

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



БУРГАС, 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 започналата през 1990 г. преход от тоталитарен 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 договори 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.

Бургас е една от десетте общини<sup>2</sup> в България, избрани от IRI за провеждане на оценка по методологията VCA. Намира се в източната част на страната и обхваща едноименния главен град, както и град Българово и 12 села, разположени на площ от 488 квадратни километра. С население от общо над 230 000 души, Бургас е четвъртият по големина град в България и вторият по черноморското крайбрежие на страната, което го прави център на риболовната и туристическата индустрия. В Бургас се намират и второто по големина летище, най-голямото пристанище и най-голямата петролна рафинерия в страната.

## II. МЕТОДОЛОГИЯ

В община Бургас оценката на уязвимостта към корупция по методологията VCA беше реализирана в периода 25 октомври - 3 декември 2021 г. от смесен екип, включващ местни, международни и базирани в САЩ експерти и служители на IRI. Екипът за оценка проведе полуструктурирани интервюта

---

<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 работни групи, 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.

с 15 лица, от които десет жени. Сред интервюираните са заместник-кмет, трима висши служители от администрацията, четирима 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 въстъплението към всяко интервю бяха давани пояснения какъв вид информация се търси и се представяха членовете на екипа на IRI, целта на провежданата оценка и ползите, които окончателният доклад би донесъл на общината. Поради ограниченията за пътуване и рисковете, произтичащи от COVID-19, интервютата бяха проведени дистанционно чрез платформата *Zoom*. Единадесет от тях протекоха на български език с осигурена подкрепа от местен преводач за международните членове на екипа, а четири от интервютата бяха проведени 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 и Общинския съвет, неправителствени организации, медиите, бизнес средите и 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 Бургас, с който предварително да идентифицира тенденциите в процеса на реформи, както и възможностите и потенциалните пречки пред бъдещото им развитие. Интервюираните идентифицираха 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, което допринася за възникване на подозрения за корупция и липса на възможности за гражданска ангажираност, което ограничава ефективната отчетност.

На 22 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 в община Бургас. 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, журналисти, учени, активисти и активни граждани. В някои случаи интервюираните имат опит и/или са активни в НПО, като понастоящем са членове на общинския съвет – в тези случаи, в рамките на VCA докладите, те биват причислени към категорията на 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, заемщи изборни и назначаеми висши публични длъжности, подават пред Националната комисия годишни декларации за своите доходи, движимо и недвижимо имущество. Общинските съвети създават постоянни комисии с членове от всички представени в тях политически партии, които приемат сигнали за конфликт на интереси. Тези сигнали за потенциален конфликт на интереси се препращат на Националната комисия след събиране на съответните материали. Комисии за приемане на сигнали относно случаи на конфликт на интереси и корупция се създават и в общинските администрации. Повечето от тези комисии, в чиито правомощия влиза само сезиране на по-висшестоящия орган, не се използват често като механизъм поради ограничената им способност за обективност. Това придава още по-голяма тежест на механизмите за прозрачност и гражданско участие на общинско ниво като средство за противодействие на потенциалните уязвимости към корупция.

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

## IV. КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ

### Акцентът върху формалната прозрачност не е довел до достъпност на информацията

#### **Основно предизвикателство**

Бургас е сред най-добре представящите се общини в страната при оценките за прозрачност на общинското управление благодарение на количеството информация, която е публично достъпна за гражданите. В същото време, обаче, твърде голямото количество информация може да се окаже трудно за възприемане от граждани и журналисти, които не разполагат с необходимото време или експертен опит да преглеждат множество съобщения и технически документи и да определят как точно се вземат решенията и какво е тяхното въздействие. Това затруднява гражданите в проследяването на ключови решения или придобиването на достатъчно предварителна информация за предстоящите процеси и дискусии.

