

---

**ОЦЕНКА НА УЯЗВИМОСТИТЕ  
КЪМ КОРУПЦИЯ НА  
ОБЩИНСКО НИВО  
В БЪЛГАРИЯ,  
ВТОРО ИЗДАНИЕ:  
ИЗСЛЕДВАНЕ НА ПЕТ  
БЪЛГАРСКИ ОБЩИНИ**

**Оценка на уязвимостите към корупция на общинско ниво в България, второ издание:  
Изследване на пет български общини**

Copyright © 2023 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 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 фирмата или организацията, телефонен номер, номер на факс, имейл адрес и адрес за кореспонденция.

Моля, изпратете искането за разрешение на вниманието на:

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

# СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ.....	3
УВОД.....	4
ДОБРИЧ-ГРАД.....	13
ГАБРОВО.....	17
ХАСКОВО.....	21
ПЛОВДИВ.....	25
ВИДИН.....	29





## РЕЗЮМЕ

Този доклад, „Оценка на уязвимостите към корупция на общинско ниво в България“, второ издание: изследване на пет български общини“, представя констатациите от оценката на уязвимостите към корупция в пет български общини – Добрич, Габрово, Хасково, Пловдив и Видин, извършена от Международния републикански институт (IRI). Оценката е проведена в периода от юни до септември 2023 г. като част от текущата програма на IRI в България. Целта на програмата е да насочи вниманието на ръководителите на правителствени и неправителствени структури към съществуващите в техните общини уязвимости към корупция и да даде на тези заинтересовани страни средства за справяне с уязвимостите чрез мерки за реформи.

Докладът не отчита действителни нива на корупцията, а представя анализ на някои от най-належащите уязвимости към корупция, за които може да се придобие най-обща представа от мненията и опита на местните заинтересовани страни: политически лидери, администратори, общински съветници, журналисти, представители на организациите на гражданското общество и ангажирани граждани. Като документира тези уязвимости – и възможните начини за справяне с тях – по структуриран и достъпен начин, докладът може да бъде полезен източник за всяка местна общност и да допринесе за разработването на общински антикорупционни планове и стратегии.

Въпреки че целта на този вид оценка е да се анализират специфичните уязвимости за всяка община, IRI е установил четири общи уязвимости към корупция, валидни за всички изследвани общини:

### **1. ФОРМАЛИСТИЧНАТА И ЕДНОСТРАННА КОМУНИКАЦИЯ Е ПРЕЧКА ЗА ЕФЕКТИВНАТА ПРОЗРАЧНОСТ.**

IRI е установил, че всички 5 общини, включени в процеса за оценка на уязвимостите към корупция, са поели ангажимент за прозрачност и като цяло публикуват информацията и данните, които по закон са задължени да предоставят на гражданите. Тези усилия за прозрачност обаче невинаги са всеобхватни и е по-вероятно да следват строго буквата, а не духа на закона. Съответно тези усилия често не вземат предвид какво реално е необходимо на гражданите, за да държат подготвена местната власт.

### **2. МИНИМАЛНИТЕ МЕРКИ ПО ВЪПРОСИТЕ НА ПОЧТЕНОТО УПРАВЛЕНИЕ СА В ПРОТИВОРЕЧИЕ СЪС ЗАСИЛЕНИТЕ ОПАСЕНИЯ НА ГРАЖДАНИТЕ ЗА КОРУПЦИЯ.**

Всички общини, включени в процеса за оценката на уязвимостите към корупция, спазват законовите изисквания за деклариране на имущество и конфликт на интереси и са въвели различни механизми (горещи линии, уебсайтове, специални комисии към

общинските съвети), чрез които гражданите могат да сигнализират за корупция. Тези механизми обаче не се използват често, ако изобщо биват използвани, а в някои случаи интервюираните не знаят, че съществуват. Общинските служители невинаги отдават първостепенно значение на борбата с корупцията, привидно защото смятат, че тя е малко вероятна. Отразените в доклада мнения и опит на местните заинтересовани страни обаче съдържат опасения за корупция в най-различни форми.

### **3. ГРАЖДАНИТЕ СЕ ОТКАЗВАТ ОТ ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА УЧАСТИЕ ПОРАДИ ЛИПСА НА ЗНАЧИМ РЕЗУЛТАТ.**

Включените в тази оценка общини са създали редица канали, чрез които гражданите могат да изразяват опасения, да правят предложения и да дават мнения за общинските приоритети и планове. Въпреки подобренията в механизмите за гражданско участие, интервюираните с опит във властта или в гражданското общество от всички общини се отнасят песимистично към гражданското участие. От интервютата личи, че гражданите не са напълно демобилизирани – те просто са изгубили доверие в общинските формални канали за участие и не ги считат за особено полезни, привлекателни или резултатни.

### **4. ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО ЧЕСТО СЕ ПРЕНЕБРЕГВА ИЛИ ОГРАНИЧАВА ВЪВ ВРЪЗКА С ОБЩИНСКИТЕ ИНИЦИАТИВИ.**

Общините често работят с определено подгрупа от местни групи и организации на гражданското общество, било чрез възлагане на делегирани обществени услуги, подпомагане с малки субсидии, осигуряване на безплатно ползване на общински площи, или с партньорство в културни, социални и икономически инициативи. В оценката на IRI обаче са намерени твърде малко примери за структурирани, приобщаващи и ориентирани към действия платформи за съвместна работа на общините с организациите на гражданското общество. Привличането на гражданското общество към работата на общинската администрация и съвета е непоследователно, избирателно и изпълнено с подозрения за протезиране, клиентелизъм и пристрастност.

Тези четири общи уязвимости представляват заплаха за почтеността на местната демокрация в България. Всяка от включените в оценката общини обаче разполага с потенциала да се справи с тези уязвимости и да осигури за своите граждани по-отзивчиво и прозрачно управление. IRI е готов да съдейства на общините в тези усилия.

## УВОД

### ЦЕЛИ И СТРУКТУРА НА ДОКЛАДА

В доклада са представени констатациите от оценка на уязвимостите към корупция (VCA) на пет български общини, проведена от Международния републикански институт (IRI) в периода от юни до септември 2023 г.

Докладът не дава оценка на действителното ниво на корупцията в тези общини или в страната като цяло. В него е представен анализ на най-належащите уязвимости към корупция, за които може да се придобие най-обща представа от мненията и опита на местните заинтересовани страни: политически лидери, администратори, общински съветници, журналисти, представители на организации на гражданското общество (ОГО) и ангажирани граждани. Като документира тези уязвимости – и възможните начини за справяне с тях – по структуриран и достъпен начин, докладът е ценен източник на информация в разговорите за корупцията, които се провеждат във всяка местна общност, и допринася за разработването на общински антикорупционни планове и стратегии.

В тази уводна глава са описани програмата и методологията за оценка на уязвимостите към корупция, представени са общ преглед на основните политически и икономически фактори, които следва да се вземат предвид при идентифицирането на уязвимостите към корупция, и начини за справяне с тях на национално и общинско ниво в България и са обобщени основните констатации от петте общински анализа. В следващите глави са представени по-задълбочени анализи за всяка община, с констатации под формата на формулировки на проблемите, разделени на силни страни, уязвимости и препоръки.

### ПРОГРАМАТА НА IRI ЗА ОЦЕНКА НА УЯЗВИМОСТИТЕ КЪМ КОРУПЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

Международният републикански институт (IRI) е непартийна неправителствена организация със седалище в град Вашингтон, окръг Колумбия, [САЩ]. IRI работи с партньори от гражданското общество и държавните органи по цял свят за укрепване на демократичните практики и овластяване на демократичните лидери, включително чрез укрепване на системите за отчетност, които ограничават възможностите за корупция.

България е постигнала значителен напредък в демокрацията и икономиката от началото на своя преход от тоталитарен комунистически режим през 1990 г. Темповете на реформите се ускоряват при подготовката на страната за присъединяването към Европейския съюз (ЕС) през 2007 г., но след това

се забавят. Според общите възприятия корупцията е сред най-широко разпространените в Европа; срещат се дълбоко вкоренени опасения за тайни уговорки между политическия и икономическия елит за прокарване на частни интереси.

IRI отдавна развива дейност в България, като започва да изпълнява програми от началото на 90-те години на миналия век. Работата на IRI включва укрепване на политическите партии, засилване на участието на младите хора и жените в политическия процес и провеждане на проучвания на общественото мнение. IRI приключва своите програми през 2005 г., но поради нарастващото внимание към проблемите на корупцията през 2021 г. започва нова програма в България, този път насочена към борбата с корупцията на общинско ниво.

С текущата програма на IRI се цели задълбочено изясняване на конкретните уязвимости към корупция. Цели се също така изграждане на консенсус сред ръководители от общинските органи и неправителствения сектор за отчетането на тези уязвимости. В програмата докладите за оценка на уязвимостите към корупция се съчетават с проучвания на общественото мнение, за да се демонстрира по-добре пред избраните местни ръководители желанието на гражданите за прозрачно и почтено управление в усилията за изграждане на политическа воля. Също така IRI оказва подкрепа на работни групи на общинско ниво, съставени от ръководители в общинските органи и неправителствения сектор, за да може констатациите от оценката на уязвимостите към корупция да залегнат в разработването на програми за реформи. И накрая, IRI оказва подкрепа на общините и организациите на гражданското общество при изпълнението на програми за реформи, като осигурява техническо съдействие на общинските администрации и свързва организациите на гражданското общество с източници на финансиране.

От началото на програмата през 2021 г. IRI е оказал подкрепа на работни групи в 10 общини за разработване на програми за реформи, като девет от тези програми са приети от съответните общински съвети и в момента се намират на различни етапи на изпълнение.<sup>1</sup> През 2023 г. IRI разшири програмата до втора кохорта от пет общини, анализирани в този доклад: Добрич-град, Габрово, Хасково, Пловдив и Видин.

### МЕТОДОЛОГИЯТА ЗА ОЦЕНКА НА УЯЗВИМОСТИТЕ КЪМ КОРУПЦИЯ

С подкрепата на Националния фонд за демокрация (National Endowment for Democracy) IRI е разработил подход за оценка на уязвимостите към корупция, за да помогне на органите на местното управление да открият рисковете от корупционни практики

<sup>1</sup> Първата итерация на програмата обхваща общините Благоевград, Бургас, Кърджали, Перник, Разград, Русе, София, Стара Загора, Велико Търново и Враца.

като начин да се подобрят прозрачността и отчетността на местно ниво.

Първата стъпка е да се установи наличието на политическа воля и да се определи ориентировъчно насочеността на оценката на уязвимостите към корупция. IRI прави това с качествен анализ, отчиташ разпределението на властта и ресурсите и това как властимащите разглеждат или възприемат текущата политическа система – с нейните ограничения, предизвикателства и възможности. След това IRI провежда полуструктурирани интервюта с представители на органите на управление и други заинтересовани страни – например с лидери в гражданското общество и местните общности – и изготвя доклад за оценката, с констатации и препоръки. IRI използва оценката на уязвимостите към корупция, за да открие свързани с корупцията рискове и пропуски в процесите на управление и да помогне на органите да се справят с тях. По-нататък оценката подпомага усилията за борба с корупцията чрез сътрудничество с местните заинтересовани страни в работна група, съставена от представители на органите на управление и гражданското общество.

Като част от втората итерация на проекта за оценка на уязвимостите към корупция в България IRI извърши оценки в петте общини, посочени по-горе. Избраните общини отразяват разнообразието на българските общини от гледна точка на население, политически предпочитания, икономическа

структура, географско местоположение, етнически състав и документирани до момента рискове от корупция. Изследваната група общини обхваща големи и малки градове, райони с предимно градски и предимно селски облик, местни общности, които разчитат главно на земеделие, промишленост и услуги, както и райони с концентрация на етнически малцинства над средното равнище за страната.

Първият етап от оценката на IRI за уязвимостите към корупция в България се състои от политико-икономически анализ за предварително очертаване на пътищата, съществуващите възможности и потенциалните затруднения в процеса на реформи. Анализът обхваща фактори както на национално, така и на общинско ниво.<sup>2</sup>

Вторият етап на оценката включва полуструктурирани интервюта с основни информатори във всяка от петте общини. Интервюирани са общо 63 души, от които 35 жени. В подбора на интервюираните е отразен своеобразен напречен разрез на живота в общината – заместник-кметове, висши служители в общинските администрации, общински съветници и членове на гражданското общество, включително представители на ОГО, сдружения на бизнеса, журналисти, академични среди и неформални групи, както и активисти и ангажирани граждани.<sup>3</sup> Разпределението по категории и общини е представено в Таблица 1 на следващата страница.



<sup>2</sup> IRI използва политико-икономическия анализ, проведен в периода от август до октомври 2021 г., и за двете итерации на оценката на уязвимостите към корупция. Резюме на този анализ е включено в следващия раздел.

<sup>3</sup> В някои случаи интервюираните имат опит както в ОГО, така и като общински съветници. В докладите за оценка на уязвимостите към корупция тези интервюирани са включени в броя на общинските съветници.

