

СЪДЪРЖАНИЕ

Предговор.....	3
РАЗДЕЛ ПЪРВИ: Локално равнище на процеса <i>Коалиция 2000</i>	
<i>Живка Дамянова:</i> Местните власти и <i>Коалиция 2000</i> — законова база и взаимодействие	7
<i>Емил Ценков:</i> Локалните антикорупционни коалиции: пилотна фаза в изграждането на национална инфраструктура на <i>Коалиция 2000</i>	19
<i>Петкан Илиев, Тихомир Безлов:</i> Мониторинг „Прозрачност на местната власт“	31
РАЗДЕЛ ВТОРИ: Местен мониторинг и антикорупционни структури	
А. Местен Мониторинг	
<i>Светлозар Костов, Пламен Бакалов, експерти,</i> <i>Черноморска правна общност, Бургас:</i> Бургаски юристи за корупцията: анкетно проучване на Черноморска правна общност	43
Корупция и общинска власт във Враца: две гледни точки	49
<i>Елена Иванова, експерт, Регионално сдружение</i> <i>„Възродено гражданско общество“, Плевен:</i> Анализ на данните от телефонно интервю в рамките на проект „Граждани — корупция — местна администрация“ — Плевен	54
Б. Антикорупционни структури	
<i>Борислав Цеков, Председател на Асоциацията на младите</i> <i>юристи, член на Световната асоциация на юристите:</i> Групите за посредничество: механизъм за ограничаване на корупционния натиск в рамките на общината	63
<i>Деян Ашков, председател на Българска младежка</i> <i>легия „Стефан Стамболов“, Смолян:</i> Областен обществен съвет за борба с корупцията — област Смолян	66
Приложение: Списък на дейностите по програма „Малки проекти“	72

ПРЕДГОВОР

Настоящата брошура представлява опит да бъдат анализирани и обобщени дейностите и резултатите от първата фаза на програмата „Малки проекти“ на *Коалиция 2000*. След проведен конкурс в началото на 1999 г. тринадесет неправителствени организации, по-голяма част от които базирани в различни български градове, бяха включени в първата, пилотна фаза на програмата. Това са: Гражданска коалиция „Граждански съвет в Разград“, Българска младежка легия „Стефан Стамболов“ — Смолян, Център за изследване на политическите процеси — Шумен, НСО „Лектори“ — Пловдив, Регионално сдружение „Възродено гражданско общество“ — Плевен, InfoЕкоКлуб — Враца, Черноморска правна общност — Бургас, Младежки център за отворено образование „Сексагинта“ — Русе, както и базираните в София Движение за християнско възрождане, Асоциация „Общество без корупция“, Асоциация на младите юристи, Фондация за развитие на предприемачеството и БСЧИ-София. В рамките на тримесечен период (априлийни 1999 г.) те осъществиха дейности в целия спектър на антикорупционната кампания: участие в Информационно-образователната кампания „Чисто бъдеще“, мониторинг на местната администрация, създаване на антикорупционни структури, прилагане на различни инструменти за разобличаване и ограничаване на корупционните практики в съответната община.

Макар толкова кратък период да не позволява разгръщането на целия потенциал на локалните инициативи на *Коалиция 2000*, натрупаният за това време опит може да бъде използван за набеязване на перспективните области, форми на организация и инструментариум в това ново за българската реалност поприще. Затова в брошурата е поставен акцент именно върху онези практики, които ни се струват най-перспективни за бъдещата ни работа. Тя ще продължи с втория етап на програмата „Малки проекти“ 1999-2000 г., в рамките на който ще изградим трайна структура на сътрудничество с местни неправителствени организации в рамките на процеса *Коалиция 2000*.

В структурно отношение брошурата има два основни раздела. Първият съдържа обзорни анализи на пилотната фаза на локалните инициативи с подписа на експерти на *Коалиция 2000*. Вторият раздел представя т. нар. „добри практики“ (best practices), както и част от социологическите проучвания, направени от местните ни партньори. Като правим уговорката, че става дума за инициативи в своята пилотна, т. е. експериментална фаза, ние ги препоръчваме като вече създадени инструменти, които биха могли да се използват ефективно за осъществяване целите на антикорупционната дейност.

Приложен е и Списък на дейностите по програма „Малки проекти“ на тринадесетте неправителствени организации.

РАЗДЕЛ ПЪРВИ

ЛОКАЛНО РАВНИЩЕ НА ПРОЦЕСА
КОАЛИЦИЯ 2000

ЖИВКА ДАМЯНОВА

МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ И „КОАЛИЦИЯ 2000“: ЗАКОНОВА РАМКА И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

Корупцията на локално ниво — подкупи на полицаи, лекари, данъчни служители, администратори в общината за разрешително за строеж или сергия на общинския пазар — корупция, наричана масова, ежедневна или корупция на ниско ниво — се оценява от експерти като значително по-голяма по обем от корупцията на високите нива. Изказват се мнения, че общинарите били най-корумпирани сред държавните чиновници. Може би защото те са в най-широк непосредствен допир и лични контакти с гражданите за най-обикновени и най-търсени услуги на населението. От друга страна, признанието, че този вид корупция помага на хората да оцелеят, води до това, че обществото започва да я приема като норма.

На този фон План за действие на борбата срещу корупцията на „Коалиция 2000“, с предложенията за коалиции, за конструктивно взаимодействие и патрънорство между местните власти и гражданските структури е твърде полезен и актуален. Първият положителен ефект е безспорно това, че антикорупционната идея слиза от високите кръгове на управленския и интелектуален елит и достига до хората в страната, до обикновения гражданин.

Антикорупционните цели и инициативи на местно ниво бяха обект на обсъждане и на Международната конференция във Варна на 19-20 юни т. г. на тема „Изграждане на коалиции и мониторинг за противодействие на корупцията: стратегии и въздействие в страните от Централна и Югоизточна Европа“. Бяха изтъкнати сходни черти в корупционната ситуация в посткомунистическите държави и изключително опасните последиствия от войните в Балканския регион, където се изявяват амбиции на организираната престъпност и незаконно забогателите за господство в икономиката по места с помощта на корумпирани местни управляващи. Участниците в конференцията се обединиха около идеята за съвместни антикорупционни действия на местни, национални и международни организации, за конкретни инициативи, фокусирани върху специфичните регионални потребности. В основата на тези инициативи отново се поставят публичност и прозрачност на местната власт и активно гражданско участие чрез неправителствените организации.

Всички разбираме, че зад така ясно и кратко формулираната цел — „борба с корупцията“, се крие една мащабна, трудно обозрима и трудно измерима задача. Неслучайно корупцията се счита за едно от глобалните

предизвикателства в международен план. В България, както признава и правителството, корупцията наред с престъпността се очертава като главно препятствие в процеса на установяването на демократичните ценности и европейската интеграция, на създаването на благоприятна среда за чуждестранни инвестиции и ускорено икономическо развитие.

Налага се да се води комплексна антикорупционна дейност, в която, наред с оторизирани правозащитни и правораздаващи институции, коалиционният модел открива свое поле за действие, специфични механизми и форми на въздействие с цел промяна на обществените нагласи, създаване на нетърпимост към корупцията, образование по правата на гражданството, издигане имиджа на местните власти — култивиране на доверие в институциите, мотивирани предложения за подобряване на законодателството.

Постигането на тези цели в краткосрочен и дългосрочен план зависи в най-голяма степен от взаимодействието между местната власт и гражданските структури. В това отношение в България беше натрупан немалък опит през последните години. А извършеното от пилотния проект за локални антикорупционни инициативи в рамките на „Коалиция 2000“ доказва жизнеспособността на коалиционния модел. Очертават се и основни проблеми във взаимодействието, фактори, влияещи „за“ или „против“ коалициите, случаи на конфронтация, които, колкото и да се различават в отделните общини и региони, имат обща еманация. Такъв фактор, имащ определящо значение за средата, в която се развива и ще се развива антикорупционната коалиция, е законовата рамка и фактическото положение на основните партньори — местната власт и гражданските сдружения.

Настоящото е опит да се посочат някои от онези положения в законовата уредба, които пряко или косвено влияят върху поведението на местните партньори в антикорупционната дейност. При едно бъдещо задълбочено и всестранно проучване, с отчитане на непрекъснато развиващата се практика, би могло да се очакват и конструктивни предложения за подобряване на взаимодействието и в крайна сметка — за подобряване на антикорупционната среда на локално равнище.

Ограничаването и предотвратяването на корупцията в местните власти, изборните общински органи — кмет и общински съвет, както и в общинската администрация е имплицитна част от реформата на местното самоуправление, един от императивите на прехода от тоталитарно към гражданско общество. От началото на реформите обаче общините и техните проблеми се намираха в периферията на вниманието на законодателите, с изключение по време на предизборни кампании. Току-що приети — Законът за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА, 1991 г.), Законът за местните избори (ЗМИ, 1995 г.), Законът за административно-териториалното устройство на Република България (ЗАТУРБ, 1995 г.) — бяха атакувани за редица недостатъци, слабости, пропуски. Непрекъснато се прие-

мат поправки към тези закони, все с цел — подобряване на законовата база на местното самоуправление. В практиката обаче продължава да се проявява една тенденция към дестабилизация на местната власт. Все още е рано да се отчетат активите и пасивите на приетите през настоящата година нови закони в тази област — за администрацията и за регионалното развитие (1999 г.). Изказват се сериозни опасения, че поради липса на определени правни и финансови гаранции (съответно в първия и втория закон) местните органи на управление остават в критично положение — неравнопоставени и зависими от централната власт.

Да вземем по-конкретно правното положение на кмета на общината. Известно е, че кметската институция има най-дългогодишна традиция в 120-годишната история на България. Наред с президента на републиката, кметовете се избират мажоритарно, пряко от населението. Съгласно Конституцията на Република България и (чл. 139) и ЗМСМА (чл. 44), кметът като орган на изпълнителната власт на територията на общината ръководи цялата изпълнителна дейност, организира изпълнението на общинския бюджет, както и на решенията на Общинския съвет, представлява общината пред трети лица, стопанисва и се разпорежда с общинското имущество.

Известна истина е също така, че за жителите на общината, на града или селото, именно кметът е олицетворението на властта, за да резюмираме с известната българската приказка „бог високо, цар — далеко“. Пред своите съграждани кметът носи лична отговорност за управлението и за постъпките си, пред тях би трябвало да се отчита и те би трябвало да осъществяват контрол над него.

Свидетели сме обаче през последните две-три години на едно подриване на авторитета на кметската институция. Обичайни станаха съобщенията за кметове на общини, превишили правата си, злоупотребили с пълномощията си, дадени на прокурор или на съд, временно отстранени — пряко Конституцията, неподвиждаща подобен случай. Обвиненията са най-често за злоупотреби и облагодетелстване — лично или на приближени кръгове, в сфери като приватизация на общински фирми, лицензиране на търговски дейности, възлагане на общински поръчки, продажба и отдаване под наем на общинска собственост.

Какво се случва с известната престижност и демократичност на кметската институция? Отговорът на този въпрос във всичките му аспекти занимава и политическите партии и гражданските структури, както може да се разбере от обществения дебат за политическия елит и демократичните ценности в нашия преходен период.

Тук по-скоро обръщаме внимание на едно положение, което би могло да се нарече парадоксално за кметската институция в България. Веднъж избран и встъпил в длъжност, кметът установява, че управлението на общината зависи тотално от централните власти. Според нормативните уредби, в

основните общински дейности — образование, здравеопазване, социално подпомагане, осигуряване на обществения ред и сигурността централните ведомства са тези, които определят численост, структура, работни заплати и схеми за управление на съответните общински учреждения. На практика общината осъществява дейности, без да има реалната възможност да контролира управлението и разходването на средствата например в училището, болницата, Поземлената комисия, Районно полицейско управление, Териториално данъчно управление и др. Тези звена са подчинени на държавните ведомства, които от своя страна не са пряко ангажирани с решаването на конкретни регионални и общински проблеми. В типичните общински дейности — поддържане на водоснабдителната и електрическата мрежа, общината отговаря пред гражданите, но самата дейност се извършва от държавни структури.

