

**ОЦЕНКА НА
УЯЗВИМОСТИТЕ КЪМ
КОРУПЦИЯ НА
ОБЩИНСКО НИВО В
БЪЛГАРИЯ:
ИЗСЛЕДВАНЕ НА ДЕСЕТ
БЪЛГАРСКИ ОБЩИНИ**

ЮЛИ 2022

Оценка на уязвимостите към корупция на общинско ниво в България:
Изследване на десет български общини.

Copyright © 2022 Международен републикански институт. Всички права запазени.

Декларация за разрешение: Никаква част от тази публикация не може да бъде възпроизведена под каквато и да е форма или чрез каквито и да било средства, електронни или механични, включително фотокопиране, запис или чрез каквато и да е система за съхранение и извличане на информация без писменото разрешение на Международния републикански институт.

Исканията за разрешение следва да включват следната информация:

- Заглавието на документа, за който се иска разрешение за копиране на материал.
- Описание на материала, за който се иска разрешение за копиране.
- Целта, за която ще се използва копираният материал и начинът, по който ще бъде използван.
- Вашето име, длъжност, име на фирма или организация, телефонен номер, номер на факс, имейл адрес и адрес за кореспонденция.

Моля изпратете искането за разрешение на вниманието на:

Department of External Affairs
International Republican Institute
1225 Eye Street NW, Suite 800
Washington, DC 20005
info@iri.org

СЪДЪРЖАНИЕ

Увод	1
Благоевград	11
Бургас	15
Кърджали	19
Перник	23
Разград	28
Русе	33
София	37
Стара Загора	42
Велико Търново	47
Враца	51

Увод

Цели и структура на доклада

Настоящият доклад представя констатациите от Оценката на уязвимостите към корупция (VCA), проведена от Международния републикански институт в десет български общини в периода октомври 2021 – март 2022 година.

Докладът не прави оценка на действителното ниво на корупция в десетте общини или страната като цяло. Той представя анализ на някои от най-непосредствените уязвимости към корупция, които могат да бъдат извлечени от изразените позиции и опита на интервюираните местни заинтересовани страни, сред които политически лидери, администратори, членове на общински съвети, журналисти, представители на НПО и ангажирани граждани. Като документира тези уязвимости и посочва потенциалните техни решения по структуриран и достъпен начин, докладът прави ценен принос към водения във всяка от общините разговор за корупцията и се очаква да допринесе за разработването на общински планове и стратегии за борба с корупцията.

Уводната глава на доклада представя програмата и методологията за оценка на уязвимостите към корупция (VCA), прави преглед на основните политико-икономически фактори, определящи превенцията на корупцията на национално и общинско ниво в България и предлага обобщение на ключовите констатации от десетте общински проучвания. Следващите глави разглеждат по-задълбочено ситуацията във всяка една от общините, обективирайки направените констатации чрез формулиране на основните предизвикателства, представяне на местните силни и слаби страни и отправяне на препоръки за преодоляване на слабостите.

Програмата на IRI за оценка по методологията VCA в България

Международният републикански институт (IRI) е надпартийна организация с нестопанска цел и седалище във Вашингтон, САЩ. IRI работи с партньори от гражданското общество и с правителствата по целия свят за укрепване на демократичните практики и овластяване на демократичните лидери, включително чрез укрепване на системите за отчетност, които ограничават възможностите за корупция.

България постигна значителен напредък в своето демократично и икономическо развитие след започналата през 1990 г. преход от тоталитарен комунистически режим към демокрация. Темпът на реформи отбеляза видимо ускоряване в навечерието на присъединяването

на страната към Европейския съюз през 2007 г., преди да последва тенденция на забавяне.

Възприятията за корупция в България са сред най-високите в Европа и в страната витаят постоянни опасения за наличието на тайни договори между политическите и икономическите елити в подкрепа на частни интереси. Международният републикански институт (IRI) отдавна присъства активно в България.

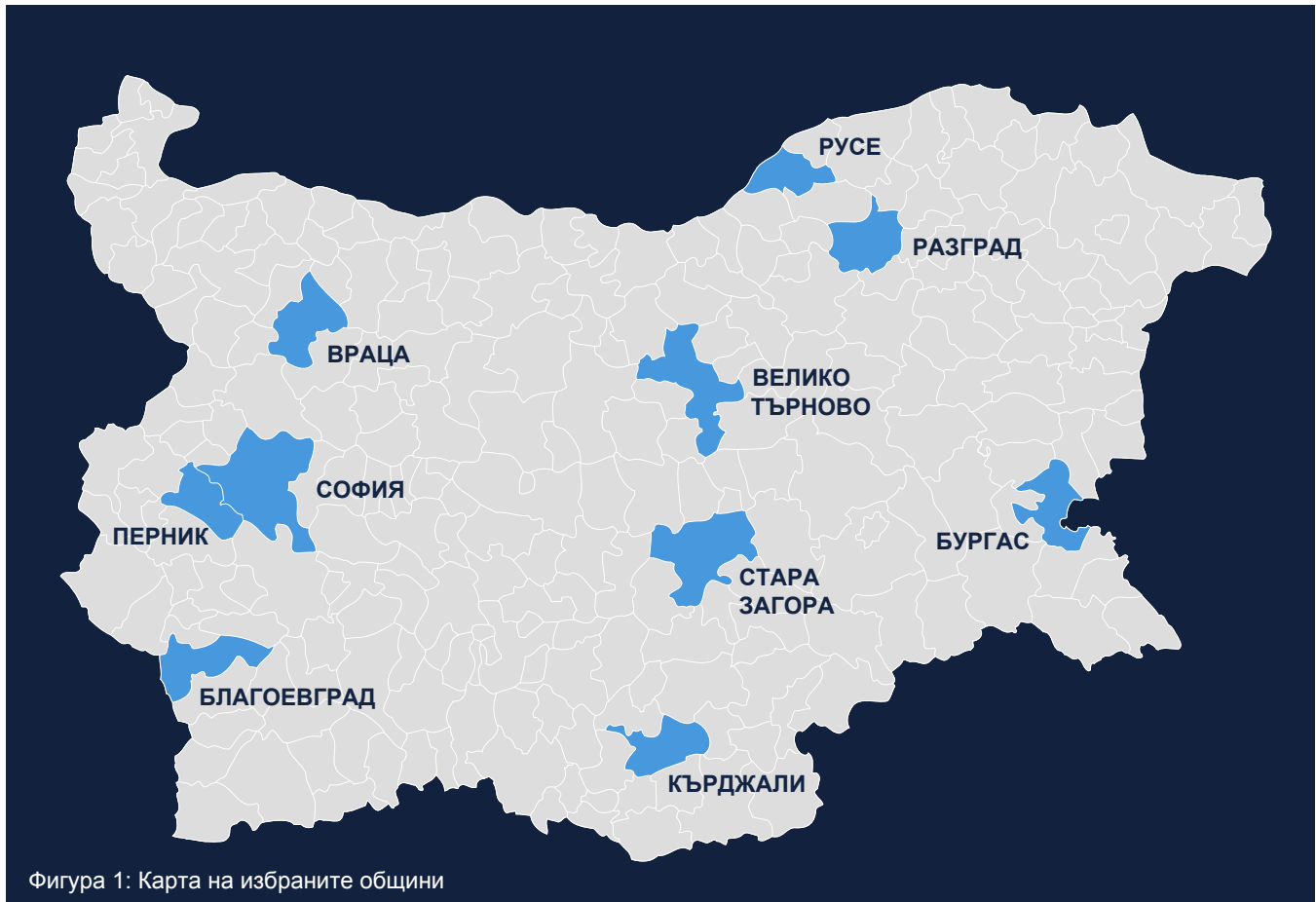
Още в началото на 90-те години на миналия век институтът започна работа по програми, включващи дейности по укрепване на политическите партии, засилване на участието на младежи и жени в политическия процес и проучване на общественото мнение. През 2005 г. IRI приключи програмната си дейност в страната, но все по-широкото признание за наличие на проблеми с корупцията в България стана причина през 2021 г. институтът да възобнови програмната си работа, този път с фокус върху противодействието на корупцията на общинско ниво.

Настоящата програма на IRI има за цел да предостави по-детайлно разбиране за това къде се крият определени уязвимости към корупция, както и да изгради консенсус между лидерите от правителствения и неправителствения сектор относно признаването на тези уязвимости. Програмата съчетава изготвянето на доклади за оценка по метода VCA с проучване на общественото мнение и срещи с обществеността на общинско ниво в опит да помогне исканията на гражданите за прозрачност и почтеност по-лесно да стигнат до вниманието на местните лидери на изборни длъжности. IRI ще продължи да подкрепя дейността на сформираните на общинско ниво работни групи, включващи водещи представители на местното управление, самоуправление и неправителствения сектор, за справяне с предизвикателствата, констатирани в докладите за оценка.

Методологията VCA

С подкрепата на Националния фонд за демокрация на САЩ IRI разработи методология за Оценка на уязвимостите към корупция (VCA), чрез която да подпомогне местните власти при идентифициране на рисковете от корупционни практики като начин за подобряване на прозрачността и отчетността на общинско ниво.

Първа стъпка съгласно методологията VCA е да се определи наличието на политическа воля и да се посочи ориентировъчен фокус на оценката. За тази цел IRI извършва качествен анализ, чрез който отчита как се разпределят властта и ресурсите, как управляващите гледат на съществуващата политическа система и как възприемат нейните ограничения, предизвикателства и възможности.



На следващ етап се предлага подкрепа на усилията за борба с корупцията чрез партньорство с местни заинтересовани страни в рамките на работна група, съставена от представители както на местната власт, така и на гражданското общество. Накрая IRI провежда полуструктурирани интервюта с държавни служители и други заинтересовани страни като лидери на гражданското общество и общността, след което изготвя доклад за оценката, включващ констатации и препоръки, който се представя на работната група за обратна информация. Чрез оценката по тази методология IRI идентифицира свързани с корупцията рискове и пропуски в управленските процеси и подкрепя местната власт в нейния отговор на тези предизвикателства.

В България IRI проведе оценка по методологията VCA в десет общини. Подредени по азбучен ред, те са както следва: Благоевград, Бургас, Велико Търново, Враца, Кърджали, Перник, Разград, Русе, София и Стара Загора. Изборът на местата за провеждане на оценката отразява разнообразието на българските общини по отношение на брой на населението, политически предпочитания, икономически профил, географско местоположение, етнически състав и документирани по-рано рискове от корупция.

Групата изследвани общини включва големи градове и малки градове, преобладаващо градски и преобладаващо селски райони, общини, зависими от селското стопанство, индустрията или услугите, както и райони с над средната за страната концентрация на етнически малцинства.

Първият етап на проведената от IRI оценка в България включваше изготвяне на политико-икономически анализ, с който предварително да бъдат идентифицирани тенденциите в процеса на реформи, както и възможностите и потенциалните пречки пред бъдещото им развитие. Анализът обхваща тенденции и фактори както на национално ниво, така и на общинско ниво.

Вторият етап на оценката по методологията VCA се състоеше от провеждане полуструктурирани интервюта с ключови събеседници във всяка от десетте общини. Бяха анкетирани общо 115 души, от които 64 жени. Сред интервюираните, които бяха избрани така, че да се постигне представителен разрез на обществения живот в съответната община, бяха заместник-кметове, висши служители от общинската администрация, членове на общински съвети и членове на гражданското общество,

ОБЩИНА	ОБЩИНСКИ ВЛАСТИ				ГРАЖДАНСКО ОБЩЕСТВО				ОБЩО
	1.1 Екип на кмета	1.2 Админи- страция	1.3 Съвет	1.4 Други	2.1 НПО	2.2 Медии	2.3 Бизнес	2.4 Други	
Благоевград	1	1	2		2	1	1	3	11
Бургас	1	3	4		4	2	1		15
Кърджали	1	1	3		3	1			9
Перник	1	2	3		3	1	1		11
Разград	1		3		5	1	1		11
Русе	1	1	2		4	1		1	10
София	1	1	4		7	1	1		15
Стара Загора	1	1	1	1	5		1		10
Велико Търново	1	2	3		4	1	1		12
Враца	1	1	3		4	1	1		11
Общо	10	13	28	1	41	10	8	4	115

сред които представители на неправителствени организации, представители на бизнес асоциации, на академичната общност, журналисти, членове на неформални групи, граждански активисти и активни граждани.¹ Разпределението по категории и общини е представено в таблицата по-горе.

Интервютата бяха проведени дистанционно чрез платформата Zoom (поради съществуващите ограничения за пътуване и рисковете, свързани с COVID-19) в периода между 25 октомври 2021 г. и 16 февруари 2022 г. от смесен екип, включващ местни, международни и базирани в САЩ експерти и служители на IRI. Деветдесет от тях протекоха на български език с подкрепа от местен преводач за членовете на международния екип, а 25 интервюта се проведеха на английски език.²

Преди всяко интервю потенциалните респонденти бяха запознати с програмата и нейната методология. Протоколът за интервюто, използван в процеса на оценка, беше изготвен въз основа на сходни оценки по методологията VCA, проведени от IRI в други държави.

В рамките на встъплението към всяко интервю бяха давани пояснения какъв вид информация се търси и се представяха членовете на екипа на IRI, целта на провежданата оценка и ползите, които окончателният доклад би донесъл на съответната община. На всички интервюирани беше предложена анонимност, а споделените от тях мнения бяха синтезирани по начин, който не позволява обратното им проследяване до респондентите. Въпросите бяха фокусирани върху пет междусекторни теми – прозрачност, интегритет, гражданско участие, обществени възприятия и препоръки от участниците, като наред с това бяха задавани и конкретни допълващи или насочващи въпроси, съобразени с различните категории интервюирани.³

Политико-икономически анализ

1. Превенция на корупцията на национално ниво

България, като демократично общество и държава членка на ЕС, формално се придържа към правилата и институциите, характерни за обществата от отворен тип.

¹ В някои случаи интервюираните са хора с опит както в НПО, така и като членове на общински съвети. В рамките на докладите за VCA тези случаи са причислени към категорията общински съветници.

² Като цяло екипът успя лесно да преведе понятия и термини от английски на български език и обратно. Един често използван български термин, който обаче е труден за превод на американски английски, е думата "сигнал", която се превежда директно като "signal". В България това се отнася за предупреждения, жалби и други по-незначителни сигнали, които гражданите подават до държавни органи и други институции (съществуват родствени термини в ежедневието на други европейски страни, напр. "incidencia" на испански). Екипът на IRI използва директния превод през целия процес на VCA, както и в някои случаи в настоящия доклад. Въпреки това, за да отчете някои разлики в конотацията и употребата на думата на английски и български език, IRI използва "alert" или "report", когато е необходимо за по-голяма яснота.

³ Заслужава да се отбележи, че отговорите на интервюираните са субективни интерпретации или спомени за минал опит и следователно са повлияни от множество различни пристрастия. Това беше смекчено чрез триангулация между различни респонденти и сверяване на фактологични твърдения с публично достъпна информация. Предварителни версии на всеки общински доклад за оценка по методологията VCA бяха представени на работните групи, включващи различни заинтересовани страни от съответните общини, които извършиха проверка на съответствието с действителността на интерпретацията на фактите от екипа на IRI. Обратната информация, получена от този род валидиране, беше използвана с цел да се гарантира, че окончателният текст е правилен от емпирична гледна точка, че отговаря на схващанията и опита на местната общност и ще послужи като полезен трамплин за реформаторски насочени разговори.

Въпреки това експертите по въпросите на управлението считат, че в България е налице политическа система, при която коалиции и групи с особени интереси се конкурират в опит да използват властта в разрез със законодателството и регулациите с цел извличане на лична изгода (под формата на парични плащания, услуги, политическа подкрепа и пр.).⁴ Това намира отражение в глобалните проучвания на корупцията, в които България редовно се оценява като най-корумпираната страна в Европа. За 2021 г. индексът на България за възприемане на корупцията, поддържан от международната организация „Прозрачност без граници“ (Transparency International), е 44/100, което нарежда страната на 69-о място в света.⁵ В проучването на Световната банка „Показатели за световното управление“ по индикатора „Контрол на корупцията“⁶ страната е поставена в 50.48-ия процентил.⁷

Настоящите проблеми с корупцията в страната се коренят отчасти в нейната посткомунистическа траектория на развитие. България претърпя значителни икономически, политически и социални сътресения през 90-те години на миналия век. Прибързаният процес на либерализация и приватизация, в рамките на който елитите завзеха ценни държавни ресурси, остави след себе си антизападни, антинеолиберални настроения. Процесът на присъединяване към ЕС ускори темпа на демократизация и реформи в борбата с корупцията, включително приемането на Механизма за сътрудничество и проверка, впоследствие заменен от Механизма за върховенство на закона, който действаше като инструмент за определяне на условия, с които да се гарантира спазване на европейските стандарти.⁸ След 2007 г. обаче инерцията за реформи постепенно отслабна, като статистическите данни показват не само забавяне, но дори и известно връщане към практики от миналото.⁹

Серия от правителства, които встъпваха в длъжност с ярки антикорупционни програми, скоро ставаха обект на обвинения в неправомерни действия. Разразилите се в страната корупционни скандали привлякоха медийно внимание през последните няколко години и завършиха с вълна от протести през 2020 година. През 2021 г. корупцията беше изведена като въпрос от приоритетно значение в рамките на безпрецедентната серия от три поредни парламентарни избора, проведени само за една година.

В публикувания от организацията „Прозрачност без граници“ доклад „Глобален барометър на корупцията: Европейски съюз, 2021 г.“¹⁰ 90 процента от българските респонденти изразяват мнение, че корупцията в управлението е голям проблем (при 62 процента средно за ЕС). Пак според тях процентът на даване на подкупи е вторият най-висок в ЕС, а по използване на секс като подкуп страната е най-високо в класацията. В същото време едва 17 процента смятат, че правителството взема предвид мнението на гражданите (при 30 процента средно за ЕС). Шестдесет и осем процента смятат, че правителството се контролира от частни интереси (вторият най-висок процент в ЕС), а 65 процента се страхуват от репресивни мерки за изобличаване на корупционни прояви (при средно 45 процента за ЕС).¹⁰ В изследването на общественото мнение, проведено от Международния републикански институт през февруари 2022 г., процентът на респондентите, които съобщават, че корупцията в тяхната страна е много или донякъде сериозен проблем, варира от 81 до 100 процента.¹¹ Въпреки това възприемането за корупцията като национален проблем е до голяма степен прието като социална норма, а подкупите често се възприемат като „форма на комуникация“ между частни граждани и държавни служители. Както твърдят местни експерти: „Преобладаващото убеждение е, че подкупите вършат работа, когато човек трябва да

⁴ Александър Стоянов, Руслан Стефанов и Боряна Велчева, 2014 г., „Българските антикорупционни реформи: изгубено десетилетие?“, Работен документ 42 на Европейския изследователски център за антикорупция и държавен (ERCAS), вж. на <https://www.againstcorruption.eu/publications/bulgarian-anti-corruption-reforms-lost-decade/>.

⁵ „Прозрачност без граници“, 2021 г., „Индекс за възприемане на корупцията, 2020 г.“, вж. на интернет страница <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/bgr>; Индексът за възприемане на корупцията подрежда страните по света въз основа на това, колко корумпирани се възприемат техните публични сектори. Резултатите са дадени по скала от 0 до 100, където 0 означава силно корумпирани, а 100 – чисти от корупция.

⁶ Индикаторът „Контрол на корупцията“ улавя възприемането за степента, в която публичната власт бива упражнявана за лична изгода, включително формите на дребна и едра корупция и „завземането“ на държавата от елити и частни интереси. Процентилните класации показват процента на страните по света, които имат резултат под този на дадена държава.

⁷ Световната банка, 2022 г., „Показатели за световното управление“, вж. на интернет страница <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>.

⁸ Руслан Стефанов и Стефан Карабоев, 2016 г., „Подобряване на управлението в България: оценка на въздействието на условията на ЕС, свързани с политиката и финансовата помощ“, Център за изследване на демокрацията, вж. на <https://www.againstcorruption.eu/publications/improving-governance-in-bulgaria-evaluating-the-impact-of-eu-conditionality-through-policy-and-financial-assistance/>.

⁹ Любомир Тодораков, 2010 г., „Диагностика на корупцията в България“, Работен документ 3 на ERCAS, вж. на <https://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2012/09/WP-3-Diagnosis-of-Corruption-in-Bulgaria-new.pdf>.

¹⁰ „Прозрачност без граници“, 2022 г., „Глобален барометър на корупцията: Европейски съюз“, вж. на интернет страница <https://www.transparency.org/en/gcb/eu/european-union-2021>.

¹¹ Международен републикански институт, 2022, „Изследване на общественото мнение: жители на България“ <https://www.iri.org/resources/public-opinion-survey-of-residents-of-bulgaria/>

¹² Александър Стоянов, Руслан Стефанов и Боряна Велчева, 2014 г., „Българските антикорупционни реформи: изгубено десетилетие?“, Работен документ 42 на Европейския изследователски център ERCAS, вж. на <https://www.againstcorruption.eu/publications/bulgarian-anti-corruption-reforms-lost-decade/>; Диана Трайкова и сътр., 2017 г., „Възприемането за корупция и предприемачески намерения в преходен контекст – случаят със селските райони на България“, Вестник за развитие на предприемачеството, бр. 22, стр. 3, вж. на интернет страница <https://www.econstor.eu/handle/10419/176546>.

получи разрешение, да повлияе на съдилищата, да разреши проблеми с полицията или да получи средства по програма за подкрепа.¹²

Корупцията и свързаните с нея престъпления са регламентирани в Наказателния кодекс на България и Единния каталог на корупционните престъпления. В действащото законодателство обаче липсва яснота по някои от тези престъпления, то страда от тревожни пропуски по въпроси като клиентелизъм, непотизъм и корупционно заобикаляне на обществените поръчки и изрично забранява анонимността за подателите на сигнали.¹³ С приетия през 2018 г. Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество беше създадена нова Комисия за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно имущество. В съответствие с разпоредбите на закона лицата, заемащи изборни и назначаеми висши публични длъжности, подават пред Националната комисия годишни декларации за своите доходи, движимо и недвижимо имущество, като са изброени видовете материални и нематериални облаги и лични взаимоотношения, които представляват конфликт на интереси. Под въпрос обаче остава ефективността на законодателството. От една страна, законът дава твърде ограничителна дефиниция на понятието „свързани лица“, която не включва приятели и съдружници, а от друга страна, се фокусира върху упражняването на власт в лична изгода, изключвайки съображения за непреки ползи.¹⁴ Въпреки новия закон и високата степен на обществен интерес, през последните години се наблюдава пренебрежимо малък брой издадени присъди за конфликт на интереси и корупция. Вместо това е налице модел на условни присъди за лишаване от свобода, оправдателни присъди, необяснимо забавяне и липса на официално докладване относно хода на делата.¹⁵ Българското гражданско общество, което получава значителна подкрепа от Съединените щати и други международни донори, е в челните редици на борбата с корупцията. Възможностите му обаче са ограничени. Въпреки конституционно гарантираната защита на свободата на изразяване и свободата на медиите журналистите понякога са изправени пред заплахи или натиск от собственици на медии, като наред с това е налице загриженост относно непрозрачността на медийното финансиране.¹⁶

Организациите на гражданското общество (ОГО) не са считани за важен партньор на публичната администрация и затова често опитите им за застъпничество и лобиране остават без отговор от страна на правителството. В свое проучване от 2016 г. организацията „Прозрачност без граници“ характеризира нивото на представителство на гражданските интереси в България като „тревожно ниско“.¹⁷ Пренебрежителното отношение на правителството към НПО се дължи отчасти на крайно ниското ниво на гражданско образование – гражданите не са свикнали да имат думата при формирането на политики и вземането на решения, а в много случаи не са наясно какви канали биха могли да използват за изразяване на своето мнение. Групите на гражданското общество често се сблъскват с открита враждебност от страна на политиките, правени са и многократни опити за делегитимизация на народните протести срещу корупцията като платени и организирани от опозиционни сили или от изразители на икономически и чужди интереси, които биха спечелили от дестабилизирането на страната.

2. Превенция на корупцията на общинско ниво

Запазващата се актуалност на проблема с корупцията на национално ниво и все по-настоятелното търсене на отговор от страна на населението задават контекста на усилията за борба с уязвимостите към корупция на общинско ниво, където съществуват опасения, че корупцията спъва предоставянето на държавни услуги, което засяга пряко живота на избирателите и допринася за нарастващото недоверие към публичните институции.

България е разделена на 265 общини – райони, включващи голям брой градове, села и други населени места, управлявани от кмет, избран с мажоритарен вот, и от общински съвет с пропорционално представителство. Кметовете и общинските съветници се избират за четиригодишен мандат. Кметът назначава секретар на общината (най-високопоставения служител в общинската администрация), както и кметове от по-ниско ниво, които отговарят за по-малки населени места или райони в общината. Постигнатият напредък по пътя към политическа и административна децентрализация обаче не е съпроводен от фискална децентрализация, ето защо за по-голяма част от своите разходи общините зависят от трансфери на средства от националното правителство и фондовете на Европейския съюз.