Община	Общински органи			Гражданско общество			Общо
	1.1 Заместник-кмет	1.2 Админ.	1.3 Съвет	2.1 ОГО	2.2 Мегуи	2.3 Бизнес	
Добрич-град	1	2*	3	3	1	1	11
Габрово		3*	4	5		2	14
Хасково		3	3	4	1		11
Пловдив		3*	3	4	2	1	13
Видин	1	2*	4	5	1	1	14
Общо	2	13	17	21	5	5	63

\*Включително секретарят на общината.

Таблица 1: Разпределение по категории и общини

Интервюта са проведени от 6 юни до 21 септември 2023 г. дистанционно по Zoom от екип на IRI със смесен състав от служители в България, САЩ и други страни. Петдесет и две интервюта са проведени на български език, със съдействието на местен преводач за чуждестранните членове на екипа, а 11 са проведени на английски.<sup>4</sup>

Преди всяко интервю потенциалните респонденти са запознати с програмата и методологията. Използваният протокол за интервюта в тази оценка се основава на извършени от IRI в други страни сходни оценки относно уязвимостите към корупция и е адаптация на протокола, използван за първата итерация на оценката. При запознаването е обяснено каква информация се търси, как е сформиран екипът на IRI, каква е целта на оценката и какви са ползите, които окончателният доклад би донесъл на общината. На всички интервюирани е предложена анонимност и техните мнения са синтезирани по такъв начин, че да не могат да бъдат свързани лично с тях. Въпросникът е насочен към три общи теми – прозрачност, почтено управление и участие, с насочващи и уточняващи въпроси, съобразени с различните категории интервюирани.<sup>5</sup>

## ПОЛИТИКО-ИКОНОМИЧЕСКИ АНАЛИЗ

### 1. ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА НА НАЦИОНАЛНО НИВО

България е демократично общество и държава-членка на ЕС; като такава, в нея формално са установени правилата и институциите, свързани с така нареченото отворено обществено устройство. Въпреки това специалистите по управление я смятат за политическа система, в която коалиции и групи с определени интереси се конкурират в използването на властта отвъд закона, за да извличат облаги (плащания, услуги, политическа подкрепа и пр.).<sup>6</sup> Това е отразено в световни проучвания на корупцията, където България често е посочвана за най-корумпираната страна в Европа. В Индекса за възприемане на корупцията за 2022 г., публикуван от „Трансперънси интернешънъл“ (Transparency International (TI), България получава 43 пункта от 100 възможни, с което се нарежда на 79-о място в света.<sup>7</sup> В публикуваните от Световната банка „Показатели за управлението в света“<sup>8</sup> страната получава 50,48% по показателя „Контрол на корупцията“.<sup>9</sup>

4 Като цяло екипът успява лесно да преведе понятията и термините от английски на български и обратно. Един често използван български термин, който трудно се превежда на американски английски, обаче е думата „сигнал“, която в буквален превод е „signal“. В България с нея се означават предупреждения, жалби и други кратки оплаквания, подавани от гражданите до органите на управление и други учреждения (в разговорния език на други европейски страни има сходни думи, като например „incidencia“ на испански). Екипът на IRI използва буквалния превод в процеса на оценката на уязвимостите към корупция и на няколко места в този доклад. Въпреки това IRI използва и английските думи „alert“ или „report“ в този доклад, където е необходимо за яснота, за да се отчете разликата в конотациите между двата езика.

5 Добре е да се отбележи, че отговорите на интервюираните са субективни тълкувания или разкази от личен опит и съответно са повлияни от най-различни предубеждения. Този проблем е решен със съпоставяне на сведенията от различните информатори и сверяване на фактологията с публично достъпната информация.

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

7 „Трансперънси интернешънъл“, 2023 г., „Индекс за възприемане на корупцията за 2022 г.“ (<https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/bgr>); Индексът за възприемане на корупцията оценява страните по света въз основа на възприеманото ниво на корумпираност на техните държавни сектори. Скалата за оценка е от 0 до 100, като 0 е показател за максимално високо ниво на корупция, а 100 е показател за ниско ниво на корупция.

8 Показателят „Контрол на корупцията“ отразява степента, в която държавната власт се възприема като упражнявана за лична изгода, което включва както гребните, така и едрите видове корупция, както и „превземането“ на държавата от елити и частни интереси. Процентната оценка показва какъв процент от страните по света имат по-ниски оценки от тази на съответната страна.

9 Световна банка, 2022 г., „Показатели за управлението по света“ (<http://infoworldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>).



Настоящите проблеми с корупцията имат своите корени в посткомунистическата траектория на страната. През 90-те години на миналия век България претърпява значителни икономически, политически и социални сътресения. Набързо проведената либерализация и приватизацията, при която елитите се сдобиват с ценни държавни ресурси, оставят у хората антизападни и антинеолиберални настроения. Процесът на присъединяване към ЕС ускорява демократизацията и антикорупционните реформи, включително с приемането на Механизма за сътрудничество и проверка, който отпадна през септември 2023 г., за да бъде заменен с европейския механизъм за върховенството на закона. Той действа като своеобразен инструмент за обвързаност с условия, чрез който се гарантира, че страната спазва европейските норми.<sup>10</sup> Темповете на реформите обаче постепенно затихват след присъединяването на България към ЕС през 2007 г., като статистическите данни показват не само забавяне, а дори известно отстъпление към практиките от миналото.<sup>11</sup> Няколко поредни правителства идват на власт със силни антикорупционни програми, но в крайна сметка са обвинени в злоупотреби. Корупционни скандали в национален мащаб привличат вниманието на медиите през последните години и достигат своята кулминация във вълната от протести през 2020 г. В периода 2021 – 2023 г. корупцията е основна тема на безпрецедентна поредица от пет парламентарни избора за две години.

Според публикувания от TI „Световен корупционен барометър – Европейски съюз 2021“ 90% от анкетираните в България смятат корупцията в държавата за голям проблем (при 62% средно за ЕС). Мненията им нареждат страната на второ място по плащане на подкуп в ЕС и на първо по използване като подкуп на услуги със сексуален характер, като едва 17% смятат, че правителството отчита мнението на гражданите, когато взема решения (при 30% средно за ЕС). 68% смятат, че правителството се управлява от лични интереси (втори най-висок процент в ЕС); а 65% се страхуват от последици при подаване на сигнал за корупция (при 45% средно за ЕС).<sup>12</sup> В проведеното през февруари 2022 г. от IRI проучване на първата група от десет общини по програмата делът на анкетираните, които смятат,

че корупцията в страната е много или донякъде сериозен проблем, варира между 81% и 100%.<sup>13</sup> В проведеното през септември и октомври 2023 г. от IRI проучване на втората група от пет общини, оценени в този доклад, процентът варира между 37% и 95%.<sup>14</sup> Въпреки този диапазон корупцията като национален проблем до голяма степен се приема за даденост в обществото, а подкупите често се смятат за своеобразен начин на общуване на гражданите с чиновниците. По думите на местни експерти „преобладава схващането, че подкупите вършат работа за получаване на разрешително, оказване на влияние върху съдилищата, решаване на проблеми с полицията или получаване на помощи“.<sup>15</sup>

В България корупцията и свързаните с нея престъпления са регламентирани в Наказателния кодекс и в Единния каталог на корупционните престъпления. Въпреки това в законодателството липсва яснота за някои от тези престъпления, то страда от обезпокоителни пропуски по въпроси като клиентелизма, непотизма и корупционното заобикаляне на обществените поръчки и изрично забранява подаването на анонимни сигнали.<sup>16</sup> С приетия през 2018 г. Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество е създадена Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество. В него от лицата, избрани или назначени на висши публични длъжности, се изисква да подават всяка година декларация за имущество и интереси и се изброяват материалните и нематериалните облаги и личните взаимоотношения, които представляват конфликт на интереси. През януари 2023 г. Народното събрание приема също така Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения. Той е в сила съвсем отскоро и тепърва предстои да се прилага на общинско ниво. Изменения в приетия през 2018 г. Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, с които България се ангажира по Механизма за възстановяване и устойчивост на ЕС, са приети през септември 2023 г. Съгласно приетите от Народното събрание изменения Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество се разделя на две отделни комисии

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

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

12 „Трансперънси интернешънъл“, 2022 г., „Световен корупционен барометър – Европейски съюз“ (<https://www.transparency.org/en/gcb/eu/european-union-2021>).

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

14 Предстои публикуване.

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

16 Европейска комисия, „Доклад относно върховенството на закона за 2020 г.: Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България“ (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0301>).

– съответно Комисия за противодействие на корупцията и Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество. Това поражда опасения, че новата Комисия за противодействие на корупцията може да бъде политизирана, тъй като само трима от нейните членове се избират с мнозинство от поне две трети от народните представители. Въпреки приетите наскоро изменения, ефективността на законодателството още не е факт и съответно остава под въпрос. По отношение на установяването на конфликт на интереси в него се съдържа твърде строго определение за „свързани лица“, в което не са включени приятели и колеги. Разглежда се също така предимно упражняването на правомощия в частен интерес и не се разглеждат случаите на косвено извличане на облаги.<sup>17</sup> Въпреки реформите и сравнително силния обществен интерес, броят на осъдителните присъди за конфликт на интереси и корупция продължава да бъде незначителен. От друга страна, редовно се издават условни и оправдателни присъди, има необясними забавяния и липса на официална информация за хода на делата.<sup>18</sup>

Българското гражданско общество – със значителна подкрепа от САЩ и други чуждестранни партньори – е в първите редици на борбата с корупцията. Неговите възможности обаче не са безгранични. Въпреки конституционните гаранции за свобода на словото и свобода на печата журналистите понякога са застрашени от натиск от страна на собствениците на медиите, като също така има опасения за прозрачността на тяхното финансиране.<sup>19</sup> Организацията на гражданското общество не се смята за важен партньор на публичната администрация и съответно тяхното застъпничество и лобиране пред властта често остават без отговор. В свое изследване от 2016 г. асоциация „Прозрачност без граници“ характеризира нивото на представителство на местните граждански интереси в България като „тревожно ниско“.<sup>20</sup> Пренебрежителното отношение на властта към ОГО се дължи отчасти на твърде ниските нива на гражданска образованост – гражданите не са свикнали да имат глас при формирането на политики и вземането на решения и често не знаят кои кого да насочват своите мнения и предложения. Политиците често се отнасят с неприкрита враждебност към групите от гражданското общество и има множество опити народните протести срещу корупцията да се делегитимират като платени и организирани от опозицията или от икономически и чужди интереси, имащи полза от дестабилизирането на страната.

## 2. ПРЕДОТВРЯВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА НА МЕСТНО НИВО

Приоритизирането на антикорупционните усилия на национално ниво от страна на международната и националната общност оставя празнина в подпомагането на общинско ниво, въпреки че корупцията в общинските власти влияе пряко върху всекидневието на гражданите. Поради това вниманието на IRI се насочи към борбата с уязвимостта от корупция на общинско ниво, където корупцията затруднява предоставянето на услуги от страна на управлението и допринася за нарастващото недоверие към публичните институции.

България е разделена на 265 общини, които могат да включват селища и райони и са управлявани от кмет, избран пряко, с мажоритарен вот, и общински съвет, избран с пропорционално представителство. Кметовете и общинските съветници са с четиригодишен мандат. Кметът назначава секретар на общината (ръководител на общинската администрация) и кметове на по-ниските нива, които отговарят за по-малките селища или райони в общината. Постигнатият напредък в политическата и административната децентрализация в България обаче не е съпроводен от съответстващо ниво на фискална децентрализация и за повечето от своите разходи общините разчитат на държавни трансфери и средства от ЕС.

Общинският съвет и кметът имат почти неограничен контрол върху общинските дела, стига да действат в рамките на закона. Те могат да определят своите заплати, бюджетите, управлението на общинските предприятия, възлагането на обществени поръчки, провеждането на проверки за почтено управление и осъществяването на надзор. Партийните ръководители се стремят да концентрират политическа власт, а интересите на местния бизнес могат да имат значителна тежест при решаването на въпроси от областта на териториалната политика, благоустройството, качеството на въздуха и пр.

Според последното издание на „Световен корупционен барометър – Европейски съюз“ 43% от българите смятат, че повечето или всички представители на местната власт са корумпирани (от останалите институции само органите на държавната власт имат по-висок процент).<sup>21</sup> В проведеното през 2022 г. от IRI проучване на общинско ниво в първата кохорта

17 Фондация „Антикорупционен фонд“, 2019 г., „Антикорупционни институции: тенденции и практики“ (<https://acf.bg/bg/antikoruptionsionni-institutsii-tendents/>).

18 Фондация „Антикорупционен фонд“, 2021 г., „Антикорупционни институции: проблемите се задълбочават“ ([https://acf.bg/wp-content/uploads/2021/07/ACF\\_ENG\\_Online\\_Jul15.pdf](https://acf.bg/wp-content/uploads/2021/07/ACF_ENG_Online_Jul15.pdf)).

19 „Фрийдъм хаус“, 2022 г., „Свободата в света през 2021 г.: България“ (<https://freedomhouse.org/country/bulgaria/freedom-world/2021>).

20 Асоциация „Прозрачност без граници“, 2016 г., Индекс на местната система за почтеност: каталог на добрите практики“ ([https://transparency.bg/wp-content/uploads/2016/07/2016\\_Local\\_Integrity\\_system\\_in\\_Bulgaria\\_Catalogue\\_of\\_good\\_practices\\_EN.pdf](https://transparency.bg/wp-content/uploads/2016/07/2016_Local_Integrity_system_in_Bulgaria_Catalogue_of_good_practices_EN.pdf)).