Вторият източник на напрежение се оказва регламентът на взаимоотношенията между кмета и Общинския съвет, т. е. между местната изпълнителна и законодателна власт. Съгласно законовата уредба (Конституцията, чл. 138, ЗМСМА, чл. 18, 21) Общинският съвет е върховният орган на местното самоуправление. Конкретно чл. 21, ал. 1 определя 22 групи правомощия, като изброяването им не е изчерпателно, защото в ал. 2 се налага да се добавят и „други задачи с местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи“. Кметът, освен, че съобразява своите дейности с централните ведомства, е длъжен да изпълнява и решенията на Общинския съвет.

Оперативното управление на общината, конкретните решения по редица въпроси на стопанисването на общинска собственост, инфраструктурата и други често се сблъскват с мудност и липса на експедитивност във функционирането на механизмите на общинските съвети — било то липса на необходимия кворум в постоянните комисии, практиката на пренасяне на преписки за становище от комисия в комисия или забавяне на сесията на Общинския съвет.

Работата на някои общински съвети просто се блокира от политическата конфронтация на групите общински съветници. Най-негативни последствия има практиката да се гласува по партийен принцип — дори и по такива въпроси като водоснабдяване или ремонт на детска градина. Един общински съветник от ОДС, отговаряйки на въпроса за това, защо се прие драстично намаление на средствата за болницата, каза: „Те (мнозинството от БСП) вдигат ръка като пионерчета.“ В друг случай, където пък мнозинството на ОДС гласува ан блок, се стига до там, че ромите общински съветници гласуват против проект за канализация на ромския квартал, защото такава е партийното поръчение.

Неблагополучия и противоречия между кмета и Общинския съвет възникват не само на основата на политическа конфронтация, но и поради не-

адекватно разпределение на права и отговорности между двете институции. При общинските съветници, овластени с най-върховни правомощия и избрани с партийна листа, личната отговорност е размита. Практически много общински съветници се смятат за отговорни главно пред своята партия, докато кметът носи лична отговорност за своите действия пред населението.

Накрая трябва да се спомене и ролята на областните управи, създадени отскоро и намиращи се така да се каже в експериментална фаза. В България, за разлика от повечето европейски страни, областните управи са чисто административни органи, назначени, а не избрани, без право на собствени средства за развитие и осъществяване на социални дейности. Затова пък на областните управители се възлагат известни права за контрол върху действията на органите на местното самоуправление. Това обстоятелство, намирайки се в противоречие с чл. 144 от Конституцията, отсега предизвиква възражения от страна на експерти и създава условия за нови конфликти между местната власт и „Центъра“ олицетворяван от областния управител.

Така изглеждат — макар и схематично представени — връзките и зависимостите на местната власт, по силата на които се осъществява местното самоуправление. И естествено беше в хода на изпълнението на пилотната програма за локални антикорупционни коалиции да се прояви една голяма група от проблеми: непрозрачност на общинските приходи и разходи, прехвърляне, размиване на отговорностите или скриване зад колективната отговорност, на практика — безотговорност, липса на ефективен граждански контрол. Опитът на неправителствените организации да поведат публичен дебат по общинските финанси и възможните злоупотреби срещна ред прегради. И то както в общини, където властта пази бюджета едва ли не като „държавна тайна“, така и там, където бюджетът е изложен на видно място в общината, но малко граждани се спирали да го четат.

Положението с местните приходи и разходи е такова, че те се гласуват формално от общинските съвети, но границите и приоритетите са регламентирани в държавния бюджет и наредбите на съответните министерства. Населението плаща данъци, но дори не знае къде отиват парите му. Местните приходи не могат да въздействат за промяна в местната политика, защото това не е от компетенцията на общинската управа. Формално погледнато общината е една каса, през която преминават средства за финансиране на централно регулирана здравна, образователна и социална политика.

Финансирането на общините продължава по един свръхцентрализиран модел. Новото законодателство (1997 г.) — за корпоративното подоходно облагане, за облагане доходите на физически лица и Законът за местните данъци и такси, не доведе дори до обикновено количествено нарастване на местните приходи. Ако през 1994-96 г. местните приходи са формирали 21-22% от общите общински приходи, то през 1998 г. те съставят около 17% от местните бюджети, докато огромната част — над 80% се пада на държав-

ните трансфери. (По данни на Министерство на финансите) Най-същественният приходоизточник — Данък общ доход, остава в разпореждане на централната власт. Тъкмо противоположно е положението в страните с развито местно самоуправление, където данъкът върху доходите на населението е чисто местен данък. А това позволява стабилност и самостоятелност на местните финанси, както и решаване на специфичните местни проблеми със свои ресурси.

В България, обратно — както признава един от създателите на данъчната администрация, „кметовете избираме не по това, каква данъчна и финансова политика ни предлагат за изпълнение на поставените цели, а ги избираме предимно по партийен принцип и е естествено, че този, който е по-близо до изпълнителната власт, има по-големи шансове за успех“ (1).

Друг фактор, действащ в ущърб на стабилността на общините е начинът за определяне на държавните целеви субсидии. При сегашното тежко икономическо положение на страната и обедняване на населението малко са общините, които могат да разчитат само на собствени приходи. Но по мнение на експертите субсидията не е ясно регламентирана и се допускат субективни решения (2). Въпреки че съществуват формални критерии (от 5 на брой през 1993, сега те са 21), на практика механизъмът за формиране и разпределяне на субсидиите е крайно усложнен и непрозрачен. Няма гаранции за справедливо разпределение, което и да мотивира общините за най-ефективно използване на средствата. Показателно е изказване на народен представител по въпроса за субсидиите, че кметът трябва да знае „как“ да си поиска пари. За нормална се възприема „ненормалната“ практика голяма част от работното си време кметът да прекарва в София в търсене на средства и чуване на вратите на министерствата (или на министрите, според връзките си).

Нормално стана ненормалното неизплащане на заплати на лекари и учители в общинските заведения. Естествено е протестите на лекарите в Шумен, Казанлък или Стара Загора да са адресирани към общината и кмета. Но не винаги е известно кой носи отговорността за това грубо нарушение на техните граждански права, гарантирани от Конституцията и Кодекса на труда. Защото, докато Законът за общинските бюджети предвижда санкции за общини, изпълнили предписаните им задължения, вкл. изплащане на заплатите, то няма законова регламентация за санкции спрямо министерството в случай на непревеждане регулярно и в пълен размер на държавните субсидии за общините. В пирамидата на държавните институции общините са поставени в неравностойно положение.

Централизираното управление на приходи и разходи остава най-големият проблем за общината и нейния изпълнителен орган — кмета. Налице са условия за размиване и прехвърляне на отговорностите от местната към централната власт. Кметът се оказва зависим не от своите избиратели, а от

министрите и правителството. Общинската управа търси разрешение на местните проблеми не в местните общности, а в „Центъра“, откъдето идват всички „блага“. Това е сериозна деформация, която поставя под съмнение съществуването на реално местно самоуправление.

Характерен пример е „осакатеното“ взаимодействие между общината и органите по опазване на обществения ред и сигурността на гражданите. Кметът като градоначалник е в центъра на обществените тревоги по отношение на престъпността и свързаната с нея корупция. Тази му функция е заложена и в чл. 44 на ЗМСМА, който предвижда дори възможност кметът да издава заповеди, задължителни за началниците на полицейските управления. Тази възможност си остава чисто теоретична, тъй като не е осигурена с адекватни пълномощия и не е гарантирана нито в ЗМСМА, нито в Закона за полицията или в разпоредби на Министерство на вътрешните работи.

В резултат на явното разминаване между отговорности и правомощия, борбата с престъпността, в действителност нарастваща в големи, средни и малки общини, не може да бъде ефективна. Малко известен факт е, че кметовете в голямото си мнозинство не считат опазването на обществения ред и сигурността като приоритетен и много сериозен проблем за общината. (3)

На престъпността — това най-голямо зло в държавата, се гледа като на задача на централната власт и нейните структури.

В същото проучване се прави изводът, че не само по отношение на престъпността, но и за справянето с икономическите и социалните проблеми, безработицата, здравеопазването и поддържането на инфраструктурата, общините са принудени да разчитат до голяма степен на централната власт. Неслучайно тъкмо здравеопазването, образованието, социалните грижи и инвестициите по общини се обявяват сега за „сиви зони“, с най-голям корупционен натиск. В тези сфери управлението и финансирането се определят от централните ведомства, а моралната отговорност остава за общинските управи. Очевидно е, че разминаването, дублирането или неадекватното разпределение на права и отговорности между централно и местно ниво създава условия за произвол, злоупотреба с властта, за корупция.

Проучванията констатират нагласа за една по-решителна реформа на местното самоуправление, при която данъчните служби да преминат под оперативното управление на общинската администрация и общините да получат правомощия за определяне и събиране на местните данъци, повече самостоятелност на местно ниво в дейностите, свързани с преодоляване на престъпността, в образованието, в здравеопазването, поземлените комиси. Когато кметовете искат по-голяма автономност на общините, то става дума не за повече права, а за търсене на адекватност между конституционните правомощия и отговорностите пред населението, от една страна, и финансови и административни възможности за реализацията им, от друга страна.

При сегашния дефицит в законовата уредба, липсата на икономически, структурни и административни гаранции за осъществяване на общински дейности и програми, се създават условия за злоупотреби и нарушения. Тогава местната власт преминава на „ръчно управление“ и навлиза в дебрите на „сивия сектор“. На мястото на законността идва принципът „спасявай се поединично“. На това се дължи в голяма степен и подриването на авторитета на кметската институция, падането на имиджа на кмета на много места.

При това положение разбираемо е защо участници в антикорупционните дискусии се изказваха скептично и с недоверие относно ефективността на сътрудничеството с общинските власти. Какъв е смисълът да се обсъждат проектобюджетите с гражданството, когато бюджетните параметри се определят от Министерство на финансите, да се обсъждат регионални програми за развитие при неясни критерии за целеви субсидии? Това са големи въпроси, които трябва да намерят законодателно решение, за да се стигне до промяна в самото местно самоуправление, а с това и в отношенията между местната власт и гражданския сектор.

Едва тогава България ще се приближи до принципите на Европейската харта за местно самоуправление (чл. 9), според които местните власти имат право на достатъчно собствени средства, с които да разполагат свободно при осъществяване на компетенциите си, предвидени от Конституцията.

Реформата за децентрализация на властта като превантивна мярка в борбата срещу корупцията в държавната и общинската администрация се осъзнава и от представители на неправителствените организации, особено онези, които работят в области на общинските дейности, за общинско и регионално развитие.

Такава реформа може да бъде постигната — както го изисква Конституцията — единствено чрез консенсус на политическите сили в Народното събрание. В това отношение задачата на неправителствените организации или т. нар. трети сектор, вкл. и на антикорупционните местни коалиции е чрез специфичните механизми на въздействие да участват в мобилизацията на гражданското общество в полза на реформата, лобиране сред депутатите истински реформатори, без значение на политическия цвят, взаимодействие с общинарите истински реформатори, готови да поемат самоуправлението, а не да бъдат управлявани.