¹³ Европейска комисия, „Доклад за върховенството на закона, 2020 г. - Главата, посветена на състоянието на върховенството на закона в България“, вж. на https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/bg_rol_country_chapter.pdf.

¹⁴ Антикорупционен фонд, 2019 г., „Антикорупционни институции: тенденции и практика“, вж. на Интернет страница <https://acf.bg/en/antikoruptsiionni-institutsii-tendents/>.

¹⁵ Антикорупционен фонд, 2021 г., „Антикорупционни институции: Ескалиращи проблеми“, вж. на https://acf.bg/wp-content/uploads/2021/07/ACF_ENG_Online_Jul15.pdf.

¹⁶ Freedom House, 2022 г., „Свободата в света, 2021 г.: България“, <https://freedomhouse.org/country/bulgaria/freedom-world/2021>.

¹⁷ Прозрачност без граници България, 2016 г., „Каталог на добрите практики в местната система за почтеност“, https://transparency.bg/wp-content/uploads/2016/07/2016_Local_Integrity_system_in_Bulgaria_Catalogue_of_good_practices_EN.pdf.

Общинският съвет и кметът на общината имат почти безконтролно влияние върху общинските дела, стига действията им да остават в рамките на законовите параметри. Те разполагат с правомощия по отношение на собствените си заплати, общинските бюджети и предприятия, възлагането на договори, проверките за почтеност и осъществяването на надзор. Налице е тенденция партийните лидери да концентрират в ръцете си политическа власт, а изразителите на местни бизнес интереси да упражняват значително влияние върху важни въпроси на политиката като териториално планиране, благоустройство и качество на въздуха.

Съгласно последния доклад „Глобален барометър на корупцията – Европейски съюз“ 43 процента от българите смятат всички представители на местната власт за корумпирани (това възприятие е по-слабо, отколкото за националните политици, но по-силно, отколкото за всяка друга институция).¹⁸ В проучването на общественото мнение на общинско ниво на Международния републикански институт, процентът на респондентите, които заявяват, че корупцията в тяхната община е много или в известна степен сериозен проблем, варира от 50 до 100 процента.¹⁹ Стимулите за корупция сред общинските служители включват възможност за обогатяване чрез овладяване на финансови потоци (в частност средства от ЕС), извличане на изгода или получаване на подкупи чрез продажба на общинска собственост, клиентелизъм и непотизъм при възлагане на обществени поръчки, наемане на работа или определяне на такси и даване на разрешителни.²⁰ Широко разпространеното убеждение, че подкупите са ефективен начин за осигуряване на възможности за частния бизнес, също създава стимули за корупция у предлагащата страна.²¹

На общинско ниво се обръща недостатъчно внимание на прозрачността, почтеността и отчетността. Системите за интегритет на общинско ниво се основават на националното законодателство, без да са съобразени с местните нужди, което ги прави неефективни. Така например изискванията по въпроса за конфликт на интереси не предотвратяват конфликтите на интереси на общинско ниво когато общинските съвети одобряват своите бюджети.

Макар че са създадени постоянни комисии с членове от всички представени в общинските съвети политически партии, които да приемат сигнали и жалби за конфликт на интереси и корупция, както и сходни комисии в общинските администрации, тези органи имат правомощия само да сезират повисшестоящия орган и не се използват често поради ограничената им способност за обективност. Българската неправителствена организация „Антикорупционен фонд“ (АКФ) следи наказателните преследвания и разследванията на конфликт на интереси, свързани с високопоставени служители на общинско ниво. В нейния доклад за 2021 г. са документирани 16 дела срещу кметове, от които 13 са завършили с оправдателна и само три с осъдителна присъда. В периода 2018–2020 г. нито една присъда не е довела до лишаване от свобода. Случаите включват бивши кметове на Перник и бивш заместник-кмет на София. Освен това организацията е извършила преглед на 96 жалби за конфликт на интереси срещу местни служители. Сред тях е и бившият кмет на Благоевград. Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно имущество е установила конфликт на интереси само в малка част от случаите.²² Ограниченото въздействие на официалните механизми за борба с корупцията прави прозрачността на управлението и участието на гражданите още по-важни на общинско ниво като средство за противодействие на потенциалните уязвимости към корупция. Българският модел на прозрачност обаче е структуриран изключително от горе надолу. По-голяма част от публикуваната от общините информация е твърде сложна или изисква специализирана експертна подготовка, за да бъде тълкувана.²³ Общинските администрации обикновено не разполагат с достатъчно ресурси и са обект на голямо текучество на персонал, поради което разполагат с ограничен капацитет за осигуряване на прозрачно и отзивчиво публично управление. От страна на гражданското общество, повечето общински НПО са местни сдружения по интереси (спортни клубове, пенсионерски групи и пр.) или доставчици на делегирани социални услуги (детски грижи, услуги за жертви на домашно насилие, образование за лица със специални потребности и пр.) за общината, т. е. неправителствени организации, насочени към

¹⁸ Прозрачност без граници България, 2016 г., „Каталог на добрите практики в местната система за почтеност“, https://transparency.bg/wp-content/uploads/2016/07/2016_Local_Integrity_system_in_Bulgaria_Catalogue_of_good_practices_EN.pdf.

¹⁹ Международен републикански институт, 2022, „Изследване на общественото мнение: жители на България“ <https://www.iri.org/resources/public-opinion-survey-of-residents-of-bulgaria/>

²⁰ Александър Стоянов, Руслан Стефанов и Боряна Велчева, 2014 г., „Българските антикорупционни реформи: изгубено десетилетие?“, Работен документ 42 на ERCAS, вж. на интернет страница <https://www.againstcorruption.eu/publications/bulgarian-anti-corruption-reforms-lost-decade/>.

²¹ Диана Трайкова и сътр., 2017 г., „Възприятая за корупция и предприемачески намерения в преходен контекст – случаят със селските райони на България“, Вестник за развитие на предприемачеството, бр. 22, стр. 3, вж. на <https://www.econstor.eu/handle/10419/176546>.

²² Антикорупционен фонд, 2021 г., „Антикорупционни институции: Ескалиращи проблеми“, вж. на https://acf.bg/wp-content/uploads/2021/07/ACF_ENG_Online_Jul15.pdf.

²³ ОИСР, 2021 г., „Децентрализация и регионализация в България: към балансирано регионално развитие“, вж. на https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/decentralisation-and-regionalisation-in-bulgaria_b5ab8109-en.

²⁴ Делегираните услуги са услуги, които националното правителство възлага на общините да изпълняват от негово име. Те се финансират чрез целеви финансови трансфери, които съставляват значителен дял от общинските бюджети. Обичайно е общините да сключват договори с организации с нестопанска цел за изпълнение на делегираните услуги.

гражданите, почти не съществуват извън столицата. Също толкова трудно се намират независими местни медии. Тъй като повечето от тях разчитат за издръжката си на договори с общината, независимите журналисти и кореспондентите на национални медии са тези, които на практика държат общинските власти подотчетни.

Общи констатации

Оценката по метода VCA на избрани общини в България имаше за цел да анализира специфичните уязвимости, с които се сблъсква всяка община, с което да се подкрепят изпълняваните на местно ниво програми за реформи. В хода на оценката обаче някои въпроси продължаваха упорито да излизат наяве в интервютата с ключови респонденти, от което за екипа стана ясно, че въпреки уникалния контекст във всяка община, повечето от тях са до голяма степен изправени пред сходни предизвикателства. Този раздел представя пет общи за оценяваните общини уязвимости към корупцията, както и общи препоръки за справянето с тях, които могат да послужат като ценна отправна точка за други участници в борбата с корупцията както в България, така и в други страни. По-подробни и персонализирани изложения на предизвикателствата и препоръките за тяхното преодоляване може да бъдат открити в главите, посветени на всяка една от десетте общини.

1. Механизмите за предотвратяване на корупцията се използват рядко

В процеса на работа екипът, натоварен с реализиране на оценката по метода VCA в избраните общини, забеляза интересен парадокс – въпреки че корупцията се разглежда като основен проблем за България и въпреки проучванията, сочещи наличието на убеденост, че много от местните длъжностни лица са корумпирани, в хода на интервютата се появиха сравнително малко доказателства за използването на механизми за превенция на корупцията. Във всички десет общини, обхванати от програмата на IRI, се спазват законите за деклариране на имущество и конфликт на интереси и са налице различни механизми (горещи линии, уебсайтове, ad hoc комисии на общинските съвети), чрез които гражданите могат да съобщават за прояви на корупция. Тези механизми обаче се използват рядко, ако изобщо някога са били използвани, а в някои случаи се оказва, че интервюираните дори не знаят за тяхното съществуване.

Това може да се дължи на няколко възможни причини. Може би просто липсва корупция на общинско ниво, макар това да е в противоречие с данните от проучването, както и с твърденията, споделени с екипа на IRI. Или може би местните заинтересовани страни просто имат висок праг на разбиране за това какво е корупция, или пък е по-вероятно да я забелязват на национално ниво, където случаите рутинно се отразяват от медиите, но не и на общинско ниво.

Възможно е гражданите да не желаят да съобщават за корупция поради опасения за репутацията си, особено в по-малките общини, където всички се познават, или, което е по-тревожно, поради страх от репресии. И накрая, възможно е гражданите да са се отказали от опитите да се справят с корупцията на общинско ниво предвид разочарования изход на разследванията.

Уязвимост. Независимо от причината, неизползването на механизмите за превенция на корупцията е ключова уязвимост, защото може да доведе до празноти в информацията, дефицит на доверие и дори пропуски в правоприлагането. Без наличието на силен възпиращ фактор корумпираните участници са много по-склонни да търсят незаконни средства за постигане на интересите си. Преди всичко обаче, в условия на липса на информация и ниско доверие в управлението, гражданите трябва да се ориентират дали техните лидери управляват почтено, или просто успяват да се справят отлично с това да не бъдат хванати.

Препоръка. IRI препоръчва на общините да засилят комуникационните усилия за информиране на гражданите и публичните служители относно антикорупционните правила и механизми за докладване, разследване и санкциониране на корупционно поведение. Това трябва да включва по-задълбочено отчитане на ефективността на съществуващите мерки за превенция на корупцията – като задължението за деклариране на имущество, правилата за конфликт на интереси и етичните кодекси.

2. Практикува се прозрачност без внимание към достъпността на информацията

Всички общини, обхванати от оценката по метода VCA, са поели ангажимент за прозрачност. Общинските администрации спазват изискванията на националното законодателство за откритост при възлагането на обществени поръчки, назначаването на работа и разпределянето на финансовите средства. В някои случаи кметовете дори са надхвърлили минималните изисквания, принуждавайки екипите си да комуникират по-активно и да изпълняват ежедневните си задължения по по-прозрачен начин.

Повечето общини обаче подхождат към прозрачността от гледна точка на едностранно гарантиране на съответствие. Това означава, че те публикуват информацията, която трябва да оповестяват публично, без непременно да отчитат дали тази информация е достъпна, лесна за разбиране, или отговаря на притесненията на гражданите. Общинските бюджети често се публикуват изцяло, във формат и езикова стилистика, разбираеми само за икономисти и мениджъри от публичния сектор. Макар да е налице прозрачност при възлагането на обществени поръчки, малко последваща информация се публикува относно тяхното изпълнение и спазването от страна на изпълнителя на залегналите в договора стандарти за

качество. Прозрачността е възпрепятствана и от липсата на ясни и последователни срокове за комуникация с гражданите – липсва, например, ясно посочен краен срок за представяне на становища от гражданите при провеждане на обществени консултации, съобщенията за предстоящи срещи се публикуват в последния момент, а резултатите от общинските решения се оповестяват със закъснение, без да се посочва обяснение за това. Цялата система за прозрачност, изглежда, разчита на общинските уебсайтове, които понякога може да бъдат непълни, трудни за навигация и с липсващи ключови функционалности.

Уязвимост. Недостъпната, трудна за разбиране, лошо обяснена обществена информация е уязвимост към корупцията, защото създава видимост за откритост, без да дава възможност на гражданите да търсят отговорност от общинските власти. Възприятията за селективност при представянето на информацията поражда опасения за корупция, които допълнително подкопават доверието в местната власт и обезсърчават гражданското участие. А една непрозрачна система на управление лесно може да бъде овладяна от злонамерени интереси.

Препоръка. IRI препоръчва на общините при организиране на дейностите за обществена информираност да поставят акцент върху достъпността, като анализират информационните нужди на гражданите, като предлагат разяснителни материали по технически въпроси и документи и актуализират своите уебсайтове с оглед улесняване на потребителите. Служители в много от оценяваните общини вече започват работа в тази посока.

3. Неотзивчивостта на администрациите води до използване на неформални канали

Подобно на ангажимента за по-голяма прозрачност, много от кметовете биха искали техните общини да бъдат по-отзивчиви към тревогите на гражданите. Местните длъжностни лица често взаимодействат директно с избирателите – както лично, така и чрез социални медии като Facebook, като наред с това изпробват различни канали за комуникация, чрез които могат да се публикуват запитвания, жалби и сигнали. В някои случаи това е позволило на общините да идентифицират проблеми, пораждащи сериозно безпокойство у гражданите, което от своя страна е довело до предприемането на решителни действия за тяхното разрешаване.

Въпреки че повечето кметове се възприемат най-общо като енергични и достъпни, гражданите не гледат по същия начин на общинските администрации и съвети.

Интервюирани от всички общини споделиха, че намират процедурите на общинските органи за тромави и трудни за проследяване, и признаха, че не знаят как се взимат решенията относно местните политики. Пред екипа по оценката бе изразено недоволство от факта, че някои членове на общински съвети са практически анонимни, че служители от общинските администрации проявяват неотзивчивост и дори пренебрежително отношение, докато в същото време запитвания и жалби на гражданите остават без отговор. Независимо от причината – дали защото гражданите не знаят към кого да се обърнат, когато са изправени пред някакъв проблем, или защото са имали лош опит при използването на официални механизми за комуникация – в много от общините кметът се е превърнал в единствения център на отговорност, като гражданите и представителите на НПО и бизнеса се обръщат към него лично, вместо да следват установените канали.

Уязвимост. Съществува оправдано схващане, че за да свърши работа, човек непременно трябва да се обърне към кмета на общината, следователно използването на неформални канали (като телефонно обаждане или изпращане на текстово съобщение директно на кмета) може да бъде извършено напълно добросъвестно. Обаче този акцент върху директния достъп до кмета подава редица тревожни сигнали. На първо място подобен подход прави местното управление неефективно, тъй като кметът се оказва затрупан с жалби и молби на граждани. Създава се дискриминационна система за отчетност, даваща предимство на тези, които могат да получат достъп, пред други, които не могат. Създава се потенциална възможност корумпирани участници да се насочат към кмета като предполагаемото единствено длъжностно лице с правомощия за вземане на решения. И накрая, общественото внимание се отклонява от членовете на общинския съвет и други публични служители, което намалява шансовете за разкриване на прояви на корупционно поведение. Нещо повече, подобно възприятие може да доведе до порочен кръг, при който балансът на силите между кмет и общински съвет да бъде допълнително изкривен.

Препоръка. IRI препоръчва общините да укрепят и разширят официалните канали за комуникация, и в частност интернет платформите, където молбите и сигналите може да бъдат проследявани, и да засилят подкрепата за избирателите като една от функциите на общинския съвет. Тези усилия трябва да бъдат допълнени от подобряване на обществената информация относно правата на гражданите и начините техният глас да бъде по-ясно чути.

4. Официалните механизми за участие не са в състояние да преодолеят неангажираността на гражданите

Съгласно изискванията на закона общините трябва да се консултират с гражданите по основни въпроси като бюджет, общински инвестиционни планове и други стратегически документи. Някои общини надхвърлят това законово изискване, търсейки взаимодействие с обществеността по по-широк спектър от въпроси, включително по не толкова мащабни решения. Други са приели наредби, регламентации по-детайлно процеса на обществени консултации. Някои са изградили дигитални платформи, които позволяват на гражданите да изразяват мнението си по-лесно и по-често. Всички общини, обхванати от оценката по метода VCA, изразяват желание за по-ефективно ангажиране на гражданите.

Въпреки подобренията в механизмите за участие на обществеността, интервюирани от всичките десет общини и от различни обществени групи дадоха песимистична оценка на гражданската ангажираност. От своя страна общинските лидери са като цяло обезсърчени от ниската посещаемост на обществените дискусии, което може отчасти да се обясни с наследството от комунистическия режим, който активно спираше българите от гражданско участие. В същото време гражданското общество се оплаква от твърде формалистичния характер на консултациите, посещавани предимно от държавни служители, от липсата на възможност гласът на гражданството да бъде чул и от вземането на решения, без да бъдат отчетени мненията на гражданите. Казано накратко, общинските механизми за участие не се възприемат от гражданите като уместни и ангажиращи, нито като резултатни.

Уязвимост. Текущото състояние на общественото участие на общинско ниво възпрепятства разработването и приемането на политики, които да отговарят на нуждите на гражданите, и отслабва способността на гражданството да търси отговорност от своите лидери. В резултат на това е възможно политиките да се чувстват по-малко задължени да обясняват мотивите за своите решения и недоверието на гражданите към техните лидери да нарасне. Този дефицит в отчетността представлява ключова уязвимост към корупция предвид факта, че гражданският мониторинг е крайно необходим коректив на съществуващите ограничения в антикорупционното законодателство. В същото време подобно несъответствие в отчетността създава вакуум, който корумпираните участници лесно могат да запълнят.

Препоръка. IRI препоръчва на общините да разработят правила, регулиращи обществените консултации, така че процедурата, ролите, отговорностите и очакваните резултати да са ясни както за гражданите, така и за длъжностните лица. IRI също така препоръчва на общините да обмислят използването на цифрови инструменти с отворен код за гражданско участие. В настоящия доклад за оценката по метода VCA са представени полезни модели и на двете предложения.

5. Гражданското общество не играе съществена роля в общинската политика

Общините работят ежедневно с местни сдружения и НПО, като сключват с тях договори за извършване на делегирани услуги, като им предлагат малки по размер безвъзмездни средства или възможности за ползване на общински помещения, или като се обръщат към тях за съдействие в опит да разберат по-добре критично важни въпроси. Десетте общини, включени в оценката по метода VCA, взаимодействат в различна степен с НПО. В някои случаи е налице особено добро сътрудничество, независимо дали това означава справяне с общи усилия с определени проблеми на база ad hoc, или съвместно разработване на секторни стратегии чрез текущо дългосрочно взаимодействие. Някои от общините имат също така опит и с мобилизацията на граждани и протести, които оказват влияние върху вземаните политически решения.

В хода на оценката обаче екипът на IRI констатира твърде малко примери за ясно структурирани, приобщаващи, действено ориентирани платформи, чрез които общините и НПО да осъществяват съвместна работа. Взаимодействието на общинската администрация и съвета с гражданското общество е непоследователно, избирателно и разклатено от подозрения за фаворитизъм, клиентелизъм и партийни пристрастия. Усеща се разделение между тези НПО, които са фаворизирани, и останалите, които не са, а в някои случаи това разделение води до коренно различни възгледи относно достъпността и прозрачността на общинските лидери. Освен това, дори когато гражданското общество се ангажира с местната власт, то рядко дава принос към разработването на общински стратегии или допълването на техническите нужди на администрацията. Вместо това НПО са или финансово зависими от общинския бюджет, или към тях се отправят покани да се включат в малки проекти или да съдействат за справяне с някоя локална криза.

Уязвимост. Слабостта на гражданското общество в оценяваните общини може до голяма степен да се дължи на гражданска неангажираност и недоверие към институциите. От своя страна обаче общините също не успяват да полагат грижи и да насърчават гражданското участие, а в определени случаи дори активно са допринесли за отчуждаването на нововъзникнали групи на гражданското общество. Това не изглежда смислено от гледна точка на публичното управление, тъй като пренатоварените и разполагащи с недостатъчно ресурс общини биха могли да имат само полза от работата с външни експерти. Наред с това подобно отчуждаване подкопава способността на гражданите да осъществяват наблюдение и да подлагат на съмнение решенията на местните лидери, което поражда уязвимост към корупция.

Препоръка. IRI препоръчва на общините да обърнат специално внимание на укрепването на гражданското пространство, като участват в по-редовни, открити и конструктивни политически дискусии с гражданското общество. Макар че не във всички общини има местни граждански организации, съществуват множество примери за мобилизация на гражданите и сътрудничество с общинските лидери на база ad hoc. Това може да бъде канализирано по продуктивен начин чрез организирани граждански форуми.

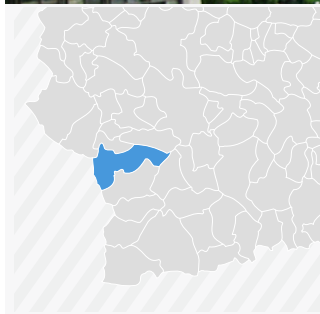
Изводи от значение за авторите на политики

България постигна значителен напредък в борбата с корупцията. Трябва да се отбележи обаче, че голяма част от усилията и вниманието (както във вътрешен, така и в международен план) са с акцент върху развитието на национално ниво. Въпреки ограничената децентрализация в България, през местното управление преминават значителни средства от национални трансфери, програми на ЕС и общински данъци и такси. Това създава възможности за приближаване на процеса на вземане на решения до гражданите, но в същото време позволява от тези средства да се възползват корумпирани участници, които действат далеч от светлината на прожекторите. Оценката на IRI по метода VCA подчертава някои от тези уязвимости и дава възможност на партньорите да предприемат ответни действия.

Въз основа на констатациите, представени в настоящия доклад, може да бъдат направени следните общи изводи от значение за бъдещите политики:

1. **Фокусът на антикорупционната дейност в България както на правителствено, така и на неправителствено ниво трябва да се разшири извън София и останалите големи градове.** Централните органи на изпълнителната власт и НПО трябва да обърнат повишено внимание на нуждите на гражданите и длъжностните лица на местно ниво. Само тогава постигнатият на национално ниво напредък ще донесе осезаеми подобрения в живота на гражданите.
2. **Националната законодателна рамка трябва да бъде допълнена с местни системи за интегритет, които да осигурят пълна защита на общините от корупция.** Приложимите в момента национални закони са недостатъчни за предотвратяване и справяне с проявите на корупция. Трябва да се обърне повече внимание на използването на местни наредби, планове и стратегии, надграждащи съществуващите закони, което ще засили прозрачността, отчетността и механизмите за предотвратяване на корупцията.
3. **Съществуващите значителни различия между общините в България изискват индивидуални отговори на уязвимостите към корупция.** Процесът на оценка по методологията VCA разкри значителни различия в институционалния капацитет и ангажираността на НПО – предизвикателства, които не могат да бъдат адресирани чрез универсален подход. Вместо това реформаторите трябва да следват отличаващи се с местна чувствителност способи, които отговарят на специфичните нужди на всяка община. В това отношение може да се научи много чрез обмяна на научени уроци и най-добри практики както между общините в България, така и в регионален и глобален план.

БЛАГОЕВГРАД



ПРОФИЛ НА ОБЩИНАТА

КМЕТ	Илко Стоянов
ГЕОГРАФСКИ ОБХВАТ	Включва град Благоевград и 25 села с обща площ от 620 кв. км.
НАСЕЛЕНИЕ	74 066
ОСНОВНИ ИКОНОМИЧЕСКИ ФАКТОРИ	Промисленост, търговия, услуги и култура
ДРУГИ	Дом на Американския университет в България

КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ

Пропуски в прозрачността на общинското управление водят до подозрения за корупция

Основно предизвикателство

Независимо от положените през последните години усилия общината и екипът на кмета да станат отворени и достъпни за гражданите, продължава да е налице недостатъчен граждански надзор върху финансовата дейност на общината, напр. върху процедурите за провеждане на обществени поръчки, управлението на общинската собственост и директните възлагания. Респондентите споделят, че често се налага да се подават заявления по Закона за достъп до информация с искания за предоставяне на информация, която би трябвало да е публична. Интервюираните изразиха трайна загриженост относно недостатъчната прозрачност на местната власт, водеща до усещане сред гражданите за „анонимност“ на ключови общински служители, което неизбежно се свързва в тяхното съзнание с притеснения за злоупотреби със служебно положение, непотизъм, покровителство и други форми на корупция. Предвид това, моментът изглежда подходящ да се провери доколко един официално поет от общината ангажимент за прозрачност и интегритет е в състояние да разсее съществуващите сред гражданите съмнения за корупция.

Констатации: ключова силна страна

1. Администрацията е поела ангажимент за прозрачност и има желание да продължи с подобренията в тази насока. Интервюираните са съгласни, че след последните избори има забележима промяна към по-голяма откритост от страна на местните власти. Общозвестен факт сред заинтересованите страни е, че новият кмет изрично е поставил прозрачността като основен приоритет. Посочва се, че общинските процедури за обществени поръчки и набирането на персонал са станали по-прозрачни. Редовно се публикува актуална информация на общинския уебсайт и в социалните медии. Като цяло е налице всеобщото разбиране, че за изграждането на доверие от страна на гражданите е необходима повече откритост.