21 „Трансперънси интернешънъл“, 2022 г., „Световен корупционен барометър – Европейски съюз“ (<https://www.transparency.org/en/gcb/eu/european-union-2021>).

от 10 общини дялът на анкетираните, които смятат, че корупцията в тяхната община е много или донякъде сериозен проблем, варира между 50% и 100%.<sup>22</sup> В проучването на втората кохорта от пет общини през 2023 г. този дял варира от 45% до 86%.<sup>23</sup> Стимулите за корупция при общинските служители включват възможност за обогатяване чрез овладяване на потоците за финансиране (особено със средства от ЕС), извличане на облаги или подкупи при продажба на общинска собственост, непотизъм при обществените поръчки, назначенията, таксите и разрешителните.<sup>24</sup> Широко разпространеното схващане, че подкупите са ефективен начин да се осигурят възможности за частния бизнес, също създава стимул за корупция от предлагачата страна.<sup>25</sup>

Недостатъчно внимание се отделя на прозрачността, почтеното управление и отчетността на общинско ниво. Системите за почтено управление на общинско ниво са създадени въз основа на националното законодателство, но не са съобразени с местните потребности, което ги прави неефективни. Изискванията за предотвратяване на конфликт на интереси на общинско ниво например не действат, когато общинските съвети одобряват своите бюджети. Въпреки че съветите и общинските администрации имат постоянни комисии за получаване на сигнали и оплаквания за конфликт на интереси и корупция, единствените им правомощия са да сезират по-висшестоящия орган, и те не се използват често поради ограничените им възможности за обективност.

Фондация „Антикорупционен фонд“ (АКФ), българска ОГО, следи наказателното преследване и разследванията за конфликт на интереси по високите етажи на политическата власт. В нейния доклад от 2021 г. са документирани 16 дела срещу кметове, от които 13 са завършили с оправдателни присъди и само три с осъдителни. В своя доклад за 2022 г., издаден през май 2023 г., АКФ идентифицира три нови дела срещу кметове, които се намират на досъдебна фаза. От всички дела срещу кметове, проследени от АКФ, само едно е завършило с ефективно лишаване от свобода.<sup>26</sup>

Ограниченото въздействие на формалните антикорупционни механизми увеличава допълнително значението на прозрачността на управлението и гражданското участие на общинско ниво като средства за противодействие на потенциалните уязвимости към корупция. Българският модел на прозрачност обаче действа само от горе надолу. Голямата част от информацията, предоставяна от общините, е твърде сложна или изисква специализирани експертни познания, за да бъде разтълкувана.<sup>27</sup> Общинските администрации обикновено страдат от недостиг на ресурс, голямо текучество и ограничен капацитет, за да осигурят прозрачно и отзивчиво публично управление. От страна на гражданското общество повечето общински ОГО са или местни сдружения по интереси (спортни клубове, групи на пенсионери и пр.), или изпълнители на делегирани обществени услуги<sup>28</sup> за общината (грижи за деца, услуги за жертви на домашно насилие, образование за лица със специални потребности и пр.). ОГО с гражданска насоченост почти не съществуват извън столицата. Независими местни медии се намират също толкова трудно. Повечето местни медии се издържат от общински поръчки и затова може да се разчита единствено на независими журналисти или кореспонденти на националните медии да държат общинските власти отговорни..

## ОБЩИ КОНСТАТАЦИИ

Извършената от IRI оценка на уязвимостите към корупция на местно ниво в България има за цел да се анализират специфичните за всяка община уязвимости, за да се подпомогнат местни програми за реформи. В хода на оценката обаче определени проблеми се споменават във все повече интервюта с различни основни информатори и става ясно, че въпреки специфичните за всяка община условия, повечето от тях са изправени пред доста сходни предизвикателства. Предходният доклад на IRI за оценка на уязвимостите към корупция в България за десет общини подчерта пет общи уязвимости към корупция. Четири от тях до голяма степен са потвърдени от доказателствата, събрани в рамките на тази втора кохорта от пет общини. Те са представени тук с актуализирани формулировки и с акцент върху предизвикателствата, пред които са

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

23 Предстои публикуване.

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

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

26 Фондация „Антикорупционен фонд“, 2021 г., „Антикорупционни институции: проблемите се задълбочават“ ([https://acf.bg/wp-content/uploads/2021/07/ACF\\_ENG\\_Online\\_Jul15.pdf](https://acf.bg/wp-content/uploads/2021/07/ACF_ENG_Online_Jul15.pdf)). Фондация „Антикорупционен фонд“, 2023 г., „Антикорупционни институции 2022: широко затворени очи“ ([https://acf.bg/wp-content/uploads/2023/06/ACF\\_Report2023\\_EN\\_web.pdf](https://acf.bg/wp-content/uploads/2023/06/ACF_Report2023_EN_web.pdf)).

27 Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (OECD), 2021 г., „Децентрализация и регионализация в България: към балансирано регионално развитие“ ([https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/decentralisation-and-regionalisation-in-bulgaria\\_b5ab8109-en](https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/decentralisation-and-regionalisation-in-bulgaria_b5ab8109-en)).

28 Делегирани са услугите, които държавата възлага на общините, за да ги предоставят от нейно име. Те се финансират със заделени за целта държавни трансфери, които формират значителен дял от общинските бюджети. Обичайна практика на общините е да възлагат делегираните услуги на неправителствени организации.



изправени новите пет общини. В допълнение към тези четири споделени уязвимости към корупция, описани в този раздел, по-подробни и специфични формулировки на проблемите и препоръки са предоставени в главите за всяка отделна община.

## **1. ФОРМАЛИСТИЧНАТА И ЕДНОСТРАННА КОМУНИКАЦИЯ Е ПРЕЧКА ЗА ЕФЕКТИВНАТА ПРОЗРАЧНОСТ**

IRI установи, че всичките пет общини, включени в настоящата оценка на уязвимостите към корупция, са поели ангажимент за прозрачност и като цяло спазват законовите изисквания по отношение на информацията, която трябва да осигуряват на гражданите. В някои случаи, като обществените поръчки например, националните портали в интернет осигуряват откритото провеждане на процедурите; в други случаи кметовете стигат по-далеч от минималните изисквания и настояват техните екипи да комуникират по-добре и да изпълняват по-прозрачно всекидневните си задължения. Общинските съвети като цяло също са достатъчно отворени, техните заседания често се излъчват на живо в интернет, а решенията се публикуват, за да могат гражданите да се запознаят с тях.

Тези усилия за прозрачност обаче невинаги са всеобхватни и е по-вероятно да следват строго буквата, а не духа на закона. В резултат те не адресират това, което всъщност е необходимо, за да могат гражданите да държат местната власт подотчетна. Например в някои случаи общинските имоти са изброени в публично достъпна таблица, в която обаче липсват данни за географските им координати, статута или ползването им към момента. Друг пример е, че прозрачност има при състезателните обществени поръчки, но не и при договорите на стойност под законовия праг за провеждане на обществена поръчка, като в тези случаи общините не предоставят никаква публична информация или рядко предоставят информация. Гражданите могат да видят кой е спечелил поръчката и какви са техническите спецификации, но рядко разполагат с последваща информация за сроковете, контрола на качеството, промените в първоначалния бюджет и последиците при некачествено изпълнение или неизпълнение. Когато гражданите потърсят допълнителна информация, е вероятно техните официални запитвания да се проточат и отговорите на служителите да съдържат предимно административни правила и изисквания, а не информация по същество. Като цяло изглежда, че общинските служители неохотно споделят информация с обществеността, а съществуващият капацитет за комуникация често е съсредоточен в едностранни дейности за връзки с обществеността.

**Уязвимост.** Непълната, недостъпна и недобре организирана или пояснена публична информация е уязвимост към корупция, защото създава привидно впечатление за откритост, без да дава на гражданите възможност да държат

местната власт подотчетна. Възприятието за неотзивчивост и избирателност при представянето на информацията поражда опасения за корупция, които уронват допълнително доверието към властта и възпрепятстват гражданското участие. Една непрозрачна система на управление лесно се поддава на злонамерени интереси.

**Препоръка.** IRI препоръчва на общините да организират своите практики за предоставяне на публична информация с акцент върху достъпността, като анализират потребностите на гражданите от информация, предоставят пояснителни технически материали и документи и актуализират своите уебсайтове за удобство на потребителя. Служителите следва да бъдат обучени в техники за комуникация и да комуникират с гражданите по-открито относно това как се вземат решенията и дали те водят до очакваните резултати.

## **2. МИНИМАЛНИТЕ МЕРКИ ПО ВЪПРОСИТЕ НА ПОЧТЕНОТО УПРАВЛЕНИЕ СА В ПРОТИВОРЕЧИЕ СЪС ЗАСИЛЕНИТЕ ОПАСЕНИЯ НА ГРАЖДАНИТЕ ЗА КОРУПЦИЯ**

Всички общини, включени в процеса на оценката на уязвимостите към корупция, спазват разпоредбите за деклариране на имущество и конфликт на интереси и са въвели различни механизми (горещи линии, уебсайтове, специални комисии към общинските съвети), по които гражданите могат да сигнализират за корупция. Някои намаляват вероятността за корупция, като преминават към електронни услуги; други въвеждат цифрови системи за проследяване на действията на служителите; при всички тях проверките и въвеждането на съвременните практики за управление намаляват възможностите за самоуправство и безнаказаност.

Тези механизми обаче не се използват често, ако изобщо се използват, а в някои случаи интервюираните не знаят, че съществуват. Общинските служители невинаги отдават първостепенно значение на борбата с корупцията, явно защото смятат, че не е много вероятно да има случаи на корупция. Това обаче е в рязко противоречие с изслушаните от екипа за оценката многобройни опасения за корупция в най-различни форми, включително: назначаване на лица със семейни или политически връзки на важни експертни длъжности, което има съответното отражение върху предоставяните услуги; отказ на фирми да участват в търгове, за които знаят, че няма да бъдат „избрани“, понякога поради страх от негативни отговорни мерки; обществени поръчки със завишени цени за стоки и услуги; и служители, предлагащи на частни фирми уреждане на обществени поръчки срещу рушвети. Понякога тези твърдения се основават на слухове, подозрения или негативни обществени настроения; в други случаи обаче са плод на личен опит. Във всеки един случай опасенията за корупция са придружени от недоумение, раздразнение, разочарование и дори страх. Именно поради силата на тези емоции и наличието им във всичките



пет общини липсата на внимание от страна на местната власт е изненадваща.

**Уязвимост.** Възможно е, разбира се, опасенията за корупция да са неоснователни, настроенията да се формират от шумелите скандали на национално равнище и да се пренасят на общинско равнище. Възможно е също така гражданите да бъркат бавното и неефективно управление с корупция. И все пак непознаването или неизползването на механизмите за предотвратяване на корупция е съществена уязвимост, защото може да доведе до неосъзнаване, недоверие и дори безнаказаност. Без силни възпиращи фактори е много по-вероятно корумпирани лица да търсят незаконни средства, за да постигат своите цели. И най-вече, в една среда на предизвикателства пред интегритета на информацията и недоверие към властта, гражданите би следвало да могат да правят разлика между това дали техните ръководители наистина управляват почтено, или просто знаят много добре как да не бъдат разкрити.

**Препоръка.** IRI препоръчва общините да положат повече усилия за изграждане на капацитет и за комуникация, за да разясняват на гражданите и служителите правилата за борба с корупцията и механизмите за сигнализиране, разследване и санкциониране на корупционно поведение. Това следва да включва по-изчерпателно осведомяване за съществуващите мерки за предотвратяване на корупция, като декларацията за имуществено поведение, правилата за конфликт на интереси и кодексите за поведение. Общинските ръководители следва да се отнасят към корупцията толкова сериозно, колкото гражданите, на които служат.

### 3. ГРАЖДАНИТЕ СЕ ОТКАЗВАТ ОТ ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА УЧАСТИЕ ПОРАДИ ЛИПСА НА ЗНАЧИМ РЕЗУЛТАТ

Включените в тази оценка общини са създали редица пътища, по които гражданите могат да изразяват опасения, да правят предложения и да дават мнения за общинските приоритети и планове. Пленарните заседания на общинските съвети по принцип са отворени за гражданско участие, както и комисиите в някои случаи. Общините се консултират с гражданите по съществени въпроси, като бюджетите и плановете за общински инвестиции, а понякога и за решения от по-малък мащаб, които вълнуват обществеността. Всички общини, включени в оценката на уязвимостите към корупция, са изразили желание за по-ефективно ангажиране на гражданите.

Въпреки подобренията в механизмите, интервюираните с опит в местните власти или в гражданското общество от всички общини се отнасят песимистично към гражданското участие. Служителите в общините като цяло са обезсърчени от слабото участие на гражданите в публичните обсъждания, на които присъстват предимно общински съветници и служители. Те понякога се възмущават от дадена пасивност, която са наблюдавали в средностатистическия гражданин, когото смятат за

незаинтересован, неосведомен и прекалено критичен. Това тълкуване обаче е в разрез с факта, че много граждани участват по алтернативни начини, например като създават активни групи във Facebook с хиляди членове, основават сдружения, участват в протести, а някои организират и свои политически движения. От интервютата личи, че гражданите не са напълно демобилизирани – те просто са изгубили доверие в предоставените от общините начини за участие, които намират за не особено полезни, привлекателни или резултатни.