Назрели са условията и за приемане на Закон за неправителствените, нестопански или организации с идеална цел. При това законодателите са улеснени — бурното разрастване на третия сектор в България дава значителен материал за законодателна инициатива. Според статистиката към настоящия момент по Закона за лицата и семейството са регистрирани около 7500 такива организации. От тях обаче едва 1000-1500 са реално действащи, с финансиране главно от чуждестранни спонсори и институции. Около 1% от финансирането идва от държавата. В рамките на Стратегията за при-

съединяването ни към Европейския съюз правителството също декларира готовност за „утвърждаване ролята на неправителствените организации като коректив и партньор на държавната и общинската администрация чрез включването им във формирането и осъществяването на политика и осигуряването на услуги във всички сфери на обществения живот“. Приемането на такъв закон ще регулира взаимоотношенията между държавния и гражданския сектор, ще допринесе за по-голяма стабилност и доверие между техните институции.

Активното съдействие на неправителствения сектор при обсъждане и подготовка и на други законодателни решения — за достъпа до информация, за създаване на нова демократична институция за контрол над държавните и местните власти и защита правата на гражданите (омбудсман или народен защитник) — тази дейност има принципно значение за подобряване на средата на взаимодействие и коалиции, включително и на местно равнище.

В същото време ограничените правомощия на местната власт превръщат развитието на третия сектор в обществен резерв на местното самоуправление. Взаимодействието с неправителствените организации позволява да се компенсират някои от ограниченията и да се създадат допълнителни възможности за подпомагане решаването на икономически, социални, екологични и други проблеми на общините и регионите. В най-голяма степен това се отнася до антикорупционните коалиции.

Извършеното досега в рамките на кампанията „Прозрачност на местната власт“ показва реалистична ориентация към идентифициране на равнището и персонифициране на взаимодействието с различните органи на местното самоуправление — кмета и общинските съветници. Констатираната политическа воля за борба с корупцията е добра основа за по-широко привличане на общински съветници в антикорупционните коалиции, използване на техните правомощия за законодателни инициативи, за участие на неправителствена организация със съвещателен глас в сесиите на Общинския съвет, сключване на меморандуми за взаимодействие. Добър пример е приемането на Програма за борба с корупцията от общинските съвети в Плевен и Лясковец.

Необходимо е и взаимодействие с такава съществена структура като постоянните комисии на Общинския съвет, които съгласно Глава шеста на ЗМСМА имат всички права да служат за трансмисия на граждански инициативи в Общинския съвет и осъществяват контрол за изпълнение на неговите решения. Представители на неправителствените организации биха могли да бъдат привличани като експерти и консултанти във връзка със сигнали за нарушения и злоупотреби. Чрез постоянните комисии може да се установи и обратната връзка с осъществявания сега мониторинг на корупцията по места, т. е. да се проследи реакцията на общината на изнесените корупци-

онни практики. Оптимизирането на контролната функция на постоянните комисии в сфери с голям корупционен натиск — лицензиране и всякакви разрешителни, отдаване под наем на общинска собственост, възлагане на общински поръчки, снабдяване на общински обекти с горива, храна и др., строителство и търгове и т. н., би било желан положителен практически резултат на антикорупционните усилия.

Естествен съюзник на антикорупционната коалиция са новосъздадените Центрове към общините за информационно обслужване на населението. Те са и място за срещи и поддържане на контакти с местните журналисти — нещо, което беше отчетено като важно условие за антикорупционната дейност. Тези Центрове видяха бял свят благодарение на съвместни усилия на общината и неправителствения сектор — на първо място Фондация за реформа в местното самоуправление, с финансова и технологична подкрепа на чуждестранни спонсориращи организации. В Благоевград, Добрич, Габрово, Хасково, Стара Загора върви интересната инициатива за превръщане на общините в „ефективен и дружелюбен доставчик на информация и услуги“. Интересно е да се види с тази нова придобивка стана ли общината по-прозрачна? Настъпва ли намаляване на корупционния натиск, промяна в корупционните фактори? Между другото, предвид всеобщата бедност на общините, оправдано е съвместното целенасочено използване на финансовите средства от общинския и неправителствен сектор в случаи на издаване на информационно-образователни материали като Наръчник за граждански услуги, разяснения за финансите на общината и много други, в организиране на „открити приемни“ или консултации за гражданите.

Може да се каже, че интензифицирането и мобилизирането на съществуващите нива и звена в местните органи представлява важен резерв за антикорупционните коалиции по места и на първо място в работата за подобряване имиджа на местната власт, за по-голяма прозрачност, повече гражданско участие и граждански контрол.

В този аспект, като един от най-тежките проблеми, наблюдаван почти от всички местни партньори, се очертава въпросът за публичност и прозрачност на назначенията в общинската администрация. Ясно е, че избирането и назначаването на общинските служители е сложно и отговорно. Статутът на общинския служител се регламентира в ЗМСМА и ЗА, предвижда се конкурсно начало, изготвят се длъжностни характеристики. Но остават много аспекти, нерегулирани от правната уредба. Мотивацията на общинския чиновник — в доскорошната практика на тоталитарната държава господства на от стремеж към лично облагодетелстване — променила ли се е за едно десетилетие? Как се съчетава модерното разбиране за социалната функция и ролята на професионализма на общинския чиновник с все още битуващото разбиране за „стабилитет на службата срещу лична преданост“? Често дискутираният принцип за екипност — намира ли адекватно приложение?

От досегашните наблюдения може да се каже, че тази част от работата на общината най-често се пази като табу. Вероятно има значение и българската традиция на патерналистично разбиране за характера на публичната власт. В действителност самите власти имат интерес от промяна и утвърждаване на публични и обективни критерии за назначенията. На първо място, защото от добрите служители зависи много изпълнението на общинските дейности и обслужване на населението. Освен това, назначенията по линия на приятелство, роднинство, партийна принадлежност, срещу които има вече силна обществена нагласа, са първи симптоми за дискредитиране на една нова власт. Роднинско-приятелските услуги от страна на чиновниците са една от зле прикритите корупционни практики.

Така че и в тази сфера има основа за обединени усилия на общински и граждански структури. Еропейските страни и САЩ са придобили значителен опит във въвеждане на механизми за предотвратяване на конфликти на лични и групови интереси, предотвратяване на преплитането на служебни и лични интереси, за гарантиране прозрачност на доходите, за надзор над установените правила. В законодателства на Европейския съюз са предвидени норми за професионална етика.

Антикорупционна среда в общината ще бъде подобрена и от създаване на по-добра организация в работата на администрацията, по-добри условия и компютъризация. При положение че издаването и оформянето на стандартни документи става в голяма обща зала с цел възпрепятстване на нерегламентирани контакти между гражданите и служителите, че се намали до минимум личната намеса в изготвянето на документа, ще се ограничи и произволът на чиновника и корупционният натиск над гражданина.

Ресурсите на антикорупционната коалиция се разширяват извън рамките на общинската власт и администрацията благодарение на започналата децентрализация в някои сфери, в които общински функции и права бяха делегирани към граждански структури. Става дума за комисиите за тристранно сътрудничество, които имат преки наблюдения върху корупционния натиск по изключително болезнения проблем за безработицата и условията за наемане на работа; читалищата, придобили сега юридическа самостоятелност, са друг център на местната общност, където определено има готовност за антикорупционна дейност. Особено благодатна почва за съвместни инициативи представляват Младежките домове, наред с училищата, където, както показва опитът в Русе, се раждат свежи нови идеи.

Широката представителност, участието на повече неправителствени организации се оказва и една от гаранциите за по-голяма ефективност на антикорупционните коалиции. Откриват се възможности и за съвместни инициативи с регионалните сдружения и асоциации на общините, както и с Фондация за реформа в местното самоуправление и с Националното сдружение на общините в Република България. Така работата на коалициите по

места и в национален план ще подпомогне реформаторската дейност за по-добро местно самоуправление, ще съдейства за създаването на подходяща законова среда за неправителствения сектор като коректив на властта, ще утвърждава нови модели на взаимодействие и (защо не ?) — модел на „Община без корупция“.

БЕЛЕЖКИ

1. Изказване на Кр. Ангарски на семинара „Парламентаризъм и модерно местно самоуправление в България“, София, април 1999 г.
2. Местни бюджети в България. София, 1998, с. 64-65.
3. Проучване сред сто кмета в Република България: „Нагласи на реформа в местното самоуправление“, София 1998, с. 13-14.

ЕМИЛ ЦЕНКОВ

ЛОКАЛНИТЕ АНТИКОРУПЦИОННИ КОАЛИЦИИ: ПИЛОТНА ФАЗА В ИЗГРАЖДАНЕТО НА НАЦИОНАЛНА ИНФРАСТРУКТУРА НА КОАЛИЦИЯ 2000

Местните антикорупционни инициативи, които *Коалиция 2000* формулира и инициира тяхното осъществяване в редица общини, са необходимо допълнение към Информационно-образователната кампания „Чисто бъдеще“, която се разгръща в общонационален план. Че корупция в местната власт има, недвусмислено показаха направените анкетни проучвания в редица български градове в рамките на програмата „Малки проекти“ на *Коалиция 2000*.

От друга страна, акцентът върху противодействието на това явление в рамките на местната власт и публичните услуги на равнище община се обуславя и от обстоятелството, че там изгледите за успех на усилията за прозрачност и публичност са по-големи, а тяхната измеримост — по-лесно осъществима.

Най-общо и за местната власт важат обобщените изводи за централното равнище на администрацията. И тук корупцията и корупционните нагласи сред служителите в публичния сектор съществуват в комплект с други недъзи на администрацията и на взаимоотношенията граждани-публична власт на равнище община. Повечето от тях са с дълбоки корени и носят белега на половинвековния държавен социализъм с тоталната казионност на обществените организации и инициативи, отчуждението на властта от хората, провизинализма като резултат от свръхцентрализацията и т. н.

Не случайно, според квалификацията на един представител на местната власт от Пловдив, общинската администрация не се е променила за последните 50 години. Бюрократията, неефективността, липсата на информация, незаинтересоваността от мнението на потребителя за качеството на публични услуги и др. са хронични заболявания на местната власт, които създават обективните предпоставки за корупционни практики. Всеобщо е и убеждението, че корупцията е свързана и с ниското заплащане на чиновниците, което обикновено ги поставя в зависимост от други източници за попълване на семейния бюджет.

В този смисъл за експертите от *Коалиция 2000* е ясно, че ако не бъдат допълнени с други дейности и инициативи, насочени към засилване на местното самоуправление и гражданския контрол, антикорупционните мерки

ще бъдат оприличавани на лечение, при което се третират симптомите, а не самото заболяване. Това обаче не означава, че проблемите на корупцията трябва да се размиват в общите проблеми на прехода. Локалните инициативи на *Коалиция 2000* са и принос за дефиниране на онези аспекти от реформата, които пряко рефлектират върху разпространеността на това явление.

Приключването на първата тримесечна фаза от локалните проекти в контекста на антикорупционния процес в страната позволява да се направят някои предварителни изводи за състоянието и перспективите на сътрудничеството с местната власт, както и за условията за възпроизвеждане на масова или бюрократична корупция.

Едно от най-определящите условия, генериращо корупция е, *липсата на прозрачност и публичност в областта на обществените услуги*. В обстановка на ведомствено затъмнение и непрозрачност гражданите лесно могат да бъдат изнудени да заплащат безплатните по принцип услуги, както и да бъдат унижавани от недобросъвестни чиновници.

Проблемът с информацията и информираността за публичните услуги е двояк. От една страна, става дума да се преодолее инерцията или осъзнатият интерес от страна, на чиновника към монополизиране на информацията. Разбира се, невинаги в подобни случаи се касае за преднамерени корупционни нагласи. Там, където е налице некомпетентност на съответния служител, липсата на яснота по процедурите служи и за прикриване на тази некомпетентност. Крайният резултат на подобни мотивации е очевиден: съчетанието на некомпетентност и корист води до ощетяване интересите на гражданите, а в случаите на корупционен натиск — и до финансови загуби в съчетание с унижение на личността и разочарование от местните институции.