#### **Констатации: ключови силни страни**

1. **Общинските лидери са ангажирани с превръщането на Бургас в модел за подражание по отношение на прозрачността.** Бургас редовно е сред най-добрите примери в България по ниво на прозрачност и откритост,<sup>5</sup> а местните лидери са ангажирани с това да поддържат репутацията на Бургас на най-добре представяща се община и модел за подражание за други общини и градове. Заседанията на Общинския съвет са отворени за обществеността и на разположение на гражданите онлайн е богат набор от публично достъпна информация, включваща общински наредби и решения, бюджети, търгове и възлагания, лицензи, конкурси, процедури за наемане на служители, одитни резюмета и други административни процедури.
2. **Общинската администрация и съветът като цяло са отворени и отзивчиви.** Кметът и членовете на Общинския съвет имат приемни дни и повечето интервюирани са съгласни, че комуникацията с общинските служители е лесна и безпроблемна, независимо дали е по телефона, по електронна поща или чрез Facebook. Администрацията се гордее с факта, че във времето е успявала да отговоря на почти всички искания за достъп до информация, подадени от граждани и медии, като едва малък брой заявления са получили отказ през последните години. Гражданите могат да подават сигнали на електронната платформа на общината, като по мнение на интервюираните е налице стремеж за отговор и реакция в рамките на няколко дни. Интервюираните също така посочват, че екипът на службата за връзки с обществеността поддържа добри работни отношения с местните журналисти.

#### **Констатации: ключови уязвимости**

1. **Непоследователност в достъпността и изчерпателността на информацията.** Някои интервюирани изразиха загриженост, че вероятно като непреднамерено последствие от предоставянето на толкова много информация общинският уебсайт невинаги е лесен за навигация и техническата информация невинаги е лесно смилаема. Така например, липсва стандарт за представяне на бюджета за неикономисти, а в някои случаи бюджетът е бил споделян на уебсайта в резюме вместо в пълен обем. Някои от интервюираните изразиха опасения относно пълнотата на публично достъпната информация.

<sup>5</sup> Вж. например Индекса на местната система за почтеност в България на Асоциация „Прозрачност без граници“ за 2016 г. на Интернет страница: <https://transparency.bg/local-integrity-system-in-bulgaria/?lang=en>.

2. **Вземането на решения и административните процедури понякога са трудни за проследяване.** Интервюираните споделиха, че обявленията за предстоящи консултации или сесии на Общинския съвет са понякога непълни, а някои посочиха, че се правят промени без предварително предизвестие, например добавяне в последния момент на точки в дневния ред на Общинския съвет, което ограничава възможността на гражданите да проследят дискусиите по тези точки. Други споделиха, че някои решения на Съвета се публикуват в резюме вместо в пълния им текст. Общината е приела няколко наредби, които определят начините на финансиране на различни видове НПО. Въпреки това бяха изразени опасения относно липсата на ясна и прозрачна информация за това как се вземат определени решения за разпределение на бюджета по отношение на НПО. Това може да се дължи на липсата на общ преглед на процесите на финансиране. Освен това не е лесно да се проследи придвижването на заявления, коментари по тях и други административни процедури.

### **Препоръки**

1. **Уебсайтът на общината и този на Общинския съвет да станат по-удобни за ползване.** Общинският уебсайт трябва да бъде добре организиран и представен – с фокус върху потребителското изживяване, без да се губи от обема на изискваната от закона информация. Сайтът трябва да има по-добра функционалност за търсене на информация, което би позволило на гражданите по-добре да се ориентират в политиките на общината и изпълнението на общинските проекти. Сайтът може да включва и система, която да позволява на гражданите да проследяват своята комуникация с общината, напр. сигнали, жалби, молби, официални писма и др.
2. **Да се приемат ясни стандарти и процедури за предоставяне на информация.** Бургас може да продължи да бъде община-модел за подражание, като дава пример за това как прозрачността се осъществява на практика. Приемането на добри практики би спомогнало много за гарантиране, че информацията се предоставя навреме. Така например, дневният ред за всяко заседание на Общинския съвет трябва да бъде предварително публикуван на уебсайта на Съвета и да бъде придружен от детайлно представяне на темите за обсъждане, допълнено с помощни материали, които могат да повлияят на дадено решение. По същия начин информацията за общинските проекти трябва да се поддържа актуална след всяка промяна в първоначалните предложения. И накрая, общинският бюджет би могъл да стане по-разбираем, като към него се прикачи лесно за четене описателно обобщение. Служителите по комуникация трябва да придобият повече чувствителност към нуждата на гражданите да разбират официалната информация.