**Уязвимост.** Днешното състояние на общественото участие на местно ниво възпрепятства развитието и въвеждането на политики, съобразени с потребностите на гражданите, и отслабва техните възможности да държат управляващите подготвени. Когато гражданите са по-склонни да протестират или да стоят настрана, вместо да вземат участие, е по-вероятно политиците да не се чувстват длъжни да обосновават своите решения, за да избегнат евентуални критики. Така се създава порочен кръг от недоверие и демобилизация, и в крайна сметка – липса на отчетност, което е съществена уязвимост към корупция, тъй като се образува вакуум в демократичното управление, който корупционните интереси биха могли да се опитат да запълнят.

**Препоръка.** IRI препоръчва на общините да изготвят правила, регламентиращи обществените консултации, така че процесът, функциите, отговорностите и очакваните резултати да бъдат ясни както за гражданите, така и за общинските служители. IRI препоръчва също така общините да помислят за използване на софтуер с отворен код като инструмент за гражданско участие. В други български общини има ценни примери, които може да се използват и за двете препоръки.

### 4. ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО ЧЕСТО СЕ ПРЕНЕБРЕГВА ИЛИ ОГРАНИЧАВА ВЪВ ВРЪЗКА С ОБЩИНСКИТЕ ИНИЦИАТИВИ

Общините често работят с определена подгрупа от местни групи и ОГО, било чрез възлагане на делегирани обществени услуги, подпомагане с малки субсидии, осигуряване на безплатно ползване на общински площи, или с партньорство в културни, социални и икономически инициативи. Тези взаимоотношения имат различна степен на устойчивост и значимост. В някои случаи сътрудничеството е много добро и може да се изразява както в съвместно решаване на текущи проблеми чрез ситуационен (ad hoc) подход, така и в разработване на секторни стратегии с постоянна и дългосрочна съвместна дейност.

В оценката на IRI обаче са намерени твърде малко примери за структурирани, приобщаващи и ориентирани към действия платформи за съвместна работа на общините и ОГО. Привличането на гражданското общество към работата на общинската администрация и съвета е непоследователно, избирателно и изпълнено с подозрения за фаворизиране, клиентелизъм и пристрастност. Смята се, че има разделение между

ОГО, които се фаворизират, и такива, които са „в немилост“, като в някои случаи това разделение води до коренно различни мнения за достъпността и прозрачността на общинските ръководители. Където наистина има взаимодействие между местната власт и гражданското общество, то рядко е свързано с принос за разработването на общински стратегии или със съдействие за техническите нужди на администрацията; напротив – ОГО или са финансово зависими от общинския бюджет (канени са за участие в малки проекти), или от тях се търси помощ само за справяне с локализиран криза. По-тревожното е, че в стремежа да бъдат полезни на своите граждани някои общини навлизат в сектори или сфери на дейност, които иначе биха били поети от ОГО. Един неблагоприятен страничен ефект от тази тенденция е постепенното отслабване на гражданското пространство, тъй като местните групи и сдружения се лишават от средства и гражданите все повече ги смятат за безполезни.

**Уязвимост.** Повечето слабости на гражданското общество на общинско ниво са свързани с оттеглянето на граждани от институциите и с недоверието им към тях. Общините обаче също не съумяват да подпомогнат и насърчат гражданското участие, а в отделни случаи дори активно отчуждават нововъзникнали групи от гражданското общество. Това е неразумно от гледна точка на общественото управление, тъй като общините – натоварени с твърде много отговорности и разполагащи с недостатъчно ресурси – могат да спечелят много от работата с външни експерти. Това отчуждаване също така намалява възможностите на гражданите да следят и оспорват решенията на управляващите, което е уязвимост към корупция.

**Препоръка.** IRI препоръчва на общините да инвестират в укрепване на гражданското пространство, като провеждат по-редовни, открити и конструктивни обсъждания на политиките с гражданското общество. Макар че не във всички общини съществуват местни граждански организации, има предостатъчно примери за ситуационна (ad hoc) гражданска мобилизация и сътрудничество с общинските ръководители. Тази енергия може да се канализира по-продуктивно чрез организирани граждански форуми, като обществени съвети, работни групи в конкретни сектори, и чрез редовно привличане на обществени организации и активни граждани от съответните заместник-кметове и общински съветници за участие в управлението.

## ПРЕПОРЪКИ ЗА СЪЗДАТЕЛИТЕ НА ПОЛИТИКИ

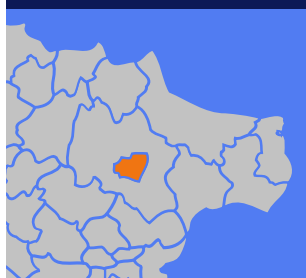
България е постигнала значителен напредък в борбата с корупцията. Голяма част от този напредък и от вниманието (както в страната, така и в международен план) обаче са съсредоточени върху националното, а не върху общинското ниво. Въпреки ограничената децентрализация в България, през местната власт продължават да преминават значителни средства – от държавни трансфери, програми на ЕС и общински данъци и такси. Това дава възможност вземането на решенията да се приближи до гражданите чрез ефективно и прозрачно общинско управление. От това обаче може да се възползват и корумпирани лица, които действат, без да привличат национално внимание. В оценката на IRI са отбелязани някои от тези уязвимости и е посочено как партньорите могат да се справят с тях.

От констатациите, представени в този доклад за оценката на уязвимостите към корупция, могат да се направят три общи политически извода:

- 1. Антикорупционната дейност в България, както на правителствено, така и на неправителствено ниво, следва да се разшири и извън границите на София и другите големи градове.** Държавните органи и ОГО следва да обърнат по-голямо внимание на нуждите на гражданите и общинските служители на местно ниво. Едва тогава постигнатият напредък на национално ниво ще доведе до реални подобрения в живота на гражданите.
- 2. Националната законодателна рамка следва да се допълни с местни системи за почтено управление, за да се осигури пълна защита на общините от корупция.** Законите – както се прилагат в момента – не са достатъчни за предотвратяването и премахването на корупционните дейности. Повече внимание следва да се обърне на използването на местни наредби, планове и стратегии, за да се подобри действието на законите, които са в сила. Това ще засили прозрачността, отчетността и механизмите за предотвратяване на корупцията.
- 3. Съществените различия между българските общини изискват специфични решения за уязвимостите към корупция.** В хода на оценката са установени значителни различия в капацитета на институциите и участието на ОГО, към които не може да се намери универсален подход. Затова реформаторите следва да търсят подходи, съобразени със специфичните нужди на всяка община. Много би могло да се научи от обмена на опит и добри практики между общините в България, региона и света.



## ДОБРИЧ-ГРАД



### ПРОФИЛ НА ОБЩИНАТА

Кмет (бивш, настоящ) <sup>29</sup>	Йордан Йорданов, преизбран
Териториален обхват	Включва град Добрич, площ от 109 квадратни километра.
Население <sup>30</sup>	71 947
Основни икономически сектори	Селското стопанство е стълб на икономиката на областта. Добрич е голям зърнопроизводителен център и домакин на ежегодни селскостопански панаири.

## КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ

### Прозрачността се подобрява, но трябва да се намери начин за справяне с риска от формалистична и едностранна комуникация

#### ФОРМУЛИРОВКА НА ПРОБЛЕМА

През годините община Добрич е направила сериозни стъпки в посока прозрачност. Остават обаче известни затруднения при разясняването на обосновката и процесите на вземане на важни решения, особено когато те могат да бъдат разтълкувани в отрицателна светлина от някои граждани. Усилията за прозрачност и отчетност понякога се поставят под съмнение, тъй като липсва комуникация с медиите и гражданите, поради което

мнозина продължават да не разбират как протича работата на администрацията.

#### КОНСТАТАЦИИ: СИЛНА СТРАНА

1. Администрацията и съветът са поели ясен ангажимент за прозрачност. През годините се наблюдава подобряване на прозрачността в община Добрич. Общинската администрация публикува полезна информация на уебсайта на общината и по други канали, като Facebook. Заседанията на съвета са открити и добре оповестени. На гражданите са предоставени данни за връзка със съветниците. Като цяло администрацията и съветът се стремят последователно и своевременно да споделят информация с обществеността и са поели ангажимент за постоянни подобрения.

29 Местните избори в България се провеждат на 29 октомври 2023 г., а балотажите – на 5 ноември 2023 г. Тъй като оценката на IRI е извършена през предходния мандат, са посочени бившият и настоящият кмет.

30 За населението са използвани данни на Националния статистически институт към 31 декември 2022 г. от следния адрес: <https://www.nsi.bg/bg/content/2975/население-по-областу-общини-местоживее-и-пол>



## КОНСТАТАЦИИ: УЯЗВИМОСТИ

1. **Публично достъпната информация все още понякога изглежда непълна.** Въпреки че публикува задължителната информация за обществените поръчки в националната онлайн платформа, община Добрич не предоставя необходимата последваща информация за достатъчна отчетност. На уебсайта например не се публикува информация за корекции в максималните цени по одобрени проекти, въпреки че така се променят значително първоначалните планове, със съответните последици за общинския бюджет. Като цяло информацията за изпълнението на обществените поръчки е ограничена.
2. **Липсва достатъчно конструктивна комуникация с медиите и гражданите.** Комуникацията с местните медии обикновено е едностранна и пасивна, насочена е предимно към публикуване на съобщения за пресата и отговори на писмени въпроси, вместо към създаване на възможности за обсъждане и критика. Запитванията на гражданите по Закона за достъп до обществена информация се изпълняват, но предишните отговори не са публично документирани. В официалната кореспонденция обикновено се използва сух бюрократичен език. Затова у гражданите остават съмнения относно процесите на вземане на решения. За съжаление са преустановени някои добри практики за публична комуникация от миналото – например въпроси и отговори на гражданите във Facebook и присъствие на медиите на седмичните координационни срещи на администрацията.

## ПРЕПОРЪКИ

1. **Да се създадат възможности за по-тясно взаимодействие с гражданите и медиите.** Общината следва да положи допълнителни усилия, за да разяснява на обществеността решенията и процесите. Тя може да провежда например пресконференции, за да могат местните медии по-добре да осведомяват гражданите, да формират техните очаквания и да разсейват опасенията им. Тези пресконференции могат да бъдат само за медиите или да са отворени за всички граждани, както с лично присъствие, така и онлайн. Независимо от формата на обшуване, то трябва да бъде подкрепено с информационни материали, които не само съобщават, но също така дават контекста и обясняват защо определени цели са важни или защо са следвани определени процедури.
2. **Да се въведе политика или стратегия за прозрачност, с която да се отстранят някои от досегашните пропуски.** Една община, поела ангажимент за подобряване на прозрачността, би следвало да има ясна стратегия, за да знаят

общинските служители и гражданите каква информация ще се предоставя, кога, на кого и по какви канали. Това важи особено за процедурите за възлагане на обществени поръчки и за решенията с последици за бюджета, към които гражданите са особено чувствителни. Самата стратегия трябва да бъде публично достъпна, обяснена на всички общински служители и редовно преразглеждана, за да отразява развитието на технологиите и очакванията на гражданите.

## Усилията за прозрачност на общината не се разгласяват добре и не се разбират от гражданите

### ФОРМУЛИРОВКА НА ПРОБЛЕМА

Много общински служители смятат, че корупцията е практически невъзможна поради въведените силни механизми за почтено управление и все по-широкото цифровизиране на услугите. По ирония на съдбата това води до недостатъчна публична видимост и недостатъчен акцент върху механизмите за превенция, които гражданите или не разбират, или не им се доверяват поради по-широките опасения и възприятия за корупцията в България като цяло. Когато почтеното управление не заема централно място в общинските комуникации, служителите и гражданите може да забравят за инструментите за предотвратяване на корупцията и да бъдат по-склонни да смятат, че тя реално съществува, но просто е прикрита. Това неминуемо води до гражданско недоверие към общинските институции.

### КОНСТАТАЦИИ: СИЛНА СТРАНА

1. **Силните механизми за почтено управление допринасят за това рискът от корупция да изглежда незначителен.** През последните години в община Добрич не са регистрирани случаи на корупция, което отчасти се дължи на въведените силни механизми за нейното предотвратяване. В администрацията и съвета се спазват националните закони и изисквания. Има системи за подаване на сигнали и те се смятат за ефективни. Все по-широкото използване на електронното управление и онлайн системите свежда до минимум личните контакти между гражданите и служителите, като също така дава възможност за проследяване на решенията.



## КОНСТАТАЦИИ: УЯЗВИМОСТИ

1. **Общината не разгласява какви действия за предотвратяване на корупцията предприема.** Не се отдава достатъчно значение на провеждането на комуникационни инициативи или кампании с изрична насоченост към предотвратяването на корупция, може би точно защото общинските служители отхвърлят възможността тя да съществува.
2. **Подозренията за неравнопоставеност и конфликт на интереси изглеждат устойчиви.** Въпреки липсата на явни и наказуеми случаи на корупция, продължава да съществува схващането (със или без основание), че процедурите за възлагане на обществени поръчки не се провеждат почтено и че зад договорите с неотложен характер може да се крие необявен конфликт на интереси. Това е свързано с опасения относно процеса за подаване на сигнали за корупция и силата на механизмите за почтено управление.