Констатации: ключови уязвимости

1. Публичната информация в някои случаи е неактуална или непълна и може да бъде трудна за разбиране. Гражданите намират общинския уебсайт труден за навигиране, остарял, с липсващи детайли от изключителна важност като например крайните срокове за определени административни процедури. Когато дадена политика е наскоро приета или изменена (напр. стратегически документи и планове), може да отнеме дълго време преди съответният текст бъде качен на общинския уебсайт. Що се отнася до обществените поръчки, договорите се публикуват в раздел „профил на купувача“, но

малцина знаят за какво служи този раздел или как да стигнат до него, като дори и тогава за тях е трудно да отсеят необходимото поради твърде голям обем на качената информация. Налична е оскъдна или изцяло липсва информация за това какво се случва след възлагането на договори или предоставянето на безвъзмездни средства, включително що се отнася до плащанията на доставчици или контрола на качеството при изпълнение на публично финансирани проекти. Налице е и известна непрозрачност относно начина, по който общината разпределя средства по договори за информационно обслужване с местни медии.

2. **Твърде много се разчита на администрирането на хартиен носител и на личните контакти.** Липсата на електронни услуги означава, че гражданите са принудени да извършват повечето административни транзакции лично и на хартия. Интервюираните споделят широко разпространеното схващане, че официалните канали не са особено полезни, което кара хората да вярват, че човек може да свърши работа само ако познава някого. Това създава представата за ключови общински служители като „контрольори на достъпа“, които уреждат достъп в замяна на подкрепа или лична облага.
3. **Общинският съвет е недостатъчно прозрачен.** Не се предоставят данни за контакт и обща информация за професионалния опит на членовете на съвета, нито се публикува обобщена информация за това в кои комисии членуват. Въпреки че дневният ред на съвета е публичен, неговият подчертано технически стил е труден за разбиране от гражданите. В някои случаи дори самите съветници получават промените в дневния ред в последния момент. Дневният ред за заседанията на комисиите на съвета не се предоставя на обществеността предварително. Липсват доклади, отразяващи дейността на съвета или неговите комисии. Същност някои комисии са буквално непознати на обществеността, което може да обясни защо комисията, натоварена да получава сигнали за възможна корупция, не е получила нито един такъв сигнал през последните години.

Препоръки

1. **Да се обнови цифровото присъствие на общината.** Дизайнът и структурата на уебсайта на общината трябва да бъдат преразгледани с оглед улесняване на потребителя, като акцентът бъде поставен не върху това, което администрацията публикува, а по-скоро върху услугите и информацията, които са от най-голямо значение за гражданите (препоръчително е да се проведе проучване сред потребителите преди да се пристъпи към преработване на дизайна). Това би включвало по-силен фокус върху ключови административни процедури и процеси в общинското управление като обществени консултации с ясни срокове и изисквания, както и връзки към съответните публични регистри, където гражданите могат да проследяват договори, предоставяне на безвъзмездни средства, ползване на общински имоти и пр. Трябва да се определят вътрешни срокове за качване или актуализиране на документи след официалното им приемане (например в рамките на две седмици). Продължаващата дигитализация на общинските административни услуги следва да бъде насочена и към справяне с незадоволителното ниво на ефективност на работещата предимно на хартиен носител администрация.
2. **Да се засили прозрачността чрез провеждане на информационни кампании и партньорство с гражданския сектор.** Публикуването на информация на общинския уебсайт не води непременно до повишаване на информираността и разбирането на гражданите, ако тази информация е прекалено техническа или е представена по трудно разбираем начин. Общинските служители биха могли да работят с медиите и други изразители на общественото мнение (напр. представители на академичните среди), за да разясняват на гражданите как функционира общинското управление и по какъв начин публичната политика влияе върху живота им. Това може да включва дейности за предоставяне ясна информация на гражданите относно функциите и отговорностите на отделите в общината или за представяне на бюджетния цикъл по достъпен и разбираем начин. Крайно необходимо е да се повиши публичната видимост на комисиите на общинския съвет и това може да бъде постигнато чрез разработване на специални уеб страници, на които да бъдат представени тяхната работа и отговорности наред със списък на членовете на общинските комисии, календар на заседанията и пр. Освен това общината би могла да въведе пилотно механизъм за граждански мониторинг, вдъхновен от познатия

като „Пакт за почтеност“ модел на ЕС, по отношение на интервенции, които биха спечелили от по-активното участие на общността.²⁵

- 3. Увеличаване на достъпа до общинските служители.** Прозрачността на информацията за ключови общински служители и ръководители може да противодейства на възприетията за непрозрачно и дистанцирано общинско управление. Като задължителен минимум на общинския уебсайт трябва ясно да бъде посочена информация за контакт (телефон, имейл, адреси в социалните мрежи), заедно с линкове за връзка през уебсайта и сферите на отговорност на всички висши служители от администрацията, както и на всички членове на общинския съвет. Това базово ниво на прозрачност би позволило на гражданите да знаят към кого да се обръщат по конкретни въпроси, особено в случай, че у тях възникнат притеснения относно прояви на корупция. Поемането на по-амбициозен ангажимент в това отношение би означавало повишаване на присъствието и видимостта в местната общност чрез провеждане на приемни дни в Благоевград и останалите населени места в общината, както някои общински фигури вече правят.

Липсата на структурирани възможности за гражданско участие и надзор води до ограничена отчетност

Основно предизвикателство

В Благоевград гражданското участие във формирането на публични политики и в процесите на вземане на решения е слабо, което някои от интервюираните намират за доста смущаващо. Макар че общината провежда обществени консултации както по теми съгласно изискванията на закона, така и по някои критично важни въпроси, на обществените обсъждания присъстват предимно служители от общинската администрация и представители на общинския съвет. Гражданите на Благоевград като цяло са демотивирани и демобилизирани. Това отчасти се дължи на липса в миналото на сътрудничеството на обществеността с местната власт, но и отчасти на липсата на структурирани и устойчиви възможности за гражданско участие. Вместо активно да допринасят за формиране на политиките, гражданите само се оплакват от резултатите, предимно онлайн. Когато изборите станат единствената форма на отчетност, съществува риск от засилена политизация и поляризация, което допълнително подкопава способността на местната общност за съвместна работа.

Констатации: ключова силна страна

- 1. Напоследък се полагат усилия за свързване с гражданското общество и включване мненията на гражданите в общинските стратегии.** За разлика от предходни администрации, новата администрация поставя акцент върху аспекти като видимост и ангажираност в работата на кметския екип. В процеса на изготвяне на плана за интегрирано развитие на общината, тя се е обърнала към университетите, бизнеса и други заинтересовани страни от общността с цел събиране на мнения и предложения и привличане на гражданска подкрепа, включително чрез провеждане на отворена за гражданите онлайн анкета. Създадени са специални работни групи за справяне с важни за местната общност проблеми, което е израз на значителна промяна на фона на съществувалия по-рано модел на пълно откъсване на управляващите от общността. Като цяло гражданите стават все по-активни и открито споделят своите позиции, а местните медии с работата си се опитват да постигнат повече чуваемост за гласовете им.

Констатации: ключови уязвимости

- 1. Възможностите за участие на широката общественост не са структурирани така че да насърчават гражданската ангажираност.** Общината провежда обществени консултации по бюджета, както се изисква от разпоредбите на закона, но представя напълно разработен проект, който е малко вероятно да бъде променен, превръщайки консултациите по-скоро в „гумен печат“, отколкото във възможност за широко гражданско участие. Обявленията се правят с кратко предизвестие, а самите обществени обсъждания се провеждат в работно време. По отношение на онлайн проучването, проведено във връзка с подготовката на плана за интегрирано развитие на общината, интервюираните изразиха съжаление, че процесът е бил отворен за коментари сравнително кратко през месец август, когато мнозина са във ваканция. По аналогичен начин дневният ред на заседанията на Общинския съвет се представя в толкова синтезиран вид, че според някои интервюирани за гражданите е трудно да

²⁵ „Пактът за почтеност е споразумение между възлагащ орган и икономически оператори, участващи в процедура по възлагане на обществена поръчка, за въздържане от корупционни практики и прозрачен процес на възлагане. С оглед осигуряване на отчетност и легитимност, пактът за почтеност включва отделен договор с организация на гражданското общество, която гарантира, че всички страни спазват своите ангажименти.“ Вж. повече на: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/

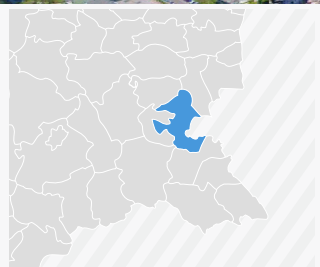
разберат какво точно ще се обсъжда, така че да задават информирано своите въпроси. Често се случва гражданите да бъдат помолени да изчакат до края на пленарното заседание на съвета, за да направят официално изявление или да зададат въпрос, което, освен че изисква от тях да разполагат с доста свободно време, изпраща сигнал за значението, което се отдава на общественото мнение.

2. **Ниското доверие в институциите възпира гражданите от участие в обществените дела.** Въпреки настоящите опити за повишаване нивото на прозрачност и отчетност, интервюираните споделят, че гражданите имат ниско доверие в способността или желанието на общинските власти да вземат предвид техните мнения и предложения. По тази причина те не се възприемат като част от управлението на общината и това според интервюираните никога няма да се промени. Младите хора са особено разочаровани и недоволни, поради което тяхното гражданско участие е слабо. Всичко това до голяма степен затруднява мобилизирането на гражданите за по-масово участие.
3. **Липсват структурирани механизми за взаимодействие с групи от гражданското общество и бизнеса.** Макар новата администрация да протяга ръка към бизнеса, университетите и обикновените граждани, тези усилия са ad hoc и не гарантират устойчивост. Интервюираните посочват липсата на обществен съвет или друг подобен консултативен орган, както и на секторни съвети с участието на експерти и представители на неправителствени организации, в рамките на които общината би могла да обсъжда стратегии и политики с гражданския сектор. В миналото е съществувал обществен съвет по въпросите на културата, който последно е заседавал през далечната 2012 година.

Препоръки

1. **Да се създадат консултативни органи, обединяващи граждани и представители на общинската власт.** В бъдеще за общината би било по-лесно да привлече участието на гражданите в ad hoc процеси като този, свързан с изготвянето на плана за интегрирано развитие, ако може да разчита на добре познати и функциониращи консултативни органи. Други общини в България са създали обществени съвети, които провеждат срещи всеки месец или веднъж на тримесечие за обсъждане на въпроси, пораждащи широка загриженост. Друг вариант е да се създадат специализирани съвети на секторно ниво, например по социални въпроси, градска инфраструктура, туризъм, култура и пр., които да обединяват съответните общински служители и членове на Общинския съвет с представители на неправителствени организации, бизнеса и заинтересовани граждани. Подобни постоянно действащи консултативни органи постепенно ще генерират доверие у гражданите и същевременно ще изградят „мускулатура“ за гражданско участие. Наред с това, подобни съвети ще повишат нивото на прозрачност в процеса на разработване на политики, насърчавайки и подпомагайки организацията на гражданското общество и заинтересованите страни да участват в консултации с местната власт от самото начало на работата по изготвяне на стратегически документи и планове.
2. **Обществените консултации и заседанията на Общинския съвет да станат по-достъпни и привлекателни за гражданско участие.** Съдържанието и форматът на провежданите обществени консултации следва да бъдат оповестявани достатъчно рано. Трябва да има базови рязяснения за темата, която ще бъде консулирана и процедурата за провеждане на обществената консултация, както и връзки към цялата съпътстваща документация. Вероятността гражданите да участват ще е по-голяма, ако знаят какви конкретни въпроси ще бъдат обсъждани, дали ще имат възможност да изразят становища и какви биха били евентуалните последващи действия в отговор на техните предложения. Разработването и приемането на общинска наредба и на своеобразен „наръчник“ за обществени консултации биха допринесли значително за това гражданите да получат уверение, че гласът им ще бъде чул, както и за разясняване на изискванията към общинските служители, които може и да не са запознати със задачите, свързани с общественото осведомяване и участие. Трябва да се приемат ясни правила за процедурите и времето за изявления и въпроси на гражданите по време на пленарните заседания на общинския съвет, като за предпочитане е това да се случва в началото на заседанията. С подобряване на цифровизацията, предоставянето на възможност гражданите да задават въпроси и да правят изявления онлайн също би допринесло за премахване на бариерите пред общественото участие.
3. **Да се търси сътрудничество с младите хора в популяризирането на политики и провеждането на обществени дискусии.** Много от интервюираните посочиха младите хора като източник на енергия и свежи идеи, които могат да помогнат за насърчаване на обществената ангажираност по важни за гражданите въпроси. В този смисъл местните университети остават неизползван инкубатор на потенциално активни граждани. Подобна обществена ангажираност с фокус върху младежта и студентите би подчертала една от ключовите силни страни и отличителна характеристика на община Благоевград.

БУРГАС



ПРОФИЛ НА ОБЩИНАТА

КМЕТ	Димитър Николов
ГЕОГРАФСКИ ОБХВАТ	Включва градовете Бургас и Българово и 12 села с обща площ от 488 кв. км.
НАСЕЛЕНИЕ	204 804
ОСНОВНИ ИКОНОМИЧЕСКИ СЕКТОРИ	Риболов и туризъм, най-голямото пристанище и петролна рафинерия

КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ

Акцентът върху формалната прозрачност не е довел до достъпност на информацията

Основно предизвикателство

Бургас е сред най-добре представящите се общини в страната при оценките за прозрачност на общинското управление благодарение на количеството информация, която е публично достъпна за гражданите. В същото време, обаче, твърде голямото количество информация може да се окаже трудно за възприемане от граждани и журналисти, които не разполагат с необходимото време или експертен опит да преглеждат множество съобщения и технически документи и да определят как точно се вземат решенията и какво е тяхното въздействие. Това затруднява гражданите в проследяването на ключови решения или придобиването на достатъчно предварителна информация за предстоящите процеси и дискусии.

Констатации: ключови силни страни

1. **Общинските лидери са ангажирани с превръщането на Бургас в модел за подражание по отношение на прозрачността.** Бургас редовно е сред най-добрите примери в България по ниво на прозрачност и откритост, а местните лидери са ангажирани с това да поддържат репутацията на Бургас на най-добре представяща се община и модел за подражание за други общини и градове. Заседанията на Общинския съвет са отворени за обществеността и на разположение на гражданите онлайн е богат набор от публично достъпна информация, включваща общински наредби и решения, бюджети, търгове и възлагания, лицензи, конкурси, процедури за наемане на служители, одитни резюмета и други административни процедури.

²⁶ Вж. например Индекса на местната система за почтеност в България на Асоциация „Прозрачност без граници“ за 2016 г. на Интернет страница: <https://transparency.bg/local-integrity-system-in-bulgaria/?lang=en>.

2. **Общинската администрация и съветът като цяло са отворени и отзивчиви.** Кметът и членовете на Общинския съвет имат приемни дни и повечето интервюирани са съгласни, че комуникацията с общинските служители е лесна и безпроблемна, независимо дали е по телефона, по електронна поща или чрез Facebook. Администрацията се гордее с факта, че във времето е успявала да отговори на почти всички искания за достъп до информация, подадени от граждани и медии, като едва малък брой заявления са получили отказ през последните години. Гражданите могат да подават сигнали на електронната платформа на общината, като по мнение на интервюираните е налице стремеж за отговор и реакция в рамките на няколко дни. Интервюираните също така посочват, че екипът на службата за връзки с обществеността поддържа добри работни отношения с местните журналисти.

Констатации: ключови уязвимости

1. **Непоследователност в достъпността и изчерпателността на информацията.** Някои интервюирани изразиха загриженост, че вероятно като непреднамерено последствие от предоставянето на толкова много информация общинският уебсайт невинаги е лесен за навигация и техническата информация невинаги е лесно смилаема. Така например, липсва стандарт за представяне на бюджета за неикономисти, а в някои случаи бюджетът е бил споделян на уебсайта в резюме вместо в пълен обем. Някои от интервюираните изразиха опасения относно пълнотата на публично достъпната информация.
2. **Вземането на решения и административните процедури понякога са трудни за проследяване.** Интервюираните споделиха, че обявленията за предстоящи консултации или сесии на Общинския съвет са понякога непълни, а някои посочиха, че се правят промени без предварително предизвестие, например добавяне в последния момент на точки в дневния ред на Общинския съвет, което ограничава възможността на гражданите да проследят дискусиите по тези точки. Други споделиха, че някои решения на Съвета се публикуват в резюме вместо в пълния им текст. Общината е приела няколко наредби, които определят начините на финансиране на различни видове НПО. Въпреки това бяха изразени опасения относно липсата на ясна и прозрачна информация за това как се вземат определени решения за разпределение на бюджета по отношение на НПО.

Това може да се дължи на липсата на общ преглед на процесите на финансиране. Освен това не е лесно да се проследи придвижването на заявления, коментари по тях и други административни процедури.

Препоръки

1. **Уебсайтът на общината и този на Общинския съвет да станат по-удобни за ползване.** Общинският уебсайт трябва да бъде добре организиран и представен – с фокус върху потребителското изживяване, без да се губи от обема на изискваната от закона информация. Сайтът трябва да има по-добра функционалност за търсене на информация, което би позволило на гражданите по-добре да се ориентират в политиките на общината и изпълнението на общинските проекти. Сайтът може да включва и система, която да позволява на гражданите да проследяват своята комуникация с общината, напр. сигнали, жалби, молби, официални писма и др.
2. **Да се приемат ясни стандарти и процедури за предоставяне на информация.** Бургас може да продължи да бъде община-модел за подражание, като дава пример за това как прозрачността се осъществява на практика. Приемането на добри практики би спомогнало много за гарантиране, че информацията се предоставя навреме. Така например, дневният ред за всяко заседание на Общинския съвет трябва да бъде предварително публикуван на уебсайта на Съвета и да бъде придружен от детайлно представяне на темите за обсъждане, допълнено с помощни материали, които могат да повлияят на дадено решение. По същия начин информацията за общинските проекти трябва да се поддържа актуална след всяка промяна в първоначалните предложения. И накрая, общинският бюджет би могъл да стане по-разбираем, като към него се прикачи лесно за четене описателно обобщение. Служителите по комуникация трябва да придобият повече чувствителност към нуждата на гражданите да разбират официалната информация.

Възприетият формалистичен подход към ангажиране на гражданите ограничава гражданското участие и отчетността

Основно предизвикателство

Бургас е пример за ярки противоположности. От една страна общината демонстрира висока чувствителност към нуждите на гражданите, а от друга - ограничена способност за проактивно включване на гражданите във вземането на общински решения. Освен това признанието за нивото на прозрачност на община Бургас не отчита трудностите при ангажиране на гражданите в процеса на определяне на политиките. Всички заинтересовани страни се съгласиха, че местните лидери са отзивчиви и внимателни, готови да се справят бързо и решително с ежедневните проблеми, което е част от това, което превръща Бургас в община, в която хората живеят с удоволствие. Според интервюираните обаче очакването, че общинската власт ще се погрижи за всичко, е предизвикало известна пасивност у гражданите, които като цяло не се възползват от възможностите за участие. Това от своя страна може да демотивира местните лидери и да ги направи склонни да пренебрегват собствените си избиратели. Ако не се въведат проактивни стратегии за ангажиране на гражданите, тази липса на обратна връзка ще намали възможностите гражданите да държат своите лидери подотчетни, а това би елиминирало един изключително важен механизъм за предотвратяване на корупцията.

Констатации: ключови силни страни

1. През годините на гражданите са предоставяни редица канали за гласност. Администрацията провежда обществени консултации по бюджета и други важни теми. Заседанията на Общинския съвет са открити за граждани. През 2019 г. община Бургас е разработила нова стратегия за ангажиране на гражданите като част от програма за добро управление съвместно с общините Сливен, Ямбол и Стара Загора. Преди да бъдат проведени обществени консултации по разработването на Плана за интегрирано развитие на общината за периода 2021-2027 г. е осъществено голямо онлайн проучване. Пилотна инициатива под надслов „Моят град, моят квартал, моята улица“ осигурява финансиране на малки проекти по искане на гражданите.
2. Общинските лидери признават необходимостта от засилване на гражданската ангажираност. Общинските служители изразиха ясен ангажимент за насърчаване на гражданската ангажираност и желание да се изпробват нови подходи и методологии. Като цяло общинските ръководители съзнават това предизвикателство, признават, че доверието ще играе голяма роля в справянето с него и приветстват всякакъв род идеи и иновативни предложения за това как да се подобри гражданското участие.
3. Общината работи добре с организации на гражданското общество. През 2008 г. общината е подписала споразумение с местни неправителствени организации и е приела задължителното им приобщаване към работата в някои проблемни области отвъд изискваните от закона. Съвсем неотдавна е създадена група във Facebook като директен канал за комуникация с организации, които желаят да работят с общината. НПО, които предоставят услуги или получават общински субсидии, са в постоянна комуникация със съответните отговорни общински служители. Общината поддържа добри отношения със спортни организации и местни бизнес асоциации. Предложенията на НПО и бизнес общността често се канализират чрез различни консултативни съвети и работни групи.

Констатации: ключови уязвимости

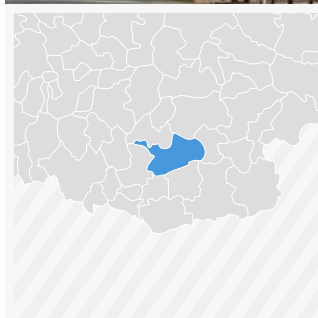
1. Обществените обсъждания могат да бъдат твърде формалистични, което предразполага гражданите и НПО към пасивност. Някои интервюирани посочиха наличието на еднопосочен подход в общинската комуникация, при който общината предоставя информация в рамките на публичните консултации и обсъждания, но не винаги взема предвид обратната връзка от гражданите в процеса на изработване на политики. Съответните материали за консултациите са невинаги разбираеми или не се предоставят предварително. По думите на някои от интервюираните, с течение на времето гражданите са предпочели да се откажат от участие поради убеждението, че тяхното ангажиране не оказва никакво въздействие. Това е направило консултациите формалистични и стерилни – инструмент за участие, който всъщност не генерира участие. Вместо това хората са по-скоро склонни да направят опит да се обърнат директно към кмета, заобикаляйки официалните консултативни механизми.
2. Ангажирането на НПО за участие в дискусиите по общински политики е непоследователно. Често повтаряща се тема сред някои интервюирани беше липсата на последователен и ясен общински подход за работа с местните организации и наличието на възприетие за привилегированост на някои партньори от гражданския сектор. От своя страна други интервюирани изразиха негативни възгледи за някои НПО, наричани понякога „професионални“, за които твърдяха, че съществуват само за да усвояват възможности за финансиране, и обвиниха други НПО, които не работят с общината, че са движени от партийни мотиви.

Това е допринесло за атмосфера на недоверие и подозрения, че организации, които не се радват на добри отношения с общинското управление, биват изключвани от участие в дискусии по същество или от осигуряване на общинско финансиране.

Препоръки

1. **Общинските съветници трябва да играят по-активна роля в ангажиране на гражданите и насърчаване на тяхното участие.** Общинският съвет би могъл да работи тясно с медиите, за да гарантира, че гражданите разбират как функционира процесите на вземане на решения, по какъв начин общинските политики ще повлияят на живота им и с какви възможности разполагат за участие в тяхното определяне. По отношение на тази задача те трябва да могат да разчитат на добрите си взаимоотношения с местните медии – подобно партньорство между общински служители и журналисти би допринесло за повишаване на способността на гражданите да разбират своето местно управление и с течение на времето би засилило желанието им за участие.
2. **Обществените консултации да станат по-ангажиращи и с по-голямо влияние.** Темите по същество и форматът на обществените консултации следва да бъдат оповестявани предварително и да бъдат придружавани от базови разяснения на консултативния процес, както и от връзки към всички пояснителни документи. Гражданите биха били по-склонни да присъстват, ако знаят кои са конкретните въпроси, поставени на обсъждане, дали биха имали възможност за изказвания и какви биха били последващите действия по направените от тях предложения – ефективността на този подход е очевидна от успеха на консултациите по разработването на Плана за интегрирано развитие на община Бургас. Изготвянето и приемането на общинска наредба или „наръчник“ за обществените консултации би допринесло в значителна степен за разясняване на тези изисквания пред общинските служители, които е възможно да не са запознати с информационната дейност, насочена към гражданите.
3. **Да се разработи цялостна дългосрочна стратегия за ангажиране на НПО, граждански групи и младежи.** Налице са възможности за постигането на по-смислена ангажираност на гражданите в община Бургас, като се пренесе опитът от секторите, в които вече има много добро сътрудничество (напр. по социални въпроси, спорт и туризъм) и се използват научените в тези сектори уроци, за да се изготви стратегически подход за работа със заинтересованите страни от гражданското общество във всички останали сектори. Това може да включва разширяване на обхвата на съществуващи съвети и работни групи, които събират на едно място отговорни общински служители и членове на Общинския съвет с представители на НПО, бизнеса и заинтересовани граждани. Постоянно действащи, приобщаващи консултативни органи с възможности за оказване на влияние постепенно биха генерирали доверие у гражданите, като същевременно биха изградили „мускулна сила“ за гражданско участие. Яснота и последователност относно правилата за общинско финансиране на местните сдружения също може да насърчи формирането на по-ангажирано гражданско общество. И накрая, достигането до по-младите граждани може да привнесе така необходимите свежи идеи в подходите за генериране на гражданско участие.

