

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



**БЛАГОЕВГРАД, БЪЛГАРИЯ**

**ДОКЛАД ЗА ОЦЕНКАТА НА  
УЯЗВИМОСТИТЕ КЪМ КОРУПЦИЯ**

**Април 2022**

## I. ВЪВЕДЕНИЕ

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

България постигна значителен напредък в своето демократично и икономическо развитие след започналия през 1990 г. преход от тоталитарния комунистически режим към демокрация. Темпът на реформи отбеляза видимо ускоряване в навечерието на присъединяването на страната към Европейския съюз през 2007 г. преди да последва тенденция на забавяне. Възприетията за корупция в България са сред най-високите в Европа и в страната витаят постоянни опасения за наличието на тайни договорки между политически и икономически елити в подкрепа на частни интереси. България е разделена на 265 общини - райони, включващи голям брой градове, села и други населени места, управлявани от кмет, избран с мажоритарен вот и от общински съвет - с пропорционално представителство. Постигнатият напредък по пътя към политическа и административна децентрализация обаче не е съпроводен от фискална децентрализация, ето защо за по-голяма част от своите разходи общините зависят от трансфери на средства от националното правителство и фондовете на Европейския съюз. През годините е отделяно недостатъчно внимание на въпросите за прозрачност, интегритет и отчетност на общинско ниво, които са от съществено значение за отстраняване на уязвимостите към корупция.

Благоевград е една от десетте общини<sup>2</sup> в България, избрани от IRI за провеждане на оценка по методологията VCA. Тя се намира в югозападната част на страната и обхваща едноименния главен град, както и 25 села, разположени на площ от 620 кв. км. и с общо население от 75 000 души. Промислеността, търговията, услугите и културният сектор са съсредоточени около града, който се отличава с по-ниска безработица от средната за страната, както и с по-голям дял млади жители, благодарение на намиращите се тук два големи университета, единият от които Американският университет в България.

## II. МЕТОДОЛОГИЯ

В община Благоевград оценката на уязвимостта към корупция по методологията VCA бе реализирана

---

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

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

в периода 27 октомври - 16 ноември 2021 г. от смесен екип, включващ местни, международни и базирани в САЩ експерти и служители на IRI. Екипът за оценка проведе полуструктурирани интервюта с 11 лица, от които седем жени. Сред интервюираните са заместник-кмет, висш служител от администрацията, двама членове на общинския съвет и седем представители на гражданското общество.<sup>3</sup> Преди да бъдат интервюирани потенциалните респонденти бяха запознати с програмата и нейната методология. В рамките на въвеждането към всяко интервю бяха давани пояснения какъв вид информация се търси и се представяха членовете на екипа на IRI, целта на провежданата оценка и ползите, които окончателният доклад би донесъл на общината. Поради ограниченията за пътуване и рисковете, произтичащи от Covid-19, интервюта бяха проведени дистанционно чрез платформата *Zoom*. Седем от интервюта протечеха на български език с осигурена подкрепа от местен преводач за международните членове на екипа, а четири се проведоха на английски език.

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

Преди да стартира процесът на оценка по методологията VCA екипът на IRI направи основен политико-икономически анализ на община Благоевград, с който предварително идентифицира тенденциите в процеса на реформи, както и възможностите и потенциалните пречки пред бъдещото им развитие. Интервюираните очертаха допълнителни предизвикателства, свързани с прозрачността и отчетността, които са отразени в настоящия доклад за оценка. Докладът е структуриран около две основни констатации – пропуски в прозрачността на общинските власти, които допринасят за възникване на подозрения за корупция, и липса на структурирани възможности за гражданска ангажираност и участие, които ограничават ефективната отчетност.