## ПРЕПОРЪКИ

1. **Да се проведат кампании за повишаване на осведомеността относно корупцията и нейното предотвратяване.** Общината следва да повиши осведомеността за значението и използването на механизмите за почтено управление, които трябва да бъдат ясно представени и обяснени. Въпреки че това няма да разсея подозренията на онези граждани, които винаги претендират, че има корупция, една добре разработена кампания за почтено управление може да напомни на общинските служители, че има определени норми, които трябва да се спазват, а също така може да послужи като полезен коректив срещу неоснователни твърдения и слухове.

## Не се подхожда достатъчно инициативно или системно към гражданското участие

### ФОРМУЛИРОВКА НА ПРОБЛЕМА

Гражданите на община Добрич слабо се интересуват от възможностите за участие, тъй като преобладава схващането, че това няма реално отражение върху решенията на общината. Една от причините е, че формалните консултативни механизми не се разясняват и не се използват пълноценно. Има обаче и друга причина – когато активни граждани се обединят около ОГО, те се сблъскват с една община, която възприемат като безразлична към техните мнения. Затова гражданите не вярват, че нещо зависи от тях, и е по-вероятно да се откажат от участие в общинското управление.

## КОНСТАТАЦИИ: СИЛНА СТРАНА

1. **Общината е подкрепила редица инициативи на граждани и ОГО.** Община Добрич провежда периодични консултации, сътрудничи с ОГО във важни области и е осъществила успешна програма за финансиране на малки граждански инициативи и проекти на ОГО. Администрацията е поела ясен ангажимент за по-тясно сътрудничество с гражданите и е отворена да експериментира с нови форми.

## КОНСТАТАЦИИ: УЯЗВИМОСТИ

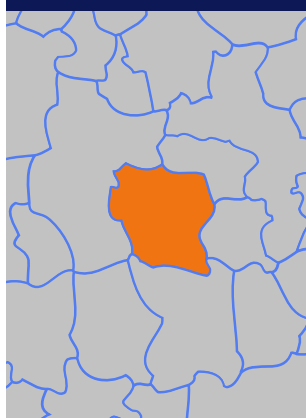
1. **Общественият обсъждане не са организирани така, че да се постигне максимално въздействие от страна на гражданите.** Община Добрич провежда публични обсъждания, но за гражданите те понякога изглеждат като формални упражнения, а не като реални възможности за гражданско участие. Преди обсъжданията не се предоставя достатъчно информация на медиите, което ненужно затруднява гражданите да планират своето участие. Малцината участващи не получават нито информация, нито реални доказателства за това как техните предложения са повлияли на решенията.
2. **Сътрудничеството на общината с ОГО е непоследователно.** Въпреки партньорствата и продуктивния обмен в някои области, като цяло сътрудничеството на общината с ОГО е спорадично (ad hoc), а формалните и неформалните граждански групи я смятат за неотзивчива или незаинтересована. Липсата на структури за редовно обсъждане и планиране на политики също допринася за това гражданското пространство да е разпокъсано и некоординирано, при което желанията за съвместни действия остават неосъществени.

## ПРЕПОРЪКИ

- 1. Да се подобри комуникацията във връзка с гражданското участие.** Общината следва да постави гражданското участие в центъра на своята комуникационна дейност – със собствени материали и канали, чрез посредници в местните общности или чрез медиите. Това следва да се основава на ясни вътрешни правила, регламентиращи каква информация за обществените обсъждания и другите консултативни форми и процеси е задължително да се изпраща на местните медии и в какъв срок. По-ясно трябва да се разгласяват не само предстоящите възможности за гражданско участие, но и неговият принос за взетите решения. Общината следва да се стреми към консултации с гражданите на по-ранен етап в процеса на вземане на решения, за да може полезните им предложения да бъдат включени. За целта общината следва да помисли за приемането на наредба за организацията и подобряването на консултативните процеси на общинско ниво, като въведе правила, които осигуряват на гражданите необходимата предвидимост на резултатите от тяхното участие и с течение на времето изграждат доверие в консултативния процес.
- 2. Да се установят форуми и структури за редовно сътрудничество с местните ОГО.** Общината следва по-лесно да се възползва от експертните познания и местния опит на ОГО и активните граждани, като създаде форуми и постоянно действащи структури (консултативен съвет, комисии, работни групи), които осигуряват предвидимост, устойчивост и възможност за сътрудничество. Това може да се направи под формата на регулярен обществен съвет, където гражданите да задават въпроси и да правят предложения за обсъждане. Така ще се осигури последователност във времето между отделните ситуационни (ad hoc) обсъждания. Също така може да има форуми или структури по конкретни области, които се свикват редовно от съответните заместник-кметове, за да се съгласуват целите и проектите на общината и гражданското общество и да се даде възможност за развитието на един открит процес за по-активно сътрудничество при намирането на решения по проблемите на общината.



## ГАБРОВО



### ПРОФИЛ НА ОБЩИНАТА

Кмет (бивш, настоящ)	Таня Христова, преизбрана
Териториален обхват	Включва град Габрово и 134 села, площ от 556 квадратни километра
Население	50 578
Основни икономически сектори	Областен център с най-мощната промишлена база в България. Тук промишлеността има дълбоки корени и дял над 60% от икономиката на Габрово; търговията и строителството се нареждат на второ и трето място.
Други	Градът има богата история и културно наследство и е известен като център на хумора и сатирата. През последните години общината инвестира в енергийно ефективни и екологични технологии и през 2021 г. е удостоена с наградата „Европейски зелен лист“.

## КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ

### Пропуски в ефективната прозрачност затрудняват гражданите да разбират решенията и да не обръщат внимание на слухове за корупция

#### ФОРМУЛИРОВКА НА ПРОБЛЕМА

Община Габрово изпреварва много други общини в България по отношение на прозрачността, спазването на законите изисквания и съзнателните опити за предоставяне на достъпна информация на гражданите. Въпреки това гражданите се опасяват, че усилията за прозрачност на общината са предимно с цел имидж, и смятат, че тя споделя информация избирателно и вероятно скрива нередностите. Възприятието, че общината е съсредоточена върху позитивния си имидж, се илюстрира с бързината, с която тя решава

проблеми, поставени във Facebook, в сравнение с тези, поставени за решаване по формалните канали. Липсата на изчерпателна информация за важни решения (поръчки, назначения, услуги) е създава представи за фаворизиране и корупция, особено по отношение на обществените поръчки, качеството на тяхното изпълнение и използването на вратички в разпоредбите и процедурите. Ако не се вземат мерки този проблем да се реши чрез подобряване на прозрачността, той може да подкопае допълнително доверието на гражданите в общинските служители.

#### КОНСТАТАЦИИ: СИЛНИ СТРАНИ

- Общината се стреми да информира гражданите. Общинските служители в Габрово използват различни медии, за да оповестяват важни процеси, решения и мероприятия. Този вид прозрачност се осъществява онлайн – чрез уебсайта на общината; в местните медии



– с публикуване на обявления и със седмично радиопредаване по общински въпроси; и лично – в сградата на общината. На гражданите са предоставени различни средства за връзка с избраните ръководители и общинските служители. В администрацията има приемни дни на кмета и отговорни служители в различни отдели; има също така бюро, където гражданите могат да търсят информация и връзка с общината.

- 4. Въведени са административни процедури за осигуряване на безпристрастност.** За гостъпа до услугите община Габрово е въвела системи за електронно управление, които ограничават възможностите за подкупи при лични контакти с общински служители. При обществените поръчки се спазват всички изисквания за прозрачност и конкуренция. Има етичен кодекс за общинските служители в администрацията. Сигналите, подадени от гражданите по телефона, по имейл или лично, се приемат с входящ номер и се насочват към съответните отдели.

### КОНСТАТАЦИИ: УЯЗВИМОСТИ

- 1. Комуникацията с общината е предимно еднопосочен процес.** Въпреки че общината публикува много информация и приема запитвания, тя не действа толкова експедитивно в отговор на запитванията и исканията за допълнителна информация. Според интервюираните основният механизъм за отправяне на запитвания са официалните писма, но техните отговори често се чакат дълго и съдържат предимно шаблонни юридически формулировки вместо информация по същество.
- 2. Има подозрения за корупция във важни решения на общината.** Някои от гражданите на Габрово се опасяват, че решенията не се вземат прозрачно и за тях може да се крие корупция, особено когато лица, близки на общинските ръководители, получават обществени поръчки и назначения в администрацията. По време на интервюта се открито опасения за обществени поръчки със завишени цени, за съобразяване на изискванията за участие в търгове с точно определени фирми и дори за отказ от страна на фирми да подават оферти, защото се страхуват, че това може да има неблагоприятни последици за тях. Интервюираните твърдят, че едни и същи фирми печелят, въпреки че не са изпълнили предишни обществени поръчки в срок и съгласно изискванията. Има трайни подозрения, че въпреки привидната прозрачност на общината някои решения се вземат задкулисно, без необходимите обяснения.
- 3. Няма механизми, по които гражданите и общинският съвет да следят процедурите за възлагане на обществени поръчки и тяхното изпълнение.** Една от причините да съществуват трайни подозрения за корупция е липсата на граждански надзор върху обществените поръчки. Гражданите не получават обяснения например защо много поръчки се възлагат на фирми извън Габрово, как са определени цените на поръчките и защо след започване на изпълнението те са били променени. Общинският съвет в Габрово не контролира изпълнението на процедурите за възлагане на обществени поръчки и няма механизъм, по който обществеността да следи плащанията по големи поръчки и качеството на работата на изпълнителя. Това е особено тревожно предвид все по-широкия обхват на услугите, предоставяни от общината.

### ПРЕПОРЪКИ

- 1. Да се приеме стратегия за прозрачност.** Администрацията следва да изготви ясни указания за това каква информация се предоставя, кога и по какъв начин. Тук следва да се намерят начини как по-добре да се документират малките поръчки под прага за провеждане на търгове, промените в цените след започване на изпълнението и съществените параметри на качеството и изпълнението. Всички общински служители следва да бъдат запознати с тези указания, които също така трябва да бъдат публикувани, за да формират очакванията на гражданите за прозрачност.
- 2. Да се засили както публичното, така и прякото общуване с гражданите.** Общинските служители в Габрово следва да създадат повече възможности гражданите да задават въпроси и да обсъждат открито грешки и затруднения. Следва да се даде предимство на диалогичните форми – приемни дни на общинските съветници, срещи с обществеността, пресконференции, въпроси и отговори в интернет и пр. Общинските служители следва да получат обучение по комуникация и да разбират, че гражданите са част от решението.



3. **Да се изградят структури за граждански надзор на проектите.** Общината следва да създаде структури за граждански надзор на основни дейности – общински дългове, обществени поръчки, качество на услугите и пр. В тези надзорни органи следва да участват общински съветници, ръководители и граждани. Те могат да дават ценни сведения за изпълнението на важни проекти на открити заседания и с редовни доклади.
4. **Да се разширят и актуализират антикорупционните механизми.** Предвид трайните опасения за корупция в общината, реформите и комуникацията за почтено управление следва да се превърнат във въпрос от първостепенна важност за ръководителите. Досегашните механизми за почтено управление следва да се актуализират в рамките на общинска стратегия за борба с корупцията, подкрепена със задължително обучение на общинските служители. Публикуването на тази стратегия и отчитането на хода на нейното изпълнение ще помогнат много, за да се разсеят подозренията на гражданите за корупция.

### **Съществуващите канали за участие не насърчават гражданската ангажираност и не спомагат за реална отчетност**

#### **ФОРМУЛИРОВКА НА ПРОБЛЕМА**

Община Габрово спазва строго законовите изисквания за гражданско участие и дори стига по-далеч, като организира публични обсъждания по наболели проблеми. Въпреки това и въпреки потенциала на гражданския сектор да предлага, съветва и изпълнява, ОГО и гражданите като цяло странят от тези инициативи за участие, предимно защото ги смятат за безрезултатни. Сред ОГО и гражданите е разпространено усещането, че не са търсен партньор в общинските инициативи и проекти и че на тях се гледа единствено като на безгласен адресат или ползвател на решенията и услугите на общината. За това допринасят и амбициите на общината да постига добри резултати за гражданите във възможно най-много области, като се нагърбва сама с инициативи и услуги, които иначе биха били изпълнявани от ОГО. Затова гражданският сектор в Габрово е по-слаб, отколкото би могъл да бъде. Взети заедно, гражданското безучастие и изместването на ОГО сериозно намаляват възможностите на гражданите да държат общинските ръководители подотчетни.

#### **КОНСТАТАЦИИ: СИЛНИ СТРАНИ**

1. **Общината е създала различни възможности за участие.** Община Габрово се съветва с гражданите по важни въпроси – на обществени обсъждания по наболели теми и на кръгли маси за по-малки проблеми. Съветът също е отворен за участие на гражданите – те могат да присъстват и да задават въпроси както на пленарните заседания, така и на заседанията на комисиите.
2. **Общината си сътрудничи с гражданското общество по иновативни проекти.** През годините администрацията си сътрудничи с граждански организации и фирми по инициативи като Лагера за иновации, Областния център за иновации и бюджета за граждански инициативи. Има общинска група за консултации по социални проблеми. Кметът също така настоява за активно сътрудничество с ОГО по редица ключови теми.

#### **КОНСТАТАЦИИ: УЯЗВИМОСТИ**

1. **Механизмите за участие нямат добра посещаемост и са безрезултатни.** Обществените обсъждания понякога се обявяват твърде късно, провеждат се в неудобни часове или не са подsigурени с достатъчно информация, за да бъдат гражданите мотивирани да участват. Съществуват опасения, че някои решения вече са взети преди самите обсъждания и че участието в обсъждания рядко води до реален резултат. Така може да се обясни защо гражданите и ОГО в Габрово са престанали да посещават обсъжданията и предпочитат да участват чрез групи във Facebook, вместо по формалните канали.
2. **Общината не насърчава партньорствата с местните граждански организации.** През годините община Габрово е взела решение да поеме предоставянето на повечето услуги и изпълнението на повечето инициативи, вместо да си партнира с местните ОГО, както е обичайно за други общини. Взаимодействието между общинските ръководители и гражданското общество по управленски въпроси с по-стратегически характер е минимално: съветът не играе роля в срещите с гражданското общество или бизнеса, а администрацията е възприела формалистичен подход към съвместните инициативи и партньорствата. Общината също така не може да обясни защо някои предложения на гражданското общество се приемат, а други се отхвърлят или се копират от организации извън Габрово.

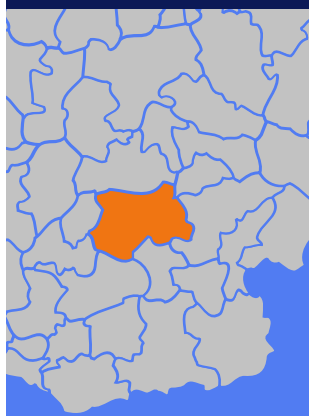
## ПРЕПОРЪКИ

1. **Да се подобри политиката за провеждане на обществени обсъждания.** Община Габрово следва да регламентира обсъжданията, така че те да бъдат по-резултатни, като се наблегне върху различните етапи на участието и върху процеса на проследяване на предложенията на гражданите. Механизмите за участие следва да се подобрят и да се организират стратегически, за да привличат повече граждани, като се наблегне върху достъпността, удобството, своевременното обявяване и достатъчната предварителна информация.
2. **Да се проучат други методи за привличане на гражданите.** Общината следва да допълни обсъжданията с паралелни механизми за участие, които създават у гражданите убеждение, че те имат както интерес, така и глас в общинските решения. Това може да включва пробен процес на участие във формирането на бюджетите, с който планирането и разработването на общинските инициативи да стигнат по-близо до гражданите и да засилят както техните възможности, така и желанието им да се включат в създаването на политики. Може също така да се въведат електронни платформи за публични предложения, проучвания на общественото мнение и гласуване.<sup>31</sup>
3. **Да се създадат структури за сътрудничество с гражданското общество.** Общината следва да създаде и да ръководи нови форми за участие на гражданите и ОГО в решаването на въпроси на управлението. Това може да бъде например обществен съвет, който заседава няколко пъти в годината, за да поставя проблеми и да обсъжда предложения. Може също така да се формират работни групи по конкретни области, в които общинските служители и ОГО да обсъждат проблеми и да търсят съвместни решения.
4. **Някои общински инициативи да се възлагат на ОГО.** Ако остави гражданския сектор да „атрофира“, община Габрово може да се лиши от контингент способни и опитни местни специалисти, които биха ѝ помогнали да отговори на потребностите на гражданите. Общината следва да предотврати това, като обмисли да делегира някои дейности или инициативи на ОГО. Това ще помогне за изграждането на взаимно доверие и отчетност.

<sup>31</sup> Една от по-известните такива платформи е [Consul](#). Върху нея е изградена платформата „Мадрид решава“, която се използва от 2015 г. в мадридската община. Софтуерът е безплатен и може да се адаптира за нуждите на всяка община.



## ХАСКОВО



### ПРОФИЛ НА ОБЩИНАТА

Кмет (бивш, настоящ)	Станислав Дечев, преизбран
Териториален обхват	Включва град Хасково и 36 села, площ от 740 квадратни километра.
Население	79 939
Основни икономически сектори	Хасково е град с богата вековна история. Силно индустриализиран през XX век, днес той има разнообразна икономика, в която хранително-вкусовата, текстилната промишленост и машиностроенето заемат централно място.
Други	В него живее значително турско етническо малцинство.

## КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ

**Съществуващите усилия за прозрачност и почтено управление не кореспондират добре с потребностите на гражданите**

### ФОРМУЛИРОВКА НА ПРОБЛЕМА

В резултат на значителните усилия на община Хасково през последните години да бъде по-прозрачна администрацията е станала по-отворена технически, но не и на практика, в очите на гражданите. Ефективната прозрачност зависи и от общуването с гражданите, което означава да се употребяват канали и език, които те лесно разбират и използват. За много от по-възрастните хора и живеещите на село е малко вероятно да ползват източниците на информация в интернет и електронните услуги. Ето защо усилията на общината за цифрово прозрачно управление не носят голяма полза, а прякото лично общуване остава

основно средство. Представите за непрозрачност и самоуправство няма да се разсеят лесно, ако подходът към общуването не е съобразен с нуждите на гражданите и не премахва техните опасения. В случая с Хасково е необходимо цифровизацията да върви ръка за ръка с традиционните средства, съобразени със спецификата на различните групи от населението.

**КОНСТАТАЦИИ: СИЛНА СТРАНА**

5. **Положени са реални усилия за подобряване на прозрачността.** Администрацията и общинският съвет публикуват полезна информация по електронен път и на хартия. Заседанията на съвета се излъчват пряко по интернет. Гражданите могат да потърсят информация както лично – в Центъра за административно обслужване, така и в интернет – посредством различните електронни услуги с проследяване на запитванията. Администрацията е положила усилия да улесни гражданите при подаване на запитвания за достъп до информация. Направени са също така стъпки за подобряване на прозрачността на обществените поръчки, като например предоставяне на допълнителна информация на медиите при обявяването на процедурите.

**КОНСТАТАЦИИ: УЯЗВИМОСТИ**

1. **Много граждани не използват съществуващите информационни канали в интернет.** Въпреки значителните подобрения в електронните услуги и присъствието в интернет, много граждани все още не използват редовно уебсайта на общината. Продължава да се разчита на лични контакти с администрацията или на селските кметове като посредници при решаването на проблеми на гражданите.
2. **Продължават подозренията, че някои неща остават скрити.** Интервютата разкриват трайно възприемане от страна на гражданите за липса на прозрачност, което може донякъде да се дължи на недостатъчно разбиране на работата на местната власт. Това се отнася особено за административните процедури и сроковете, които понякога се тълкуват като административен произвол. Недоверието на гражданите се задълбочава от убеждението, че човек трябва да има връзки, за да свърши дадена работа, както и от липсата на граждански надзор върху общинските проекти.

**ПРЕПОРЪКИ**

1. **Да се приеме многостранна стратегия за прозрачност.** Общината следва да разработи стратегия за прозрачност, съобразена с потребностите на гражданите. Тя може да включва запазване на традиционните неелектронни канали за определени целеви групи, например допълване на дейността на Центъра за административно обслужване с периодични дейности в селата, както и

кампании за разгласяване в цялата община, за да се запознаят гражданите с достъпните за тях електронни и неелектронни информационни канали.

2. **Административните процедури да се разясняват на гражданите.** Ефективната прозрачност зависи от това доколко гражданите разбират информацията, която получават, и системите, с които се сблъскват. За целта администрацията следва да помисли за по-ефективни начини за разясняване на административните процедури (изисквания, срокове и рег), за да разсее опасенията за самоуправство. Това може да включва пресконференции или срещи в селата преди важни административни срокове, работа със селските кметове, за да действат те ефективно като посредници, и добавяне на достъпни указания и помощни материали в уебсайта на общината.

**Насочените навътре усилия за почтено управление не разсейват подозренията за фаворизиране и корупция****ФОРМУЛИРОВКА НА ПРОБЛЕМА**

Община Хасково е въвела най-различни вътрешни системи за почтено управление, които помагат за предотвратяване на корупцията в администрацията, отнемат възможността на отделните общински служители да действат по усмотрение и използват изискваните по закон механизми за установяване на възможен конфликт на интереси. Тези системи обаче не са добре известни на гражданите (а понякога дори и на самите служители). Без добро разбиране на механизмите за предотвратяване на корупцията мнозина в общината продължават да хранят подозрения за корупционни побуди зад определени важни решения, като възлагането на големи обществени поръчки.

**КОНСТАТАЦИИ: СИЛНА СТРАНА**

1. **Общината е въвела различни антикорупционни механизми.** Администрацията е започнала работа по процедурата за получаване на официален сертификат за своите административни процедури по стандарта ISO 37001 за системите за управление за борба с корупцията. С тази неотдавнашна инициатива ще се допълнят досегашните механизми за почтено управление, каквито са декларациите за имуществото и конфликт на интереси и контролът върху обществените поръчки, осъществяван понякога с помощта на външни експерти.



## КОНСТАТАЦИИ: УЯЗВИМОСТИ

1. Има подозрения за неравнопоставеност при обществените поръчки. Въпреки общото мнение за прозрачност в тръжните процедури и възлагането на обществените поръчки, у гражданите остават подозрения за фаворизиране: технически изисквания в полза на точно определени фирми, твърде строги критерии, твърде кратки срокове или малък брой фирми, които печелят повечето поръчки. Опасенията на гражданите са свързани предимно със строителството, благоустройството и градоустройството.
2. Усилията на общината за борба с корупцията не са добре известни. Подозренията не се разсейват с усилия за борба с корупцията, които не са добре известни или за които се смята, че не действат на практика. Гражданите продължават да смятат, че има нередности и скрити неща. Те също така не знаят къде могат да изразят своите опасения.

## ПРЕПОРЪКИ

1. Да се повиши осведомеността относно усилията за почтено управление. Общината следва да разгласява своите усилия за борба с корупцията както вътре, сред служителите, така и навън, сред гражданите, за да повиши осведомеността за тяхното значение и прилагане на практика. Също така следва да се наблегне върху съществуващите възможности гражданите да подават сигнали или да споделят подозрения за корупция.
2. Да се осигури по-голяма прозрачност на процедурите за възлагане на обществени поръчки. Публикуваната в националната платформа за обществените поръчки информация не е леснодостъпна за заинтересованите граждани. Общината следва да прави повече от изискваното по закон и да създаде специален раздел на своя уебсайт, където гражданите лесно да намират информация за големите общински проекти: технически спецификации, предимства на печелившата оферта, цени, срокове за изпълнение, проверки на качеството и промени в първоначалните планове.

## Прекъсната е връзката на гражданите с процеса на вземане на решения в общината

### ФОРМУЛИРОВКА НА ПРОБЛЕМА

Гражданското участие е един от стълбовете на доверието и отчетността. То гарантира, че гражданите се чувстват част от процеса и разбират как работи управлението. Община Хасково полага усилия да осигури повече възможности за

обратна връзка с гражданите и за сътрудничество с ОГО. Участието обаче продължава да е слабо и има тревожно усещане за прекъсната връзка между гражданите и общинските ръководители. Има опасност недоверието и безучастието да се подхранват взаимно и да подкопават допълнително механизмите за отчетност в общината.

## КОНСТАТАЦИИ: СИЛНИ СТРАНИ

1. Общината полага усилия да изслушва гражданите и да им отговаря. Провежданите от общината обществени обсъждания се разгласяват и организират добре и привличат интереса на гражданите към важни въпроси, като бюджета например. Гражданите могат да присъстват на заседанията на съвета и да задават въпроси. Общото впечатление е, че общината все повече започва да се вслушва в мненията на гражданите.
2. Има съществени опити за сътрудничество с ОГО. В Хасково има активни ОГО и административна е отворена за работа с тях. Има партньорства по проекти, финансирани от ЕС, както и подкрепени от ОГО програми за участие във формирането на бюджета и за подобряване на сътрудничеството между гражданите, ОГО и общината. Общинските служители разбират ползата от такова сътрудничество с гражданите и общината го подкрепя.

## КОНСТАТАЦИИ: УЯЗВИМОСТ

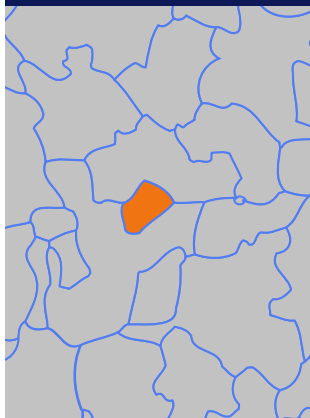
1. Гражданското участие е много ограничено. Въпреки че администрацията и съветът стават все по-отзивчиви и достъпни, много от гражданите все още не знаят как да работят с тях, как да представят своите идеи или да участват в процеса на вземане на решения. На публичните обсъждания и заседанията на съвета често присъстват малко граждани. Неясни са също така процедурите за обработване на предложенията и обратната връзка с гражданите. Малко ОГО разполагат с необходимите възможности да допринесат за планирането или да действат като посредници, а спорадичното (ad hoc) сътрудничество с нищо не помага да се преодолеят разпокъсането и обезсърчаването на организациите на гражданското общество. Без лидерството на общината за тях е трудно да се координират и те не са убедени, че работата им може да повлияе съществено на управлението и вземането на решения.

## ПРЕПОРЪКИ

- 1. Да се разширят досегашните инициативи за участие.** Общината следва да разшири и систематизира съществуващите и нови процедури за събиране на предложения (за участие във формирането на бюджета например), за да възстанови прекъснатата връзка с гражданите. Тя следва да разработи ясни механизми за проследяване на предложенията на гражданите и за получаване на отговор от общината, както като част от изискваните по закон консултативни механизми (включително обществените обсъждания), така и като допълнителни възможности, предлагани от общината на гражданите.
- 2. Да се проведат образователни кампании за гражданите.** Целенасочените усилия за привличане на гражданско участие, като споменатите по-горе, следва да се допълнят с образователна кампания, за да разберат гражданите по-добре как работят общинските институции и с какви възможности за участие разполагат. В кампанията следва да участват общински съветници, заместник-кметове, началник-отдели и други отговорни служители, които обикновено контактуват с граждани и ОГО в хода на своята работа.
- 3. Да се установят структури за консултиране с ОГО, за да се засили гражданският сектор.** Общината може да играе роля в засилването на гражданския сектор, което в крайна сметка ще осигури по-способни партньори при набираването на проблемите и справянето с тях. За целта следва да се установят консултативни форуми, било под формата на широк обществен съвет, било като групи по конкретни области, в които ОГО и активни граждани да работят заедно със съответните заместник-кметове и общинските служители. Общината следва да ги използва не само за споделяне на информация, но и за активни обсъждания на общинските политики и планове.



## ПЛОВДИВ



### ПРОФИЛ НА ОБЩИНАТА

Кмет (бивш, настоящ)	Здравко Димитров, Костагин Димитров
Териториален обхват	Включва град Пловдив, площ от 102 квадратни километра. Разделен е на шест административни района и е вторият по големина град в България.
Население	321 824
Основни икономически сектори	Важен търговски, промишлен и транспортен център, Пловдив е домакин на най-стария и най-голям международен панаир в България.
Други	Пловдив също така има богата история като един от най-старите градове в Европа и се е утвърдил като важен културен център. Обявен е за Европейска столица на културата през 2019 г.

## КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ

### Пропуски в ефективната прозрачност подхранват сред гражданите подозрения за корупция

#### ФОРМУЛИРОВКА НА ПРОБЛЕМА

Община Пловдив формално се справя по-добре от други общини с прозрачността и комуникацията, но въпреки това нейните граждани смятат, че се мълчи по много важни за тях въпроси. Общинските ръководители понякога се възприемат като безмълвни, откъснати, почти безлични фигури, надзираващи една администрация, която действа почти без контрол. Поради непоследователност в практиките за прозрачност, излизаци извън рамките на законовите изисквания, гражданите трудно разбират решенията на общината и това е особено обезпокоително, когато остарелите и

формалистични механизми за почтено управление не успяват да разсеят опасенията на гражданите за корупция, поражда от тесните връзки между политиката и бизнеса. Независимо доколко са основателни тези представи, липсата на ефективна прозрачност представлява явна уязвимост към корупция.

**КОНСТАТАЦИИ: СИЛНИ СТРАНИ**

1. **Осигурена е прозрачност в основни дейности на общинската администрация.** Община Пловдив формално спазва всички законови изисквания за прозрачност, а в някои случаи дори отива отвъд техните рамки. Запитванията за достъп до информация се обработват и изпълняват. Администрацията дори е създала обществен съвет, чрез който гражданите могат да следят изпълнението на големи проекти заедно с общинските служители.
2. **Има различни канали за комуникация с гражданите.** Администрацията е разкрила различни канали за комуникация, обслужващи различни нужди: контактен център, информационен център, уебсайт на общината и профили в социалните мрежи. Отдел „Комуникации и маркетинг“ публикува информация по важни въпроси. Данните за контакт с отговорни служители са поместени в интернет, а за някои дирекции се знае, че са много отзивчиви към заинтересованите граждани. Общинският съвет също работи все по-прозрачно през годините, излъчва на живо в интернет своите пленарни заседания и публикува предварително техния дневен ред.
3. **Въведени са механизми за почтено управление.** В Пловдив, както и в другите общини, са въведени всички антикорупционни механизми, изисквани по закон. Освен декларации за конфликт на интереси, комисии и процедура за вътрешен одит, администрацията има също така етичен кодекс и правила за подаване на сигнали, а всички разпоредби, свързани с почтеното управление, са достъпни за общинските служители във вътрешната мрежа на общината. Пловдив има също така действащ кабинет на общинския омбудсман, към когото гражданите могат да отправят своите подозрения за злоупотреби със служебно положение в местната власт.

**КОНСТАТАЦИИ: УЯЗВИМОСТИ**

1. **Усилията за прозрачност невинаги са всеобхватни.** Въпреки усилията да се публикува информация по принцип, практиката за прозрачност в община Пловдив невинаги е съобразена с нуждите и интересите на гражданите, местните фирми и ОГО. В уебсайта на общината човек трудно може да се ориентира. Има пропуски в такива основни източници на информация като регистъра на общинските имоти например, към който няма карта и полезни данни за продажбите и ползването. Няма информация за изпълнението на големи общински проекти (забавяния, корекции на бюджета, проблеми с качеството и пр.), а общественият съвет, който е създаден, за да ги следи, не обсъжда технически въпроси. Много от информацията, която лесно може да се публикува, е достъпна само със запитвания за достъп до информация.

2. **В комуникацията относно решенията на общината има сериозни пропуски.** Пленарните заседания на общинския съвет се излъчват на живо в интернет, но заседанията на комисиите, където се обсъждат самите въпроси, не се излъчват. Протоколите от заседанията на съвета също не се публикуват и не са достъпни за обществеността. Що се отнася до администрацията, не всички дирекции са еднакво достъпни, а общинските служители често предпочитат да наблягат на юридическите формалности в кореспонденцията, вместо на съществените моменти в управлението. Липсата на съгласувани послания и подходи в различните области на управлението допълнително намалява ефективната прозрачност.
3. **Практиките за почтено управление не са съизмерими с представите за висок риск от корупция.** Механизмите за почтено управление в някои случаи са остарели и изглеждат, не се познават добре както в общината, така и извън нея. Това е така въпреки повсеместните опасения, че липсва реална конкуренция в обществените поръчки, недостатъчните обяснения защо поръчките често се печелят от определени фирми и пълната липса на публична информация за договорите под прага от 30 000 лева, за които не се изисква обществена поръчка. Гражданите са станали подозрителни, особено по отношение на строителните проекти и управлението на общинските имоти. Те смятат, че търговете са нагласени за определени фирми и че човек трябва да има връзки в общината, за да свърши дадена работа. Въпреки това общинските ръководители не отдават значение на прилагането и оповестяването на механизмите за предотвратяване на корупция.

**ПРЕПОРЪКИ**

1. **Да се разработят ясни указания за прозрачност за общинските служители.** Усилията за постигане на ефективна прозрачност следва да бъдат по-задълбочени и последователни, като на всички общински служители следва да се обяснява ясно значението на прозрачността и комуникацията и да им се предоставят ясни правила и норми, които те да спазват. Това следва да се съчетае с отстраняване на сериозни уязвимости: цялостна преработка на регистрите на общинските имоти и създаване на публична база данни с всички договори под прага за провеждане на обществена поръчка.
2. **Да се актуализират и разширят механизмите за почтено управление.** Предвид това колко често срещано и обезпокоително е възприятието на гражданите за корупция, община Пловдив следва да въведе антикорупционна стратегия, с която да издигне своите механизми за почтено управление на нивото на най-добрите общински практики в България, като например сертифицирани по ISO системи за борба с



подкупването, цифрови платформи за сигнали, оценка на риска, както и защита за хората, които подават сигнали за корупция. Общината следва да гарантира, че съществуващите структури за граждански контрол действат ефективно, и дори да ги разшири с включване на наболели проблеми, като дълговете на общината, справедливото и ефикасно предоставяне на общински услуги и други сектори, които вълнуват хората.

3. **Да се проведат разяснителни мероприятия за почтено управление както в общината, така и извън нея.** Общината следва по-инициативно и последователно да образова всички общински служители относно механизмите за прозрачност и почтено управление, като наблюдава не само на законовите изисквания, но и на тяхното отражение върху отчетността и доверието на гражданите към местната власт. Тези вътрешни разяснителни мероприятия следва да се съчетаят с насочена навън кампания с повече публични ангажименти на общинското ръководство (среци с обществеността, пресконференции и пр.), насочени конкретно към разясняване на решенията, за които е възможно да бъдат погрешно изтълкувани като взети с корисни намерения – резултатите от процедурите за възлагане на големи обществени поръчки например.

## Ограничените механизми за участие не водят до реална отчетност

### ФОРМУЛИРОВКА НА ПРОБЛЕМА

Пловдив изтъква на фона на останалите български общини със своите активни граждани, които не се боят да изразяват мнението си, но въпреки това не разполагат със средства за реално участие. Преобладава усещането, че формалните консултативни канали нямат реално отражение върху общинското управление. Гражданите смятат, че гласът им – колкото и да е силен – не се чува. Често прибегват до протести, защото те изглеждат единственият начин за оказване на реално влияние. Както гражданите, така и ОГО се опасяват, че не могат да контролират по никакъв начин решенията, вземани от общинските ръководители, и тяхното изпълнение. Това допринася за представата за откъснатост и непрозрачност, която подхранва вече споменатите подозрения за злоупотреби. Липсата на отчетност с ясна и реална обратна връзка е сериозна уязвимост към корупция.

### КОНСТАТАЦИИ: СИЛНИ СТРАНИ

1. **Гражданите разполагат с възможности за участие.** Община Пловдив провежда обществени обсъждания по важни теми, както се изисква по закон, включително за бюджета, градоустройствения план и важни решения, свързани с дълговете на общината. Гражданите могат също така да присъстват на заседанията

на общинския съвет, където имат възможността да задават въпроси и да споделят своите опасения.

2. **Пловдив има висок потенциал за гражданска мобилизация.** За разлика от други общини Пловдив може да се похвали с процъфтяващ обществен сектор с множество сдружения и ОГО, с които общината понякога си сътрудничи. Гражданите на Пловдив като цяло се активизират по наболели въпроси, участват в обществени обсъждания и нерядко дори протестират.

### КОНСТАТАЦИИ: УЯЗВИМОСТИ

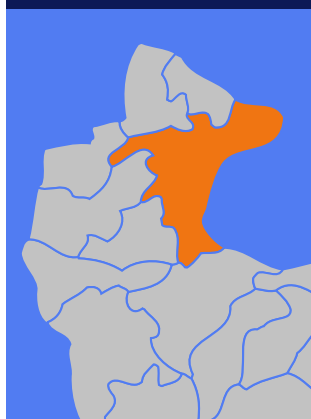
1. **Формалните консултативни канали не водят до съществен резултат.** Като цяло интервюираните смятат, че има какво да се желае, що се отнася до възможностите за участие в управлението на общината. Една от причините за това е формалистичният подход, по който тези възможности се организират – сякаш по задължение (когато има законово изискване например), а не от искрено желание за обсъждане. Обсъжданията обикновено се провеждат в работно време и на тях присъстват предимно общински служители, като няма обратна информация дали предложенията на гражданите ще бъдат взети предвид. Механизмите за граждански надзор, където има такива, са не по-малко формални и безрезултатни. Няма стабилна, ясна и диалогична платформа за взаимодействие между гражданите и местната власт.
2. **Гражданите са по-склонни да се включат в протест, отколкото в управлението.** Гражданите на Пловдив до голяма степен са загърбили общинските консултативни механизми. Те продължават да участват в обществени обсъждания по наболели проблеми, като бюджета или дълговете на общината, но не се занимават с по-малки по обхват, но не и по значение, въпроси. Понякога реагират едва след като решението е взето, а друг път решават да протестират. Преобладава убеждението, че всичко е предрешено и тяхното мнение няма значение.
3. **Сътрудничеството с гражданското общество не е достатъчно систематично.** Въпреки че се провеждат консултации с ОГО, с местни фирми и други сдружения, липсва последователност в това отношение и общината не се възползва напълно от възможностите за сътрудничество при формирането на политики и решаването на експертни проблеми. В Пловдив има малко ОГО, които се чувстват добре дошли да участват в реалния процес на формулиране на политики, планове и дейности в съответните области. Нерядко важни политики се разработват без никакво участие на ОГО или гражданите, което лишава общината от външен експертен опит и свежда до минимум възможностите за критика и контрол.