КЪРДЖАЛИ



ПРОФИЛ НА ОБЩИНАТА

КМЕТ	Хасан Азис
ГЕОГРАФСКИ ОБХВАТ	Включва град Кърджали и 118 населени места с обща площ от 574 кв. км.
НАСЕЛЕНИЕ	71 404
ОСНОВНИ ИКОНОМИЧЕСКИ СЕКТОРИ	Земеделие и търговия
ДРУГИ	Най-висок процент от населението етнически турци в България

КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ

Усилията за повишаване на прозрачността не са успели да разсеят подозренията на гражданите за корупция

Основно предизвикателство

Община Кърджали е предприела значителни стъпки за гарантиране на съответствие със законовите изисквания за прозрачност, но въпреки това интервютата разкриха наличие на усещане сред гражданите, че нещо остава скрито от очите на обществеността. Това възприятие подхранва опасенията за прояви на непотизъм и корупция дори и при липса на солидни доказателства. Нещо повече, подобно усещане подкопава полагащите усилия за повишаване на откритостта и отчетността, тъй като е малко вероятно гражданите да се обръщат за информация към община, на която нямат доверие.

Констатации: ключови силни страни

1. **Общината се е ангажирала с постигане на прозрачност.** Общинският уебсайт съдържа информация за висши служители от администрацията и членове на Общинския

съвет, съобщения за предстоящи събития и дискусии, както и съответната документация за ключови решения и процедури. Наред с това на уебсайта се публикуват подадените от държавни служители декларации по закона за конфликт на интереси. Сесиите на Общинския съвет се излъчват онлайн, така че гражданите да могат да ги следят. Общината комуникира с гражданите чрез Фейсбук, като се стреми да реагира бързо на проблемите, за които те съобщават по този комуникационен канал.

2. **Въведени са механизми за осигуряване на добро публично управление.** Общината е сертифицирана за своята система за управление на качеството (ISO 9001) от българската агенция за акредитация MG Global, а кметът е подписал насоки за качеството на административните услуги, в които борбата с корупцията и прозрачността са залегнали като основни приоритети. Според интервюираните броят на предоставяните електронни услуги се е разширил, като се съобщава, че те са в добро състояние. С цел предотвратяване на корупция администрацията спазва стриктни процедури за възлагане на обществени поръчки, създадени са комисия по закона за конфликт на интереси и звено за вътрешен одит, което периодично докладва на кмета за нарушения на нормативната уредба. В общинската администрация е въведена система за финансов контрол на всички разходи, надвишаващи праговата стойност от 1000 лева.²⁷

²⁷ Лев е националната валута на България, приблизително равна на 0.56 щатски долара.

Констатации: ключови уязвимости

1. **Прозрачността е непълна.** Някои от интервюираните поставиха под съмнение доколко лесен за използване и съобразен с ползвателите е общинският уебсайт, тъй като според тях част от информацията е трудна за намиране, не се актуализира своевременно, а в някои случаи е дори недостъпна. Част от качените на уебсайта документи са чернови, които се променят с кратко предизвестие. Не се публикуват протоколи от обществените обсъждания, а съобщенията за онлайн излъчване на сесиите на Общинския съвет понякога достигат до гражданите твърде късно. Беше изразено безпокойство относно отправянето на искания до администрацията за информация извън тази, която се публикува от общината: според интервюираните кметът не дава редовни брифинги за местните журналисти, а някои запитвания за информация остават без отговор, което прави надзора по-труден. Макар че гражданите могат да подават заявления по процедурата за достъп до обществена информация, Кърджали се нарежда доста ниско в класацията по индекса на Програма „Достъп до информация“.
2. **Съществуват постоянни опасения, свързани с обществените поръчки.** Липсата на достатъчно достъпна информация за обществените поръчки, особено по отношение на изпълнението и контрола на строителни проекти, подхранва възприятия за непрозрачност и подозрения за корупция. Интервюираните твърдят, че общинската власт често не публикува информация за изпълнението на договорите за обществени поръчки или за увеличаване на договорните бюджети след възлагане на поръчки, докато националните органи не санкционират общината за нередности. Липсата на публично оповестена и ясна информация за възлагането на обществени поръчки и изпълнението на договорите засилва подозренията у гражданите, че повечето поръчки се възлагат на фирми, свързани с управляващата партия, след като обективните технически изисквания се изготвят по мярка за тях или спецификациите се променят след възлагане.
3. **Официалните механизми, чрез които гражданите съобщават за своите тревоги, не осигуряват достатъчен отклик.** Общината има гореща линия, формуляр за връзка и имейл за изпращане на сигнали, но според интервюираните реакцията по тези канали е недостатъчна. В миналото е имало омбудсман, който, както в други общини, е служил за посредник,

но впоследствие работата на тази институция е била прекратена по финансови причини. В резултат на всичко това, когато имат притеснения, гражданите често се обръщат директно към общинските съветници или се опитват да привлекат вниманието на общината в социалните медии. Това ограничава способността им да запазят поверителността на сигналите и засилва усещането за трудността на докладване на случаи на потенциална корупция.

Препоръки

1. **Да продължи подобряването на общинския уебсайт, който да стане по-удобен за ползване.** За общината би трябвало да е лесно да надгради вече съществуващия уебсайт и предлаганите електронни услуги чрез увеличаване на количеството предоставяна информация и подобряване на нейната достъпност за гражданите. Това следва да стане въз основа на проучване, чрез което да се определи каква допълнителна информация биха искали да получават гражданите. Актуализираният уебсайт трябва да включва раздел, посветен на достъпа до обществена информация, който да съдържа актуален списък на заявленията за достъп и получените отговори, така че да се повиши прозрачността, като същевременно бъдат сведени до минимум възможностите за дублиране или повторение на исканията.
2. **Да се разшири публично достъпната онлайн информация относно възлагането на обществени поръчки и наемането на работа.** Към притесненията, свързани с публичното управление, може да се подходи чрез публикуване на изчерпателна информация относно основните административни процедури. Това може да включва регистър на минали, текущи и обявени процедури за възлагане на обществени поръчки, включително етапите на изпълнение на възложените договори, с основна информация и връзки към всички документи. Подобна информация би дала на гражданите по-добра възможност за проследяване на разходните и инвестиционните процеси в общината. По аналогичен начин всички стъпки в процеса на наемане на работа (заявления, критерии за подбор, избрани кандидати) могат да бъдат публикувани по-подробно на точно определено и видимо място на общинския уебсайт, като документацията бъде структурирана съобразно отделните етапи на процедурата, с което да се разсеят опасенията за наличие на непотизъм.

В сътрудничество с гражданското общество могат да бъдат създадени обществени надзорни съвети, които да наблюдават изпълнението на отделни политики и проекти.

3. **Да се разработи общинска платформа за подаване на сигнали.** Опитът на гражданите във връзка с корупцията може да бъде подобрен чрез въвеждане на унифицирана платформа, която да генерира номер за проследяване на всеки постъпил сигнал и да го препраща по компетентност към съответното административно звено. Освен дигитална платформа, това би изисквало също така и определяне на общинска контактна точка за сигнали и обратна връзка от гражданите. След като бъде внедрена и започне да функционира, платформата може да създаде регистър за сигнали, което ще позволи тяхната проследимост и ще подобри отчетността. Това ще даде възможност и за регулярно изготвяне на общински доклади за предоставените отговори и предприетите действия.
4. **Да се въведе функцията на посредник между гражданите и общината.** Възприятието за наличие на дистанция между гражданите и тяхната общинска управа може да бъде преодоляно чрез въвеждането на посредници, които от една страна да систематизират и предават тревогите на гражданите, а от друга - да проследяват начина, по който администрацията реагира. Неправителствени организации или платформата „Кърджали за теб“ (описана по-долу) могат да служат като посредници при провежданите от общината консултации с гражданите, докато общинският уебсайт за сигнали (описан в третата препоръка по-горе) може да предава жалби на граждани и сигнали за нередности.

Възприетият от общината подход за ангажираност не е довел до гражданско участие

Основно предизвикателство

Гражданите на Кърджали са по-склонни да се ангажират с общински проблеми в социалните мрежи, отколкото по официални канали, предоставени им от общината. Това е предизвикателство, което открито се признава от всички заинтересовани страни и последните иновации (като въведения онлайн портал за консултации) са доказателство за предприетите стъпки за справяне с него.

Неангажираността на гражданите е порочен кръг, който може да доведе до обезсърчаване на местните лидери и до пораждаване на недоверие у гражданите, а в дългосрочен план неучастие прави отчетността практически невъзможна.

Констатации: ключови силни страни

1. **Общината показва ясно изразено желание за засилване участието на гражданите.** Общината провежда консултации по множество теми, включително когато се предприемат промени в политиките или се подготвя нова инициатива. Обявленията се публикуват на общинския уебсайт и след изтичане на едномесечния срок за предложения от гражданите се провежда обществено обсъждане. С цел засилване на процеса е приета наредба за обществените консултации, а по инициатива на националната неправителствена организация „Форум Гражданско участие“ е разработена нова дигитална платформа „Кърджали за теб“.²⁸ Общината планира да популяризира платформата с цел стимулиране ангажираността на гражданите. Заседанията на Общинския съвет са открити. Преди всичко общинското ръководство и администрацията признават, че участието е предизвикателство и биха искали гражданите да им помогнат да идентифицират местните проблеми и бюджетните приоритети.
2. **Налице са примери за сътрудничество с някои специализирани неправителствени организации.** Към Общинския съвет са създадени различни секторни консултативни съвети, в които са поканени да се включат НПО, например по въпросите на младежта, културата и туризма. Според интервюираните има случаи, в които неправителствени организации са повлияли на конкретни общински решения, свързани с образованието, инфраструктурата и културата. Това са случаи, в които НПО са успели да повишат обществената информираност и са накарали общината да разбере защо разглежданите въпроси са важни, действайки като своеобразен мост между гражданите и администрацията.

²⁸ „Платформата „Кърджали за теб“ е базирана на инструмента за гражданско участие с отворен код CONSUL, който се използва от много общини по света, вж. на Интернет страница: <https://consulproject.org/en/>. Инструментът има функционалности за дебати, предложения, бюджетно планиране, гласуване и законодателно сътрудничество.

Констатации: ключови уязвимости

1. Липсва ангажираност от страна на гражданите с официалните механизми за участие.

Обществените консултации се провеждат в съответствие със законите изисквания, но както бе споделено те се фокусират повече върху процедурната, отколкото върху съдържателната страна. Освен това обществените дискусии не привличат участието на гражданите – присъстващите обикновено са членове на администрацията или Общинския съвет, с изключение на може би шепа граждани. Интервюираните твърдят, че често гражданите не участват или не предоставят обратна връзка поради липса на информираност относно съществуващите канали за взаимодействие (изглежда платформата „Кърджали за теб“ е все още недобре позната) или поради наложилото се недоверие във възможността да влияят чрез тези канали на вземаните решения. Сесиите на съвета са открити, но обикновено граждани не присъстват, освен ако някои общински съветници не потърсят по-активно контакт с тях или ако не са лично поканени. Преминаването към онлайн формат във връзка с COVID-19 е довело до влошаване на и без това бледия модел на гражданска ангажираност.

2. Налице е непоследователност в ангажирането с гражданския сектор.

Въпреки някои положителни примери за НПО, които си сътрудничат с администрацията и дори успяват да влияят върху формирането на общински решения, неправителственият сектор не изглежда да е част от един систематичен и последователен подход към привличането на гражданско участие. Липсва структуриран, устойчив и приобщаващ механизъм за ангажиране между НПО и местната власт, което като цяло оставя някои НПО извън процеса на експертни обсъждания и вземане на общински решения. Тази слабост се допълва от оскъдния брой групи и организации на гражданското общество – като цяло гражданите на Кърджали предпочитат да изразяват недоволството си в социалните мрежи, отколкото да се организират и мобилизират лично.

Препоръки

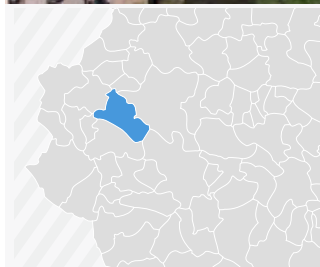
1. **Да се повиши гражданската информираност относно механизмите за участие и влияние върху вземането на решения.** Общината трябва да стартира насочени към гражданите информационни кампании относно механизмите за гражданско участие в заседанията на

Общинския съвет и обществените обсъждания и консултации, включително обяснявайки как протичат тези сесии, какъв принос от гражданите би бил ценен, как общинските лидери вземат предвид направените от гражданите предложения и пр. Общината може да работи с местните медии (като организира прес-конференции) и да използва социалните мрежи (чрез Фейсбук и други платформи), за да разяснява процеса на влияние чрез гражданско участие и да документира случаи, в които приносът на гражданите е формирал общинската политика. Ще бъде важно да се достигне до младите хора, по-конкретно чрез организирани от общинската власт дни на отворените врати за младежи или периодични срещи на млади хора с кмета.

2. **Да се постави акцент върху използването на дигитални платформи.** Платформата „Кърджали за теб“ може да бъде подсилена чрез по-активното ѝ популяризиране сред местната общност, което общината вече е планирала да направи, както и чрез публикуване на всички документи, свързани с обществени консултации, както минали, така и предстоящи, като се постави акцент върху показване на въздействието от участието на гражданите и повишаване способността им да разбират процеса по-добре. Като правило, общината трябва на достатъчно ранен етап широко да разпространява информация относно предстоящи възможности за участие на гражданите като обществени консултации, сесии на Общинския съвет, заседания на консултативни групи и пр., като публикува съобщенията на видно място в общинския уебсайт, в местните медии и във Фейсбук.

3. **Да се създадат секторни консултативни съвети или работни групи със съответните заинтересовани страни.** Общината трябва да рационализира процеса на идентифициране и отправяне на покани към съответните заинтересовани страни при обсъждане на нови секторни инициативи и планове, например чрез стартиране на онлайн процес за саморегистрация на НПО, работещи в отделните сектори, с цел съставяне на изчерпателни списъци на заинтересованите страни. Консултативните съвети и работни групи могат да служат като неформални мозъчни тръстове на общината, като същевременно насърчават участието и демонстрират практическа отчетност. Един последователен подход за ангажиране с НПО преди всичко би подобрил възприетията за откритост и участие, прекъсвайки порочния кръг на гражданска неангажираност.

ПЕРНИК



ПРОФИЛ НА ОБЩИНАТА

КМЕТ	Станислав Владимиров
ГЕОГРАФСКИ ОБСЕГ	Включва градовете Перник и Батановци и 22 села с обща площ от 477 кв.
НАСЕЛЕНИЕ	86 134
ОСНОВНИ ИКОНОМИЧЕСКИ СЕКТОРИ	Производство и енергетика

КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ

Пропуски в прозрачността на общинските власти водят до подозрения за корупция

Основно предизвикателство

През последните няколко години община Перник постигна редица подобрения по отношение на откритостта и прозрачността, особено в сравнение със съществуващи по-рано практики. Въпреки това е необходим допълнителен напредък, за да бъдат разсеяни дългогодишните опасения на гражданите за наличие на търговия с влияние и корупция в ключови сектори на общинската икономика, защото трябва да е ясно, че дезинформационната мъгла няма да изчезне, докато документацията и разясненията на взетите решения и тяхното въздействие остават непълни. Прозрачността не се изразява само в публикуването на информация, която се изисква по закон, но и в улесняване на гражданите да разберат как функционира управлението и защо се взимат определени решения.

Констатации: ключова силна страна

1. През последните години общинските лидери постепенно отварят общината. Налице е съгласие сред интервюираните, че състоянието на общинската прозрачност се е подобрило значително през последните години в сравнение с предходни администрации. Общинският сайт е актуализиран и включва информация за важни решения и съобщения. Социалните медии и най-вече Facebook се използват активно като канали за разпространение на информация. Обществените поръчки и набирането на персонал са изцяло изнесени онлайн. Администрацията реагира бързо на заявки за достъп до информация. Сесиите на общинския съвет се предават онлайн и се излъчват по местната телевизия.

Констатации: ключови уязвимости

1. На уебсайта липсва достатъчно информация за проследяване на ключови секторни въпроси и тенденции. Някои интервюирани смятат, че публично достъпната информация за обществените поръчки е недостатъчна или неразбираема. Те също така споделят загриженост относно непрозрачността на ключови решения относно разходите. Макар че общинският уебсайт предоставя информация по текущи събития, на него липсва архив на общинските търгове, където гражданите да имат възможност да търсят и проследяват отделни договори. Освен това, наличната информация за общинската администрация е много повече в сравнение с тази за общинския съвет, а излъчваните сесии на съвета не се архивират.

2. **За гражданите не винаги е ясно как се взимат решенията.** Някои интервюирани посочват липса на достатъчна прозрачност относно критериите и обсъжданията в подкрепа на дадени политически решения, особено що се отнася до чувствителни теми като замърсяването и качеството на атмосферния въздух. Това кара някои да считат, че икономически интереси биха могли да имат неправомерно въздействие върху предприетите действия за разрешаване на проблема със замърсяването на въздуха. Въпреки обществения достъп до известна техническа информация, например относно обществените поръчки, малко граждани имат опита или уменията, необходими за разбиране и анализиране на подобна информация. Ето защо липсата на лесно разбираемо представяне на публично достъпна техническа документация ограничава обществения интерес. Необявените значими промени в някои инфраструктурни проекти след проведени обществени консултации отслабват усещането за въздействие на гражданското участие в консултативния процес.
2. **Работа с медиатори, които да преведат на разбираем език и обясняват общинските политики и действия на гражданите.** Публикуването на информация на уебсайта на общината не повишава непременно информираността и разбирането на гражданите, ако тази информация е твърде техническа или е представена по недостъпен начин. Общинските служители могат да работят с медиите и с други представители на общността, за да гарантират, че гражданите разбират как функционират процесите по вземане на решения, по какъв начин решенията ще повлияят на живота им и с какви възможности разполагат за участие в тяхното формиране. Това може да включва дейности като представяне на гражданите на административните отдели и функциите, за които те отговарят или представяне на бюджетния цикъл по достъпен за тях начин. Предоставянето на публична информация относно възложени проекти, както и разяснения в случай на необходимост от промени на етапа на тяхното изпълнение, ще намали усещането за липса на въздействие от страна на гражданите върху общинските решения.

Препоръки

1. **Актуализиране на общинския уебсайт с оглед на по-лесното му използване от потребителите.** Структурата и представянето на самия уебсайт могат да бъдат преработени с цел улесняване на потребителите, като се акцентира не върху това, което администрацията публикува, а върху услугите и информацията, които имат най-голямо значение за гражданите. Това включва по-силен акцент върху ключови административни процедури с ясни срокове и изисквания, както и онлайн публикуване на публични регистри, където гражданите могат да проследяват договори, безвъзмездни средства, използване на общински имоти и пр. Групирана информация по въпроси, свързани с политиките и важни за гражданите сектори, също трябва да бъде лесна за намиране, особено когато има отношение към предстоящи обществени обсъждания.

Съществуващите канали за комуникация между гражданите и общината са недостатъчно ясни и ефективни

Основно предизвикателство

Въпреки усилията за приближаване на общината до гражданите както по отношение на връзките с обществеността, така и по отношение на административните процеси, остава широко разпространеното схващане, че администрацията е все още твърде тромава и че единственият начин за разрешаване на даден проблем е да се привлече вниманието на кмета чрез личен контакт, медиите или социалните мрежи. Макар това да показва вяра в представата, че местното управление е способно да се справи с тревогите на гражданите, използването на неформални и непреки канали за комуникация е рецепта за селективна и неефективна отчетност, която лесно може да бъде използвана от представители на икономически интереси.

Констатации: ключови силни страни

1. **Екипът на кмета е поел ангажимент да стигне по-близо до гражданите.** Назначен е сравнително млад изпълнителен екип, който полага сериозни усилия да направи кмета по-видим за гражданите, включително чрез работа с експерти по връзки с обществеността и достигане до тях чрез социалните медии. В администрацията се гордеят с получените от кмета награди „Кмет на годината 2020“ и „Кмет на гражданите 2021“. Общината показва ангажираност не само да слуша гласа на гражданите, но и да реагира на това, което те казват.
2. **Налице е известен напредък в електронното управление.** След направени значителни инвестиции вече се предоставят 10 електронни услуги за гражданите. Въвеждането на нова система, която позволява на гражданите да правят онлайн записвания за срещи с администрацията, е довело до съкращаване на времето за чакане. Що се отнася до общинския съвет, наскоро са били публикувани имейли за контакт с общинските съветници, които гражданите могат да видят за първи път.

Констатации: ключови уязвимости

1. **Гражданите често или не знаят към кого да се обърнат, или използват неофициални канали.** Интервюираните споделят, че е малко вероятно гражданите да използват официалните канали за комуникация когато имат някакъв проблем – вместо това те или публикуват оплакванията си във Facebook, или се обаждат на местната телевизия „Кракра ТВ“, която през последните 20 години е влязла в ролята на „гореща линия“ за сигнали до общината. Макар и полезни, тези канали нито са официални, нито подлежат на ясни правила и проследимост. Една от вероятните причини за това да са предпочитани е ограничената видимост на общинския съвет сред гражданите, които често може да не знаят какви точно са неговите функции, нито как може да им помогне за справяне с проблемите, които ги тревожат. Така например, от години нито един общински съветник не е присъствал на заседания на Консултативния съвет по младежки политики към кмета. Друга причина е ограничената информираност на гражданите за официалните канали, които те могат да използват, как тези канали функционират и какви предимства предлагат в сравнение с неформалните канали.

2. **Сред гражданите битува убеждението, че кметът е единственото важно лице за контакт.** Интервюираните съобщават, че поради недостатъчно познания за структурата на администрацията и възможните лица за контакт, гражданите са започнали да очакват, че единствено кметът може да им помогне за решаване на проблемите. Правени са опити за справяне с тази ситуация, главно чрез назначаване на служители, отговарящи за връзките с обществеността, които обаче са завършили без особен успех. Подобен фокус върху една обществена фигура е неефективен, рискува кабинетът на кмета да бъде затрупан с безброй дребни искания и създава уязвимост за възможно корупционно поведение от страна на злонамерени участници.
3. **Администрацията до голяма степен продължава да работи на хартиен носител.** Въпреки инвестициите в електронни услуги и проведените обучения по електронно управление, съществена промяна в начина, по който администрацията осъществява своите дейности, не е настъпила. Много от предлаганите електронни услуги на практика не са изцяло електронни. Така например, широка практика е имейли и запитвания да се принтират на хартия и да се носят на ръка в съответния отдел. Освен това интервюираните изразиха съществуващата сред гражданите загриженост, че администрацията е твърде бавна в предоставянето на отговори.

Препоръки

1. **Да се засили функцията на общинския съвет за подкрепа на гражданите.** Част от причината, поради която гражданите насочват цялото си внимание към фигурата на кмета, изглежда е в липсата на активна и постоянна ангажираност от страна на общинския съвет по отношение на гражданите. Освен да изпълняват своите законодателни и надзорни функции, членовете на съвета трябва да се стремят да бъдат почувствителни и отворени към гражданите, като им разясняват какви функции изпълняват общинските съветници и как могат да им съдействат за разрешаване на проблеми или препращане на техни запитвания към администрацията. Това би засилило легитимността на съвета и същевременно би оспорило схващането, че всичко в общината се върти около кмета.

2. **Ясно да се определят лица за контакт за секторите и услугите, които са от най-голямо значение за общността.** Би било важно да се гарантира, че тези лица са лесно достъпни и отзивчиви към гражданите. Отчетността на местното управление може да бъде засилена чрез проследяване на броя на разгледаните случаи и най-често срещаните проблеми и ежемесечно публикуване на тази информация на уебсайта на общината. Информацията за секторните звена за контакт може да бъде обявена в местните медии и следва да е ясно видима на общинския уебсайт. .
3. **Да се консолидират електронните услуги и платформите за електронно управление.** Трябва да се обърне повече внимание на начина, по който функционират „фронт офисът“ (обслужване на потребителите) и „бек офисът“ (административният процес) на електронното управление, за да се гарантира, че гражданите имат достъп до лесни за използване функционалности за подаване на заявления и молби, проследяване на техния статус и отправяне на запитвания. Дори преди добавянето на нови административни процедури, това би означавало изграждане на административен капацитет за обработка на заявления и предоставяне на съдействие на потребителите, както и осведомяване на гражданите относно наличните платформи и процедури.

Възприетият от общината подход за ангажиране на гражданите не е успял да доведе до по-активно гражданско участие

Основно предизвикателство

Гражданите на Перник често намират общинската власт отдалечена и неангажирана, а подобно възприятие обезкуражава участието. Това произтича донякъде от липсата на официални платформи, където гражданите да могат както да изразяват позициите си, така и да се почувстват чути, но също така и от историческата тенденция на гражданско разочарование, което трудно може да се преодолее с формални механизми за участие. Резултатът е спирала от неангажираност и недоверие, която допълнително разширява пропастта между публичните служители и гражданите, на които те служат, и в крайна сметка отслабва отчетността по отношение на общинската политика и управление.