На 24 февруари 2022 г. предварителен вариант на настоящия доклад бе представен за валидиране на работна група, включваща заинтересовани страни от общинската администрация, общинския съвет и гражданското общество на община Благоевград. Получената от тях обратна информация бе използвана, за да се гарантира, че окончателният текст на доклада е правилен от емпирична гледна точка и отговаря на схващанията и опита на местната общност, като следва да се отбележи, че стандартните ограничения на полуструктурираните интервюта са приложими и към представените по-долу резултати.<sup>4</sup>

---

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

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

### III. ПРОГРАМЕН КОНТЕКСТ

През последните седем години България е най-слабо представящата се държава-членка на ЕС по индекса за възприемане на корупцията (CPI). Разразилите се в страната корупционни скандали привлякоха медийно внимание през последните няколко години и завършиха с вълна от протести през 2020 г. През 2021 г. корупцията беше изведена като въпрос от приоритетно значение в рамките на безпрецедентната серия от три поредни парламентарни избора, проведени само за една година. Продължаващата актуалност на проблема с корупцията на национално ниво и настояването за отговор от страна на обществото задават контекста на усилията за борба с уязвимостите към корупция на общинско ниво, където съществуват подозрения, че корупцията сериозно възпрепятства предоставянето на обществени услуги, което засяга пряко живота на избирателите и допринася за нарастващото недоверие в публичните институции.

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

Международният републикански институт (IRI) отдавна присъства активно в България, започвайки работа по програми още в началото на 90-те години на миналия век. Те включват дейности по укрепване на политическите партии, засилване на участието на младежи и жени в политическия процес и проучване на общественото мнение. През 2005 г. IRI приключи програмната си дейност в страната, но все по-широкото признаване за наличие на проблеми с корупцията на всички нива в България стана причина през 2021 г. институтът да възобнови програмната си работа, този път с фокус върху противодействието на корупцията на общинско ниво. Настоящата програма на IRI има за цел да предостави по-детайлно разбиране за това къде се крият определени уязвимости към корупция и да изгради консенсус между лидерите от правителствения и неправителствения сектор относно признаването на тези уязвимости. Програмата съчетава изготвянето на доклади за оценка по метода VCA с проучване на общественото мнение и срещи с обществеността на общинско ниво в опит да помогне исканията на гражданите за прозрачност и почтеност по-лесно да стигнат до вниманието на местните лидери на избираеми позиции. IRI също така ще продължи да подкрепя дейността на сформиранияте от организацията работни групи на общинско ниво, включващи водещи представители на местното управление, самоуправление и неправителствения сектор, за справяне с констатациите, направени в докладите за оценка.

### IV. КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ

## Пропуски в прозрачността на общинското управление

## ВОДЯТ ДО ПОДОЗРЕНИЯ ЗА КОРУПЦИЯ

### *Основно предизвикателство*

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

### *Констатации: ключова силна страна*

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

### *Констатации: ключови уязвимости*

1. **Публичната информация в някои случаи е неактуална или непълна и може да бъде трудна за разбиране.** Гражданите намират общинския уебсайт труден за навигиране, остарял, с липсващи детайли от изключителна важност като например крайните срокове за определени административни процедури. Когато дадена политика е наскоро приета или изменена (напр. стратегически документи и планове), може да отнеме дълго време преди съответният текст бъде качен на общинския уебсайт. Що се отнася до обществените поръчки, договорите се публикуват в раздел „профил на купувача“, но малцина знаят за какво служи този раздел или как да стигнат до него, като дори и тогава за тях е трудно да отсеят необходимото поради твърде голямия обем на качената информация. Налична е оскъдна или изцяло липсва информация за това какво се случва след възлагането на договори или предоставянето на безвъзмездни средства, включително що се отнася до плащанията на доставчици или контрола на качеството при изпълнение на публично финансирани проекти. Налице е и известна непрозрачност относно начина, по който общината разпределя средства по договори за информационно обслужване с местни медии.
2. **Твърде много се разчита на администрирането на хартиен носител и на личните контакти.** Липсата на електронни услуги означава, че гражданите са принудени да извършват повечето административни транзакции лично и на хартия. Интервюираните споделят широко разпространеното схващане, че официалните канали не са особено полезни, което кара хората да вярват, че човек може да свърши работа само ако познава

някого. Това създава представата за ключови общински служители като „контрольори на достъпа“, които уреждат достъп в замяна на подкрепа или лична облага.