## **Възприетият формалистичен подход към ангажиране на гражданите ограничава гражданското участие и отчетността**

### **Основно предизвикателство**

Бургас е пример за ярки противоположности. От една страна общината демонстрира висока чувствителност към нуждите на гражданите, а от друга - ограничена способност за проактивно включване на гражданите във вземането на общински решения. Освен това признанието за нивото на прозрачност на община Бургас не отчита трудностите при ангажиране на гражданите в процеса на определяне на политиките. Всички заинтересовани страни се съгласиха, че местните лидери са отзивчиви и внимателни, готови да се справят бързо и решително с ежедневните проблеми, което е

част от това, което превръща Бургас в община, в която хората живеят с удоволствие. Според интервюираните обаче очакването, че общинската власт ще се погрижи за всичко, е предизвикало известна пасивност у гражданите, които като цяло не се възползват от възможностите за участие. Това от своя страна може да демотивира местните лидери и да ги направи склонни да пренебрегват собствените си избиратели. Ако не се въведат проактивни стратегии за ангажиране на гражданите, тази липса на обратна връзка ще намали възможностите гражданите да държат своите лидери подотчетни, а това би елиминирало един изключително важен механизъм за предотвратяване на корупцията.

### **Констатации: ключови силни страни**

1. **През годините на гражданите са предоставяни редица канали за гласност.** Администрацията провежда обществени консултации по бюджета и други важни теми. Заседанията на Общинския съвет са открити за граждани. През 2019 г. община Бургас е разработила нова стратегия за ангажиране на гражданите като част от програма за добро управление съвместно с общините Сливен, Ямбол и Стара Загора. Преди да бъдат проведени обществени консултации по разработването на Плана за интегрирано развитие на общината за периода 2021-2027 г. е осъществено голямо онлайн проучване. Пилотна инициатива под надслов „Моят град, моят квартал, моята улица“ осигурява финансиране на малки проекти по искане на гражданите.
2. **Общинските лидери признават необходимостта от засилване на гражданската ангажираност.** Общинските служители изразиха ясен ангажимент за насърчаване на гражданската ангажираност и желание да се изпробват нови подходи и методологии. Като цяло общинските ръководители съзнават това предизвикателство, признават, че доверието ще играе голяма роля в справянето с него и приветстват всякакъв род идеи и иновативни предложения за това как да се подобри гражданското участие.
3. **Общината работи добре с организации на гражданското общество.** През 2008 г. общината е подписала споразумение с местни неправителствени организации и е приела задължителното им приобщаване към работата в някои проблемни области отвъд изискванията от закона. Съвсем неотдавна е създадена група във Facebook като директен канал за комуникация с организации, които желаят да работят с общината. НПО, които предоставят услуги или получават общински субсидии, са в постоянна комуникация със съответните отговорни общински служители. Общината поддържа добри отношения със спортни организации и местни бизнес асоциации. Предложенията на НПО и бизнес общността често се канализират чрез различни консултативни съвети и работни групи.