Констатации: ключови силни страни

1. **Общината провежда обществени консултации по важни въпроси отвъд законовите изисквания.**

Като цяло всички големи финансови инвестиции се представят пред обществеността за дебат – закупуването на екологични автобуси, планове за обновяване на обществени сгради, мерки за енергийна ефективност и пр. Освен това гражданите биват канени да представят свои предложения, които могат да повлияят на общинските решения. Интервюираните споделят случая с проектобюджета за 2020 г., при който общественото обсъждане и направените от гражданите предложения са довели до промяна в първоначалния текст, предложен от кмета.

2. **Налице е добра комуникация между общината и някои сектори.** За разлика от предходни администрации, настоящата е въвела официални структури за непрекъсната комуникация с ключови заинтересовани страни. Социалният сектор се радва на консултативен съвет и работни групи, в рамките на които съответните длъжностни лица и представители на гражданското общество могат да обсъждат политики и дългосрочни стратегии. Това води до усещане за чуваемост сред неправителствените организации, работещи в социалния сектор. По аналогичен начин интервюираните съобщават за открита, последователна и активна комуникация между общината и бизнеса, включително за наличието на тристранен съвет за сътрудничество между работодатели, работнически асоциации и местна власт. Към кмета е създаден и функционира Консултативен съвет по младежки политики. Като цяло интервюираните са съгласни, че комуникацията с местните сдружения се е подобрила значително при настоящата администрация.
3. **Някои скорошни примери сочат решителни действия от страна на общината в отговор на изразена от гражданите загриженост.** Интервюираните многократно приветстваха бързата и ефективна реакция на общината относно широкото разпространение на бездомни кучета. В подкрепа на общинските усилия е била привлечена експертна организация, което е довело до осезаеми резултати с положителен ефект върху ежедневието на гражданите, както и до запознаване на широката общественост с намереното от общината решение. Това е отличен пример за заявеното от администрацията желание да се вслушва в гласа на гражданите и да реагира на казаното от тях, но е също и доказателство за въздействието на гражданския принос и участие върху успешното завършване на даден проект. Случаят е пример за структурирано съвместно усилие на администрацията и гражданското общество за решаване на добре идентифициран проблем в общността.

Констатации: ключови уязвимости

- 1. Обществените консултации се фокусират върху стратегически въпроси, които не ангажират интереса на гражданите.** За разлика от засилената гражданска ангажираност по ad hoc въпроси като проблема с бездомните кучета, обичайните консултации, които се изискват по закон, рядко привличат вниманието и участието на гражданите. Интервюираните споделиха някои от възможните причини за този относителен неуспех в ангажирането на гражданите, като например това, че поставяните на обществено обсъждане теми са съсредоточени твърде много върху стратегически въпроси и документи, а не върху проблеми от ежедневието, без да се посочва връзката между тези стратегически въпроси и ежедневните проблеми на гражданите. Наред с това се съобщава за наличието на усещане у гражданите, че участието им в подобни събития не води до осезаемо въздействие и че те са канени само като слушатели.
- 2. Липсва механизъм за структуриран хоризонтален диалог с гражданското общество по различни политики.** За разлика от добрите практики, наблюдавани в социалния сектор и в отношенията с бизнеса, механизъм за структурирано ангажиране на широката общественост като цяло липсва. Сред много от гражданите битова убеждението, че единственият начин да бъдат чути е като създадат неправителствени организации, които да оказват натиск върху управлението отвън. Интервюираните споделят положителния пример за спряна инвестиция в общината след получила значителна подкрепа обществена петиция, но този пример е илюстрация по-скоро на реакция след свършен факт, отколкото на включване в процеса на планиране от неговото начало.
- 3. Отговорите на общината на тревогите на гражданите изглеждат непоследователни и избирателни.** За някои от интервюираните бързата и ефективна реакция на проблема с бездомните кучета е в ярък контраст с продължаващата борба на общината за справяне с дългогодишните предизвикателства, свързани със замърсяването и качеството на въздуха. Тази липса на последователност във вниманието и усилията от страна на общината поражда разочарование и недоверие сред гражданите, което допринася за безучастното им отношение към обществения дебат. Дори когато даден проблем не попада под юрисдикцията на общината, местните власти следва да обяснят съществуващите ограничения за предприемане на действия от тяхна страна и по какъв начин въпросът е отнесен към съответните органи, разполагащи с правомощия за вземане на решение.

Препоръки

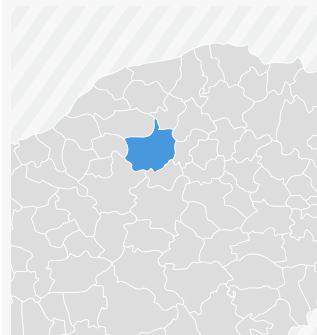
- 1. Да се приеме нов подход към обществените консултации, който да постави акцент върху диалога и последващите действия.** Съдържанието и форматът на обществените консултации следва да бъдат оповестявани достатъчно рано и да бъдат придружавани от базисни разяснения относно процедурата на тяхното провеждане, както и от връзки към цялата съпътстваща документация. Вероятността гражданите да участват ще е по-голяма, ако знаят какви конкретни въпроси ще бъдат обсъждани, дали ще имат възможност да изразят становища и какви биха били евентуалните последващи действия по техните предложения. Разработването и приемането на общинска наредба и своеобразен „наръчник“ за обществени консултации би допринесло значително за това гражданите да получат уверение, че гласът им ще бъде чул, както и за разясняване на изискванията към общинските служители, които може и да не са запознати със задачите, свързани с общественото осведомяване и участие.
- 2. Да се разработи цялостна дългосрочна стратегия за взаимодействие с НПО и групи на гражданското общество.** Налице е възможност за подобряване на гражданската ангажираност в община Перник, така че да е по-добре структурирана и с по-голямо въздействие, стъпвайки върху примера на секторите, в които е налице добро сътрудничество (напр. в сферата на социалните въпроси, младежта и бизнеса) и използвайки научените от тях уроци за разработване на стратегически подход за сътрудничество с граждански заинтересовани страни от всички сектори. Общината може да използва съществуващите механизми като модел за други сектори. Наличието на постоянни действащи, приобщаващи и постигащи въздействие консултативни органи постепенно ще генерират доверие у гражданите и ще изградят у тях „мускулна сила“ за участие.
- 3. Да се проучи възможността за въвеждане на дигитална платформа с отворен достъп за събиране на мнения и за гражданско участие.** Интервюираните многократно споделиха, че общината трябва да разполага с възможност да получава по-редовна и детайлна обратна връзка от гражданите. Биха могли да се провеждат онлайн анкети, за да се идентифицират приоритетите и тревогите на гражданите. Подобни анкети биха могли да се използват и като възможност за периодично оценяване от страна на гражданите на предоставяните услуги и тяхната ефективност. Усилията в тази посока могат да бъдат обединени и оптимизирани чрез приемане на дигитална платформа с отворен достъп подобно на други общини в България.

РАЗГРАД



ПРОФИЛ НА ОБЩИНАТА

КМЕТ	Денчо Бояджиев
ГЕОГРАФСКИ ОБСЕГ	Включва град Разград и 21 села с обща площ от 620 кв.км
НАСЕЛЕНИЕ	44 894
ОСНОВНИ ИКОНОМИЧЕСКИ СЕКТОРИ	Лека промишленост и селско стопанство
ДРУГО	Вторият най-висок процент от населението етнически турци в страната



КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ

Пропуски в прозрачността на публичното управление подхранват подозрения за корупция и непотизъм

Основно предизвикателство

Въпреки повишените усилия за прозрачност и наличието на правила и процедури за превенция на корупцията, сред гражданите на Разград продължават да съществуват опасения за скрита корупция. Спекулативни и необосновани подозрения често се подхранват от критични пропуски по отношение на предоставяната обществена информация относно процесите на вземане на решения и надзорните механизми. При липса на корективни мерки гражданите ще стават все по-недоверчиви към общината, което ще доведе до допълнително задълбочаване на гражданската неангажираност.

Констатации: ключови силни страни

1. През последните години се наблюдават значителни подобрения по отношение на прозрачността. Интервюираните като цяло са единодушни, че през последните години в община Разград е налице значително подобрение. На сайта на общината са публикувани много ключови документи, включително управленската програма на кмета, както и планове и отчети за дейността на Общинския съвет.

Информацията, която е все още неналична, може да бъде набавена чрез подаване на заявления за достъп до информация, по отношение на което през последните години се отбелязва видим напредък.

2. Налице са механизми за предотвратяване на корупцията. Всички изисквани от закона правила за контрол и проверка се прилагат по отношение на публичните разходи на общината. Правилата за провеждане на обществени поръчки са ясни и прозрачни; създадена е комисия по закона за конфликт на интереси; въведени са процедури за вътрешен одит, които допълват изискванията за мониторинг и одитиране на програми, финансирани с национални средства и от фондовете на ЕС. Освен това, от административния състав се изисква да спазва приетия Кодекс за поведение. По мнението на някои интервюирани, тези механизми в своята съвкупност правят корупцията твърде малко вероятна.

Констатации: ключови уязвимости

1. Публичната информация понякога е непълна или ненавременна. Някои интервюирани посочиха пропуски по отношение на предоставяната от общината информация. Гражданите нямат лесен достъп до информация за подаваните оферти, нито възможност да проследяват изпълнението на обществените поръчки след сключването на договори.

По същия начин липсва изчерпателна и структурирана информация относно решенията за наемане на служители, която да е събрана на едно място. В някои случаи документите не се актуализират след промяна на политики или съобщенията за това са ненавременни. Интервюираните твърдят, че общинският уебсайт не е добре проектиран за предоставяне на информация или проследяване на сигнали. Това е валидно дори и за случаите на сигнали с положително развитие, за които общината не прави достатъчно да бъдат оповестени. Това води не само до подаване на заявления за достъп до информация, с които се изисква вече публично достъпна информация, но и до дублиране на искания.

2. **Сред гражданите съществува усещане за наличие на корупция зад кулисите.** Всички интервюирани намериха за съмнения за корупция и липса на доверие, посочвайки, че тези притеснения се споделят от значителна част от гражданите. Сред често срещаните възприятия са разглеждането на инфраструктурни проекти и проекти за ремонт като възможност за обогатяване, подозрения, че договорите се възлагат въз основа на политически контакти и усещане, че конкурсите за строителни проекти се подкопават от тайни договори. Като цяло гражданите не разполагат с достатъчно информация, за да са наясно дали неефективните проекти се дължат на лошо управление или на корупция и смятат, че Общинският съвет не упражнява ефективен контрол върху администрацията. Някои са на мнение, че процедурата за достъп до информация води до предоставяне на непълна или подвеждаща информация, което подхранва, вместо да смекчава, подозренията за неправомерни действия. А това неизменно води до съмнения за корупция.

Препоръки

1. **Да се разшири и да се структурира предоставяната на общинския уебсайт информация за обществени поръчки, наемане на служители и надзорни дейности.** Безпокойството относно публичното управление може да бъде адресирано чрез генериране и публикуване на изчерпателна информация за основните административни процедури. Освен вече наличната на уебсайта, но трудна за навигация секция „профил на купувача“,

това може да включва регистър с възможност за търсене на минали, текущи и обявени процедури за обществени поръчки, съдържащ основна информация и връзки към всички документи. Това би дало на гражданите по-добра възможност за проследяване на разходите и процедурите по възлагане на обществени поръчки. По аналогичен начин всички документи и стъпки в процеса на наемане на служители (заявления, критерии за подбор, избран кандидат), които общината вече публикува, могат да бъдат представени по добре структуриран начин на едно място на общинския уебсайт, като бъдат допълнени с документи за различните етапи на конкретна процедура по наемане на служители, с което да бъдат разсеяни опасенията за наличие на непотизъм. Тези документи относно процедурите за наемане на персонал могат да се съхраняват онлайн в продължение на една или две години или, ако е възможно, за целия мандат на действащия кмет.

2. **Да се проучи потенциалът за създаване на механизъм за граждански мониторинг.** Като допълнение към предоставянето на изчерпателна информация, общината би могла да покани местни неправителствени организации да наблюдават процеса на вземане на решения при провеждането на обществени поръчки и тяхното изпълнение, като по този начин осигури граждански мониторинг и прозрачност. Ако НПО докладват за своята дейност и констатации независимо и публично, гражданите ще се уверят, че общината няма какво да крие.
3. **Да се създаде регистър на заявленията за достъп до информация.** Създаването и публикуването на регистър с възможност за търсене на исканията за достъп до информация и последващите отговори от страна на администрацията е добра практика. Подобен регистър би донесъл множество ползи – би представил по-добре пред гражданите реалното ниво на прозрачност; би предотвратил дублирането или повторното подаване на заявления и следователно би допринесъл за постигане на по-висока ефективност на системата; би имал възпиращо действие по отношение на подаването и би предоставил основания за отхвърляне на злонамерени искания, предназначени да затрупат администрацията.

Възприемането на общината като отдалечена и неотзивчива кара гражданите да прибегват към неформални механизми за отчетност

Основно предизвикателство

Някои граждани на Разград възприемат общината като недостъпна и намират диалога с нея за труден. Други се разочароват, когато общината не отговори на техните очаквания, макар не винаги да разбират съществуващите пред нея финансови ограничения и административни изисквания. Това възприятие за дистанцираност между местното управление и обществеността подкопава официалните инструменти за отчетност и подтиква гражданите да използват лични контакти за решаване на техните проблеми. Прекаленото разчитане на неформални или лични контакти е типична уязвимост към корупция.

Констатации: ключова силна страна

- Общинската управа разполага с множество канали за комуникация с гражданите.** Интервюираните са съгласни, че през последните години е налице положителна тенденция към повишаване на комуникацията и видимостта от страна на общинските лидери. Както кметът, така и заместник-кметовете имат активно присъствие във Фейсбук. Извън използването на социалните медии, общината общува с гражданството чрез своя уебсайт и местното радио; създаден е център за услуги на гражданите (фронт офис) за подаване на заявления и питания; гражданите могат да използват и горещ телефонен номер, на който да подават сигнали. В същия дух сесиите на Общинския съвет се излъчват на живо онлайн и по местна телевизия, а акценти от тях се публикуват в местните вестници. Налице са канали, по които гражданите да правят предложения в рамките на приемни дни, както и е възможен пряк контакт с общинските съветници.

Констатации: ключови уязвимости

- Съществуващите инструменти за ангажиране на местната управа са недостатъчни.** Интервютата предоставиха непоследователна информация относно ефективността на използване на публикувани на общинския уебсайт имейл-адреси и телефони за контакт с висши общински служители. Дори и при наличието на данни за контакт, интервюираните споделиха своето усещане за липса на истинска връзка между общинските служители и гражданите. Информация за контакт за индивидуални общински съветници не е публикувана. Гражданите често се оплакват, че е трудно да се получи обратна връзка от общината и Съвета. Интервюираните са съгласни, че това вероятно се дължи на свързаните с COVID ограничения, които са намалили временно достъпа на гражданите;

общинските ръководители обаче не са планирали дейности за връщане към комуникацията от периода преди COVID по един структуриран и предвидим начин.

- Гражданите считат, че неформалните канали са по-полезни от официалните.** Интервюираните многократно заявиха, че сигналите, подавани по официални канали, са често непроследими и в много случаи не получат отговор, а понякога те просто изчезват. Това е в рязък контраст с неофициалните канали като Facebook, където жалбите редовно се разглеждат от общината. Поради това възприятие за неефективност на официалните канали интервюираните твърдят, че гражданите често се опитват да търсят личен контакт било то с общински съветник, заместник-кмет или със самия кмет, когато искат общината да реши даден проблем. Като цяло съществува нагласа, че нещата ще бъдат придвижени по-бързо, ако бъде осигурена подкрепа на високо ниво.

Препоръки

- Да се въведе консолидирана общинска платформа за жалби и сигнали.** Негативният опит на гражданите с подаването на жалби и сигнали до общината може да бъде коригиран чрез въвеждането на единна платформа за сигнали от гражданите. Тази система може да бъде проектирана така, че да генерира номер за проследяване и да препраща сигналите към съответното секторно звено; при възможност, използването на цифрова платформа следва да бъде допълнено от общински служител, който да отговаря за наблюдението на подадените жалби и сигнали и за обратната връзка с подателите. Подобен подход би гарантирал проследяемост, би подобрил отчетността и би позволил на общината да изготвя доклади за предоставените отговори и предприетите действия.
- Да се въведе институцията на омбудсман или друг граждански посредник.** Възприятието за наличие на дистанция между гражданите и тяхното общинско управление може да бъде преодоляно чрез посредници. Един омбудсман би могъл да обобщава и предава на общината тревогите и опасенията на гражданите, както и да проследява реакцията на общинската администрация. Фигура от типа на омбудсмана би послужила като познат канал за комуникация и обратна връзка; като надпартийна институция, омбудсманът би дал на гражданите усещането, че някой е готов при всички обстоятелства да ги изслуша.

3. **Да се стартира информационна кампания за изграждане на доверие.** Предвид ниските нива на доверие сред гражданите, общината трябва да инициира дългосрочна кампания за изграждане на доверие във всички градове и села, която да даде възможност на гражданите за обсъждане на въпроси, които ги вълнуват. От друга страна това би било възможност за общината да даде широка публичност на своите действия и решения и да обясни на гражданите как могат да поискат административни услуги и да влязат в контакт с администрацията и Общинския съвет. И двете институции – общинската администрация и Съветът – следва да бъдат част от подобна кампания. Това трябва да бъде подкрепено от допълнителни усилия, например чрез покана към гражданството (в частност младежите) за участие в дните на отворени врати с оглед подобряване на обществените възприятия за достъпност. Други такива кампании следва да се фокусират върху споделяне на информация за начина, по който функционират комуникационните канали. Установяването на ясна и предвидима система от правила относно приемните дни също би допринесло за повишаване на доверието на гражданите.

Непознаването на възможностите за гражданско участие и липсата на видим ефект от него водят до слаба ангажираност на гражданите

Основно предизвикателство

Освен няколко политически активни граждани, ограничен брой хора в община Разград си правят труда да следят работата на местната власт, а още по-малко – да участват в нея. Като цяло хората не смятат за своя отговорност извършването на контрол върху управлението – те или приемат действията на общинските лидери, или просто изразяват недоволството си в социалните мрежи. Този порочен кръг на неучастие възпрепятства ефективната отчетност.

Констатации: ключови силни страни

1. **Налице е съгласие сред общинското ръководство относно необходимостта от засилване на гражданската ангажираност.** Всички интервюирани, включително представителите на общинската управа и гражданско общество, изразиха съгласие относно предизвикателството, свързано със слабия граждански интерес и участие в процеса на вземане на общински решения в Разград.

Общественият интерес е нисък и това се разглежда като нещо, с което лидерите трябва да се справят. В действителност общината нерядко прави активни опити да достигне до гражданите.

2. Налице са значителни подобрения по отношение на приобщаването на гражданите.

Сред интервюираните съществува усещане, че сътрудничеството с настоящата общинска администрация е далеч по-лесно в сравнение с предходните. Извън закономото изискване за провеждане на обществени консултации по бюджета и други ключови решения, общината се опитва да привлече гражданите за участие чрез обсъждания на по-широк кръг от теми, които се провеждат извън работно време и на места извън сградата на общината. При определяне на дневния си ред Общинският съвет също взема предвид въпросите, които вълнуват обществеността. Опазването на околната среда и градоустройственото планиране са сред темите, които обикновено привличат най-голямо обществено внимание, като някои интервюирани посочиха примери, при които изразени от граждани становища са повлияли върху формирането на решения на общинската администрация и Съвета.

3. Налице е известно ниво на ангажираност между общината и гражданския сектор.

Според интервюираните администрацията работи много добре с някои специализирани НПО, както и с групи, изразяващи интересите на бизнеса. Общината и тези групи работят върху съвместни проекти и обсъждат стратегически въпроси в рамките на сесии на Общинския съвет или на заседания на консултативни съвети, като този по социалните въпроси. От своя страна неправителственият сектор бе представен като проактивен и съобщаващ редовно позициите си на общинските лидери по различни комуникационни канали.

Констатации: ключови уязвимости

1. Гражданите не са запознати с някои от съществуващите възможности за участие. Само малка част от разградчани са запознати с възможностите за комуникация, участие и въздействие, с които разполагат, независимо дали става дума за обществени консултации или сесии на Общинския съвет. Интервюираните посочват наличието на недостатъчно информация за обществените консултации и дискусии или липсата на навременно публикуване на дневния ред на Общинския съвет като потенциални причини за ограничено участие на гражданите.

2. **Официалните канали за консултации не се разглеждат от гражданите като практически значими.** Твърди се, че след известен период на подобрене, гражданското участие в Разград е достигнало плато, като само шепа граждани присъстват на обществените дискусии и сесиите на Общинския съвет. Освен това за гражданите е трудно да участват по време на онлайн заседанията на Съвета, тъй като нямат възможност да вземат отношение. Тревожен е фактът, че обществените обсъждания са прекалено формалистични, твърде ограничени по обхват и не включват такива критично важни заинтересовани страни като отрасловите сдружения, например. Това кара гражданите да вярват, че не биха могли да влияят на решенията на общината.
3. **Съществува слабо сътрудничество по същество между общината и НПО.** Макар и да е налице известна ангажираност, бе изразена тревога, че някои формати за генериране на становища от гражданството, като консултативните съвети например, служат главно за гумен печат, тъй като от тях се очаква да валидират вече готови предложения. Вместо това тези формати следва да предоставят възможности за принос от гражданите или споделяне на мнения по стратегически въпроси. Като се съобщава, само ограничен брой граждански сдружения са канени да участват в подобни дискусии, което създава усещане за разделение в неправителствения сектор на НПО, които са предпочитани от общината, и такива, които не са.

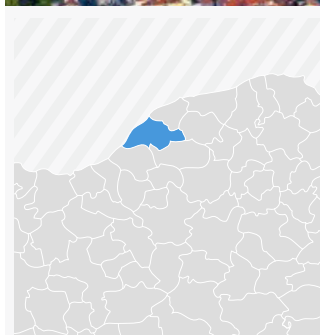
Препоръки

1. **Участието да стане по-интерактивно и с реално въздействие.** Обществените обсъждания и сесиите на Общинския съвет биха могли да привлекат по-голямо участие, ако гражданите получават повече информация по темите-предмет на обсъждане, ако разполагат с повече време да се подготвят за тях и ако е налице регламентирана възможност не само да излагат своите тревоги и да задават въпроси, но и да получават отговори от представители на общината и съвета. За да сигнализират за своя повишен интерес към приноса на гражданите, общината следва да реформира процедурите и правилата за провеждане на обществени консултации, а Съвета - процедурния правилник за провеждане на своите заседания, така че да се предостави повече време на гражданите да говорят.

Трябва също така да се предвиди включването на тази обратна връзка от гражданите. Общината би могла да обмисли използването на цифрови платформи за модернизиране и рационализиране на комуникационната си дейност.

2. **Да се повиши гражданската информираност относно начините за участие.** Общината трябва да стартира информационни кампании относно начините за гражданско участие в заседанията на Общинския съвет и обществените обсъждания/ консултации, обяснявайки как протичат тези сесии, какъв принос от гражданите би бил ценен, как се вземат предвид направените от тях предложения. Общината може да работи с местните медии и да използва социалните медии, за да разяснява процеса на гражданско участие. Може да се подобри публикуването на информация за предстоящи обществени обсъждания/консултации като начин за насърчаване на участието. Стратегическите и ръководни документи и планове като годишната инвестиционна програма на общината, например, следва да бъдат ясно показани на общинския уебсайт. Следва да се положат специални усилия за насочване на изразяваните в социалните медии мнения към общинските форуми, като гражданите се канят и насърчават да участват лично.
3. **Да се създадат секторни работни групи или консултативни съвети със съответните заинтересовани страни.** Общината следва да изгради база данни и да покани местните НПО да се регистрират, след което да използва тази информация, за да идентифицира и кани заинтересовани страни на срещи, посветени на нови идеи и планове. Консултативните съвети и работни групи могат да служат като неформални мозъчни тръстове на общината, да работят за засилване на участието и да демонстрират отчетност. Преди всичко подобно ангажиране би подобрило възприятията за прозрачност и гражданско участие, прекъсвайки порочния кръг на гражданска неангажираност.

РУСЕ



ПРОФИЛ НА ОБЩИНАТА

КМЕТ	Пенчо Милков
ГЕОГРАФСКИ ОБСЕГ	Включва градовете Русе и Мартен и 12 села с обща площ от 469 кв. км.
НАСЕЛЕНИЕ	151 754
ОСНОВНИ ИКОНОМИЧЕСКИ СЕКТОРИ	Транспорт, индустрия и енергетика
ДРУГО	Известен като „Малката Виена“ заради своето културно и архитектурно наследство

КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ

Непоследователност в усилията за прозрачност и отзивчивост възпрепятства отчетността

Основно предизвикателство

През последните години се наблюдава значително подобрение по отношение на нивото на прозрачност, откритост и отклик в община Русе. Усилията в тази посока бяха признати и приветствани от всички интервюирани. Все още обаче остават въпроси относно избирателното публикуване на информация, както и относно едностранния на моменти комуникационен подход. Липсата на разбиране за начина, по който функционира общината, често води до разочарование у гражданите, които в крайна сметка започват да гледат на нея като на отдалечена от тях институция. Това прекъсване на връзката с местната общност подкопава полаганите от общината усилия за прозрачност и възпрепятства всеки опит да се изгради основана на отчетност система за предотвратяване на корупцията.

