

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



РУСЕ, 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.

Русе е една от десетте общини² в България, избрани от IRI за провеждане на оценка по методологията VCA. Тя се намира в централната част на Северна България, на брега на река Дунав, която е естествена граница между България и Румъния. Община Русе обхваща едноименния главен град, както и град Мартен и 12 села, разположени на обща площ от 469 квадратни километра. С население от около 145 000 души Русе е петият по големина град в България, наричан „Малката Виена“ заради своето културно и архитектурно наследство. Наред с това, Русе е регионален транспортен и индустриален център, който разполага с топлоцентрала и най-голямото речно пристанище в страната.

II. МЕТОДОЛОГИЯ

В община Русе оценката на уязвимостта към корупция по методологията VCA бе реализирана в периода 8 - 30 ноември 2021 г. от смесен екип, включващ местни, международни и базирани в САЩ експерти и служители на IRI. Екипът за оценка проведе полуструктурирани интервюта с 10 лица, от

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.

които шест жени. Сред интервюираните са заместник-кмет, висш служител от администрацията, двама членове на общинския съвет и шестима представители на гражданското общество³. 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 Русе, 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 отзивчивостта, което възпрепятства ефективната отчетност и наличие на формални механизми за гражданско участие, които не допринасят за по-голяма ангажираност на гражданите.

На 2 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 Русе. 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.

III. ПРОГРАМЕН КОНТЕКСТ

През последните седем години България е най-слабо представящата се държава-членка на ЕС по индекса за възприятие 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.

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.

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, засягащи 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, заемащи 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 още в началото на 90-те години на миналия век работа по програми, които включват дейности по укрепване на политическите партии, засилване на участието на младежите и жените в политическия процес и проучване на общественото мнение. Макар че през 2005 г. IRI приключи програмната си дейност в страната, 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 местното ръководство. И накрая, IRI ще продължи да подкрепя дейността на сформирания на общинско ниво работни групи, включващи водещи представители на местното самоуправление и неправителствения сектор, за справяне с констатациите, направени в докладите за оценка.

IV. КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ

Непоследователност в усилията за прозрачност и отзивчивост възпрепятства отчетността

Основно предизвикателство

През последните години се наблюдава значително подобрене 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 информация 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 поизчерпателен 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 информация 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,

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

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.