### **Констатации: ключови уязвимости**

1. **Обществените обсъждания могат да бъдат твърде формалистични, което предразполага гражданите и НПО към пасивност.** Някои интервюирани посочиха наличието на еднопосочен подход в общинската комуникация, при който общината предоставя информация в рамките на публичните консултации и обсъждания, но не винаги взема предвид обратната връзка от гражданите в процеса на изработване на политики. Съответните материали за консултациите са невинаги разбираеми или не се предоставят предварително. По думите на някои от интервюираните, с течение на времето гражданите са предпочели да се откажат от участие поради убеждението, че тяхното ангажиране не оказва никакво въздействие. Това е направило консултациите формалистични и стерилни – инструмент за участие, който всъщност не генерира участие. Вместо това хората са по-скоро склонни да направят опит да се обърнат директно към кмета, заобикаляйки официалните консултативни механизми.



2. **Ангажирането на НПО за участие в дискусиите по общински политики е непоследователно.** Често повтаряща се тема сред някои интервюирани беше липсата на последователен и ясен общински подход за работа с местните организации и наличието на възприятие за привилегированост на някои партньори от гражданския сектор. От своя страна други интервюирани изразиха негативни възгледи за някои НПО, наричани понякога „професионални“, за които твърдяха, че съществуват само за да усвояват възможности за финансиране, и обвиниха други НПО, които не работят с общината, че са движени от партийни мотиви. Това е допринесло за атмосфера на недоверие и подозрения, че организации, които не се радват на добри отношения с общинското управление, биват изключвани от участие в дискусии по същество или от осигуряване на общинско финансиране.

### **Препоръки**

1. **Общинските съветници трябва да играят по-активна роля в ангажиране на гражданите и насърчаване на тяхното участие.** Общинският съвет би могъл да работи тясно с медиите, за да гарантира, че гражданите разбират как функционират процесите на вземане на решения, по какъв начин общинските политики ще повлияят на живота им и с какви възможности разполагат за участие в тяхното определяне. По отношение на тази задача те трябва да могат да разчитат на добрите си взаимоотношения с местните медии – подобно партньорство между общински служители и журналисти би допринесло за повишаване на способността на гражданите да разбират своето местно управление и с течение на времето би засилило желанието им за участие.
2. **Обществените консултации да станат по-ангажиращи и с по-голямо влияние.** Темите по същество и форматът на обществените консултации следва да бъдат оповестявани предварително и да бъдат придружавани от базови разяснения на консултативния процес, както и от връзки към всички пояснителни документи. Гражданите биха били по-склонни да присъстват, ако знаят кои са конкретните въпроси, поставени на обсъждане, дали биха имали възможност за изказвания и какви биха били последващите действия по направените от тях предложения – ефективността на този подход е очевидна от успеха на консултациите по разработването на Плана за интегрирано развитие на община Бургас. Изготвянето и приемането на общинска наредба или „наръчник“ за обществените консултации би допринесло в значителна степен за разясняване на тези изисквания пред общинските служители, които е възможно да не са запознати с информационната дейност, насочена към гражданите.
3. **Да се разработи цялостна дългосрочна стратегия за ангажиране на НПО, граждански групи и младежи.** Налице са възможности за постигането на по-смислена ангажираност на гражданите в община Бургас, като се пренесе опитът от секторите, в които вече има много добро сътрудничество (напр. по социални въпроси, спорт и туризъм) и се използват научените в тези сектори уроци, за да се изготви стратегически подход за работа със заинтересованите страни от гражданското общество във всички останали сектори. Това може да включва разширяване на обхвата на съществуващи съвети и работни групи, които събират на едно място отговорни общински служители и членове на Общинския съвет с представители на НПО, бизнеса и заинтересовани граждани. Постоянно действащи, приобщаващи консултативни органи с възможности за оказване на влияние постепенно биха генерирали доверие у гражданите, като същевременно биха изградили „мускулна сила“ за гражданско участие. Яснота и последователност относно правилата за общинско финансиране на местните сдружения също може да насърчи формирането на по-ангажирано гражданско общество. И накрая, достигането до по-младите граждани може да привнесе така необходимите свежи идеи в подходите за генериране на гражданско участие.