Констатации: ключови силни страни

1. Администрацията е издигнала прозрачността и откритостта в ключов приоритет.

Налице е изричен ангажимент от страна на новата администрация, която се опитва да използва различни канали, за да предостави повече информация на гражданите. В основната си част важната документация е достъпна на общинския уебсайт, включително наредби, процедурни правила и решения (интервюираните посочиха, че обществените поръчки са станали по-прозрачни през последните години), но също така и седмични отчети за дейността, изготвяни от отдела за връзки с обществеността. В допълнение към това се използват и други канали като местната преса и Facebook.

2. На общинския уебсайт акцентът е поставен върху достъпа на гражданите до отговорните за вземане на решения лица. Интервюираните посочиха, че общинският уебсайт е бил обновен с цел консолидиране на системите за проследяване на сигнали, искания и жалби от граждани, като е въведена функция (отделен бутон) за подаване на писмени съобщения до администрацията, която генерира уникален код за проследяване на движението на съответното писмо или сигнал. Друго нововъведение, което заслужава да се отбележи, е публикуването на данни (телефонни номера и имейли) за контакт с високопоставени служители от администрацията, така че гражданите и медиите да разполагат с възможност за директна връзка с тях.

Констатации: ключови уязвимости

1. **Налице е ограничена информацията относно изпълнението на обществени поръчки и управлението на общинските имоти.** Въпреки подобренията в прозрачността на обществените поръчки, бяха изразени опасения във връзка с някои ключови елементи от процедурата по възлагане, като например критериите, използвани за оценка на офертните предложения. Не всички етапи от възлагателния процес са в еднаква степен публично оповестявани, а малкото налична информация за офертните предложения и сключени договори по вече приключили процедури може да бъде достъпна само на място. Преди всичко е трудно за гражданите извън администрацията да открият информацията относно някои текущи големи строителни дейности, включително за проведени проверки и контрол на изпълнението, срокове за изпълнение или гаранционни срокове. Настоящото ниво на прозрачност може да гарантира отчетността на общинските власти що се отнася до избора на изпълнители, но не и що се отнася до изпълнението на възложените обществени поръчки. А от това определено произтича уязвимост към корупция.
2. **Настоящият комуникационен подход на моменти може и да не гарантира отклик.** Въпреки постигнатия напредък в обновяването на общинската електронна платформа, интервюираните съобщават за различен опит при подаване на сигнали, оплаквания или искания. В някои случаи формулярът за контакт не е бил активен, не е била предоставена информация за проследяване на комуникацията или не е получен отговор на подаденото заявление. Дори през повечето време системата да функционира безупречно и подобни случаи да са резултат от временни технически грешки, оставянето на тези проблеми неизяснени подкопава доверието в общинските електронни средства за комуникация и създава у гражданите усещане, че тяхната кореспонденция с общината може да бъде изгубена или никога да не получи отговор. В сградата на общината съществува информационен център за граждани, където те могат да подават искания за документи, но това налага тяхното физическо присъствие на място, а както бе посочено от някои интервюирани, отговорът на подобни запитвания отнема доста време. Както съобщават интервюираните, доста дълго време е необходимо и за назначаване на среща с представител на общината. Макар че тези слабости могат отчасти да се обяснят с недостига на персонал в администрацията, взети в своята съвкупност те допринасят за възприемане на общината като отдалечена от общността.

Препоръки

1. **Да се разшири общинският уебсайт с индексирани информационни архиви.** Съществуващата платформа може да се използва като основа за разработване на по-изчерпателен и лесен за използване информационен портал. На този портал гражданите ще могат да правят справки в публикуваните регистри на договори, участници спечелили обществени поръчки, общински имоти (с тяхната геолокация), както и архивни документи за изпълнени проекти или санкционирани замърсители на околната среда. Това е информация, с която общината вече разполага и чрез предоставянето ѝ на уебсайта вероятно броят на запитванията и исканията за достъп до информацията ще намалее.
2. **Да се подобрят съществуващите инструменти и канали за комуникация.** Интервюираните признаха полезността на седмичните доклади като стъпка напред в сравнение с предоставяната при предходни администрации информация, но същевременно поставиха под въпрос важността и уместността на част от съдържащата се в тях информация. Докладите биха могли да се използват за разясняване на гражданите как работи администрацията, например чрез предоставяне на актуална информация за изпълнението на текущи общински проекти, включително за всякакъв род промени по отношение на първоначалните предложения. Допълването на докладите с видео презентация от кмета или пресконференция, на която местните журналисти да могат да задават въпроси, би подобрило осезаемо отчетността. Вместо на седмична, отчетите могат да се изготвят на месечна база, за да се избегне прекомерното натоварване на администрацията, което разширената версия би могла да причини.
3. **Да се преориентират общинските връзки с обществеността към проактивно ангажиране с гражданите.** Екипът на кмета, съвместно с експертните служители от администрацията, натоварени с обезпечаване на връзките с обществеността и стратегическата комуникация, могат да създадат малък „мозъчен тръст“, който да съсредоточи своите усилия върху повишаване на инициативността на местната власт в справянето с проблемите на общността и предоставянето на исканата от гражданите информация. Тази група би могла да бъде ориентирана и с поглед навътре, в напомняне на общинските служители за ролята им в услуга на общността и изграждане на уменията им за ангажиране с гражданите. Успоредно с това, назначаването на омбудсман също би могло да спомогне за посредничество в отношенията между гражданите и общинските служители.

Формалните механизми за участие не засилват ангажираността на гражданите в процеса на вземане на решения на общинско ниво

Основно предизвикателство

Гражданите на Русе са до голяма степен апатични по отношение на участието в процеса на вземане на общински решения – такова е единодушно изразеното от всички интервюирани мнение. Това обаче не трябва да служи за оправдание на липсата на гражданско участие, а следва по-скоро да се възприема като повод за размисъл върху това защо съществуващите възможности не успяват да подтикнат повече граждани към участие. Общината трябва да помисли как да направи обществените консултации по-ангажиращи и с по-голямо въздействие върху взетите решения, а сътрудничеството с гражданското общество - по-структурирано и устойчиво. Ако този анализ не бъде предприет, порочният кръг на обществена неангажираност ще се запази, разколебавайки гражданите в изпълнението на техните функции, свързани с процеса на вземане на решения и осъществяване на мониторинг.

Констатации: ключови силни страни

1. **Налице е желание от страна на общината за диалог и партньорство с гражданите.** Общинските ръководители изразиха твърдото си убеждение, че общината трябва да работи с гражданите, неправителствените организации, бизнеса и синдикатите и да получава от тях обратна информация. За тази цел, според интервюираните, през последните години общината е стартирала множество инициативи, между които създаване на: обществен съвет по култура и експертен съвет по околна среда, за които се съобщава, че са много активни; младежка комисия, заседаваща на всеки три месеца, която обединява представители на всички сдружения, работещи с деца в Русе; и временна комисия по качество на въздуха към Общинския съвет, чиято работа е довела до публикуване на публичен регистър (карта) на източниците на замърсяване и на емисиите от атмосферни замърсители. Интервюираните съобщават за добри работни взаимоотношения между общината и неправителствените организации, развиващи дейност в областта на културата и социалните услуги.

2. **Общинският съвет е установил нови механизми за гражданско участие.** През настоящия мандат прякото излъчване на заседанията на Общинския съвет и неговите комисии се е превърнало в стандартна практика. В навечерието на всяка сесия на съвета се провеждат пресконференции за представяне на дневния ред и разясняване на залегналите в него основни теми, а на местните медии се изпращат информационни съобщения. Съветът е създал постоянна комисия за връзки с гражданите, която да бъде мост между гражданските сдружения и администрацията. Създаден е и фонд за граждански инициативи, който финансира малки проекти, осъществявани от граждани и макар да не е инструмент за гражданска ангажираност, фондът е успял да привлече голям брой предложения.
3. **Налице са примери за гражданска мобилизация, оказала влияние върху взети решения.** През последните години няколко случая на граждански протести и мобилизация са повлияли върху взети от общината решения. Популярна във Facebook група е била създадена по време на протестите във връзка с качеството на въздуха и с течение на времето е успяла да привлече над 8 000 членове. Интервюираните съобщават и за случай на гражданска мобилизация във връзка с планирана инвестиция за изграждане на нова леярна в една от промишлените зони на града. Тези примери показват наличието на капацитет за гражданско действие в Русе, който може да бъде насочен към съществуващи механизми за участие.

Констатации: ключови уязвимости

1. **Обществените консултации не се възприемат като ангажиращи или с въздействие върху вземането на решения.** Общината провежда обществени консултации по годишния бюджет и други важни теми, както се изисква от разпоредбите на закона. В някои случаи, както когато се разглеждат екологични проблеми, тези консултации привличат големи групи граждани и предизвикват оживен дебат. Това, обаче, обикновено се случва рядко. Интересът на гражданите е като цяло нисък и в консултациите се включват само малък брой участници извън представителите на Общинския съвет и администрацията. Интервюираните посочиха няколко възможни причини за това: понякога материалите се предоставят в последния момент или са нелеки за разбиране, както в случая с общинския бюджет; друг път изглежда участието на гражданите не е успяло да окаже осезаемо въздействие, както е случаят с масовото

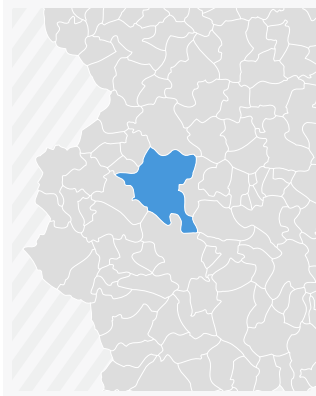
участие в дискусиите относно планирания процес на устройствена промяна в промишлената зона, който е продължил въпреки масовата съпротива. Подобен опит очевидно създава у гражданите усещането, че не си заслужава да участват.

2. **Гражданите избягват официалните канали за участие в полза на неформалните.** Въпреки наличието на официални механизми за консултации и комуникация, гражданите обикновено предпочитат да споделят оплакванията си в социалните медии или да се свързват лично с общинските ръководители. Така например, по мнение на интервюираните, гражданите не използват активно постоянната комисия за връзки с гражданите към Общинския съвет като канал за комуникация. Вместо това интервюираните твърдят, че директният личен или телефонен контакт с кмета и други ключови служители е предпочитан като далеч по-полезен механизъм. Според тях желаният резултат е по-вероятно да бъде постигнат, когато се използват лични контакти.

Препоръки

1. **Да се засили процесът на обществени консултации.** Липсата на ефективно гражданско участие е характерна за всички общини в България. В отговор на това някои от тях са приели местни наредби за обществени консултации, в които са посочени етапите на процеса на обсъждане, разпространение и разясняване на съответната информация, включително и на последващите действия по взетите решения. Прости подобрения като предварително известяване за предстоящи консултации, предоставяне на основни информационни материали или разделяне на консултациите на две сесии (едната за представяне на темата, другата за обсъждане на предложенията) биха могли да помогнат за разсейване на възприятието сред гражданите, че участието в обществени консултации не си струва. Като цяло ще бъде възприето като положителна тенденция, ако обществените дискусии биват по-често отразявани на общинския уебсайт, включително чрез структурирана информация по ключови въпроси и теми, които ще бъдат представени на обществеността за обсъждане.
2. **Да се обмисли възможността за въвеждане на електронна платформа за участие, на която гражданите лесно да изразяват своето мнение.** Интервюираните споделиха, че гражданите на Русе имат ясни възгледи и желание да ги изразят, но в момента липсва ефективна и удобна платформа за тази цел. Общината би могла да проучи възможността да използва някоя от съществуващите дигитални платформи с отворен код, които позволяват на гражданите да обсъждат проблеми, да гласуват по инициативи, да подават предложения и да получават обратна връзка от властите. Има голям брой полезни примери за тяхното използване от общини както в България, така и в чужбина.
3. **Бързо да стартира осъществяването на структурирана координация между администрацията, комисията за връзки с гражданите и гражданското общество.** Тъй като вече са налични различни изолирани форми на гражданско ангажиране и участие, следващата стъпка за общината би била да свърже тези формати и групи в рамките на официално структуриран процес, насочен към намиране на начин да се преодолее гражданската апатия и наследената липса на ангажираност. Специална работна група, включваща граждани, представители на бизнеса, неправителствените организации, членове на Общинския съвет и заместник-кметове, би могла да работи по нови механизми за участие, като например създаване на секторни обществени съвети или разработване и приемане на местни наредби, както и въвеждане на споменатата по-горе електронна платформа.

СОФИЯ



ПРОФИЛ НА ОБЩИНАТА

КМЕТ	Йорданка Фандъкова
ГЕОГРАФСКИ ОБСЕГ	Включва град София, три други града и 34 села с обща площ 1349 кв. км.
НАСЕЛЕНИЕ	1 307 439
ОСНОВНИ ИКОНОМИЧЕСКИ СЕКТОРИ	Икономически и културен център на страната с разрастващ се ИТ сектор
ДРУГО	<ul style="list-style-type: none"> • Столицата на България. • 14-ият по големина град в Европейския съюз. • Място на масовите демонстрации срещу корупцията на ниво национално правителство през 2020 г.

КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ

Възприетият от общината комуникационен подход с акцент върху използването на технически, юридически и експертен език създава усещане за непрозрачност

Основно предизвикателство

Усещането за липса на прозрачност намалява доверието на гражданите в общината, въпреки че са въведени достатъчно правила и процедури за гарантиране на прозрачност. Този проблем произтича отчасти от възприетия комуникационен подход, който насърчава предоставянето на техническа информация и използването на юридически и експертен език, но едновременно с това е отражение на липсата на откритост, която възпира служителите да признават съществуващите ограничения и ясно да обясняват на гражданите как общинските процеси функционират на практика. Крайният ефект от всичко това е усещане за непрозрачност и дистанция, което поражда недоверие у гражданите.

Констатации: ключови силни страни

1. **Както общинската администрация, така и Общинският съвет показват желание за комуникация.** Интервютата разкриха наличието на множество канали за комуникация на гражданите с общинските служители. Те включват денонощен Контактен център за подаване на запитвания и сигнали, както и дни на отворените врати, провеждани от общинската управа в общината и от общинските съветници в техните райони. Като цяло общината е осигурила прозрачност по въпроса за ефективността на тези канали и публикува статистически данни за получаваните всеки месец сигнали.
2. **Дигитализацията е довела до подобряване на прозрачността.** Най-важната информация за подотчетността на общината се предоставя онлайн от общинската управа и е достъпна за гражданите. В общинската администрация един от заместник-кметовете отговаря за дигитализацията, а както интервюираните посочиха, 95 процента от процесите в бек-офиса вече са електронизирани. Общинският съвет също използва уебсайта на общината, където публикува дневния ред на всяко свое заседание, заедно със съответните доклади (с изключение на приложенията поради големия им обем).

Ангажиментът на общинското управление за разширяване на достъпа до отворени данни за различни сектори е обещаващ знак за това, че цифровизацията ще продължи да повишава прозрачността на общината.

Констатации: ключови уязвимости

1. **Администрацията не притежава култура на откритост.** Интервюираните твърдят, че сред гражданите липсва точно възприятие за истинското ниво на прозрачност в Столична община по отношение на работата както на общинската администрация, така и на Общинския съвет и това се дължи на редица причини. Освен присъщата сложност на общинското управление, гражданите често намират, че поставяните въпроси не получават достатъчно добро обяснение от общинските служители, които са склонни да дават на запитванията шаблонни или юридически мотивирани отговори. Критично важни процедури като съставянето на бюджета не са напълно ясни за гражданите; съобщава се, че в някои случаи общинските съветници не получават обяснения за определени бюджетни решения. В своите публични информационни кампании общинската администрация и съветът не поставят акцент върху въздействието на избраните политики. Когато се сблъсква с критики за неефективност или неубедителност на резултатите реакцията на общината често се свежда до отричане, че нещо не е наред. Въпреки че Контактният център реагира на сигнали на граждани, не е ясно какъв е срокът за решаване на даден проблем, а кои случаи са спешни и кои не решава дежурният администратор.
2. **Информацията не се предоставя с оглед лекота на нейното използване.** Обща тема в интервютата беше предизвикателството как официалната информация да стане по-разбираема и по-лесна за използване. Общинският уебсайт съдържа голям обем информация, която обаче не е структурирана по лесен за търсене от ползвателя начин, а отделни нейни части не се актуализират. В някои случаи общината е склонна да предоставя толкова много информация, че тя може да се окаже не по силите на неспециалисти, какъвто е случаят с обществените поръчки; в други случаи съответната информация просто може да липсва, както е със състоянието на общинските имоти или данните за качеството на въздуха.

Не се публикуват последователно на уебсайта данни за контакт с общинските съветници, както и информация за техния професионален опит, образование или членство в управителните съвети на общински предприятия и фондове.²⁹ Струва си да се отбележи, че класирането на София в годишния доклад „Състояние на достъпа до информация“ на Фондация „Програма Достъп до информация“ се влошава през последните години.

Препоръки

1. **Да се използват медиите и социалните мрежи, за да се обяснява на гражданите какво вършат общината и Общинският съвет.** Длъжностните лица биха могли да възприемат по-активен подход към комуникирането на общинските решения и процеси чрез споделяне на съдържателна и достъпна информация, която не затруднява с технически език или юридически маниер. Наред с това е налице възможност за Общинския съвет и администрацията да работят с местните медии за по-добро разясняване на общинските процеси.
2. **Да се инвестира в изграждането на култура на откритост.** Прозрачността не се отнася само до това кои са общинските служители и за какво се харчат парите – тя касае начина и мотивите, с които се вземат решенията и какво се случва, след като публичните средства бъдат разпределени. Столичната община може лесно да се справи с ниското ниво на доверие у гражданите и възприятията им за непрозрачност като разшири отчетността си, включвайки проекти, които или не са изпълнени или качеството на изпълнението им е по-ниско от очакваното, както и като гарантира, че експертните мнения са представени на достъпен език. Също така би било полезно за общината да развие по-добро разбиране за съществуващите пропуски в прозрачността чрез отбелязване на темите, по които се получават най-много искания за достъп до информация и избягване на бъдещи такива искания чрез предоставяне на допълнителна информация. Общинският съвет би могъл да допринесе за изграждане на култура на откритост, предоставяйки на гражданите изчерпателна и еднакво форматирана информация за всички свои членове, включително за техния професионален опит, области на експертност, членство в комисии, данни за контакт и работно време.

²⁹ Членовете на Столичния общински съвет реализират значителни допълнителни приходи от членство в бордовете на предприятия или управителните съвети на общински фондове. Липсата на леснодостъпна обществена информация за членството на общински съветници в тези бордове и съвети, както и за получените чрез него доходи, поражда възможности съветниците да бъдат повлияни в работата си от начина на разпределяне на членството в общинските бордове. Както се изрази един съветник, това не е незаконно, но може да е също така и неморално.

Усилията за предотвратяване на корупцията са възпрепятствани от административна сложност и липса на информираност на гражданите

Основно предизвикателство

Усилията на общината за превенция на корупцията не са достатъчно видими. Това е тревожно поради мащаба и административната сложност на Столична община, които потенциално създават повече възможности за корупционно поведение, отколкото съществуващите механизми за контрол реално могат да предотвратят. Когато борбата с корупцията не е изведена като акцент е по-малко вероятно длъжностните лица и гражданите да са запознати с инструментите за подаване на сигнали и е по-вероятно да приемат, че корупционни практики не липсват, но са просто скрити от погледа на обществото.

Констатации: ключови силни страни

1. **Множество различни инструменти за противодействие на корупцията са налице в рамките на общината.** Администрацията има специална комисия по конфликт на интереси, одитен комитет, регистри на риска и е въвела нови вътрешни правила за съобщаване на нередности. Общинският съвет има постоянно действащи комисии за борба с корупцията и сигнали на гражданите и е засилил дейността си по осъществяване на надзор върху финансовите средства и имотите на общината. Предложено е въвеждане на системата на двоен подпис за основните общински предприятия с цел предотвратяване на нерегламентирани разходи.
2. **Общината си сътрудничи с външни участници за укрепване на превенцията на корупцията и насърчаване на доброто публично управление.** Интервюираните отбелязаха, че общината работи с академични заинтересовани страни за подобряване на някои от вътрешните управленски процеси. Бяха очертани две области на сътрудничество: програма със Софийския университет, фокусирана върху въпросите на прозрачността и конфликта на интереси; и партньорство с Института за публична администрация по Общата рамка за оценка (CAF) - система за управление на качеството, стартирана през 2000 г. от държавите-членки на ЕС.

Констатации: ключови уязвимости

1. **Административната сложност възпрепятства разкриването на корупция.** Столична община има многопластова администрация, която не винаги действа координирано или следва една цялостна стратегия. Интервюираните посочиха произтичащата от административния хаос „мъгла“ като фактор, който възпрепятства надзора. Наред с това съществуващата сложност прави по-трудно разграничаването между корупционни практики и текущо лошо управление или липса на ефективност. Интервютата разкриха същия тип проблеми, срещани и в други общини – подозрения за тръжни процедури, предназначени специално за дадена компания или оказване на натиск върху лица, които съобщават за прояви на корупция или разследват подобни сигнали. Но мащабът на Столична община повишава степента на уязвимост към корупция, тъй като улеснява извършителите в прикриване на злоупотребите зад маската на обичайните слабости на административното управление.
2. **Механизмите за борба с корупцията нито са добре познати, нито се ползват с доверие.** Въпреки че общинската корупция привлича по-малко внимание от корупцията в националното управление, има случаи на появили се в медиите твърдения за корупция на общинско ниво. Част от интервюираните се оплакват, че обвиненията често се радват на по-голяма публичност, отколкото опроверженията или предприетите корективни действия, както и че гражданите не познават съществуващите инструменти за превенция на корупцията. Интервютата разкриха също и анекдотични доказателства за подаване на сигнали по неофициални канали, което означава, че официалните механизми за докладване или не са добре познати, или съществува недоверие към тях.

Препоръки

1. **Да се проведат кампании за повишаване на осведомеността относно корупцията и мерките за превенция.** За да може един превантивен механизъм да има значително въздействие, корупцията трябва да бъде акцент в дневния ред както на управлението, така и на публичния дискурс. В Столична община ръководителите на администрацията и Общинския съвет трябва да издигнат борбата с корупцията в приоритет и да работят за повишаване на осведомеността на гражданите относно уязвимостите към корупция, насърчавайки ги да подават сигнали за потенциални злоупотреби.

Също така би било полезно на служителите от администрацията и членовете на Общинския съвет да се предложи опреснително обучение относно законовите изисквания и най-добрите практики в областта на превенцията. Дори когато превантивни мерки се прилагат ежедневно на практика, липсата на информираност у гражданите може да бъде преодоляна само чрез отправяне на ясни и последователни публични послания, че корупцията е предизвикателство, за преодоляването на което ще бъдат използвани всички възможни средства.

2. **Да се въведат по-действени механизми за наблюдение.** Съществуващите антикорупционни инструменти няма да успеят да разсеят обществените опасения за злоупотреби, ако гражданите не са запознати с тях и не ги разбират. Отвъд стандартните инструменти, фокусирани върху спазване на законодателството, могат да бъдат въведени механизми за обществен мониторинг, които да позволят на медиите, неправителствени организации и представители на обществеността да осъществяват наблюдение върху разходите и да оценяват работата на общинските отдели, предприятия и изпълнители. По-пълноценното използване на съществуващите регистри би позволило на гражданите да проследяват определени процедури (като тези, свързани с регистрите на обществените жилища и местата за дневна грижа с информация за наличностите), както и да определят кой носи отговорност в случай на лошо изпълнение. Този вид обществен мониторинг би играл ролята на допълнителен възпиращ фактор за потенциално корупционно поведение.

Механизмите за участие имат по-скоро за цел гражданска валидация, отколкото гражданска ангажираност

Основно предизвикателство

Въпреки усилията на Столична община за предприемане на значителни стъпки към по-широко обществено участие в процесите на вземане на решения, сред гражданите се запазва усещането, че решенията на общинско ниво се вземат без тяхното включване – възприятие, което води до гражданска неангажираност. Администрацията и Общинският съвет следва да преминат към по-малко едностранчив подход що се отнася до гражданското участие, като се стремят не просто към валидиране на взетите решения, а към активно включване на гражданите, така че да се реализира пълният потенциал на наскоро предприетите реформи в сферата на гражданското участие.

