМЕСЕЧЕН БРОЙ И ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ НА ОСЪЩЕСТВЕНИТЕ КОРУПЦИОННИ СДЕЛКИ



(Данните са взети от изследването „Антикорупционните реформи в България“, изд. на Коалиция 2000: <http://www.anticorruption.bg/>).

ПРИЕМАНЕТО И РЕАЛИЗИРАНЕТО НА МЕРКИТЕ, ПОСОЧЕНИ ПО-ГОРЕ В Т. I ЩЕ ИМА ПРЯКО И НЕПОСРЕДСТВЕНО ВЛИЯНИЕ ЗА СИЛНО ОГРАНИЧАВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА.

За особено значима и пряко въздействаща срещу корупцията считаме работата, насочена към:

1. Създаване на единни и свързани помежду си централизирани информационни системи (търговски, съдебни, митнически, данъчни и др. регистри, имотен регистър, кадастър).
2. Въвеждане обслужването на „едно гише“.
3. Нормиране като обща на презумпцията за мълчаливо съгласие.
4. Приоритетно въвеждане на обслужването на граждани и юридически лица по електронен път, вкл. и в процедурата по обществени поръчки .
5. Бързина и качество на работата в съдебната система.
6. Ограничаване на обхвата и облекчаване на регулаторните режими.
7. Прозрачност на процедурите за възлагане на обществени поръчки и концесии и отговорност за нарушенията.

С реализирането на предложенията ще бъдат елиминирани основните причини за порождаване и разпространение на корупцията:

- лошата администрация (maladministration);
- административния произвол;
- липсата на контрол;
- неефективната и несвоевременна отговорност и наказуемост.

ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕДЛОЖЕНИТЕ МЕРКИ ПРИ СПАЗВАНЕ НА ПРИНЦИПИТЕ НА ПРОЗРАЧНОСТ И ЗАКОННОСТ, КАКТО И НА ПАРТНЬОРСТВО С ПРЕДСТАВИТЕЛНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ НА ПРЕДПРИЕМАЧЕСТВОТО ЩЕ ИМА ЕДНОЗНАЧЕН РЕЗУЛТАТ – СБЛИЖАВАНЕ С ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТАНДАРТИ ЗА ДОБРО АДМИНИСТРАТИВНО ПОВЕДЕНИЕ И ДОСТОЙНО МЯСТО НА СТРАНАТА НИ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ.