

Вътрешен документ на Международния републикански институт.
Не е за разпространение.



КЪРДЖАЛИ, БЪЛГАРИЯ

ДОКЛАД ЗА ОЦЕНКАТА НА
УЯЗВИМОСТИТЕ КЪМ КОРУПЦИЯ

АПРИЛ 2022

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Международният републикански институт (IRI) е надпартийна организация с нестопанска цел и седалище във Вашингтон, САЩ. IRI работи с гражданското общество и партньори от националната и местната изпълнителна и законодателна власт по целия свят за укрепване на демократичните практики и овластяване на демократичните лидери. С подкрепата на Националния фонд за демокрация на САЩ, IRI разработи методология за Оценка на уязвимостта към корупция (VCA), чрез която да подпомогне местните власти при идентифициране на рисковете от корупционни практики като първа стъпка към подобряване на прозрачността и отчетността на общинско ниво.¹

България постигна значителен напредък в своето демократично и икономическо развитие след започналия през 1990 г. преход от тоталитарния 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 договорки между политически и икономически елити в подкрепа на частни интереси. 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. 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. През годините е отделяно недостатъчно внимание на въпросите за прозрачност, интегритет и отчетност на общинско ниво, които са от съществено значение за отстраняване на уязвимостите към корупция.

Кърджали е една от десетте общини² в България, избрани от IRI за провеждане на оценка по методологията VCA. Тя се намира в южната част на страната и обхваща едноименния главен град и още 118 населени места, разположени на площ от 574 кв. км. и с общо население от около 67 000 души. Близко 50 процента от работната сила в общината продължават да са заети в селското стопанство, докато икономиката в главния град (население от 43 000 души), който е административен център на общината и областта, е насочена главно към развитие на търговията и услугите. Област Кърджали е на първо място в страната по дял на гражданите от турски етнически произход.

II. МЕТОДОЛОГИЯ

В община Кърджали оценката на уязвимостта към корупция по методологията VCA бе реализирана в периода 16 декември 2021 г. - 20 януари 2022 г. от смесен екип, включващ местни, международни и базирани в САЩ експерти и служители на IRI. Екипът за оценка проведе полуструктурирани интервюта

¹ VCA е разработена от IRI методология, която подпомага усилията за противодействие на корупцията посредством изграждане на партньорства с местни заинтересовани страни в рамките на работна група, съставени от представители на съответното (национално или местно) правителство и на гражданското общество. VCA идентифицира рискове и пропуски в управленските процеси, които са свързани с възможности за проява на корупция и подкрепя управляващите в намирането на решения по тези въпроси. Методологията се състои от четири стъпки: проучване, оценка, приемане и презентация. Настоящият доклад е продукт от работата на екипа на етапа на оценка. Ръководството за прилагане на методологията VCA може да бъде видяно на онлайн адрес: https://www.iri.org/sites/default/files/2017_vulnerabilities-to-corruption-handbook_iri_web.pdf.

² Десетте общини, подредени по азбучен ред, са Благоевград, Бургас, Велико Търново, Враца, Кърджали, Перник, Разград, Русе, София и Стара Загора.

с девет лица, от които четири жени. Сред интервюираните са заместник-кмет, висш служител от общинската администрация, трима членове на Общинския съвет и четирима представители на гражданското общество.³ Преди да бъдат интервюирани потенциалните респонденти бяха запознати с програмата и нейната методология. 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 общината. Поради ограниченията за пътуване и рисковете, произтичащи от COVID-19, интервютата бяха проведени дистанционно чрез платформата Zoom. Всички интервюта протекоха на български език с осигурена подкрепа от местен преводач за международните членове на екипа.

Някои от интервюираните лица бяха избрани въз основа на препоръки от други респонденти в опит да се постигне представителен напречен разрез на обществения живот в общината чрез включване на респонденти от общинската администрация, общинския съвет, неправителствени организации, медиите, бизнес средите и активни членове на общността. Протоколът за интервюто, използван в процеса на оценка, се базира на сходни оценки по методологията VCA, проведени в редица други държави. Въпросите следваха полуструктуриран подход с предварително очертани пет междусекторни теми – прозрачност, интегритет, гражданско участие, обществени възприятия и препоръки от участниците, като бяха задавани и конкретни допълващи или насочващи въпроси, съобразени с различните категории интервюирани.

Преди да стартира процесът на оценка по методологията VCA екипът на IRI направи основен политико-икономически анализ на община Кърджали, с който предварително идентифицира тенденциите в процеса на реформи, както и възможностите и потенциалните пречки пред бъдещото им развитие. Интервюираните очертаха допълнителни предизвикателства, свързани с прозрачността и отчетността, които са отразени в настоящия доклад за оценка. Докладът е структуриран около две основни констатации - непоследователност на общинските власти по отношение на прозрачността и откритостта, което възпрепятства отчетността, и наличие на формални механизми за гражданско участие, които не допринасят за по-голяма ангажираност на гражданите.

На 17 март 2022 г. предварителен вариант на настоящия доклад бе представен за валидиране на работна група, включваща заинтересовани страни от общинската администрация, Общинския съвет и гражданското общество на община Кърджали. Получената от тях обратна информация бе използвана, за да се гарантира, че окончателният текст на доклада е правилен от емпирична гледна точка и отговаря на схващанията и опита на местната общност, като следва да се отбележи, че стандартните ограничения на полуструктурираните интервюта са приложими и към представените по-долу резултати.⁴

³ Във всяка от десетте общини интервюираните от IRI респонденти от гражданското общество включват представители на неправителствени организации, представители на бизнес асоциации, академичните среди, журналисти, граждански активисти и активни граждани. В някои случаи интервюираните са хора с опит и/или са били активни членове на НПО, а понастоящем са членове на общински съвети – в рамките на докладите от VCA тези случаи са причислени към категорията общински съветници.

⁴ Някои често цитирани ограничения включват надеждност и качество на информацията, които произтичат от трудността за сравняване на отговорите и анализиране на отворените въпроси, както и от малкия размер на извадката.

III. ПРОГРАМЕН КОНТЕКСТ

През последните седем години България е най-слабо представящата се държава-членка на ЕС по индекса за възприемане на корупцията (CPI). Разразилите се в страната корупционни скандали привлякоха медийно внимание през последните няколко години и завършиха с вълна от протести през 2020 г. 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. Продължаващата актуалност на проблема с корупцията на национално ниво и настояването за отговор от страна на обществото задават контекста на усилията за борба с уязвимостите към корупция на общинско ниво, където съществуват подозрения, че корупцията сериозно възпрепятства предоставянето на обществени услуги, което засяга пряко живота на избирателите и допринася за нарастващото недоверие в публичните институции.

През 2018 г. България прие Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество, с който беше създадена Национална комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество. В съответствие с разпоредбите на закона лицата, заемщи изборни и назначаеми висши публични длъжности, подават пред Националната комисия годишни декларации за своите доходи, движимо и недвижимо имущество. Общинските съвети създават постоянни комисии с членове от всички представени в тях политически партии, които приемат сигнали за конфликт на интереси. Тези сигнали за потенциален конфликт на интереси се препращат на Националната комисия след събиране на съответните материали. Комисии за приемане на сигнали относно случаи на конфликт на интереси и корупция се създават и в общинските администрации. Повечето от тези комисии, в чиито правомощия влиза само сезиране на по-висшестоящия орган, не се използват често като механизъм поради ограничената им способност за обективност. Това придава още по-голяма тежест на механизмите за прозрачност и гражданско участие на общинско ниво като средство за противодействие на потенциалните уязвимости към корупция.

Международният републикански институт (IRI) отдавна присъства активно в България, започвайки работа по програми още в началото на 90-те години на миналия век. Те включват 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 признаване 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 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 избираеми позиции. IRI ще продължи да подкрепя дейността на сформираните от организацията работни групи на общинско ниво, включващи водещи представители на местното управление, самоуправление и неправителствения сектор, за справяне с констатациите, направени в докладите за оценка.

IV. 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 полаганите 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.⁵

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

⁵ Лев е националната валута на България, приблизително равна на 0.56 щатски долара.

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 неучастието 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“.⁶ Общината планира да популяризира

⁶ 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/>.

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.

Констатации: ключови уязвимости

1. **Липсва ангажираност от страна на гражданите с официалните механизми за участие.** Обществените консултации се провеждат в съответствие със законовите 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 по-последователен подход за ангажиране с НПО преди всичко би подобрил възприятията за откритост и участие, прекъсвайки порочния кръг на гражданска неангажираност.