Констатации: ключови силни страни

1. **София е положила здрави основи на гражданската ангажираност.** Столичната община е с най-силно присъствие на неправителствени организации и активисти в страната, включително на сдружения и групи, чиято дейност е съсредоточена върху процесите на вземане на общински решения и участието на гражданите. По отношение на администрацията интервюираните посочиха, че кметът и нейният изпълнителен екип са подчертано отворени към ангажиране с организации на гражданското общество. Що се отнася до Общинския съвет, създадена е постоянна комисия за връзки с гражданското общество, съществува практика на взаимодействие със съответните НПО при разработването на нови политики и се отправят покани към заинтересовани страни да присъстват на сесии на съвета.
2. **Въведени са строги правила за обществени консултации.** Общината, Български център за нестопанско право и Форум „Гражданско участие“ са разработили съвместно наредба за обществените консултации, което е довело до повишаване на гражданското участие и е затвърдило очакванията, че на обществено обсъждане ще бъдат подлагани важни общински решения. Столична община е единствената община с две наредби за обществени консултации, едната от които се отнася изключително за проекти в областта на строителството. Интервюираните посочиха, че докато преди десет години на обществените дискусии са присъствали едва по няколко души, напоследък броят на участниците възлиза на десетки и дори на стотици когато става дума за особено важни теми. Всички предложени наредби са предмет на обсъждане и обратна връзка от обществеността, като сред гражданите вече се е формирало очакване, че дори и да не бъдат взети под внимание, техните гласове най-малкото ще бъдат чути.
3. **Общината и Общинският съвет се стремят към сътрудничество с неправителствени организации.** В София има редица НПО, които са активни в сектори като образование, култура, околна среда и услуги за деца. Някои от тях са поканени да участват в консултативни формати към общината и съвета, в рамките на които те имат възможност да обсъждат проблеми, на които се търси решение. В хода на пандемията по инициатива на кмета са проведени срещи с организации на бизнеса за обсъждане на негативните икономически въздействия и потенциалните начини за тяхното смекчаване. Като цяло интервюираните бяха единодушни, че в общината е налице желание да се чуе гласът на неправителствения сектор, особено когато общината е изправена пред кризи или трудни за решаване проблеми. Някои общински съветници посочиха, че разчитат на приноса на неправителствени организации от самото начало на процесите на разработване и осъществяване на политики.

Констатации: ключови уязвимости

1. **Пълният потенциал на новия подход на Столична община към обществените консултации тепърва предстои да бъде реализиран.** Запазва се склонността на гражданите да изразяват опасенията и тревогите си по-скоро във Фейсбук, отколкото в рамките на консултативния процес, без значение колко добре замислен е той. Интервюираните отдават това на липсата на мотивация, произтичаща от отсъствието на реален ефект от участието на гражданите. Друго изказано обяснение е, че общинските служители просто не са свикнали с публичните обсъждания и не разбират как да съотнасят към своята работа обратната връзка, получавана от гражданите. Да се разчита на НПО за управление на консултациите и ангажиране на гражданите е добра временна мярка, която в крайна сметка обаче е твърде неустойчива.

2. **Общината и съветът проявяват едностранчив подход към ангажиране на гражданите.** Сред гражданите на София и организациите от неправителствения сектор се е наложило схващането, че обществените консултации са преди всичко възможност за общинските длъжностни лица да представят вече разработени предложения, вместо да включат гражданите и техните идеи на по-ранен етап от процеса на планиране.

Инициативата „Визия за София“³⁰ е сред малкото изключения, макар че е може би твърде мащабна и скъпо струваща, за да бъде репликирана, като дори и в този случай организациите на гражданското общество остават изолирани от евентуалния процес на вземане на решения. Гражданите могат да правят изказвания пред Общинския съвет, но това се случва едва в края на често продължителните заседания, когато голяма част от съветниците вече са напуснали залата. Всичко това създава усещане, че планирането и вземането на решения се извършват при затворени врати.

Препоръки

1. **Да се провежда вътрешна информационна дейност относно консултативния процес.** Столичната община разполага с усъвършенствана система за обществени консултации, с което изпреварва много други общини, но тази система е недостатъчно използвана поради запазващите се вътре в администрацията нагласи против ангажиране на обществеността.

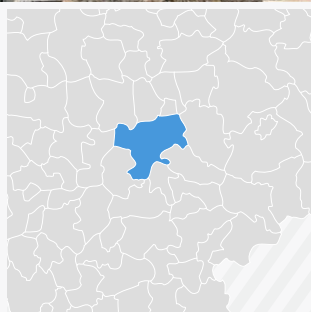
Всички ръководители, независимо от тяхната сфера на дейност, трябва да присъстват поне веднъж на обществено обсъждане, за да разберат силните и слабите страни на процеса. Освен това те трябва да преминат обучение по наредбата за обществени консултации и по начините за улесняване на обществените обсъждания. Необходимо е провеждане на вътрешна информационна дейност за разясняване защо е важна обратната връзка от гражданите и кои са най-добрите начини за нейното получаване.

2. **Да се гарантира, че гражданите ще могат лесно да правят предложения.** Подходът на София към обществените консултации трябва да се използва за насърчаване на взаимодействието между гражданското общество и общината за идентифициране на проблеми и разработване на нови решения. Това включва създаване на възможности за гражданите да внасят предложения за приоритети и проекти в рамките на общинския бюджет. Обезпечаването на граждански бюджет за Столична община е предмет на обсъждане през последните пет години, а през 2018 г. дори се превръща в ангажимент за България по инициативата „Партньорство за открито управление“. Общината трябва да разгледа отново този подход, който може да се окаже добър начин за улесняване на гражданите при отправянето на предложения.

3. **Да се търси по-съществено ангажиране с организации от неправителствения сектор.** Общината трябва да гледа на НПО и гражданските движения като на ресурс, който може да допълни нейния експертен опит. Тя следва да разработи база данни за всички НПО и секторни организации, като създаде платформа и ги покани да се регистрират, така че заместник-кметовете да знаят с кои от тях да комуникират и кои да канят на съответните дискусии и събития. Това би информирало неправителствените организации за новите общински политики и би допринесло за по-тясната им координация с общината в усилията за справяне с тревогите на гражданите. Ангажирането на НПО не трябва да означава мащабен процес на участие като „Визия за София“. По-малките по мащаб ежедневни политически дискусии са много по-практични и устойчиви.

³⁰ „Визия за София“ е инициатива на Столична община за създаване на споделена дългосрочна стратегия за развитие на столицата и крайградските райони до 2050 г. Проектът има за цел да подобри градоустройството чрез включване от началото на процеса на вземане на решения всички заинтересовани страни, включително общински органи, НПО, инвеститори, изследователи, експерти и граждани. Процесът започва през 2016 г. с подготовителна фаза, а през 2017 г. е дадено официалното му начало. Той включва публични събития и дискусии и продължава две години и половина. Резултатът е дългосрочната стратегия за общинско развитие „Визия за София“, която е представена през 2019 г. и приета от Столичния общински съвет през юли 2020 г. Интервюираните граждански организации посочиха, че след като документът е бил финализиран, Общинският съвет ги е изключил от процеса на неговото приемане и вземането на решения относно прилагането му.

СТАРА ЗАГОРА



ПРОФИЛ НА ОБЩИНАТА

КМЕТ	Живко Тодоров
ГЕОГРАФСКИ ОБСЕГ	Включва град Стара Загора и 49 села с обща площ 1019 кв. км.
НАСЕЛЕНИЕ	151 096
ОСНОВНИ ИКОНОМИЧЕСКИ СЕКТОРИ	Производство, енергетика и туризъм
ДРУГО	Вторият по големина град в България по БВП на глава от населението

КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ

Липсата на последователност от страна на общината по отношение на прозрачността и отзивчивостта създава усещане за избирателност

Основно предизвикателство

Въпреки значителните усилия за повишаване на прозрачността в община Стара Загора, гражданите не разбират добре дейността на администрацията и са по-склонни да търсят решаване на въпросите чрез неформални средства или подаване на жалби директно до кмета, отколкото чрез формални механизми. Фокусът върху неформалните канали създава риск от дискриминация на базата на достъпа на гражданите до кмета или други длъжностни лица, като същевременно затруднява проследимостта и отчетността, което възпрепятства усилията на общината да демонстрира колко много работа в действителност върши. В този смисъл неформалният подход подкопава прозрачността и поражда уязвимости към корупция.

Констатации: ключови силни страни

- Налице е нарастващ ангажимент за прозрачност през последните години.** Като цяло интервюираните споделят схващането, че кметът на Стара Загора е силно ангажиран с въпросите на прозрачността. Най-важната информация относно приеманите наредби, актове и процедури се публикува на уебсайта на общината. Всяка година се прави отчет за работата на администрацията. Създаден е център за информация и услуги на гражданите. Самият кмет е изключително видима публична фигура, която ежедневно общува с гражданите. Що се отнася до Общинския съвет, неговите сесии се излъчват на живо и гражданите имат възможност да ги следят в реално време.
- Съществуват множество механизми за подаване на запитвания, оплаквания и сигнали.** Интервюираните споделиха становището, че са налице различни начини, чрез които гражданите, които търсят информация или повдигат проблеми, могат да привлекат вниманието на властите. На уебсайта на общината е публикувана информация за контакт с всички висши общински служители. Кметът и неговите заместници имат приемни часове за граждани. Проблеми и предложения могат да се споделят на уебсайта на общината или чрез гореща телефонна линия. Стара Загора е сред първите общини, създали център за обслужване на гражданите.

Наред с това във Фейсбук съществува много популярна група, наречена „Попитай кмета“, която се използва от много граждани и където могат да се публикуват въпроси и оплаквания.

Констатации: ключови уязвимости

- 1. Липсва последователност в подхода за предоставяне на информация.** По мнение на интервюираните, въпреки че общинският уебсайт е много полезен, той не се актуализира редовно, нито е лесен за навигация от потребителска гледна точка. В случаите, когато информацията не е достъпна, гражданите се затрудняват да я получат чрез подаване на заявление за достъп до информация. Община Стара Загора е отхвърляла подобни искания, което в някои случаи е довело до предприемане на съдебни действия от страна на граждани. Интервюираните споделят общото усещане, че общината е по-малко отворена, когато е обект на критика.
- 2. Официалните механизми за комуникация често остават неизползвани за сметка на неофициалните.** През годините са създадени различни неофициални канали за подаване на сигнали за нередности и изпращане на съобщения до общината. Първоначално гражданите са използвали платформата „Моята е-община“, за да подават сигнали за нерешени проблеми. Съществувало е очакването, че общинските служители ще предприемат действия във връзка с тези сигнали и ще уведомяват гражданите за резултатите. След обещаващо начало отговорите на общината започват да се бавят, като в някои случаи са шаблонни и не се отнасят до същността на сигнала. В крайна сметка функционалност подобна на тази на „Моята е-община“ е интегрирана в официалния сайт на общината и платформата е изоставена. Наскоро гражданите установяват, че е по-лесно да публикуват въпросите си във Фейсбук вместо да подават сигнали, жалби или коментари на общинската платформа или да поставят въпроси на сесиите на Общинския съвет. Огромната роля на неофициалните ad hoc механизми подчертава липсата на популярност на официалните платформи, което може да се дължи на усещането, че те са по-слабо ефективни и по-трудни за използване. Разбира се, възможно е също така гражданите просто да не знаят за тях или колко лесно могат да бъдат използвани.

Препоръки

- 1. Да се работи с посредници, чрез които по-добре да се обясни как работи общинската администрация и какви функции изпълнява.** Изглежда е налице празнина в общинската комуникационна стратегия, която може да бъде частично запълнена чрез изграждане на партньорства с местни медии и други участници от гражданското общество. Работейки по-тясно с медиите, общината може директно да показва на гражданите какво върши администрацията. Като алтернатива, общината би могла да работи с групи от гражданското общество като доверени посредници, както вече е правила в миналото.
- 2. Да се актуализира общинският уебсайт с оглед подобряване удобството на неговото ползване и достъпността на информацията.** Може да се проведе проучване на потребителския опит, за да се разбере повече за начина, по който гражданите взаимодействат с общинския уебсайт, какъв вид информация и услуги търсят и кои аспекти по тяхно мнение се нуждаят от подобрене. Добавянето на по-изчерпателна и уместна информация на уебсайта ще сведе до минимум броя на исканията за достъп до информация, на които общината трябва да отговаря.
- 3. Официалната общинска платформа да стане по-популярна сред гражданите.** За да повярват гражданите, че местното управление ще отговори на техните проблеми, те се нуждаят от нещо повече от платформа за подаване на жалби. Системата трябва да им позволи да проследяват какво се случва в реално време, кое звено е отговорно за разглеждане на въпросите и оплакванията и какви решения или действия се предприемат в крайна сметка. Стара Загора вече има такава система, но тя не е широко използвана. Вместо това гражданите са склонни да прибягват до платформи на трети страни, като Facebook. Провеждането на обществена информационна кампания за уебсайта на община Стара Загора е от съществено значение. Общината може да използва и неофициални канали за комуникация (например Facebook), за да привлече вниманието към официалните канали, начините за тяхното използване и техните предимства пред неофициалните. Това не само ще засили удовлетвореността на гражданите, но и ще подобри познанията и разбирането за местното управление и по този начин ще изгради доверие.

Ограничените възможности за пълноценно участие спъват ангажираността на гражданите и отчетността

Основно предизвикателство

Гражданите на Стара Загора са по-активни онлайн или в изявите на улицата, отколкото във формална среда за гражданско участие. Като цяло обаче те остават неангажирани с работата на Общинския съвет и администрацията, които от своя страна не правят достатъчно, за да ги привлекат за участие или да работят с НПО като представители на гражданските интереси. Това води до порочен кръг от разочарование и неангажираност, което подкопава способността на гражданите да държат своите представители подотчетни.

Констатации: ключови силни страни

1. **Правят се опити за включване на гражданите в процеса на вземане на решения на общинско ниво.** Освен провеждането на обществени консултации по въпроси, изисквани от закона, общината е потърсила ангажиране на гражданите и чрез други средства. Така например, общината е използвала електронно проучване сред гражданите за получаване на обратна връзка относно Плана за интегрирано развитие на общината, което е увеличило участието далеч над предишните нива на ангажираност. Кметът също така ангажира гражданите при избора на кметски наместници³¹ за по-малките населени места чрез обществено допитване. По аналогичен начин референдумът за статута на парк „Бедечка“ бе определен от интервюираните като добър пример за пряка демокрация в действие, като кметът е подкрепил волята на повечето жители паркът да бъде запазен. В по-регулярен план, сесиите на Общинския съвет са отворени за участие на граждани. Провеждани са и инициативи като Младежкия съвет в опит за приобщаване на младите хора към работата на общинската власт.

2. **Налице е ангажираност с гражданското общество по ключови въпроси.** Според интервюираните, общината се отнася сериозно към онези организации, които имат ценна експертност или се стремят към ангажиране с нейната работа. Съобщава се за НПО, които имат отлична комуникация с общината. Била е приета наредба, даваща достъп на НПО до публични средства за реализация на техни предложения и дейности.

Констатации: ключови уязвимости

1. **Гражданите възприемат възможностите за участие като твърде формалистични.** Интервюираните бяха единодушни, че липсва сериозен интерес към обществените консултации и процеса на вземане на общински решения като цяло. Макар че това може да се отдаде на апатия от страна на гражданите, интервютата разкриха някои слабости в съществуващия подход към гражданското участие: информацията за обществените консултации не се публикува достатъчно рано; съобщенията за сесиите на Общинския съвет вече не включват подробности за дневния ред и не уточняват възможността гражданите да присъстват на заседанията; обществените обсъждания са твърде формални и фокусирани върху вземането на решения, вместо да търсят мненията на обществеността. В случая с парк „Бедечка“ именно отсъствието на обществено обсъждане е подтикнало едно малко гражданско движение да се мобилизира и да търси начини за коригиране на вече приетото решение, с което се разрешава строителство на територията на парка.
2. **НПО не участват достатъчно в процесите на стратегическо планиране.** Въпреки съществуващите добри отношения с НПО в областта на услугите и ежедневните дейности и въпреки подновените секторни консултативни съвети с участието на НПО, някои интервюирани изразиха становище, че общината не търси съдействието на организациите на гражданското общество при формирането на стратегии или разработването на проекти, финансирани със средства от ЕС. Сътрудничеството показва тенденция на развитие отдолу нагоре, при което инициативата идва от гражданското общество. Сериозни усилия за стратегическо сътрудничество, като учредяването на обществен форум за партньорство между НПО и общината, са получили доста хладна подкрепа от местните лидери.

³¹ Кметските наместници се назначават в населени места с по-малко от 350 постоянно регистрирани жители. Те изпълняват кметски задължения.

Препоръки

1. **Да се направи преглед на формата и подхода към обществените консултации.** Въпреки продължаващите усилия за повишаване ангажираността на гражданите, официалните обществени консултации не дават желаните ефекти. Общината трябва да разгледа какво още може да се направи за представяне и разясняване пред гражданите на темите и въпросите преди те да бъдат поставени на обсъждане, както и дали могат да се осигурят възможности за дебат и предложения от страна на гражданите. В други общини има примери за наредби, които допълват разпоредбите на закона, предвиждайки процедури, които са по-ангажиращи и приобщаващи.
2. **Да се създадат структурирани механизми за сътрудничество с групи от гражданското общество.** Общината може да изгради механизми за структурирано взаимодействие със заинтересованите страни във всеки основен сектор. Това може да служи за две цели – разпространяване на критично важна информация сред гражданите чрез доверени гласове на общността и получаване на технически принос и стратегически препоръки от организации, предоставящи услуги за граждани. Първата стъпка би била да се актуализира списъкът на съответните НПО и да се гарантира, че има ефективна двупосочна комуникация с тях. Допълнителна стъпка би било създаването на общински обществен съвет, който да ангажира група граждани с подходящ експертен опит, които могат да действат като „мозъчен тръст“ на общината.

Липсата на яснота около решенията за общинските разходи е източник на недоверие сред гражданите

Основно предизвикателство

Сред гражданите на Стара Загора съществуват опасения за евентуални нередности в начина на възлагане на обществени поръчки. Този проблем не се отнася непременно до корупция, а до възприемане за корупция, което от своя страна може да привлече истински корумпирани участници, стремящи се да се възползват от възприеманите слабости в механизмите за контрол. Внасянето на допълнителна прозрачност и надзор върху решенията относно използването на публични средства би допринесло за изграждане на доверие, разсейване на подозренията и укрепване на репутацията на община Стара Загора като модел за подражание в прозрачното възлагане на обществени поръчки.

Констатации: ключови силни страни

1. **Обществените поръчки са доста прозрачни в сравнение с други общини.** Община Стара Загора спазва всички законови изисквания по отношение на обществените поръчки. Процесът е прозрачен и се основава на електронно наддаване. Всички договори се публикуват на уебсайта на общината. Освен това всички финансирани от ЕС проекти трябва да отговарят на изискванията за одитиране и мониторинг, което кара общината да проследява напредъка и да докладва за своите решения. Всъщност през 2022 г. Министерството на финансите призна Стара Загора за една от най-прозрачните общини в България по отношение на обществените поръчки.
2. **Въведени са механизми за предотвратяване на конфликти на интереси.** Стара Загора е сред първите общини назначили омбудсман. В момента Общинският съвет актуализира своя етичен кодекс. Публичните длъжностни лица подписват декларации за отсъствие на конфликт на интереси, които се публикуват на уебсайта на общината, така че обществеността да се запознае подробно с тях, а комисия за установяване на конфликт на интереси разглежда всяко потенциално нарушение, както се изисква от закона.

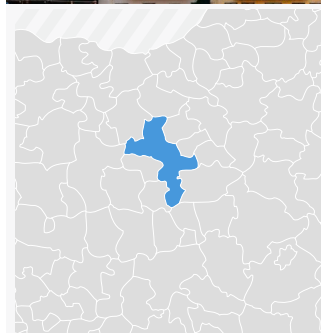
Констатации: ключови уязвимости

1. **Налице е недостатъчен контрол на публичните разходи.** Интервюираните са на мнение, че предвидените от закона механизми за контрол понякога са недостатъчни. По отношение на средствата от фондовете на ЕС съществуват стимули срещу спазването на установените строги процедури за контрол. Споделяното от политическите лидери разбиране, че европейските средства са жизненоважни за местната икономика, ги кара да се стремят към бързо осигуряване на финансиране и реализиране на проекти на всяка цена през ограничените периоди, в които тези средства са налични. Интервюираните изразиха загриженост относно някои неизяснени ситуации при възлагането на обществени поръчки, например едно и също лице да участва с оферти през повече от една компания или лица да разполагат с вътрешна информация за това каква цена и условия да предложат, за да си гарантират успешна оферта. Съществува усещане, че общината не разполага с механизми за справяне с подобни нерегламентирани практики, отчасти поради факта, че понякога това е извън нейната юрисдикция. Сътрудничеството с разследващи журналисти и отговорни институции за повишаване на осведомеността по тези проблеми, съчетано с бързи действия за наблюдение от трети страни, може да помогне на общината.
2. **Съществуват съмнения за фаворитизъм при възлагането на обществени поръчки.** Интервюираните споделиха усещането, че обществените поръчки често се печелят от големи фирми извън общината, които след това наемат местни фирми като подизпълнители. Съобщава се, че местни компании се въздържат от участие в процедурите за възлагане главно поради този род възприятия. Сходни възприятия за фаворитизъм съществуват и по отношение на конкурсите за възлагане на договори на НПО за доставка на социални услуги.

Препоръка

1. **Да се повиши прозрачността и комуникацията относно публичните разходи.** Общинският уебсайт трябва да бъде актуализиран, така че да включва добре структурирана, пълна и изчерпателна информация за публичните разходи, включително търгове, оферти, печеливши предложения, договори, данни за изпълнители, доклади за изпълнение, както и всякакви санкции, които евентуално са били наложени на фирмите-изпълнители. Това ще позволи на гражданите, на Съвета и на самата общинска администрация внимателно да проверяват прозрачността и основаната на правила ефективност на обществените поръчки. Това ще помогне също така да се разсеят възприятията за корупция, които изглеждат несъвместими с официалните становища относно провеждането на обществените поръчки и одитните доклади на община Стара Загора.

ВЕЛИКО ТЪРНОВО



ПРОФИЛ НА ОБЩИНАТА

КМЕТ	Даниел Панов
ГЕОГРАФСКИ ОБСЕГ	Включва град Велико Търново, градовете Дебелец и Килифарево и 75 села с обща площ 883 кв.км.
НАСЕЛЕНИЕ	84 801
ОСНОВНИ ИКОНОМИЧЕСКИ СЕКТОРИ	Селско стопанство, лека промишленост и туризъм
ДРУГО	Намира се на кръстопът между основните транспортни пътища в посока изток-запад и север-юг

КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ

Пропуски в прозрачността и откритостта допринасят за формиране на възприятия за корупция

Основно предизвикателство

Сред гражданите на Велико Търново съществува схващане, че местните власти са дистанцирани, почти скрити от техния поглед и че някои се възползват от това дистанциране, за да прокарат своите частни интереси вместо да работят в името на общественото благо. Това схващане се запазва въпреки видимата прозрачност и откритост на общинската администрация и Общинския съвет. А това означава, че е необходимо местните власти да анализират какви мерки трябва да бъдат взети за противодействие на тези възприятия. При липса на подобен анализ и предприети въз основа на него действия ще останат подозренията на обикновените граждани за неправомерно поведение и нечестни мотиви, а корумпираните участници е възможно да започнат да възприемат Велико Търново като място, където могат да преследват незаконни печалби.

Констатации: ключови силни страни

- Поет е общ ангажимент за прозрачност.** Общината спазва законовите изисквания за прозрачност, например като качва съответната информация на общинския уебсайт и публикува решения и предстоящи проекти. Според интервюираните, информацията за обществените поръчки се качва предварително, а отварянето на офертите е публично. Бюджетът също се публикува, придружен от обяснителна бележка. На исканията за достъп до информация обикновено се отговаря, а медиите не изпитват проблеми да се свържат с администрацията. Сесиите на Общинския съвет се излъчват на живо и се архивират, за да могат гражданите да ги видят.
- Налице са формални механизми за гарантиране на интегритет.** Общинската администрация има етичен кодекс, както и изисквания за извършване на вътрешно финансово наблюдение, одити и проверки. Всичко това е в подкрепа на нейните системи за управление, които са сертифицирани по международните стандарти ISO³² за управление на качеството. Членовете на Общинския съвет подават имуществени декларации, които са публично достъпни, като наред с това, съгласно изискванията на закона, е създадена комисия за конфликт на интереси, която се наблюдава от националната антикорупционна комисия.

32 ISO се отнася до Международната организация за стандартизация - независима, неправителствена организация, която разработва доброволни, основани на консенсус и релевантни за пазара международни стандарти.

Констатации: ключови уязвимости

- 1. Информацията, предоставяна от общината, понякога е непълна и трудна за разбиране.** Много от интервюираните изразиха недоволство от факта, че информацията на общинския уебсайт е трудна за навигация, понякога непълна и представена избирателно. Бе изразена загриженост, че общинската управа е непоследователна в обявяването на предстоящи събития и дискусии, предоставяйки ограничена предварителна информация относно предложенията за обсъждане и крайните срокове за представяне на коментари. Наред с това интервюираните подчертаха някои ограничения около прозрачността на публичните разходи – например проектобюджетът не се предоставя на гражданите в достатъчно лесен за разбиране формат, а информация за изпълнението на договорите и надзора след тяхното възлагане липсва. Макар че подаването на заявления за достъп до обществена информация би могло да компенсира тези недостатъци, общината се нарежда доста ниско в класацията по индекса за достъп до информация, публикувана от фондация „Програма достъп до информация“.
- 2. Администрацията понякога се възприема от гражданите като дистанцирана и неотзивчива.** Беше изразена загриженост, че гражданите често не познават вътрешното устройство на общината или не знаят към кого трябва да се обърнат, когато се сблъскат с даден проблем. Интервюираните се позоваха на необясними закъснения в отговорите на общината на отправени официални запитвания; по тази причина гражданите често се обръщат директно към кмета, когато възприемат като единствената обществена фигура, която е в състояние да реши техните проблеми. В този смисъл изглежда всичко зависи от кмета, но интервюираните споделиха, че той няма определен приеман ден и не провежда редовни пресконференции, което ограничава възможностите гражданите да получат отговор или решение на своите проблеми.
- 3. Въздействието на официалните механизми за борба с корупцията е неясно.** Интервюираните посочиха, че за гражданите съществуващите механизми съгласно разпоредбите на националното законодателство за предотвратяване на корупцията нямат достатъчно ясно въздействие. Липсва достатъчна информация относно обществените поръчки и процедурите за назначаване, която да разсее съмненията, че обществените поръчки се възлагат на тесен кръг от фирми и че назначенията не се извършват въз основа на обективни критерии.

В момента Общинският съвет не отдава приоритетно значение на мониторинга на общински договори от висок обществен интерес. Повечето интервюираните не бяха запознати с други механизми за гарантиране на прозрачност и интегритет, чрез които тези слабости да бъдат отстранени.

Препоръки

- 1. Да се приоритизира лекотата на използване и разясняването в комуникационните усилия и предоставянето на публична информация.** Общинският уебсайт трябва да бъде обновен с цел подобряване лекотата на неговото използване (евентуално след проучване на потребителския опит). Обществената информация трябва да е с фокус върху въпроси и теми, които са от ключово значение за по-доброто разбиране на местното управление от страна на гражданите, а не просто да включва това, което се изисква от националното законодателство или е лесно за представяне. Информацията следва да разяснява подробности относно надзора върху публичните разходи и описателни доклади за бюджетните приоритети.
- 2. Да се увеличи прекият достъп на гражданите и медиите.** Съществуват възможности общината и Общинският съвет да подобрят достъпа на медиите и гражданите до тях. Всички лица на висши изборни длъжности (кметът и общинските съветници) биха могли да провеждат приемни дни за граждани в главния град и евентуално в останалите населени места в общината. Имейл адресите трябва да бъдат лесно достъпни на общинския уебсайт, за да се гарантира, че гражданите могат да се свързват директно със съответните длъжностни лица, особено с високопоставени служители от администрацията, които ръководят основните сектори (социални въпроси, култура, градоустройствено планиране и пр.). Това ще изгради доверие между гражданите, представителите на бизнеса и НПО от една страна и техните партньори от общинската власт от друга, като същевременно ще разсее усещането, че всичко зависи от един единствен човек. Даването на пресконференции трябва да съпътства всяко важно решение и съобщение, с което да се гарантира, че медиите ще могат да информират обществеността.

3. **Да се разгледа въпросът за въвеждане на функцията на посредник за общината.** За гражданите е важно да имат доверен и безпристрастен посредник, който да получава техните жалби и опасения и след като ги обобщи в добре формулирани послания да ги представя на кмета и Общинския съвет за разглеждане и отговор. Подобен посредник би изпратил ясен сигнал към гражданите, че ще бъде направено необходимото за справяне с потенциалните уязвимости към корупция. Общината може да се обърне към надпартийни групи от гражданското общество и членове на общността да действат като нейни доверени посредници като наблюдават процесите на вземане на решения и предават притесненията на гражданите. Като алтернатива тази роля биха могли да играят членовете на Общинския съвет, подчертавайки своята готовност да приемат сигнали от гражданите и да работят за тяхното разрешаване.

Липсата на ясни и ефективни възможности за участие води до неангажираност на гражданите

Основно предизвикателство

По признание на мнозина гражданите не участват достатъчно във вземането на обществени решения в община Велико Търново. Това може до голяма степен да се дължи на факта, че дебатите по стратегически политики не интересуват обикновените граждани, които се вълнуват по-скоро от злободневни въпроси. Но това може да се дължи и на факта, че местните власти не са направили достатъчно, за да привлекат интереса на гражданите или да улеснят тяхното участие. При липса на ясни усилия за по-активно гражданско включване порочният кръг на неангажираност ще се запази, ограничавайки перспективите за отчетност в бъдеще.

Констатации: ключови силни страни

1. **Общината работи за ангажиране на гражданите.** Общината провежда консултации и се старее да включва предложения на граждани в публичните решения, в съответствие с разпоредбите на закона; заседанията на Общинския съвет са открити за обществеността. Общински служители признават със съжаление липсата на участие от страна на гражданите. В стремежа да насърчат гражданското участие, те са правили опити за провеждане на консултации на различни места, в различни формати и в различно време, използвали са проучвания, за да идентифицират приоритетите на гражданите и са

се консултирали с външни експерти как да засилят гражданското участие. Пример в това отношение е въведената цифрова платформа, наречена „Гражданите“, която помага за проследяване на сигнали, подадени от граждани и предоставя информация по кои от тях са били предприети действия от общината. През 2020 г. общината е приела стратегия за насърчаване на гражданското участие по културни въпроси.

2. **Налице е официално сътрудничество с НПО по секторни въпроси.** Общината работи в тясно сътрудничество с някои благотворителни и активни в социалния сектор неправителствени организации. Примерите за това включват инициатива в младежкия сектор, в рамките на която са отпуснати средства за младежки фестивал, организиран съвместно с гражданското общество; подкрепа за местния младежки парламент; и покана, отправена към НПО да участват в общинската комисия по въпросите на децата и в изготвянето на общинска стратегия за младежта. Общината определя своя годишен културен календар въз основа на идеи и предложения от неправителствения културен сектор, като организациите се избират на конкурсна основа. Съществуват и експертни съвети по култура и туризъм, а младежният съвет се счита от интервюираните за добър пример за успешно сътрудничество.
3. **Граждански действия са имали въздействие върху взети в миналото решения.** Съществуват множество активни групи във Facebook, където гражданите споделят тревоги и опасения и се мобилизират за протести. В миналото гражданите са успели да се организират за предотвратяване на жилищно строителство в местна гора, а в някои от селата граждански комитети и инициативи са изразили протест срещу планирани общински проекти.

Констатации: ключови уязвимости

1. **Малък е приносът на гражданите към вземането на решения от общината.** Гражданите не присъстват на обществените консултации, които обикновено се провеждат в работно време; сред присъстващите обикновено са служители от общинската администрация, членове на Общинския съвет и няколко журналисти. Резултатът изглежда сходен и при възникване на ситуативни (ad hoc) възможности за консултации. Така например, в процеса на изготвяне на Плана за интегрирано развитие на общината гражданите са имали възможност да участват в онлайн проучване, но получените отговори са били по-малко от триста.

Интервюираните посочиха, че обсъжданията в Общинския съвет понякога са трудни за проследяване и макар че гражданите могат да поставят въпроси, те не получават отговори по време на самите сесии; често гражданите предпочитат да изразят мнението си отделно пред някой от общинските съветници. Нещо повече, свързаното с пандемията от COVID-19 преминаване към онлайн провеждане на сесиите на Общинския съвет е лишило гражданите от всякаква възможност за участие и отправяне на питания.

2. **Не всички части на гражданското общество са ангажирани в еднаква степен.** Някои неправителствени сектори не участват в определянето на общинската стратегия. Това не се дължи на липса на възможност или нежелание за участие от тяхна страна. Тъкмо обратното, интервюираните смятат, че е налице усещане за нежелание от страна на общината да си партнира с по-нови и по-малко утвърдени НПО. Интервюираните споделят възприятието за обща липса на подкрепа (не само по отношение на финансирането) за неправителствения сектор, с изключение на делегираните услуги и социалните въпроси. Те съобщават и за непоследователност във взаимодействието между общината и гражданските организации, някои от които са принудени да изразяват отново и отново едни и същи тревоги и опасения чрез протести, вместо да могат да участват в оформянето на дългосрочни политики по пътя на консултации. Същевременно на експертните съвети присъстват ограничен брой участници. Интервюираните са също така скептични, че изразените в младежкия съвет мнения ще бъдат взети предвид.

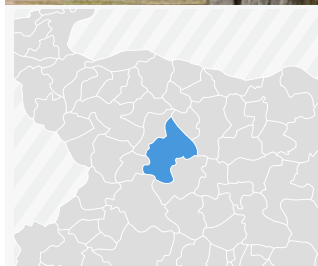
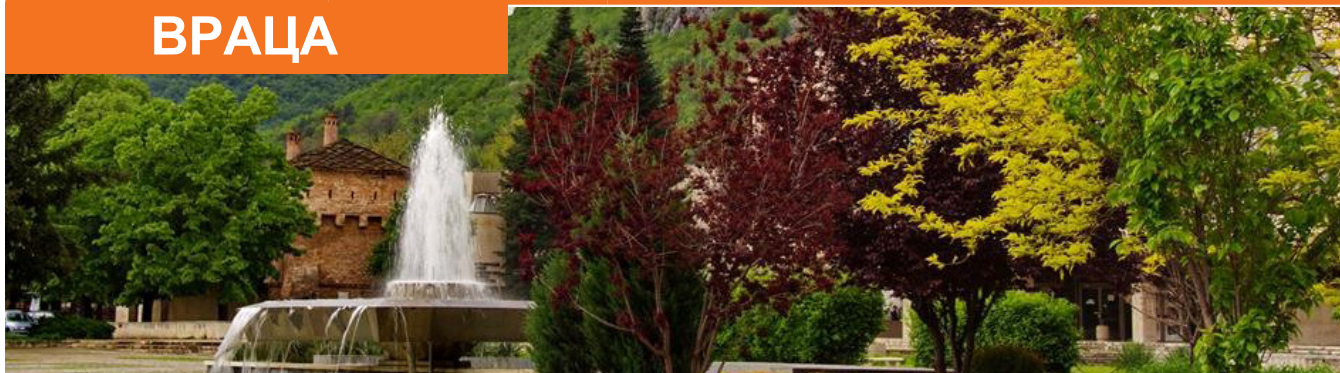
Препоръки

1. **Да се направи преглед на подхода към обществените консултации и формата на тяхното провеждане.** Въпреки продължаващите усилия за повишаване ангажираността на гражданите, официалните обществени консултации не дават очаквания резултат. Общината трябва да прецени, дали може да се направи повече за представяне и разясняване на въпросите пред гражданите, преди те да станат обект на обсъждане. Това би предоставило възможности за допълнително осмисляне и би дало на хората време да се подготвят за обсъжданията. Други общини са надхвърлили разпоредбите на закона с приемането на наредби, които предвиждат по-ангажиращи и приобщаващи процедури.

По-честото взаимодействие с гражданите в рамките на разнообразни културни и обществени събития може да повлияе положително на гражданската ангажираност.

2. **Да се разшири и подобри цифровата платформа за граждански предложения и дискусии.** Общината би могла да разшири ангажимента си за събиране на предложения от граждани чрез онлайн инструменти като преразгледа начина, по който работи модулът за обществени консултации на настоящата система и като намери възможности да го използва по-активно и да получава по-добра обратната връзка. Тази платформа не би могла да замени официалните обществени консултации, но може да служи като допълнение към тях, предоставяйки на общината оптимална възможност за събиране на мнения и предложения от гражданите. Това би осигурило на гражданите платформа за ангажиране преди, след и между официалните консултации.
3. **Да се създадат и консолидират структурирани работни групи с участието на различни заинтересовани страни.** Общината може да създаде специални механизми за структурирано взаимодействие със заинтересованите страни от всеки основен сектор. Това би послужило като двупосочен инструмент за разпространение на критично важна информация до гражданите чрез доверени гласове на общността и за получаване на технически предложения и стратегически препоръки от организациите, работещи по различни инициативи и услуги за граждани. За основа могат да послужат настоящите експертни съвети, но те имат нужда от укрепване и от това да станат по-приобщаващи. Може да бъде създаден и обществен съвет, който да се свиква например веднъж на тримесечие, като начин да бъдат обхванати всички обществено значими въпроси, имащи отношение към работата на общината. Подобни структурирани и предвидими форуми за консултации биха заредили гражданското пространство с енергия и биха рационализирали процеса на събиране на мнения и предложения за общински стратегии и проекти.

ВРАЦА



ПРОФИЛ НА ОБЩИНАТА

КМЕТ	Калин Каменов
ГЕОГРАФСКИ ОБСЕГ	Включва град Враца и 22 села с обща площ от 706 кв. км.
НАСЕЛЕНИЕ	61 702
ОСНОВНИ ИКОНОМИЧЕСКИ СЕКТОРИ	Текстилна, металообработваща, химическа и керамична промишленост

КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ

Недостатъчното разбиране и надзор от страна на гражданите върху общинските решения подхранват подозрения за корупция

Основно предизвикателство

Въпреки постигнатия значителен напредък по отношение на прозрачността на общинското управление, гражданите на Враца изразяват опасения, че някои елементи от процеса на възлагане на обществени поръчки и набиране на служители може да са повлияни от корупция. Това схващане се подхранва от липсата на разбиране за начина, по който функционират процесите на общинско управление и вземане на решения на общинско ниво, както и от липсата на възможности за упражняване на граждански надзор. Освен ако отчетността не бъде засилена, подозренията ще прераснат в недоверие и по този начин ще доведат до неангажираност на гражданите.

Констатации: ключови силни страни

1. **Общината и Общинският съвет са поели ангажимент за прозрачност.** Интервюираните споделят мнението, че през последните години прозрачността е била засилена по редица направления. Всички относими документи, заповеди на кмета и решения на Общинския съвет се качват на общинския уебсайт, където се публикува и информация за услугите, предоставяни на гражданите (в момента се предоставят 13 електронни услуги). Администрацията разполага с информационен център и отговаря на заявки за достъп до информация. Самият кмет е видимо активен както в лично качество, така и във Фейсбук, а в периода преди пандемията от Covid-19 често е провеждал срещи в различни квартали на Враца, както и в селата от общината. От своя страна Общинският съвет е приел някои регулаторни нововъведения относно прозрачността, например предоставяне онлайн на документи от последните пет години и създаване на списък от въпроси, задавани от гражданите по време на заседанията на съвета, заедно с получените от тях отговори. Общинските съветници се ангажират с медиите, провеждат срещи, на които обясняват на гражданите управленските процеси и използват Фейсбук, за да предоставят информация по дискутирани теми.

2. **Налице са механизми за превенция на корупцията.** Общината спазва изискванията на националното законодателство за превенция на корупцията, въвеждайки механизми като етичен кодекс, регистър на риска за предотвратяване конфликт на интереси, комисия за управление на риска и задължение за подаване на декларации за конфликт на интереси, които впоследствие се публикуват на общинския уебсайт. Редовно се извършват проверки на фирми и организации, с които общината работи. Общинските имоти се вписват в отделен регистър, а наредбата, с която се регламентира тяхното управление, гарантира съблюдаване на обществен интерес. Налице е също така достъпен за гражданите механизъм за подаване на сигнали (включително относно прояви на корупция).

Констатации: ключови уязвимости

1. **Гражданите нямат необходимото разбиране за работата на общинската администрация и Общинския съвет, така че да са в състояние да ги държат подотчетни за публичните разходи.** Общинските лидери признават, че законово регламентираният контрол не е достатъчен и че истинската отчетност включва участие на гражданството. Интервюираните обаче многократно загатваха за факта, че гражданите често не разбират какво точно обхващат пълномощията на общината, нито ролята, която Общинският съвет играе при вземането на решения и осигуряването на надзор, както и дали на практика изобщо се осъществява някаква форма на надзор. Отчасти това се дължи на липсата на лесно разбираема информация за публичните разходи и проекти, например под формата на архиви и регистри на сключени договори и изпълнители. Това се дължи още и на факта, че някои документи са налични само на хартиен носител, а те се намират в ръцете на общински служители, достъпът до които е невинаги лесен.
 2. **Запазват се опасенията за възможни прояви на корупция.** Случаи на корупция от миналото продължават да формират възприятията на гражданите в община Враца. Интервютата разкриха опасения относно конфликт на интереси и преференциално отношение във връзка с обществени поръчки, предимно в случаи, когато общината е била санкционирана за лошо изпълнение на процедурите по възлагане. За гражданите е особено трудно да разграничат слабостите в изпълнението от корупция, тъй като често не разбират процеса на подбор и начина на прилагане на определени критерии при възлагането на обществени поръчки.
- Наред с това липсват прозрачност и обществен контрол в хода на изпълнение на проектите. За хората извън управлението няма достатъчно яснота относно начина на вземане на общински решения. В някои случаи подобни възприятия битуват и сред търсещите работа в общината, които са склонни да вярват, че решенията за това кой да бъде назначен са предопределени, макар да липсват конкретни доказателства.

Препоръки

1. **Да се работи с медиите или с посредници, които да обясняват управленските процеси на местно ниво.** Община Враца е по-скоро изправена пред недостатъци в разяснителната работа, отколкото пред пропуски в прозрачността. Длъжностните лица биха могли да възприемат по-активен подход за комуникиране на общинските решения и процеси, например чрез по-изчерпателни и достъпни публикации като тримесечен бюлетин, отразяващ ключови тенденции и предстоящи събития. Наред с това е налице възможност Общинският съвет и администрацията да работят с местните медии за по-добро разясняване на общинските процеси пред гражданите.
2. **Да се повиши качеството и количеството на предоставяната информация относно публичните разходи и осъществявания надзор.** Много от подозренията за корупция могат лесно да бъдат разсеяни само чрез публикуване на информация, с която общината вече разполага. Така например, общинският уебсайт може да бъде свързан към лесен за разбиране списък на обществените поръчки, който да включва данни за изпълнителя, актуална информация за изпълнението и всякакъв род санкции или глоби, наложени за неизпълнение. Крачка напред спрямо сега предлаганото обобщено представяне на общинския бюджет може да бъде публикуването му и в обяснителен формат, който да е по-лесно разбираем за обикновения гражданин.
3. **Да се осигурят възможности за гражданите и НПО да извършват наблюдение върху публичните разходи.** За да предотврати преди всичко възникването на твърдения за корупция, общината би могла да се обърне към неправителствени организации и загрижени граждани, като им предложи възможността да участват в осъществяването на мониторинг и надзор през целия жизнен цикъл на даден проект, започвайки с публично представяне на целите и критериите за възлагане на значими обществени поръчки. Общинският съвет също би могъл публично да постави акцент върху своята роля в осъществяването на надзор върху

и решенията на кмета във връзка с общинските разходи, като направи по-видими резултатите от възложения му мандат за наблюдение.

Липсата на усилия от страна на общината за проактивно ангажиране на гражданите допринася за изграждане на култура на неучастие

Основно предизвикателство

У гражданите на Враца липсва култура на участие, която да ги мотивира да се възползват от достъпните възможности за гражданска ангажираност. Това се дължи отчасти на разочарованието след натрупан в миналото негативен опит, но също така и на усещането за липса на практическа значимост на тези съществуващи възможности. Културата на неучастие е предпоставка за уязвимост към корупция, тъй като улеснява заинтересованите участници в опитите им да моделират общинската политика и правила в свой интерес.

Констатации: ключови силни страни

1. **Приветства се гражданите да участват в дискусии и да представят предложения.** Община Враца е приела наредба за провеждане на обществени консултации (предшестваща националното законодателство по този въпрос), която очертава стъпките на консултативния процес. Наредбата предвижда предоставяне на съответната информация на гражданите един месец преди определената дата за провеждане на обсъжданията, както и регламентиране на срок за внасяне на предложения от страна на гражданите. Наред с това гражданите могат да кандидатстват за финансиране на проекти за подобряване на тяхната градска микросреда чрез кампанията „Малки граждански инициативи“, както и да подават проектни предложения в областта на културата чрез общинския фонд за култура. Те също така имат възможност да проследяват сесиите на Общинския съвет на платформата Zoom, като интервюираните съобщават, че все повече граждани следят заседанията на живо. Неправителствените организации могат да се обръщат към общината, като вече са налице положителни примери за сътрудничество в социалния сектор и сферата на информационните технологии.

2. **Общинските лидери заявяват желание за ангажиране на гражданите.** Интервюираните посочиха множество канали, които общинските власти във Враца използват за комуникация с гражданите, например организиране на дни на отворените врати за висши служители от администрацията. Съществува популярна група във Фейсбук („Кажи на кмета“), за която се съобщава, че получава отговори на голям процент от публикуваните жалби и сигнали. Кметът от своя страна е стартирал иновативни инициативи като провеждане на годишна анкета сред гражданите и организиране на срещи с живеещи или учещи извън Враца млади хора, които се завръщат за празниците. Общинският съвет е заявил положително отношение към въвеждането на онлайн платформа, която би опростила комуникацията между длъжностните лица и гражданите, включително и такива, които живеят извън общината.

Констатации: ключови уязвимости

1. **Официалните механизми за участие не успяват да мотивират гражданите.** Съществуват групи във Фейсбук, където гражданите на Враца са активни, докато ангажираност офлайн (извън социалните мрежи) се наблюдава много по-рядко. Интервюираните споделят, че наредбата за обществените консултации все още не е успяла да повлияе съществено на реалното гражданско участие. Изглежда само шепа хора, предимно служители от администрацията, проявяват интерес към обществените дискусии в сегашния им формат. Често гражданите възприемат тези дискусии като лишени от смисъл, тъй като в много случаи предложенията се представят пред тях след като са вече детайлно разработени, което прави въпросът за тяхното приемане да изглежда предрешен. Подобно е схващането и относно заседанията на Общинския съвет, където участието на гражданите е ограничено до триминутни изказвания без право на отговор на поставените въпроси преди следващата сесия на съвета. В съчетание с липсата на положителен резултат от гражданското участие при предходни администрации, тези препятствия затрудняват опитите за съживяване на обществения интерес и доверие.

2. **Налице е ограничено ангажиране на общината с неправителствени организации.** В момента във Враца не функционира обществен съвет, нито секторни консултативни групи, които да оказват осезаемо влияние върху процеса на вземане на решения на общинско равнище. Интервюираните дадоха разнопосочни обяснения за тази липса на ангажиране с неправителствения сектор. От една страна изглежда общината не търси активно сътрудничество с неправителствените организации, а от друга страна общинските служители просто не знаят към кои НПО да се обърнат за сформирани на подобни консултативни групи. Много групи от гражданското общество не са наясно как биха могли да участват в публични общински прояви и е по-вероятно да потърсят директен контакт с кмета, отколкото да се включат в обществена дискусия. Това е довело до фрагментиране на гражданското пространство, където НПО работят по изолирани проекти, вместо да допринасят със своя експертен опит за справяне с проблеми на общината.

Препоръки

1. **Да се приближи до гражданите процесът на вземане на обществени решения.** Въпреки постигнатия в последно време напредък, общината може да направи още много за приближаване на общинския дебат до гражданите. Срещите на място в кварталите биха могли да бъдат възобновени. Тези срещи могат да се фокусират върху конкретни проблеми, които привличат вниманието на гражданите и стимулират тяхната ангажираност. Ако на кметовете на малките населени места в общината се даде възможност да представят идеи за финансиране преди разпределянето на общинския бюджет, това би насърчило гражданското участие, позволявайки на местните общности да обсъждат и вземат решения относно направените предложения. Обсъждания на общинския бюджет могат да се провеждат и след първоначалното му одобрение, в случаите когато в него се внасят съществени изменения. И накрая, би било полезно обществените дискусии да се провеждат преди новите инициативи да бъдат напълно разработени, така че гражданите да могат да участват във формирането на решения, вместо просто да ги валидират.
2. **Да се създадат структурирани механизми за сътрудничество с групи от гражданското общество.** Общинската администрация и Общинският съвет следва да възприемат съществуващите НПО и активните граждани като ресурс, който може да допълни техния експертен опит. За да улесни общуването с НПО и браншовите организации, общината може да създаде база данни на тези организации. Това може да се осъществи чрез изграждане на сайт за онлайн регистрация и насърчаване на НПО и браншовите организации да го използват, чрез провеждане на информационна кампания. Това би спомогнало и за предоставянето на подходяща информация на НПО относно секторите на тяхната дейност и за привеждането им в по-тясно съответствие с приоритетите на общинската политика.
3. **Да се въведе онлайн платформа за засилване на гражданското участие.** Общината би могла да разшири своя ангажимент за събиране на предложения от гражданите като приеме една от множеството налични софтуерни платформи с отворен код, насочени към привличане на гражданско участие. Подобна платформа не би заменила официалните обществени консултации, но би могла да служи като допълнение към тях. Тя би предоставила на общината опростен механизъм за събиране на мнения и предложения от гражданите, а на гражданите – възможност за непрекъснато ангажиране преди, след и между провежданите официални консултации.

International Republican Institute

IRI.org
@IRIglobal

P: (202) 408-9450
E: info@iri.org