3. **Общинският съвет е недостатъчно прозрачен.** Не се предоставят данни за контакт и обща информация за професионалния опит на членовете на съвета, нито се публикува обобщена информация за това в кои комисии членуват. Въпреки че дневният ред на съвета е публичен, неговият подчертано технически стил е труден за разбиране от гражданите. В някои случаи дори самите съветници получават промените в дневния ред в последния момент. Дневният ред за заседанията на комисиите на съвета не се предоставя на обществеността предварително. Липсват доклади, отразяващи дейността на съвета или неговите комисии. Всъщност някои комисии са буквално непознати на обществеността, което може да обясни защо комисията, натоварена да получава сигнали за възможна корупция, не е получила нито един такъв сигнал през последните години.

### Препоръки

1. **Да се обнови цифровото присъствие на общината.** Дизайнът и структурата на уебсайта на общината трябва да бъдат преразгледани с оглед улесняване на потребителя, като акцентът бъде поставен не върху това, което администрацията публикува, а по-скоро върху услугите и информацията, които са от най-голямо значение за гражданите (препоръчително е да се проведе проучване сред потребителите преди да се пристъпи към преработване на дизайна). Това би включвало по-силен фокус върху ключови административни процедури и процеси в общинското управление като обществени консултации с ясни срокове и изисквания, както и връзки към съответните публични регистри, където гражданите могат да проследяват договори, предоставяне на безвъзмездни средства, ползване на общински имоти и пр. Трябва да се определят вътрешни срокове за качване или актуализиране на документи след официалното им приемане (например в рамките на две седмици). Продъжаващата дигитализация на общинските административни услуги следва да бъде насочена и към справяне с незадоволителното ниво на ефективност на работещата предимно на хартиен носител администрация.
2. **Да се засили прозрачността чрез провеждане на информационни кампании и партньорство с гражданския сектор.** Публикуването на информация на общинския уебсайт не води непременно до повишаване на информираността и разбирането на гражданите, ако тази информация е прекалено техническа или е представена по трудно разбираем начин. Общинските служители биха могли да работят с медиите и други изразители на общественото мнение (напр. представители на академичните среди), за да разясняват на гражданите как функционира общинското управление и по какъв начин публичната политика влияе върху живота им. Това може да включва дейности за предоставяне ясна информация на гражданите относно функциите и отговорностите на отделите в общината или за представяне на бюджетния цикъл по достъпен и разбираем начин. Крайно необходимо е да се повиши публичната видимост на комисиите на общинския съвет и това може да бъде постигнато чрез разработване на специални уеб страници, на които да бъдат представени тяхната работа и отговорности наред със списък на членовете на общинските комисии, календар на заседанията и пр. Освен това общината би могла да въведе пилотно механизъм за граждански мониторинг, вдъхновен от познатия като „Пакт за почтеност“ модел на ЕС, по отношение на интервенции, които биха спечелили от по-активното участие на общността.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> „Пактът за почтеност е споразумение между възлагащ орган и икономически оператори, участващи в процедура по възлагане на обществена поръчка, за въздържане от корупционни практики и прозрачен процес

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

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

### *Основно предизвикателство*

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

### *Констатации: ключова силна страна*

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

---

на възлагане. С оглед осигуряване на отчетност и легитимност, пактът за почтеност включва отделен договор с организация на гражданското общество, която гарантира, че всички страни спазват своите ангажименти.“ Вж. повече на: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/)