Поради това и основната и непосредствена задача в рамките на локалните антикорупционни инициативи, както и в контекста на взаимодействието с представителите на местната власт и гражданското общество, е *разширяване на прозрачността на публичните услуги и създаване предпоставките за граждански контрол върху институциите на властта*. Във всички случаи самата постановка на проблема предполага самокритична нагласа от страна на ръководителите на местните публични институции, както и общност на интересите към „отваряне“ на съответната община. С други думи, в резултат на разгръщането на локалните антикорупционни инициативи могат да възникнат различни форми на взаимодействие, които да варират от конструктивно сътрудничество и взаимодопълняемост, до конфронтация и обструкционизъм. Опитът на 13-те неправителствени организации, които участваха в осъществяването на пилотните проекти през разглеждания период (април-юни 1999 г.), очертава подобен диапазон на взаимоотношенията между публичния и гражданския сектор в съответните общини.

НПО и местната администрация: типове на взаимодействие

Очертах се три основни типа взаимодействие между граждански организации и властови структури на местно равнище.

Първият тип може да се окачестви като *коалиционен*. За него е характерно не само декларативна готовност на ръководния ешелон на местната власт за участие в антикорупционната кампания, но и реалното включване в различните мероприятия в рамките на пилотните проекти. Пример за подобна ситуация е антикорупционната коалиция, създадена в град Смолян. Там главно условие за възникването на подобен тип взаимодействие са добрите лични връзки на лидера на неправителствената организация-титуляр на проекта (Деян Ашков) с местния административно-политически елит. В случая институционалното сътрудничество се обуславя от наличието на приятелски връзки между лидерите на институции, респективно в гражданския и публичния сектор. (Разбира се, поради краткостта на пилотния проект, все още предстои да бъде доказана ефективността на подобно взаимодействие, което сега изглежда безпроблемно.)

Споменатият тип взаимодействие има известни предимства. Преди всичко личният ангажимент на ръководителите на ключовите институции в рамките на общинската и държавната администрация осигурява „ведомствен чадър“ за евентуално сътрудничество с по-нисшите звена в системата (например за получаване на административна информация). В по-широк аспект заангажирането на местните ръководители с антикорупционната инициатива допринася за нейното легитимиране и публичното ѝ институционализиране.

При институционално сътрудничество между гражданския и публичния сектор обект на антикорупционната критика може да бъде представител на средния или нисшия слой в общинската/държавната администрация. С други думи, активизмът на местния политически елит предполага отсъствие на корупционни практики във върха на местната пирамида на властта. Корупцията в тази ситуация по презумпция е от типа „бюрократична корупция“, т. е. представлява злоупотреба с административно-чиновническа дискреция, а не чрез лостовите на политическата власт и чрез мрежите на партийния клиентелизъм.

Пасивите на институционалното сътрудничество произтичат от самата презумпция, че политическата корупция или се изключва като проблем, или се превръща в изключително деликатен въпрос, тъй като пряко засяга интересите и позициите на местните лидери, заангажирани с антикорупционната инициатива. Казано другояче, подобно сътрудничество може да бъде ефективно единствено в случаите, когато висшият политико-административен ешелон на местната власт не е замесен в корупционни сделки и практи-

ки. При подобен — най-благоприятен на теория случай, коалиционният принцип би означавал мултиплициране на усилията за ограничаване на масовата (бюрократичната) корупция, чрез използване комбинираните възможности на местния държавен/общински апарат, от една страна, и тези на неправителствения сектор, бизнессредите и местните медии.

Може с голяма доза вероятност обаче да се допусне, че институционалното сътрудничество в контекста на антикорупционната кампания ще се развива в обстановка, характеризираща се с различна степен на въвлеченост на отделни представители на висшия ешелон в корупционни практики и в частност в злоупотреба със служебна власт при различни назначения или при прокарване на решения на съответните институции. В тези случаи подобен тип сътрудничество ще означава единствено вербално заангажиране на местните ръководители с антикорупционната кауза, а поведението им ще бъде имитационно.

При наличието на такава ситуация — когато лидерите на местната власт се опитват чрез мимикрия да се отъждествят в публичното пространство с целите и етиката на антикорупцията, най-ефективните средства за оказване на натиск върху тях за реализиране на горните цели са именно средствата на публичността. Политиците и висшите администратори трябва да бъдат „държани на отчет“, да се използва вербалният им ангажимент с кампанията и той да се превръща в средство за натиск върху по-ниските етажи на местната администрация.

Пробен камък за искреността на ангажимента на висшия ешелон на местната власт с целите на кампанията е доколко податливи ще се окажат представителите на средния пласт на администрацията (началник-отдел, главен счетоводител, секретар и др.). Ситуация, при която ръководителите дават разрешение (например за ползване на информация), а техни подчинени отказват да изпълнят разпореждането на висшестоящата инстанция, поражда съмнения за пасивна съпротива на антикорупционните действия. С други думи, вероятно е налице задкулисно противодействие на иначе публично подкрепените усилия на неправителствената организация (респективно местна антикорупционна структура).

Преобладаващата ситуация обаче ни предлага по-друг тип локална конфигурация. В повечето от единадесетте наблюдавани общини съществува преобладаващо мнение, че някои ръководители на местните институции са въвлечени в злоупотреба с политическо влияние и/или административна власт. Същевременно отделни ръководни дейци имат добра обществена репутация и поради това могат да бъдат привлечени в рамките на антикорупционната инициатива. В отделни случаи, поради ръководния статус на въпросните дейци, може да се говори за секторно институционално сътрудничество. Например в един град кметът е корумпиран, но шефът на полицията е честен и сътрудничи на съответната неправителствена организация.

В подобен случай може да се говори за създаване в рамките на системата на местната власт на активистко лоби, с което понякога са заангажирани отделни институции като цяло. За този тип антикорупционно лоби свидетелства наличието на „противоречие между интересите“ между отделните представители на ръководния политико-административен елит на равнище община/област. По такъв начин самото ангажиране и публично отъждествяване на отделни негови представители ще доведе до изостряне на съществуващите и дотогава противоречия, този път свързани с реакциите на антикорупционната инициатива.

Конфигурацията на силите в случаите на секторно институционално сътрудничество в рамките на антикорупционната кампания е такава, че предполага продължителна „позиционна война“ между местната коалиция „Антикорупция“ и онези местни ръководители, които оказват пасивна съпротива. Антикорупционните структури в градове като Враца, Разград и Шумен в една или друга степен са се сблъскали с подобен тип липса на сътрудничество.

Най-неблагоприятният случай е онзи, при който местните власти/институции се оказват враждебно настроени против съответната неправителствена организация и нейната инициатива, отказвайки всякакъв контакт с нея или дори преминавайки към акции на сплашване и административен натиск. В рамките на този тип поведение също има известна градация — от игнорирането, през осмиването до откровената враждебност. Незачитане на антикорупционните инициативи на третия сектор от страна на Община Пловдив регистрираха например нашите партньори от Пловдив.

В подобни случаи на конфронтационна ситуация между антикорупционната коалиция, от една страна, и местните власти, от друга, се променя и характерът на лобито в системата на властта. В тези случаи отделни дейци, подкрепяйки антикорупционната инициатива, заемат критична или изцяло негативна позиция спрямо ръководителите на местните институции. Този тип лобисти могат да се характеризират като „опозиционни“, без това непременно да означава принадлежност към съответната партия, намираща се в опозиция спрямо управляващите. По-долу привеждам таблица, в която са обобщени основните взаимоотношения с местната власт:

Типове взаимоотношения между НПО и местна власт¹

Тип ситуация	Реакция на местните власти	Обект на кампанията антикорупция	Вид лобита	Описание на общината
Коалиционна	Сътрудничество	Средният слой на бюрокрацията	Институционално	Прозрачна/Отворена
Имитационна Конфронтационна	Пасивна съпротива Активна съпротива	Висшият ешелон Висшият ешелон	Активистко Опозиционно	Преходен тип Затворена

„Чисто бъдеще“ в партийната призма

В рамките на Информационно-образователната кампания „Чисто бъдеще“ проблемът за съотношението между антикорупционните приоритети и партийно-политическите съображения и пристрастия изпъкна с цялата си сложност. Може да се говори за наличието както на съвпадения, така и отлики от приведените по-горе модели на институционално взаимодействие.

Приликите произтичат от очевидния факт, че областните, общинските и държавно-ведомствените управи са политически оцветени. С други думи, може да се очаква, че в случаи на коалиционен тип сътрудничество с висшия административен елит, съответната неправителствена организация/антикорупционна коалиция няма да има проблеми с местното партийно ръководство от управляващата локално партия. Нещата обаче се усложняват в случаи, когато, макар и да е управляваща в национален мащаб, СДС/ОДС е в опозиция в съответната община. Често срещана ситуация в рамките на програмата „Малки проекти“ е, когато в случаи на явна или прикрита конфронтация с представители на местната власт от БСП съответни неправителствени организации могат да разчитат на симпатия и дори на различни форми на публична подкрепа от страна както на централните власти, така и на областния управител. Това е ситуация от типа „сандвич“, която може да донесе кратковременни дивиденди за съответната антикорупционна организация, но същевременно носи пасивите на възможна политизация и обществена идентификация с партийни приоритети. Във всеки случай по-активно политическо ангажиране на управляващите в национален мащаб може да се очаква именно в такава ситуация. Показателен в това отношение е фактът, че единствена общонационална фигура, която се заангажира с локална проява в рамките на кампанията „Чисто бъдеще“ — вицепрезидентът Тодор Каваджиев — посети именно мероприятие в „червена община“ — Шумен.

Макар че през първата фаза на кампанията подобни примери липсваха, може да се допусне възникването на още една ситуация, при която антикорупционната коалиция ще се конфронтира с корумпирана управа на СДС и

ще има за обективен съюзник представители на опозиционни политически сили (БСП и т. н.). Такава конфигурация ще бъде възможно най-тежката за съответната неправителствена организация, като се имат предвид пасивите от публичното отъждествяване с лявата опозиция в рамките на една синя община.

Резюмирайки, политическата динамика и механизми могат да се използват за целите на антикорупционната борба, особено в случаите, когато възходящата политическа сила активно използва антикорупционни лозунги и послания в своята предизборна борба и се стреми да изгради имидж на алтернатива на досегашните корумпирани управляващи. Такъв бе случаят със СДС/ОДС, която дойде на власт през 1997 г. на вълната на общественото недоволство от съчетанието между некомпетентност и корумпираност на управляващата дотогава БСП. Ангажиментът на новата власт с борбата против организираната престъпност и корупцията създаде условия и за самото лансиране на инициативата *Коалиция 2000*.

Поддържането на подобен ангажимент има особено важно значение за успеха на антикорупционните инициативи на локално равнище, тъй като той изключва или силно намалява рисковете от възникването на конфронтационна ситуация в онези общини, в които местните власти са от управляващото мнозинство в национален мащаб.

Същевременно, особено в контекста на предизборните кампании (в България сме тъкмо в началото на кампанията за местните избори, които ще се проведат през есента на 1999 г.), еднопосочността на усилията на реформаторската партия/коалиция, от една страна, и на местната антикорупционна структура, от друга, може да доведе до постепенното обезличаване на последната и до подчиняването ѝ на тяснопартийни съображения и приоритети. Възможен е и обратен вариант, при който управляващата СДС да възприема една или друга инициатива на *Коалиция 2000* като контрастираща на предизборните ѝ усилия да представя обстановката в страната, включително и в сферата на борбата срещу корупцията, в по-розова тоналност. Отчитайки тази политическа сложност, *Коалиция 2000* планира дейностите си по такъв начин, че да даде най-малко основание на подозрения от политическо естество. Поради това и двата пика на антикорупционната кампания бяха определени за периода май-юни и октомври-ноември, т. е. преди и след предизборната кампания.

