

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



СТАРА ЗАГОРА, 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 комунизъм към демокрация. Темпът на реформи отбеляза видимо ускоряване в навечерието на присъединяването на страната към Европейския съюз през 2007 г. преди да последва тенденция на забавяне. Възприятията за корупция в България са сред най-високите в Европа и в страната витаят постоянни опасения за наличието на тайни договорки между местните 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.

Стара Загора е една от десетте общини<sup>2</sup> в България, избрани от IRI за провеждане на оценка по методологията VCA. Тя се намира в централната част на Южна България, заемайки площ от над 1 063 квадратни километра. С население от около 157 000 души Стара Загора е шестият по големина град в България и втори по размер на БВП на глава от населението. Общинската икономика е насочена главно към развитие на промишлеността, като една трета от работещите са заети в производствения и в енергийния сектор, макар че историческото и културно значение на града създава предпоставки за развитие и на туризма.

## II. МЕТОДОЛОГИЯ

В община Стара Загора оценката на уязвимостта към корупция по методологията VCA бе реализирана в периода 30 ноември - 13 декември 2021 г. от смесен екип, включващ местни, международни и базирани в САЩ експерти и служители на IRI. Екипът за оценка проведе полуструктурирани интервюта с 10 лица, от които четири жени. Сред интервюираните са двама висши служители от общинската

---

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

администрация, един член на общинския съвет, един представител на политическа партия и шестима представители на гражданското общество.<sup>3</sup> Преди да бъдат интервюирани потенциалните респонденти бяха запознати с програмата и нейната методология. В рамките на встъплението към всяко интервю бяха давани пояснения какъв вид информация се търси и се представяха членовете на екипа на IRI, целта на провежданата оценка и ползите, които окончателният доклад би донесъл на общината. Поради ограниченията за пътуване и рисковете, произтичащи от COVID-19, интервютата бяха проведени дистанционно чрез платформата *Zoom*. Девет от тях протечеха на български език с осигурена подкрепа от местен преводач за международните членове на екипа, а едно от интервютата се проведе 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 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 Стара Загора, с който предварително да идентифицира тенденциите в процеса на реформи, както и възможностите и потенциалните пречки пред бъдещото им развитие. Интервюираните очертаха допълнителни предизвикателства, свързани с прозрачността и отчетността, които са отразени в настоящия доклад за оценка. Докладът е структуриран около три основни констатации - непоследователност по отношение на прозрачността и отклика, което води до усещане за избирателност; ограничени възможности за участие, възпрепятстващи отчетността; и липса на прозрачност по отношение на разходите, което поражда съмнения за корупция.

На 9 март 2022 г. предварителен вариант на настоящия доклад бе представен за валидиране на работна група, включваща заинтересовани страни от община Стара Загора и гражданското общество. 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, 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

### Липсата на последователност от страна на общината по отношение на прозрачността и отзивчивостта създава усещане за избирателност

#### **Основно предизвикателство**

Въпреки значителните усилия за повишаване на прозрачността в община Стара Загора, гражданите не разбират добре дейността на администрацията и са по-склонни да търсят решаване на въпросите чрез неформални средства или подаване на жалби директно до кмета, отколкото чрез формални механизми. Фокусът върху неформалните канали създава риск от дискриминация на базата на достъпа на гражданите до кмета или други длъжностни лица, като същевременно затруднява проследимостта и отчетността, което възпрепятства усилията на общината да демонстрира колко много работа в действителност върши. В този смисъл неформалният подход подкопава прозрачността и поражда уязвимости към корупция.

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

1. **Налице е нарастващ ангажимент за прозрачност през последните години.** Като цяло интервюираните споделят схващането, че кметът на Стара Загора е силно ангажиран с въпросите на прозрачността. Най-важната информация относно приеманите наредби, актове и процедури се публикува на уебсайта на общината. Всяка година се прави отчет за работата на администрацията. Създаден е център за информация и услуги на гражданите. Самият кмет е изключително видима публична фигура, която ежедневно общува с гражданите. Що се отнася до Общинския съвет, неговите сесии се излъчват на живо и гражданите имат възможност да ги следят в реално време.
2. **Съществуват множество механизми за подаване на запитвания, оплаквания и сигнали.** Интервюираните споделиха становището, че са налице различни начини, чрез които гражданите, които търсят информация или повдигат проблеми, могат да привлекат вниманието на властите. На уебсайта на общината е публикувана информация за контакт с всички висши общински служители. Кметът и неговите заместници имат приемни часове за граждани. Проблеми и предложения могат да се споделят на уебсайта на общината или чрез гореща телефонна линия. Стара Загора е сред първите общини, създали център за обслужване на гражданите. Наред с това във Фейсбук съществува много популярна група, наречена „Попитай кмета“, която се използва от много граждани и където могат да се публикуват въпроси и оплаквания.

