

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



ВЕЛИКО ТЪРНОВО, 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 комунизъм 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.

Велико Търново 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 и обхваща едноименния главен град, градовете Дебелец и Килифарево, както и 75 села, разположени на площ от 883 квадратни километра. С население от около 70 000 души, Велико Търново е пресечна точка на основни пътнотранспортни артерии по направленията изток-запад и север-юг. Общинската икономика е насочена главно към развитие на селското стопанство и леката промишленост, макар че огромното историческо и културно значение на града създава предпоставки за развитие и на туризма.

II. МЕТОДОЛОГИЯ

В община Велико Търново оценката на уязвимостта към корупция по методологията VCA бе реализирана в периода 18 ноември - 9 декември 2021 г. от смесен екип, включващ местни, международни и базирани в САЩ експерти и служители на IRI. Екипът за оценка проведе полуструктурирани интервюта с 12 лица, от които седем жени. Сред интервюираните са заместник-

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.

кмет, двама висши служители от общинската администрация, трима членове на Общинския съвет и шестима 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*. Десет от тях протекоха на български език с осигурена подкрепа от местен преводач за международните членове на екипа, а две от интервютата се проведоха на английски език.

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, медии, 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 Велико Търново, с който предварително да 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 - пропуски по отношение на прозрачността и откритостта, които възпрепятстват ефективната отчетност и липса на възможности за структурирано гражданско участие, което води до неангажираност на гражданите.

На 10 март 2022 г. предварителен вариант на настоящия доклад бе представен за валидиране на работна група, включваща заинтересовани страни от общината и гражданското общество на Велико Търново. 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. Продължаващата актуалност на проблема с корупцията на национално ниво и настояването за

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.

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, заемащи 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

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

1. **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.
2. **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 ISO⁴ 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.

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 изборително. 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

⁴ ISO се отнася до Международната организация за стандартизация - независима, неправителствена организация, която разработва доброволни, основани на консенсус и релевантни за пазара международни стандарти.

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 интервюирани 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 старае 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 младежкият 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 питанияя.
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.