Важно условие в рамките на сътрудничеството с местните и националните нива на политическите партии е принципът на автономност на гражданската инициатива/организации. Този принцип отразява гражданския интерес извън политическия контекст и поради това трябва да бъде приоритетен при съпоставяне на предимствата/недостатъците на коалирането с политически субекти. По думите на Паскуале Фераро, заместник-директор на Международния институт за правно развитие (Рим), нужно е „творческо напреже-

ние“ в отношенията между неправителствения сектор и местните власти. Това означава сътрудничеството да бъде единствено по посока на увеличаване на прозрачността и гражданския контрол, а не към заглаждане на скандалните разкрития и отклоняване вниманието на обществеността от най-парливите корупционни зони в публичната администрация.

Тези разсъждения звучат доста пожелателно, като отчитаме все още запазващата се свръхполитизация на общественения живот както на национално, така и на локално равнище. Политическата нетолерантност е противоположана на гражданския интерес и неминуемо рефлектира негативно върху антикорупционната кампания в рамките на общината. Това е вярно не само за българската действителност. Известният автор Дейвид Пътнам аргументирано твърди, че там, където политическата нетолерантност е най-голяма, гражданското общество е най-слабо, а бюрократичната корупция — най-голяма. От гледна точка на локалните инициативи на *Коалиция 2000* свръхполитизацията и липсата на конструктивен диалог между местните партийни субекти, борбата срещу корупцията се маргинализира като социална инициатива, или се правят опити за вписването ѝ в механизмите на локалната конфронтация. Обратното — политическата толерантност и утвърждаването на автономността на гражданските институции означават снемане на „партийния чадър“ над корумпираните длъжностни лица и налагането на обективни критерии за оценка на дейността им. В подобни общини делението няма да е между „наши“ и „чужди“, а между способни и съвестни администратори, от една страна, и корумпирани или некадърни бюрократи, от друга.

Сътрудничеството с частния сектор

Съвсем естествено е неправителствените организации в рамките на една община да дадат пример за коалиционно сътрудничество, изхождайки от общността на целите на гражданското общество в сферата на борбата срещу корупцията. Това се получи на практика още в началото на реализирането на проектите. Така например един от локалните ни партньори бе Гражданската коалиция „Граждански съвет в Разград“, обединяваща няколко НПО. Към коалиционно сътрудничество на стадия на осъществяването на проекта се пристъпи в Пловдив, където партньорът на *Коалиция 2000* — НСО „Лектори“ — осъществи тясно взаимодействие със Сдружението „Юристи за граждански права“, Сдружение „МЕНСА-Пловдив“, Сдружение „Медии с човешко лице“ и др. Сътрудничество „по хоризонтала“ се осъществи и във Враца, Шумен, Плевен и др.

Целесъобразно би било при по-нататъшното осъществяване на локалните инициативи на *Коалиция 2000* да се насърчават НПО да се коалират при изпълнението на проектите и дори да кандидатстват със съвместно разрабо-

тени проекти. Разбира се, подобен подход не бива да доведе до размиване на компетенции и до некоординираност. Такава опасност би възникнала при липсата на ясно разпределение на задачите и на отговорностите.

По-сериозни усилия трябва да бъдат предприети за привличане в рамките на бъдещите антикорупционни коалиции на представители на местния бизнеселит. С изключение на Фондацията за развитие на частното предприемачество, нито един от партньорите ни през първата фаза не може да се похвали с някакво сериозно ангажиране на бизнесмени с антикорупционната им инициатива. Очевидно е, че става дума и за разработване на такива аспекти на борбата за прозрачност и публичност на местната власт, които да съответстват в най-голяма степен на интересите на местната бизнесобщност в рамките на общината.

Предстоящите задачи и приоритети

Както положителните, така и отрицателните резултати от пилотната фаза на локалните инициативи на *Коалиция 2000* се нуждаят от осмисляне с оглед на по-успешното фокусиране на усилията на бъдещите ни партньори, както и на коалицията като цяло. Може би най-важното за осигуряване на оптимално добра стартова база за втория етап от реализацията на програмата е *по-доброто осмисляне на мисията на антикорупционните организации*. Не е логично да очакваме от обществеността да гласува кредит на доверие на организации, които сами не са наясно с параметрите на своята дейност и с реално осъществимите цели, които са поставени. В това отношение трябва да се има предвид и едно усложняващо публичния имидж на антикорупционните структури обстоятелство.

Легитимирането на неправителствените организации чрез антикорупционните проекти се натъква на допълнителни трудности, свързани, от една страна с мащабността и трудната измеримост на декларираната цел, а от друга — с преобладаващия негативен характер на тези усилия, насочени към разрушаване на едно, макар и порочно, но трайно установило се статукво в рамките на общината.

Горното е още едно свидетелство, че в бъдеще *Коалиция 2000* би трябвало да насърчи балансирането между критично/деструктивните задачи (от типа „борба срещу“) и конструктивните задачи в усилията за повече прозрачност и публичност на местната власт.

За решаването на тази задача ще допринесе и ясното обозначаване на *целия цикъл от дейности*, които ще бъдат осъществявани в рамките на локалните инициативи на *Коалиция 2000*, а именно:

- Мониторинг на корупцията;
- Превенция (чрез юридическа консултация за гражданите, които са обекти на корупционен натиск);

- Юридическа помощ за жертвите на корупцията;
- Сигнализиране и взаимодействие с компетентните органи;
- Контрол върху работата със сигналите и дейността на правоохранителните и правораздавателни органи по корупционни казуси;
- Сътрудничество с местните власти за прозрачност на публичните услуги;
- Формулиране на конкретни предложения за реформи и решения на съществуващите проблеми с корупционен потенциал и др.

Не е случаен фактът, че тези, препоръчвани от *Коалиция 2000* приоритети, са еднопосочни, а някъде и идентични с тези на обществената реформа. В този смисъл оптималното позициониране на локалните антикорупционни инициативи предполага и публично декларираната причастност на съответните неправителствени организации с философията и целите на административната реформа и укрепването на местното самоуправление в духа на съвременните стандарти и практики.

В този смисъл местните антикорупционни коалиции са обективни съюзници на реформаторските сили, които работят за създаването на модерна общинска администрация. Прозрачността и гражданският контрол в рамките на общината ще могат да бъдат гарантирани в по-голяма степен в условията на реална децентрализация, намаляване на нивата на местното самоуправление посредством доближаване на административните услуги до населението, както и процесите на рационализиране дейността на местните органи. Очевидно е, че намаляването на бюрократичния апарат, от една страна, и предоставяне на някои публични функции на неправителствени и частни бизнесорганизации, от друга, съответстват на съвременните тенденции към подобряване на публичните услуги. Подобно самоограничаване на местната власт ще доведе и до намаляване на бюрократичната корупция.

От досегашния опит в рамките на програмата „Малки проекти“ става ясна нуждата от въвеждането на следните елементи:

- Изработване на ясни критерии за назначенията в институциите на местната администрация, които да включват компютърна грамотност.
- Въвеждането на ясни и публично обявени процедурни правила за оказване на публични услуги (там, където такива няма).
- Прилагане на също така публично обявена система на санкциониране на чиновниците и отказ от досегашната практика на размиване на отговорността.
- Отказ от самоволно определяне на зони на „административната тайна“.
- По-нататъшно осъществяване на реформата на местното самоуправление в съответствие с модерните образци на муниципално управление и публични услуги и т. н.

Не на последно място стои и проблемът с развитието на гражданското общество и изграждането на адекватна гражданска култура в рамките на

общината. Това ще е един от съпътстващите резултати от успешното осъществяване на антикорупционни инициативи на локално равнище. Същевременно самият успех на усилията за прозрачност и публичност се обуславя от наличието на адекватна обществена активност и осъзнат интерес. Не е тайна, че част от проблемите с прозрачността на местната власт са свързани с липсата на инициативност и на потребност от информираност от страна на гражданите. Съществува своеобразният феномен на „пасивна прозрачност“ — т. е. информацията е открита и може да се ползва от заинтересовани граждани, но липсва интерес или поне този интерес не е активен. *Тук може да се приведе примераът с община Разград. От доклада на партньорската организация Гражданската коалиция „Граждански съвет в Разград“ става ясно, че общинската администрация използва редица форми на прозрачност в своята дейност. Така например кметът дава пресконференции за местните медии един път месечно; местният вестник „Гледица“ публикува програмата на кмета за седмицата; радио „Оберон“ представя седмичната програма на кмета и общинската администрация; на партнерния етаж на общинската администрация е изложено информационно табло за оповестяване актовете на кмета и общинския съвет; кметът публикува годишен отчет за своята дейност; изложени са пощенски кутии за граждански инициативи; създадени са обществени съвети като консултативни органи към кмета и др. Въпреки всичко това обаче партньорската ни организация оценява гражданския контрол като недостатъчен.*

Пасивността, резигнацията и изолационизмът като отрицание на гражданския контрол и обществения активизъм са резултат на обективни фактори. Декомунизацията и съпътстващото я разпадане на казионните масови организации все още не са балансирани с адекватни процеси на реструктуриране на гражданския интерес в условията на политическа демокрация. За това свидетелствуват и запазващите се негативни нагласи спрямо дейността на неправителствените организации както на национално, така и на локално равнище.

Горекананото навежда на извода, че локалните инициативи на Коалиция 2000 се вписват и в процеса на възраждане на гражданското общество и моделиране на социалната му роля. За успеха на тази дългосрочна задача е необходимо третият сектор в национален мащаб, а по-конкретно на равнище община, да спечели доверието както на местната общественост, така и на местните власти, доколкото това е възможно. В това отношение рецептата е известна: НПО трябва да убедят хората в своя личен и професионален интегритет, в дългосрочната си ангажираност с формулиране и отстояване на гражданския интерес, в устойчивостта на своите организации и ефективността на усилията си. Последното е може би най-съществено — хората сред инфлацията на словото първо при социализма, а после в условията на прехода, вярват на дела, не на думи и обещания.

БЕЛЕЖКИ

1. Налага се известно уточняване на термините. „Активистко“ означава такова лоби от представители на администрацията, за което е характерно искреното сътрудничество с антикорупционната структура и готовност за конфронтиране с висшия ешелон на администрацията за предотвратяване на корупционни практики. „Институционално лоби“ е такова лоби, включващо ръководните лица на местната власт, с което се гарантира и сътрудничеството на цялата институция. Под „обект на антикорупционната кампания“ се разбира онази прослойка от бюрокрацията, върху която местната антикорупционна коалиция упражнява своя натиск.

ПЕТКАН ИЛИЕВ, ТИХОМИР БЕЗЛОВ

МОНИТОРИНГ: „ПРОЗРАЧНОСТ НА МЕСТНАТА ВЛАСТ“

Теоретиците от т. нар. школа за позитивно управление обясняват успехите на малките европейски нации с факта, че в тези държави на 1000 жители се падат повече чиновници в държавната администрация, отколкото в другите страни, вкл. и в големите индустриално развити държави. И ако приемем за достоверен броя на държавните чиновници, обявен от министър Тагарински, то България трябва да е най-процъфтяващата държава не само в Европа, т. е. ние сме изключение от теорията на тази школа.

Това обаче което теорията и практиката доказват, е, че вярата в честността на чиновника никъде не е абсолютна. Фигурата на предприемчивия бюрократ, който превръща своята длъжност в подобие на търговско предприятие, присъства в историята практически от момента на възникването на държавата. С други думи, проблемът с корупцията не е разрешен в нито една държава по света. Но все пак държавата е тази, която стеснява или разширява възможностите за извличане на лични материални и нематериални изгоди.

Според наличните емпирични изследвания най-честият допир на средния българин с корупцията е на ниво местна власт. След разрушаването на съветския модел на централно-административно управление в страната бяха предоставени значителни права и ресурси на местните администрации. Същевременно кризата в държавната власт доведе до разпадане на регионалните и националните връзки, което превърна местните администрации в изолирани, оставени на себе си острови за оцеляване. Липсата на развито гражданско общество, независими местни медии и ефективни демократични местни структури на основните политически сили даде възможност да се осъществява хаотично разпределяне на собственост, бюджетни субсидии, поръчки. Практиката от последните 8 години показва, че министраторите на местно ниво имат изключително къс „времеви хоризонт“ и това създава предпоставки за бързо обвързване с различни групови и лични икономически интереси. В този план корупцията на местно ниво се превърна в един естествен механизъм, без който е невъзможно функционирането както на бизнеса, така и на обществените институции.

Матрицата на мониторинга „Прозрачност на местната власт“

Възникна след няколко последователни стъпки: експертни анализи и антуражни доклади за възможните рискови или „сиви“ сектори в общинската власт, допълнени с интервюта на служители в различни нива на местната администрация; формализиране на регистрираните проблеми и създаване на обща схема, под която да бъдат подвеждани различните частни случаи. Едва след това беше създадена таблична форма, обхващаща основните сектори в общинската администрация — по хоризонталата — „Здравеопазване“, „Образование“, „Социални грижи“ и т. н., а по вертикалата — размера на разпределяните средства, на фиксираните (работни заплати, осигуровки и др.) и нефиксираните или определяни от различните видове органи и нива в управлението на общината.¹

През изтеклия период матрицата за мониторинг „Прозрачност на местната власт“ се използваше експериментално от участващите в проекта неправителствени организации. Попълването става чрез анкети с експерти, експертни доклади, антуражни интервюта и други. В състава на анкетираните и интервюираните лица задължително се включват кметове, заместник-кметове, работещи в местната администрация и справки и отчети относно бюджета на самите общини. С оглед на цялостно изследване на проблемите с корупцията и местната власт, методът на анкетиране и интервюиране се прилага не само към общинските управляващи и служители, но и към потенциалните ползватели на услугите на общината.

Една от целите, които си поставяме с матрицата, е да сравним различни общини в страната по отношение на нивото на прозрачност. Тук ще се опитаме да обобщим данните, които получихме от неправителствените организации, участващи в инициативата за борба с корупцията на местно ниво. В проекта на „Коалиция 2000“ се включиха общо 13 такива организации, от които 7 се опитаха да съберат данни за 9 общини. Това са общините Враца, Бургас, Плевен, Шумен, Смолян, Разград и 3 районни кметства в Пловдив (без община Пловдив).

От направения мониторинг „Прозрачност на местната власт“ се оказва — колкото и парадоксално да изглежда, че у нас на ниво местна администрация липсват условия за корупционни действия. От експеримента с матрицата се вижда — като се започне от районните кметства в община Пловдив, където нефиксираните разходи клонят към нула, и се стигне до община Смолян, където те достигат около 4, 2% за сектор „Здравеопазване“, че ръцете на общинския чиновник са вързани от гледна точка на разпределяне на някакви финансови ресурси. Ако това е така, тогава ще трябва да насочим своето внимание към услугите, които дават общинските администратори — лицензи, придвижване на молби, регистрация като социално слаби и пр. Ве-

роятно това ще бъде вкарано като елемент на самата матрица в есенния мониторинг.

Връщайки се обаче към първоначалната идея за фиксирани и нефиксирани разходи, се натъкваме на парадокса, че една община като Плевенската е толкова прозрачна, че при нея липсват нефиксирани разходи определени от назначени служители. В друга матрица пък на мястото на нефиксираните разходи, т. е. определяни от назначени служители, стои забележката, че тези служители „не определят, а само изпълняват“. За районните кметства в Пловдив резултатът е разбираем, тъй като там основният ресурс (почти 99–100%) се спуска от голямата община, която обаче не е дала информация по матрицата. В крайна сметка се оказва, че коефициентът за прозрачност A_j (коефициент за ограничаване на риска от корупция)² клони към 1, т. е. българските общини от гледна точка на административното боравене с финансови ресурси са най-прозрачните в света.

Този резултат ни подсказва и друго нещо, а именно, че до голяма степен подадената информация от страна на общинската администрация е некоректна. Това ни навежда на мисълта, че е нужно известно презастраховане при набирането на информация, т. е. финансовите данни, подадени от общините, трябва да бъдат засичани по няколко начина: чрез общинския бюджет (1), чрез фирми, получаващи общински средства — например болници, фирми „Чистота“ и др. (2), чрез експертни оценки (3), чрез анкети сред гражданите (4).

От друга страна, попълнените матрици показват, че ще е нужна унификация, както по отношение на попълването на данните, така и по отношение на докладите, съпътстващи матриците.

Въз основа на данните от попълнените матрици се очертаха няколко основни „сиви зони“ в дейността на местната администрация. Тези „сиви зони“ представляват различните възможности за благодетелстване на местната администрация и съответно — възможности за участие в определени корупционни практики. Във всяка една „сива зона“ се извяват поне 4 нива, т. е. — градацията на корупционните възможности по размер и мащаб. На първо ниво са тези случаи (практики) в съответния сектор, които дават най-големи възможности — от една страна, като размер, а от друга — като типична дейност за сектора, т. е. най-често срещана практика.

ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ

- На първо ниво: сключване на договори за доставка на медикаменти чрез конкурс за представяне на оферти пред комисия. Възможна е подмяна на оферти.
- На второ ниво: сключване на договори за строителство с „близки“ фирми и възможност за подмяна на оферти.

- На трето ниво: заплащане на безплатни медицински услуги непосредствено на лекаря. Решенията на ТЕЛК, издаване на болнични листове и медицински бележки срещу заплащане. Възможност за кражба на медикаменти, храна, горива и строителни материали. Взимане от главни лекари на подкупи за назначаване или изпращане на специализация в чужбина на млади лекари.
- На четвърто ниво: назначаване на „свои хора“ чрез формални конкурси. Запазване на същите при съкращения.

ОБРАЗОВАНИЕ

- На първо ниво: сключване на договори за доставка на горива и ремонт на училищни сгради с конкурс на оферти. Възможност за подмяна на офертите.
- На второ ниво: сключване на договори за предоставяне под наем на помещения от училищни сгради за търговска дейност. Възможност за подмяна на офертите с цел облагодетелстване. Неспазване на наредбата за забрана на алкохол и цигари и откриване на игрални зали в близост до училищата. Възможност за корупционно поведение.
- На трето ниво: възможност за корупционно поведение на учителите при завишаване на оценката по учебни предмети и на приемни изпити.
- На четвърто ниво: освобождаване от училище на ученици срещу заплащане и назначаване на „свои хора“. Запазване на същите при съкращения.

СОЦИАЛНИ ГРИЖИ

- На първо ниво: възможност за включване на хора с недекларирани доходи в листата за социално подпомагане при осъществяването на подбор на лица, получаващи социални помощи.
- На второ ниво: възможност за подбор на „свои“ фирми при сключване на договори за доставка на храни, облекла и горива.
- На трето ниво: неравномерно разпределяне на даренията от страната и чужбина.
- На четвърто ниво: назначаване на „свои хора“. При съкращения запазване на същите.

ИНВЕСТИЦИИ

- На първо ниво: възможност за подмяна на оферти с цел облагодетелстване на „близка“ фирма при сключване на договори за проектиране и

строителство на инфраструктурни обекти. Приватизация на общинска собственост за облагодетелстване на роднини и „свои“ фирми.

- На второ ниво: осъществяване на умишлено слаб контрол върху сключените договори.
- На трето ниво: предоставяне на служебна информация от стратегическо значение за резултата от конкурсите на „свои“ фирми.
- На четвърто ниво: назначаване на „свои хора“ и запазване на същите при съкращения.

ЛИЦЕНЗИРАНЕ

- На първо ниво: издаване на лицензи за търговска дейност на обекти, които не отговарят на законовите изисквания и критерии. Предоставяне на най-атрактивни места за търговска дейност на „близки“ фирми.
- На второ ниво: изчисляване на по-малка площ от реално използваната. Фиксиране на различен режим на търговска дейност от реално съществуващата.
- На трето ниво: създаване на изкуствени пречки на търговски обекти — конкуренти на „близки“ фирми.
- На четвърто ниво: назначаване на „свои хора“ и запазване на същите при съкращения.

СТРОИТЕЛНО ПРАВО

На първо ниво: възможност за лично облагодетелстване при издаване на разрешителни. Затваряне на очите пред незаконното строителство.

- На второ ниво: съчетаване на служебната с частната практика — архитекти и строителни техници на общината.
- Злоупотреба с консумативи и техника.
- На трето ниво: осъществяване умишлено на слаб контрол върху строителното изпълнение на обектите.
 - На четвърто ниво: назначаване на „свои хора“ и запазване на същите в случай на съкращения.

Интересна е корупционната практика на местно ниво в митниците, описана от Бургаската правна общност в рамките на програмата „Малки проекти“ *Коалиция2000*.³ Такова проучване трябва да извършат и други местни партньори, за да могат да бъдат потвърдени и допълнени описаните от тази организация практики.

Различните сегменти на матрицата изискват и различни прийоми за набирането на информацията. Така например по отношение на схемите за влияние върху местната власт се изисква по-неформално събиране на информация от всички политически сили (участващи или неучастващи в местната

власт; управляващи или опозиция). Тук трудно може да се използва анкетно проучване, а по-скоро интервюирането. Както стана дума по-горе, бъдещото попълване на матрицата ще изисква и унифициране на методите.

В крайна сметка законовите правила, тълкувани от местната администрация, позволяват почти изцяло разходите да бъдат отнасяни към раздел „фиксирани“, тъй като те са предопределени от бюджета на общината, гласувани от местния парламент (общински съвет). Това размива отговорностите и свежда проблема за прозрачността до въпроса, кой все пак определя в общината отпускането на разпределения от бюджета ресурс като време и суми. С други думи, макар че този ресурс е целеви (примерно за болницата „X“) и предопределен като размер, той все пак трябва да бъде реално изпратен (примерно с платежно нареждане). А това означава, че все пак съществува конкретен чиновник, от който зависи тази операция. Така, че възможността за корупция е налице и този разход може да бъде отнесен към нефинансираните. Именно това трябва да се има предвид при бъдещото попълване на матрицата, за да не се получава парадоксът, че всички разходи са фиксирани — т. е. предопределени от бюджета на общината.

Ще се опитаме да изложим някои наблюдения по проблемите, възникващи при набирането на информация.

Като цяло може да се твърди, че никъде в страната неправителствените организации не срещнаха открито противопоставяне от страна на местните власти. Същевременно обаче имаше две основни схеми, прилагани от местните администрации и затрудняващи достъпа до информация:

- Демонстрира се готовност за сътрудничество, но след това информация не се предоставя. Този подход има различни варианти — счетоводители и финансисти „забравят“ за разпореждането на кмета или се започва отлагане на въпроса и търсене на точния служител за въпросните данни. (Типичен случай — справка за арендуването на плажове.)
- Информация се предоставя, но в максимално общ вид, които не дава възможност да се извърши някаква аналитична работа.

Трябва да се каже, че неправителствените организации намериха свои решения при събирането на нужната информация. За съжаление краткият времеви период, за който трябваше да бъде подготвена информацията, не даде възможност да се постигне необходимата пълнота от данни, които да ни позволят да сравним 9-те общини.

Необходимо е да се каже също, че самият „инструмент“ за систематизиране и формализиране на информацията, така наречената „матрица на прозрачността“, не беше достатъчно универсален и прецизен. Така например в средните и малките общини, за разлика от големите, се оказа, че типичните „сиви зони“ като търгове за доставка на хранителни продукти, горива и консумативи, почти отсъстват. А това е поради факта, че възможности-те за допълнителни печалби при доставки за болници, училища, социални

заведения почти не съществуват. Пример за това са градове като Разград и Смолян.

Отчитайки резултатите от този първи етап, трябва да посочим, че в процеса на работа се очертаха няколко интересни направления, които до голяма степен са дискуссионни.

- Неяснота при разпределянето на отговорностите на местната и централната власт. Типичните, най-често цитирани случаи са строителните разрешителни, възможността няколко чиновници на средно общинско и средно национално ниво да забавят или ускорят, да спрат или позволят дадено строителство. Назначението на директори на болници, директори на училища, социални служби, ръководители на полицейски служби създава една особена ситуация, при която отговорностите за разпределянето на ресурсите като че ли се размиват.
- При анализа на различни случаи, които могат да се определят като „практики на корупция“ стана ясно, че особено в малките общини най-често назначаването на хора се превръща в основен корупционен ресурс. Възниква въпросът как е възможно тази „сива зона“ да се измери и оцени.
- Един от най-големите проблеми на ниво местна власт е границата между „приятелската“ и „купената услуга“. Този проблем се усложнява още повече като се има предвид, че територията на „непаричния подкуп“ се разширява в малката община от „посредници“, от трети лица — били те приятели, роднини или съпартийци. Изключителната толерантност към подобни форми на корупция изключително усложнява антикорупционните усилия.
- Проблемът имитация на контрол. Типичен пример в това отношение са общинските комисии. Ако се погледне формално, малко са общините, където тези комисии да не са се приспособили към новите форми. Според коментарите на неправителствените организации обаче общинските комисии са типична форма за имитиране на контрол. Достатъчно е да се погледнат протоколите от техните заседания, за да се разбере проблемът с имитацията. Типичният случай е едно лице, обикновено председател на комисията, да „движи комисията“. Подобна е ситуацията в различни общини в страната, където понякога биват включвани дори обществени организации, които имитират граждански контрол. В този план вероятно едно от най-сериозните предизвикателства е как да се различи имитираната прозрачност от истинската прозрачност.
- Проблемът за съотношението между формалното и реалното управление също заслужава специална дискусия. Типичният случай, с който се сблъскахме, бе гласуване и фиксиране на всички или почти всички разходи по сектори (здравеопазване, образование, социални грижи и пр.), но окончателното изразходване се определя от кмета или някой от него-

вите заместници. След това „малкият скандал“ в местния парламент има твърде малко значение.

Основен проблем при набиране на информацията за финансите на общините (бюджет, приходи, разходи) е връзката „ресорен кмет — финансисти“. В редица случаи писменото разрешение на кмета не е достатъчно основание за съответния служител да предостави изисканата информация, въпреки публичността на тези данни. Подобна е ситуацията за почти всяка „по-чувствителна информация“ като данни за търгове, предоставяне на разрешения за строителство и др.

- Конкретен проблем възникна в Пловдив, където пловдивската община не подаде цялостна информация, за разлика от районите кметове, които като цяло се оказаха по-отзивчиви. Трябва да се каже обаче че преобладаващата част от разходите на бюджетите на районните кметства (в някои случаи 100%) се отнасят към „фиксираните разходи“, докато „нефиксираните разходи“ се съсредоточават в една общинска мегафирма „Пловдивинвест“, която е на подчинение на централното кметство. Така районните кметства, въпреки законовите основания, нямат възможност да разпределят и разходват голяма част от публичния ресурс.

Поради големия относителен дял на фиксираните разходи, „голямата корупция“ (разпределение на бюджетен ресурс) от назначени служители в районната администрация е финансово ограничена. Там се проявява така наречената „малка корупция“, която е свързана с извършването на определени административни услуги (приемането на молби, разрешения, лицензи и др.).

Всички тези проблеми ще трябва да бъдат изчистени при следващото набиране на информация за матрицата. На основата на досегашния опит вероятно ще бъде разширен и кръгът на използваните методи, вкл. използването на практиката на експертния анализ.

Откриват се добри перспективи и благодарение на очерталите се инициативи от страна на регионалните неправителствени организации, които предлагат възможност за развитие, например чрез създаване на обективни индекси за състоянието на различни общини. Опитът в Шумен (Център за изследване на политическите процеси) да се анализират подадените жалби от граждани и заведените срещу общината административни дела, представлява един много интересен подход. Интерес представляват и опитите да се провеждат периодични социологически сондажи сред гражданите, имащи контакти с местната администрация (Пловдив и Смолян), както и мониторингът на местните печатни масмедии за отразяването на темата корупция (Разград).

Добра възможност за развитие на „матрицата на прозрачността“ са създадените обществени комитети за борба с корупцията (Шумен, Пловдив,

Смолян). Подобен тип организации могат действително да се занимават с реалните зони за корупция и да се опитат да осъществяват не спонтанен, а систематичен контрол.

БЕЛЕЖКИ

1. Матрицата „Прозрачност на местната власт“
2. Предлаганата от нас схематична формула за оценка, основаваща се на едно съпоставяне на фиксирани и нефиксирани разходи, нарекохме условно „коефициент на риск от корупционни действия“. Целта на екипа е да развие по-нататък предложената схема, като след натрупване на достатъчно съпоставима информация да се изработят по-прецизни формули за сравнение.
3. Митници — корупционни практики.
 - Невярно документиране на реално обмитената стока. Посочване на позиции по тарифата с по-малък процент мито.
 - Пропускане на товари, без изобщо да се съставят митнически документи.
 - Използване на схеми за заобикаляне на ограничителни режими — например при забрана на износ на разплодни животни се правят смесени партии с общ сертификат за по-ниското качество.
 - При работа с редовни клиенти/бизнесмени се оформят екипи, с които има предварителна договореност за пренасяне на стоката.

РАЗДЕЛ ВТОРИ

**МЕСТЕН МОНИТОРИНГ И
АНТИКОРУПЦИОННИ СТРУКТУРИ**

А. Местен Мониторинг

СВЕТЛОЗАР КОСТОВ, ПЛАМЕН БАКАЛОВ

БУРГАСКИ ЮРИСТИ ЗА КОРУПЦИЯТА: АНКЕТНО ПРОУЧВАНЕ НА ЧЕРНОМОРСКАТА ПРАВНА ОБЩНОСТ

Проучването е осъществено по проект и от екип на Черноморската правна общност. Обект на изследване е един от утвърдените професионални елити. Анкетирани са 90 юристи от почти всички юридически професии — съдии, адвокати, прокурори, юрисконсулти, научни работници и студенти по право. Всяка професионална общност предполага своя специфика, която трябва да се отчита както при подготовката и провеждането на проучването ѝ, така и при обработката на получените данни. В случая се касае до наличие на по-висока обща образованост, притежаване на специални знания за корупцията (като явление, санкционирано от правото), увеличени възможности за контакти с това явление. Друга една интересна особеност се очерта едва при анализа на събраните данни и това е сериозният скептицизъм сред юристите относно ефективността на борбата срещу корупцията.

Периодът на провеждане на изследването беше втората половина на месец май 1999 г., а териториалният му обхват — град Бургас.

Основни цели — изучаване на разбирането на юристите за корупция, житейските сфери, където се среща тя, факторите, които я предизвикват.

Задача на изследването — да ни насочи към онези сфери в обществото, в които е най-разпространена корупцията, за да могат неправителствените организации да насочат своите усилия към тях — усилия както за изучаване, така и за противодействие.

Процесуално-методически характеристики — проучването е напълно анонимно, при случаен подбор на респондентите, без оглед на вида правна професия, стаж, специализация, авторитет в гилдията и други социално-демографски особености. Почти всички поставени въпроси са полуоткрити или открити и дават възможност на анкетирания да прояви творчество чрез написване или дописване (в различна степен) на предпочитания отговор.

В съдържателен план първият от въпросите беше насочен към установяване на разбирането на юристите относно що е това корупция. На анкетираните бяха предложени пет определения, с възможност за посочване на повече от един отговор. По-голямата част от тях са очертали корупцията като „подкупничество“ (68 отговора или 75, 5%) и „продажничество“ (45 от-

говора или 50 на сто) (Таблица 1). Тези разбирания за корупция са логични — става дума за двата подхода и двете страни в корупционната сделка. Такова понятие за корупция е и най-близко до легалната дефиниция на това явление в чл. 301 НК (престъплението ПОДКУП). Почти еднакви по брой са и отговорите „деморализация“ (28), „поквара“ (26) и „разложение“ (17), които са различни аспекти на моралната страна на въпроса.

Таблица 1. Корупцията е :

Подкупничество	75, 5%
Продажничество	50, 0%
Деморализация	28, 0%
Поквара	26, 0%
Разложение	17, 0%
Неотговорил	6, 7%

Като се има предвид, че не е рядка комбинацията от отговори от първата и втората посочени групи, можем да обобщим, че освен че имат необходимото интелектуално познание за корупцията, юристите ясно изразяват и своето трайно негативно отношение към това явление. В подкрепа на този извод идва и фактът, че само шестима от респондентите (6, 7%) се затрудняват да оформят свое определение за корупцията и не са приели нито един от предложените им варианти.

Същият е броят (6) и на тази част от анкетираните, която, отговаряйки на втория въпрос: „Срещате ли корупция около себе си?“, сочи, че не се е сблъсквала никога с подобно явление. Според останалите, над 93% от участниците, присъствието на корупцията в нашата действителност е несъмнено и тя най-често се среща в здравеопазването и митниците (по 73 отговора или 81 на сто), следват държавната администрация (60 отговора, или 67%), съдебната система (59 отговора или, 66%), общинската администрация (56 отговора, или 62%), приватизацията (48 отговора, или 53%), образованието (41 отговора, или 46%), поземлената реформа (40 отговора, или 44%), строителството (36 отговора, или 40%) (Таблица 2). Освен тези девет предложени отговора, анкетираните са посочили допълнително още четири житейски сфери с повишено присъствие на корупция — политиката, търговията, системата на МВР и адвокатурата. Сборът от процентите при този, както и при останалите въпроси, надхвърля сто, тъй като на респондентите бе дадена възможността да отбелязват повече от един отговор. Очевидно е, че юристите смятат българското общество за сериозно заразено от това явление.

Таблица 2. Корупцията се среща най-често в:

Митници	81%
Здравеопазване	81%
Държавна администрация	67%
Съдебна система	66%
Общинска администрация	62%
Приватизация	53%
Образование	46%
Поземлена реформа	44%
Строителство	40%

Особено интересни се оказаха отговорите на въпрос № 3 относно причините за корупцията. И тук участниците разполагаха със свободата да посочат повече от един от предложените им отговори, както и да допълнят нови такива. Най-много от юристите (68, или над 73%) смятат за основен фактор, порождащ корупция, *ниския жизнен стандарт* на населението в България (Таблица 3). Един от анкетирания е добавил в този смисъл и лошото икономическо състояние на страната, както и зависимостта и от външни субсидии. На следващо място по значимост идва лошата практика по прилагането на законите, изразена в отговорите *ненаказване на нарушителите* (61) и *слаб контрол по спазване на законите* (56) — съответно 68 и 62%. Друг важен фактор е *непрозрачност в дейността на местни и държавни органи* (42 или 47%). Един от участниците е посочил и друг аспект на същия отговор — *мудност на администрацията*. Юристите са оценили еднакво (по 33 отговора) *липсата на координация между контролните органи* и *неуспешното законодателство*. Най-малко значение се отдава от анкетирания на *информационната необезпеченост на законодателния процес* (9 отговора, или 10%). От свободно посочените корупционни фактори най-интересни са: „вкорененото разбиране, че трябва да си платиш за решаването на проблема си“, „отсъствието на традиции в изграждане на пазарно общество“, „липса на утвърдена ценностна система в обществото ни“.