## ПРЕПОРЪКИ

1. **Да се засилят и разширят механизмите за консултиране с гражданите.** Община Пловдив следва да подобри и разшири своя подход към обществените обсъждания, като осигури на гражданите ясни възможности за участие с предвидим резултат, и това следва да става в ранните етапи от вземането на решения, за да се избегнат критики, когато решенията станат необратими. Новият подход може да се въведе с наредба, изготвена по примера на други общини. Освен това община Пловдив следва да проучи възможностите за паралелни структури, които да поддържат гражданската ангажираност в периодите между важни решения, например обществен съвет, който да обсъжда наболелите въпроси на редовни заседания, и електронна платформа (като Consul), където гражданите могат да реагират на предложенията на общината и да споделят своите.
2. **Да се установят структури за сътрудничество с ОГО при формулирането на политики.** Община Пловдив може да направи много за преразглеждане и разширяване на своето сътрудничество с ОГО, за тяхното по-ефективно включване в процеса на формулирането и проследяването на изпълнението на политиките. Наред със споменатия по-горе обществен съвет, общината следва да създаде платформи в конкретни области, в които ОГО, бизнесът и местните заинтересовани групи да работят заедно с общинските съветници и служители, за да се преодоляват предизвикателствата, както и да се обсъждат предложения по значими за Пловдив теми, като социалната политика, инфраструктурата, предприемачеството, туризма и културата.
3. **Да се проведе образователна кампания за общинските служители и гражданите.** Общината следва да отправи ясно послание, че възможностите за участие не са просто формалност. Посланието следва да бъде отправено към общинските служители, като им се напомни, че за една демократична администрация е задължително да посреща очакванията на гражданите. То обаче трябва да бъде отправено и към гражданите, на които да се обясни как се вземат решенията, как могат да участват и защо е важно да го правят. В този смисъл отчитането на резултатите от предложенията и мненията на гражданите и от работата на структурите за граждански надзор е особено важно, за да се предотвратят обезверяването и гражданските протести.



## ВИДИН



### ПРОФИЛ НА ОБЩИНАТА

Кмет (бивш, настоящ)	Цветан Ценов, преизбран
Териториален обхват	Включва градовете Видин и Дунавци и 32 села, площ от 501 квадратни километра.
Население	46 269
Основни икономически сектори	Основни сектори на местната икономика са промишлеността, търговията, селското стопанство и услугите.
Други	Като дунавско пристанище и трансевропейски транспортен възел Видин има богато вековно културно-историческо наследство. Област Видин има най-нисък доход на човек от населението в страната и нейното население значително намалява през последните две десетилетия.

## КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ

### Липсва достатъчно прозрачност за осигуряване на отчетност и интегритет на информацията

#### ФОРМУЛИРОВКА НА ПРОБЛЕМА

Въпреки усилията за подобряване на количеството и качеството на предоставяната на гражданите информация, общинската администрация и общинският съвет на Видин проявяват по-скоро формален и избирателен подход към прозрачността, което в крайна сметка уронва общественото доверие в общинските институции. Гражданите остават с впечатлението, че липсва честно споделяне на информация, а секторът за връзки с обществеността филтрира важна информация,

вместо да прави работата на общинските служители по-прозрачна. Така гражданите почти не са наясно какво върши общината и защо, което е благодатна почва за разпространяване на неверни твърдения от трети страни.

#### КОНСТАТАЦИИ: СИЛНА СТРАНА

4. През последните години се увеличават усилията за подобряване на прозрачността. Община Видин спазва законовите изисквания за прозрачност. На уебсайта на общината се публикува много информация на достъпен език, а в сградата на общината действа кадрово обезпечен информационен център, отворен за гражданите. Общинското ръководство добре използва Facebook за общуване с гражданите, които също така могат да посещават свободно заседанията на общинския съвет. Администрацията признава,



че занаяпред може да се мисли и за други подобрения.

### КОНСТАТАЦИИ: УЯЗВИМОСТИ

- 1. Публично достъпната информация понякога е непълна.** Въпреки че формално е осигурена прозрачност в основни области на управлението, като бюджета и обществените поръчки, гражданите често не разполагат с достатъчно информация, за да могат да проследяват процедурите и да оценяват тяхното провеждане. Интервюираните отбелязват пропуски, като липса на публичен отчет за изпълнението и корекциите на бюджета, публикуване на информация за важни обществени поръчки едва след тяхното възлагане и недостатъчна информация за изпълнението на проектите (проблеми с контрола на качеството, сроковете, забавянията, проверките, санкциите и пр.). Вземането на решения невинаги е ясно обосновано: наредбите не се разясняват, преди да бъдат издадени; заседанията на съвета не се излъчват пряко в интернет; ръководителите обикновено не споделят планираните решения предварително, въпреки че знаят за очаквания обществен интерес, например при продажбата на общински имоти.
- 2. Като цяло механизмите за получаване на информация са незадоволителни.** Интервюираните отбелязват, че е трудно да се намери информация на уебсайта на общината; освен това няма информация за контакт с общинските съветници или служителите на администрацията, към които да се отправят запитвания. Общината работи много слабо с местните медии. Редките брифинги са предимно на кмета. Общото впечатление е, че много по-лесно човек може да получи информация лично или от познати, отколкото по някакъв официален канал.

### ПРЕПОРЪКИ

- 1. Да се засилят платформите в интернет за ефективна прозрачност.** Уебсайтът на общината следва да се преработи основно, за да се подобри както съдържанието, така и потребителското изживяване. Ползена информация следва да се публикува своевременно и по достъпен начин, добре структурирана, с ясно обозначен час на публикуване и редактиране, с точни срокове и графици, когато материалите са част от процедура. Заседанията на съвета лесно могат да се излъчват на живо и да се архивират в интернет, както се прави от много общини. Дневният ред и календарът на пленарните заседания, както и на заседанията на комисиите, следва да се публикуват достатъчно рано преди провеждането им.

- 2. Да се приеме политика за прозрачност.** Общината следва да разработи и приеме политика за прозрачност с ясно изложени вътрешни правила за споделяне на информация: какво да се публикува, кога, кой отговаря за разпространението и по какви канали. С тази политика следва да се създаде система за двупосочна комуникация с гражданите, с възможности за лесно отправяне на запитвания, например на уебсайта да се публикуват данните за връзка с всеки общински съветник и отговорен административен служител в различните области на дейност на общината.
- 3. Да се засили сътрудничеството с медиите.** В подкрепа на новите цели за прозрачност общината може да засили своите връзки с обществеността чрез реално сътрудничество с местните медии, посредством редовни срещи, на които да се задават въпроси. Това ще помогне за противодействие на неверни твърдения и подвеждаща информация, разпространявани от трети страни, както и за повишаване на общественото доверие към общинските институции; освен това администрацията ще придобие по-добра представа за обществените настроения и наболелите проблеми на гражданите.

### Подходът на общината към почтеното управление е недостатъчен, за да се разсеят подозренията за корупция

#### ФОРМУЛИРОВКА НА ПРОБЛЕМА

Въпреки официално поетите на високо ниво ангажменти за борба с корупцията, липсата на добре разбирани и последователно прилагани механизми за почтено управление допринася за широко разпространените и устойчиви подозрения, че частни интереси и бизнес групировки оказват неправомерно влияние върху решенията на общината. Дори когато са неоснователни, подобни подозрения уронват общественото доверие. Освен това възприятието за корупция може да привлече корумпирани лица, убедени, че могат да действат безнаказано.

#### КОНСТАТАЦИИ: СИЛНИ СТРАНИ

- 1. Въведени са различни механизми за намаляване на риска от корупция.** Освен задължителните по закон правила за почтено управление, за да ограничи максимално властта на отделните общински служители да действат по усмотрение, община Видин е въвела различни системи, като например електронни системи и процедура, изискваща повече от един подпис за важни решения. Общината също така, по думи на респонденти, има етичен кодекс (макар че той, изглежда, не е добре известен).



2. **Деклариран са намерения за борба с корупцията на високо ниво.** В началото на своя първи мандат настоящият кмет категорично е обявил пълна нетърпимост към корупцията. Оттогава има реални примери за действия в тази посока – сигнали със сезиране на прокуратурата, уволнения на служители, обвинени във вземане на подкуп, прекратяване на договори, за които се смята, че увреждат интересите на общината.

### КОНСТАТАЦИИ: УЯЗВИМОСТИ

1. **Ограничено познаване и ползване на антикорупционните системи.** Интервютата разкриват липса на осведоменост и практически познания за механизмите за почтено управление както сред общинските служители, така и сред гражданите. Липсва също така официално разясняване за гражданите на корупционните предизвикателства и антикорупционните механизми, с които те могат да бъдат предотвратени или премахнати.
2. **Съществуващите цифрови системи не се използват достатъчно на практика.** Въпреки желанието да се разшири използването на електронните услуги, техният обхват е ограничен поради напредналата средна възраст и ниската компютърна грамотност на гражданите на Видин. Понякога системи се създават, но не се поддържат – има например оплаквания, че системата за подаване на сигнали за корупция на уебсайта не работи. Дори когато има системи за подаване на сигнали и запитвания, е малко вероятно гражданите да ги използват поради споменатата вече липса на информация за изпълнението на важни общински процедури и проекти.
3. **Устойчиви подозрения за корупция.** Интервюираните отбелязват опасенията си, че корупцията има реално отражение (макар и трудно измеримо) върху общинското управление във Видин. В представите за това къде се крият рисковете за корупция се открояват неравнопоставеността при обществените поръчки, непотизмът при назначенията в общината, процедурните способности за избягване на отчетност при харченето на общински средства, продажбата и управлението на общински имоти и пасивният подход към справянето с конфликти на интереси.

### ПРЕПОРЪКИ

1. **Да се проведат кампании за повишаване на осведомеността относно почтеното управление.** Общината следва да проведе кампания за повишаване на вътрешноинституционалната осведоменост, за да се гарантира, че всички общински служители са запознати с антикорупционните изисквания и разпоредби. Тя следва също така да въведе система за проследяване кои общински служители са се запознали и кои трябва да се запознаят с тези изисквания и разпоредби. Същевременно следва да се проведе разяснителна кампания за гражданите относно проверките за почтено управление при обществените поръчки, разходите и назначенията. Това следва да помогне за разсейването на устойчивите и широко разпространени подозрения за корупция.
2. **Да се подобрят достъпът и контролът от страна на гражданите при вземането на решения в общината.** По-малко вероятно е гражданите да допускат, че става дума за непочтеност или корупция, ако разбират процеса на управление и могат да го следят. Това може да включва разясняване как са взети решенията, включително дали те са били предмет на публично обсъждане и доколко то е повлияло. Общината следва да осигури също така възможности за надзор и контрол от страна на гражданите и ОГО върху големи и значими общински проекти. Тези препоръки може да се допълнят с един по-точно дефиниран и последователен подход към прозрачността, като описания по-горе.

### Механизмите за гражданско участие са слаби или липсват

#### ФОРМУЛИРОВКА НА ПРОБЛЕМА

В община Видин нивото на безучастност на гражданите е високо, а нивото на консултиране с тях е ниско. Въпреки че това донякъде може да се дължи на пасивността сред гражданите или на липса на организация в гражданското общество, общината не е установила действащи механизми за участие, които да демонстрират как се вземат предвид предложенията на гражданите, когато има такива. Докато липсват форми за по-резултатно гражданско участие, гражданите ще продължат да смятат решенията на общината за непрозрачни и повлияни от частни интереси.

**КОНСТАТАЦИИ: СИЛНА СТРАНА**

1. **Общината е правила опити да привлече гражданското общество за участие в решаването на важни въпроси в някои области.** През последните години община Видин е проявила готовност и способност да работи с ОГО, граждански организации и лица от частния сектор по наболели общински проблеми. Това включва създаване на консултативен съвет по туризъм, пряко сътрудничество на кмета с местни фирми и сътрудничество с ОГО и читалищата по социални и културни теми.

**КОНСТАТАЦИИ: УЯЗВИМОСТИ**

1. **Гражданите разполагат с ограничени възможности да влияят върху управлението на общината.** Според интервюираните, във Видин се провеждат обществени обсъждания, но на тях присъстват предимно общински служители. Това може да се обясни отчасти с недостатъчните усилия за разгласяване, но също и с факта, че такива обсъждания се използват предимно за да се представят и разяснят вече взети решения. Това означава, че механизмите за гражданско участие не се използват като възможност гражданите да правят предложения или да дават мнения, формиращи вземането на решения.
2. **Подходът за работа с гражданското общество не е достатъчно последователен.** Въпреки продуктивното сътрудничество по определени въпроси, общината няма цялостен системен подход за работа с ОГО. Няма практика за периодични обсъждания с предвидими резултати и широк форум за обсъждане на местни проблеми. Затова ОГО и членовете на общността трудно намират смислени начини да допринасят реално по въпроси, свързани с политиките, които ги вълнуват.

**ПРЕПОРЪКИ**

1. **Да се изготви общинска наредба за обществените консултации.** Общината би спечелила от приемането на наредба за подхода и процедурите за осигуряване на един по-ефективен, по-стабилно и по-гъвкаво организиран консултативен процес, чрез който да се подобри комуникацията с гражданите и да им се предостави една прозрачна система, с която те могат да следят кога се търсят техните предложения, как могат да ги отправят и какво отражение имат във времето.
2. **Да се създадат официални форуми за работа с ОГО.** Общината следва да премине от досегашните ситуационни (ad hoc) дейности към създадени съвместно с ОГО консултативни структури, където групи, фирми и активни граждани от местната общност могат да обсъждат заедно общи проблеми и да намират общи решения. Това може да бъде например обществен съвет, заседаващ на тримесечие, или отделни по-често заседаващи форуми за конкретни области. Най-важното е общината да се обръща към ОГО като към партньори и посредници в съвместните усилия за разширяване на гражданското участие.





---

**International Republican Institute**

IRI.org  
@IRIglobal

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