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

1. **Липсва последователност в подхода за предоставяне на информация.** По мнение на интервюираните, въпреки че общинският уебсайт е много полезен, той не се актуализира редовно, нито е лесен за навигация от потребителска гледна точка. В случаите, когато информацията не е достъпна, гражданите се затрудняват да я получат чрез подаване на заявление за достъп до информация. Община Стара Загора е отхвърляла подобни искания, което в някои случаи е довело до предприемане на съдебни действия от страна на граждани. Интервюираните споделят общото усещане, че общината е по-малко отворена, когато е обект на критика.

2. **Официалните механизми за комуникация често остават неизползвани за сметка на неофициалните.** През годините са създадени различни неофициални канали за подаване на сигнали за нередности и изпращане на съобщения до общината. Първоначално гражданите са използвали платформата „Моята е-община“, за да подават сигнали за нерешени проблеми. Съществувало е очакването, че общинските служители ще предприемат действия във връзка с тези сигнали и ще уведомяват гражданите за резултатите. След обещаващо начало отговорите на общината започват да се бавят, като в някои случаи са шаблонни и не се отнасят до същността на сигнала. В крайна сметка функционалност подобна на тази на „Моята е-община“ е интегрирана в официалния сайт на общината и платформата е изоставена. Наскоро гражданите установяват, че е по-лесно да публикуват въпросите си във Фейсбук вместо да подават сигнали, жалби или коментари на общинската платформа или да поставят въпроси на сесиите на Общинския съвет. Огромната роля на неофициалните ad hoc механизми подчертава липсата на популярност на официалните платформи, което може да се дължи на усещането, че те са по-слабо ефективни и по-трудни за използване. Разбира се, възможно е също така гражданите просто да не знаят за тях или колко лесно могат да бъдат използвани.

### **Препоръки**

1. **Да се работи с посредници, чрез които по-добре да се обясни как работи общинската администрация и какви функции изпълнява.** Изглежда е налице празнина в общинската комуникационна стратегия, която може да бъде частично запълнена чрез изграждане на партньорства с местни медии и други участници от гражданското общество. Работейки по-тясно с медиите, общината може директно да показва на гражданите какво върши администрацията. Като алтернатива, общината би могла да работи с групи от гражданското общество като доверени посредници, както вече е правила в миналото.
2. **Да се актуализира общинският уебсайт с оглед подобряване удобството на неговото ползване и достъпността на информацията.** Може да се проведе проучване на потребителския опит, за да се разбере повече за начина, по който гражданите взаимодействат с общинския уебсайт, какъв вид информация и услуги търсят и кои аспекти по тяхно мнение се нуждаят от подобрене. Добавянето на по-изчерпателна и уместна информация на уебсайта ще сведе до минимум броя на исканията за достъп до информация, на които общината трябва да отговаря.
3. **Официалната общинска платформа да стане по-популярна сред гражданите.** За да повярват гражданите, че местното управление ще отговори на техните проблеми, те се нуждаят от нещо повече от платформа за подаване на жалби. Системата трябва да им позволи да проследяват какво се случва в реално време, кое звено е отговорно за разглеждане на въпросите и оплакванията и какви решения или действия се предприемат в крайна сметка. Стара Загора вече има такава система, но тя не е широко използвана. Вместо това гражданите са склонни да прибягват до платформи на трети страни, като Facebook. Провеждането на обществена информационна кампания за уебсайта на община Стара Загора е от съществено значение. Общината може да използва и неофициални канали за комуникация (например Facebook), за да привлече вниманието към официалните канали, начините за тяхното използване и техните предимства пред неофициалните. Това не само ще засили удовлетвореността на гражданите, но и ще подобри познанията и разбирането за местното управление и по този начин ще изгради доверие.