### **Констатации: ключови уязвимости**

- 1. Възможностите за участие на широката общественост не са структурирани така че да насърчават гражданската ангажираност.** Общината провежда обществени консултации по бюджета, както се изисква от разпоредбите на закона, но представя напълно разработен проект, който е малко вероятно да бъде променен, превръщайки консултациите по-скоро в „гумен печат“, отколкото във възможност за широко гражданско участие. Обявленията се правят с кратко предизвестие, а самите обществени обсъждания се провеждат в работно време. По отношение на онлайн проучването, проведено във връзка с подготовката на плана за интегрирано развитие на общината, интервюираните изразиха съжаление, че процесът е бил отворен за коментари сравнително кратко през месец август, когато мнозина са във ваканция. По аналогичен начин дневният ред на заседанията на Общинския съвет се представя в толкова синтезиран вид, че според някои интервюирани за гражданите е трудно да разберат какво точно ще се обсъжда, така че да задават информирано своите въпроси. Често се случва гражданите да бъдат помолени да изчакат до края на пленарното заседание на съвета, за да направят официално изявление или да зададат въпрос, което, освен че изисква от тях да разполагат с доста свободно време, изпраща сигнал за значението, което се отдава на общественото мнение.
- 2. Ниското доверие в институциите възпира гражданите от участие в обществените дела.** Въпреки настоящите опити за повишаване нивото на прозрачност и отчетност, интервюираните споделят, че гражданите имат ниско доверие в способността или желанието на общинските власти да вземат предвид техните мнения и предложения. По тази причина те не се възприемат като част от управлението на общината и това според интервюираните никога няма да се промени. Младите хора са особено разочаровани и недоволни, поради което тяхното гражданско участие е слабо. Всичко това до голяма степен затруднява мобилизирането на гражданите за по-масово участие.
- 3. Липсват структурирани механизми за взаимодействие с групи от гражданското общество и бизнеса.** Макар новата администрация да протяга ръка към бизнеса, университетите и обикновените граждани, тези усилия са *ad hoc* и не гарантират устойчивост. Интервюираните посочват липсата на обществен съвет или друг подобен консултативен орган, както и на секторни съвети с участието на експерти и представители на неправителствени организации, в рамките на които общината би могла да обсъжда стратегии и политики с гражданския сектор. В миналото е съществувал обществен съвет по въпросите на културата, който последно е заседавал през далечната 2012 година.

### **Препоръки**

- 1. Да се създадат консултативни органи, обединяващи граждани и представители на общинската власт.** В бъдеще за общината би било по-лесно да привлече участието на гражданите в *ad hoc* процеси като този, свързан с изготвянето на плана за интегрирано развитие, ако може да разчита на добре познати и функциониращи консултативни органи. Други общини в България са създали обществени съвети, които провеждат срещи всеки месец или веднъж на тримесечие за обсъждане на въпроси, пораждащи широка загриженост. Друг вариант е да се създадат специализирани съвети на секторно ниво, например по социални въпроси, градска инфраструктура, туризъм, култура и пр., които да обединяват съответните общински служители и членове на Общинския съвет с представители на неправителствени организации, бизнеса и заинтересовани граждани. Подобни постоянно действащи консултативни органи постепенно ще генерират доверие у гражданите и същевременно ще изградят „мускулатура“ за гражданско участие. Наред с това, подобни съвети ще повишат нивото на прозрачност в процеса на разработване на



политики, насърчавайки и подпомагайки организациите на гражданското общество и заинтересованите страни да участват в консултации с местната власт от самото начало на работата по изготвяне на стратегически документи и планове.

2. **Обществените консултации и заседанията на Общинския съвет да станат по-достъпни и привлекателни за гражданско участие.** Съдържанието и форматът на провежданите обществени консултации следва да бъдат оповестявани достатъчно рано. Трябва да има базови разяснения за темата, която ще бъде консулирана и процедурата за провеждане на обществената консултация, както и връзки към цялата съпътстваща документация. Вероятността гражданите да участват ще е по-голяма, ако знаят какви конкретни въпроси ще бъдат обсъждани, дали ще имат възможност да изразят становища и какви биха били евентуалните последващи действия в отговор на техните предложения. Разработването и приемането на общинска наредба и на своеобразен „наръчник“ за обществени консултации биха допринесли значително за това гражданите да получат уверение, че гласът им ще бъде чул, както и за разясняване на изискванията към общинските служители, които може и да не са запознати със задачите, свързани с общественото осведомяване и участие. Трябва да се приемат ясни правила за процедурите и времето за изявления и въпроси на гражданите по време на пленарните заседания на общинския съвет, като за предпочитане е това да се случва в началото на заседанията. С подобряване на цифровизацията, предоставянето на възможност гражданите да задават въпроси и да правят изявления онлайн също би допринесло за премахване на бариерите пред общественото участие.
3. **Да се търси сътрудничество с младите хора в популяризирането на политики и провеждането на обществени дискусии.** Много от интервюираните посочиха младите хора като източник на енергия и свежи идеи, които могат да помогнат за насърчаване на обществената ангажираност по важни за гражданите въпроси. В този смисъл местните университети остават неизползван инкубатор на потенциално активни граждани. Подобна обществена ангажираност с фокус върху младежта и студентите би подчертала една от ключовите силни страни и отличителна характеристика на община Благоевград.