# Ограничените възможности за пълноценно участие спъват ангажираността на гражданите и отчетността

## **Основно предизвикателство**

Гражданите на Стара Загора са по-активни онлайн или в изяви на улицата, отколкото във формална среда за гражданско участие. Като цяло обаче те остават неангажирани с работата на Общинския съвет и администрацията, които от своя страна не правят достатъчно, за да ги привлекат за участие или да работят с НПО като представители на гражданските интереси. Това води до порочен кръг от разочарование и неангажираност, което подкопава способността на гражданите да държат своите представители подотчетни.

## **Констатации: ключови силни страни**

1. **Правят се опити за включване на гражданите в процеса на вземане на решения на общинско ниво.** Освен провеждането на обществени консултации по въпроси, изисквани от закона, общината е потърсила ангажиране на гражданите и чрез други средства. Така например, общината е използвала електронно проучване сред гражданите за получаване на обратна връзка относно Плана за интегрирано развитие на общината, което е увеличило участието далеч над предишните нива на ангажираност. Кметът също така ангажира гражданите при избора на кметски наместници<sup>5</sup> за по-малките населени места чрез обществено допитване. По аналогичен начин референдумът за статута на парк „Бедечка“ бе определен от интервюираните като добър пример за пряка демокрация в действие, като кметът е подкрепил волята на повечето жители паркът да бъде запазен. В по-регулярен план, сесиите на Общинския съвет са отворени за участие на граждани. Провеждани са и инициативи като Младежкия съвет в опит за приобщаване на младите хора към работата на общинската власт.
2. **Налице е ангажираност с гражданското общество по ключови въпроси.** Според интервюираните, общината се отнася сериозно към онези организации, които имат ценна експертност или се стремят към ангажиране с нейната работа. Съобщава се за НПО, които имат отлична комуникация с общината. Била е приета наредба, даваща достъп на НПО до публични средства за реализация на техни предложения и дейности.

## **Констатации: ключови уязвимости**

1. **Гражданите възприемат възможностите за участие като твърде формалистични.** Интервюираните бяха единодушни, че липсва сериозен интерес към обществените консултации и процеса на вземане на общински решения като цяло. Макар че това може да се отдаде на апатия от страна на гражданите, интервютата разкриха някои слабости в съществуващия подход към гражданското участие: информацията за обществените консултации не се публикува достатъчно рано; съобщенията за сесиите на Общинския съвет вече не включват подробности за дневния ред и не уточняват възможността гражданите да присъстват на заседанията; обществените обсъждания са твърде формални и фокусирани върху вземането на решения, вместо да търсят мненията на обществеността. В случая с парк „Бедечка“ именно отсъствието на обществено обсъждане е подтикнало едно малко гражданско движение да се мобилизира и да търси начини за коригиране на вече приетото решение, с което се разрешава строителство на територията на парка.

---

<sup>5</sup> Кметските наместници се назначават в населени места с по-малко от 350 постоянно регистрирани жители. Те изпълняват кметски задължения.

2. **НПО не участват достатъчно в процесите на стратегическо планиране.** Въпреки съществуващите добри отношения с НПО в областта на услугите и ежедневните дейности и въпреки подновените секторни консултативни съвети с участието на НПО, някои интервюирани изразиха становище, че общината не търси съдействието на организациите на гражданското общество при формирането на стратегии или разработването на проекти, финансирани със средства от ЕС. Сътрудничеството показва тенденция на развитие отдолу нагоре, при което инициативата идва от гражданското общество. Сериозни усилия за стратегическо сътрудничество, като учредяването на обществен форум за партньорство между НПО и общината, са получили доста хладна подкрепа от местните лидери.

### **Препоръки**

1. **Да се направи преглед на формата и подхода към обществените консултации.** Въпреки продължаващите усилия за повишаване ангажираността на гражданите, официалните обществени консултации не дават желаните ефекти. Общината трябва да разгледа какво още може да се направи за представяне и разясняване пред гражданите на темите и въпросите преди те да бъдат поставени на обсъждане, както и дали могат да се осигурят възможности за дебати и предложения от страна на гражданите. В други общини има примери за наредби, които допълват разпоредбите на закона, предвиждайки процедури, които са по-ангажиращи и приобщаващи.
2. **Да се създадат структурирани механизми за сътрудничество с групи от гражданското общество.** Общината може да изгради механизми за структурирано взаимодействие със заинтересованите страни във всеки основен сектор. Това може да служи за две цели – разпространяване на критично важна информация сред гражданите чрез доверени гласове на общността и получаване на технически принос и стратегически препоръки от организации, предоставящи услуги за граждани. Първата стъпка би била да се актуализира списъкът на съответните НПО и да се гарантира, че има ефективна двупосочна комуникация с тях. Допълнителна стъпка би било създаването на общински обществен съвет, който да ангажира група граждани с подходящ експертен опит, които могат да действат като „мозъчен тръст“ на общината.

## **Липсата на яснота около решенията за общинските разходи е източник на недоверие сред гражданите**

### **Основно предизвикателство**

Сред гражданите на Стара Загора съществуват опасения за евентуални нередности в начина на възлагане на обществени поръчки. Този проблем не се отнася непременно до корупция, а до възприемане за корупция, което от своя страна може да привлече истински корумпирани участници, стремящи се да се възползват от възприеманите слабости в механизмите за контрол. Внасянето на допълнителна прозрачност и надзор върху решенията относно използването на публични средства би допринесло за изграждане на доверие, разсейване на подозренията и укрепване на репутацията на община Стара Загора като модел за подражание в прозрачното възлагане на обществени поръчки.

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

1. **Обществените поръчки са доста прозрачни в сравнение с други общини.** Община Стара Загора спазва всички законови изисквания по отношение на обществените поръчки. Процесът е прозрачен и се основава на електронно наддаване. Всички договори се публикуват на уебсайта на общината. Освен това всички финансирани от ЕС проекти



трябва да отговарят на изискванията за одитиране и мониторинг, което кара общината да проследява напредъка и да докладва за своите решения. Всъщност през 2022 г. Министерството на финансите призна Стара Загора за една от най-прозрачните общини в България по отношение на обществените поръчки.

2. **Въведени са механизми за предотвратяване на конфликти на интереси.** Стара Загора е сред първите общини назначили омбудсман. В момента Общинският съвет актуализира своя етичен кодекс. Публичните длъжностни лица подписват декларации за отсъствие на конфликт на интереси, които се публикуват на уебсайта на общината, така че обществеността да се запознае подробно с тях, а комисия за установяване на конфликт на интереси разглежда всяко потенциално нарушение, както се изисква от закона.

### **Констатации: ключови уязвимости**

1. **Налице е недостатъчен контрол на публичните разходи.** Интервюираните са на мнение, че предвидените от закона механизми за контрол понякога са недостатъчни. По отношение на средствата от фондовете на ЕС съществуват стимули срещу спазването на установените строги процедури за контрол. Споделяното от политическите лидери разбиране, че европейските средства са жизненоважни за местната икономика, ги кара да се стремят към бързо осигуряване на финансиране и реализиране на проекти на всяка цена през ограничените периоди, в които тези средства са налични. Интервюираните изразиха загриженост относно някои неизяснени ситуации при възлагането на обществени поръчки, например едно и също лице да участва с оферти през повече от една компании или лица да разполагат с вътрешна информация за това каква цена и условия да предложат, за да си гарантират успешна оферта. Съществува усещане, че общината не разполага с механизми за справяне с подобни нерегламентирани практики, отчасти поради факта, че понякога това е извън нейната юрисдикция. Сътрудничеството с разследващи журналисти и отговорни институции за повишаване на осведомеността по тези проблеми, съчетано с бързи действия за наблюдение от трети страни, може да помогне на общината.
2. **Съществуват съмнения за фаворитизъм при възлагането на обществени поръчки.** Интервюираните споделиха усещането, че обществените поръчки често се печелят от големи фирми извън общината, които след това наемат местни фирми като подизпълнители. Съобщава се, че местни компании се въздържат от участие в процедурите за възлагане главно поради този род възприятия. Сходни възприятия за фаворитизъм съществуват и по отношение на конкурсите за възлагане на договори на НПО за доставка на социални услуги.

### **Препоръка**

1. **Да се повиши прозрачността и комуникацията относно публичните разходи.** Общинският уебсайт трябва да бъде актуализиран, така че да включва добре структурирана, пълна и изчерпателна информация за публичните разходи, включително търгове, оферти, печеливши предложения, договори, данни за изпълнители, доклади за изпълнение, както и всякакви санкции, които евентуално са били наложени на фирмите-изпълнители. Това ще позволи на гражданите, на Съвета и на самата общинска администрация внимателно да проверяват прозрачността и основаната на правила ефективност на обществените поръчки. Това ще помогне също така да се разсеят възприятията за корупция, които изглеждат несъвместими с официалните становища относно провеждането на обществените поръчки и одитните доклади на община Стара Загора.