Таблица 3. Причини за корупция:

Нисък жизнен стандарт	73%
Липса на наказание за нарушителите	68%
Слаб контрол по спазване на законите	62%
Непрозрачност в дейността на местни и държавни органи	47%
Липса на координация между контролните органи	37%
Неуспешно законодателство	37%
Информационната необезпеченост за законодателния процес	10%

Тези данни сочат, че юристите не смятат човешкия фактор за най-виновен в една ситуация на подкупничество, след като поставят на челно място в класацията на причините за корупция ниския жизнен стандарт и липсата или лошото прилагане на законите. Буди тревога тенденцията корумпирането на един чиновник да се обяснява повече с външни за него обстоятелства, тъй като това по своеобразен начин го оправдава и снема от него персоналната отговорност при вземане на осъзнато решение да престъпи ако не законовите, то моралните норми на обществото.

Може би и затова анкетиранияте проявяват значителен скептицизъм по въпроса за ефикасността на широка обществена дискусия по проблема корупция и създаването на нетърпимост към нея. 36 или 40% от участниците не вярват, че говоренето срещу това явление ще промени нещо в обществото. Очакванията на юристите са повече за стъпки от друг, по-конкретен характер (икономически, политически, законодателни и т.н.). Немалко от тях възприемат иницирането на мащабен обществен дебат само като „основа“ и „начало“ на по-резултатни действия.

Анализът на отговорите относно факторите, пораждащи корупция, позволява по аналогия да се изведат и някои основни насоки за противодействие срещу нея. Съгласно мнението на респондентите необходимите мерки следва да се степенуват в следния ред на значимост: на първо място, повишаване на стандарта на живот на хората; на второ, санкциониране на всяко извършено нарушение; на трето, строг контрол по спазване на законите; следват — прозрачност в дейността и оптимизиране работата на администрацията; подобряване на законодателството и други.

На последно място в анкетата юристите бяха помолени да опишат накратко ситуация на корупция, в която са попадали. Тук силно впечатление прави фактът, че 63-ма души или 70 на сто от тях въобще са избегнали да отговорят на този въпрос. Други 10 или 11 на сто са дали доста общи формулировки или отговори, вариращи от — „Всеки ден има такива ситуации“ и „Нищо не може да се уреди без връзки, познати и пари“, до — „За щастие лично не съм попадал в подобно положение“. И едва 17 човека, или 19 на сто от анкетиранияте, са посочили конкретни казуси.

Някои от възможните обяснения за резервираността на участниците в проучването се съдържат в следните отговори: „Не желая да посочвам ситуация, в която съм попадал. Липсата на подпис все още не е анонимност, след като анкетата се попълва със собствен почерк, а даването на подкуп е също престъпление“. Или — „Аз съм държавен орган и ако пиша, че не са ми предлагали подобни алтернативи — ще излъжа. Това е въпрос на преценка и личен морал за всеки човек. Самото общество не е достатъчно зряло и развито и приема така наречената „корупция“ за нещо нормално. Кой от нас не ходи в държавно здравно заведение без поне кутия шоколадови бонбони?“

Като абсолютен брой и области на проявление описаните конкретни казуси до голяма степен повтарят горепосочените данни. Най-много от примерите са в сферата на здравеопазването — 7. Следват полицията и образованието — по 4; в общинската администрация — 2, и 1 — в съдебната система.

Може би най-показателен и емоционално въздействащ е следният отговор: „Аз съм на 34 години. Независимо от факта, че съм била бременна два пъти, и в двата случая не ми беше оказана нужната медицинска помощ в родилно отделение (тъй като не си платих) и сега нямам деца, и няма да имам, благодарение на липсата ми на средства, за да подплатя парично корумпираните медицински служители.“

Така описаните данни от проучването сред 90-те юристи позволяват да се направят следните обобщени изводи и препоръки:

- Корупцията е изключително широко разпространено в българското общество явление. Социалните условия на преход в икономическите, политическите и моралните ценности стимулират развитието на корупционни форми и случаи.
- Най-мъчителна за обикновения човек е т. нар. масова (ежедневна) корупция — тази, за която се сблъсква в административните служби, в митниците, в болниците, в полицията, в училищата.
- Поради спецификата на работата си юристите често влизат в досег с корупция. Те я познават добре, но само относително неголяма част от тях стават нейни донори или посредници. Същевременно налице са сериозни съмнения относно ефективността на досегашната борба срещу корупцията.
- Във връзка с това би било любопитно да се установи коя от правните професии изгражда по-устойчив скептицизъм у практикуващите я юристи в сравнение с останалите. При бъдещи подобни изследвания например би могло да се поиска от респондента да посочи своята правна професия, при изрично запазване на неговата анонимност.
- Неправителствените организации трябва да концентрират повече усилия в работата си сред юристите. Да се стремят максимално да използват познанията и потенциала им в борбата с корупцията, като ги привличат за свои членове или участвайки на партньорски начала в мрежи с техни организации. Опосредено това ще умножи ефекта на противодействие срещу корупцията, имайки предвид значителното обществено присъствие на юридическите професии.
- Изключително остра е потребността от разширяване и усъвършенстване на законовата база на борбата с корупцията. Необходимо е много точно и детайлно дефиниране на термините, описващи различните форми и проявления на това явление, тъй като ясното осъзнаване от личността — кое деяние е акт на корупция и какви са правните последици от

него, има голям превантивен ефект в индивидуално психологически, а от там и в социален план. И отново юристите в структурите на гражданското общество би следвало да бъдат инициатор и двигател на промените и подобренията в тази насока.

- Специално внимание трябва да се обърне на разработването, с участие на неправителствените организации, на практически стратегии и програми за противодействие на корупцията, като по-пълноценно се използват възможностите на специалисти от различни области, имащи отношение към проблема, и по-активно се адаптира към нашите условия натрупания богат чуждестранен опит.
- В заключение, различните граждански прояви против корупцията могат да разчитат на успех, само ако се явяват естествено допълнение на други мащабни действия, които да ограничат преди всичко икономическото поле за изява на корупцията.

КОРУПЦИЯ И ОБЩИНСКА ВЛАСТ В ГРАД ВРАЦА: ДВЕ ГЛЕДНИ ТОЧКИ

1. Vox populi: оценка за нивото на корупция според проведено изследване във Враца от екип на Фондацията за развитие на частното предприемачество

В рамките на процеса *Коалиция 2000* Фондацията за развитие на частното предприемачество проведе през май 1999 г. анкетно проучване сред населението на този град. То обхваща две групи: представители на малкия и среден бизнес и граждани. Привеждаме най-важните резултати от него.

Петдесет процента от анкетираните декларираат, че спрямо тях е правен опит да бъдат принудени да дадат подкуп. За половината от тях това е станало преди по-малко от 3 месеца. Спрямо една трета от отговорилите такива опити изобщо не са били правени, останалите не дават отговор.

По-голямата част от анкетираните (45%) считат, че само част от държавните служители са корумпирани. 35% са на мнение, че „почти всички служители са въввлечени в корупцията“ или че „повечето служители са въввлечени в нея“.

Като най-корумпирани се сочат представителите на ДУ“Митници“ (85%), на данъчната администрация (60%), съдиите и лекарите — по 40%, народните представители (35%) и полицайте (30%). Следват органите на изпълнителната власт на централно (регионално ниво) министри, областни управители и заместниците им) и на местно ниво (кметове, заместниците им и др.) — посочени от 25% от анкетираните. Прави впечатление, че прокурорите (20%) и следователите (15%) имат далеч по-нисък рейтинг на корумпираност в сравнение със съдиите. Това може да се обясни отчасти и с положението на съдията, който постановява окончателното решение (присъда) и по този начин засяга повече интереси. Не на последно място тук роля играят и обществени нагласи, формирани от средствата за масова информация — например съдът, лекарите и митниците са особено често предмет на негативно отразяване.

Гражданите на Враца се възмущават преди всичко от онези прояви на корупция, които пряко рефлектират върху ежедневието им дейност — получаване на документ, провеждане на лечение, разрешаване на спор и т.н. Затова те са по-критични към проявите на корупция от страна на по-дребни държавни служители, които пречат на индивидуалните им инициативи и ги задушават. Корупцията в сферата на големия бизнес (продукт на децентрализацията и либерализирането на пазара) не ги вълнува толкова. Интересно е да се отбележи, че въпреки факта, че нито един от анкетираните не е отбелязал като вярно твърдението за „прозрачност на процедурите“ при дейността на администрацията, едва 10% считат, че отсъствието на прозрачност

при приватизация, търгове, възлагане на обществени поръчки е сериозно затруднение.

Фактори, които провокират и благоприятстват разпространението на корупцията

Външни фактори	% посочили		Субективни фактори	% посочили	
	фирми	граждани		фирми	граждани
1. Ниски заплати на служителите в общественя сектор	88	55			
			2. Стремеж към лично забогатяване на тези, които са на власт	35	50
			3. Преплитане на служебните задължения на служителите с личните им интереси	40	40
4. Несъвършено законодателство	40	35			
5. Липса на строг административен контрол	40	35			
6. Неефективност на съдебната система	22	30			
7. Моралната криза в периода на преход	10	30			
8. Наследени от миналото проблеми	6	20			

ИЗВОДИ:

1. И гражданите, и представителите на местния бизнес считат, че корупцията е сред най-големите проблеми, които пречат за икономическото развитие и затрудняват хората в тяхното ежедневие.

2. Изпълнителната, законодателната и съдебната власт досега не са в състояние да се справят успешно с корупцията. Една от причините е и съществуващата корупция в самите тях. Тя е породена от редица причини — ниско заплащане на труда, работа в нестабилна работна среда: честа смя-

на на закони и наредби, постоянна нестабилност на ръководните кадри и т.н.

3. Незадоволителен е институционалният капацитет за борба с корупцията, включително възможностите за решителни антикорупционни действия от страна на съдиите, прокурорите, следователите и полицията.

4. Важна предпоставка за борба с корупцията, от страна на централната власт е приемането на мерки за:

- създаване на необходим набор от закони и процедури за борба с корупцията;
- жизнена данъчна система;
- закони и наредби регулиращи пазара, банките и търговските сделки.

5. Ефективна дейност против корупцията не би могла да се постигне, ако приетите нормативни актове не се приведат в изпълнение, не се приложат успешно в живота.

6. Липсва обществена нетърпимост към корупцията — „хората спазват закона, само когато им е удобно“.

7. Изработването на областни и общински програми за борба с корупцията биха били важен елемент в успешните дейности срещу корупцията.

Мнението на експерта:

корупцията в общинската администрация във Враца (1)

Качеството на административното обслужване и на работата на общинска администрация и на общинско ръководство не се оценява добре от гражданите. Това се дължи главно на отсъствието на прозрачност в голяма част от дейностите и процедурите на общината, както и от липсата на достъпен професионализъм от страна на някои общински служители.

От друга страна действат субективни фактори в посока развиване на силно разклонена и задълбочаваща се корупция, като стремеж към лично забогатяване на всяка цена и по най-бързия начин на тези, които са на власт. Не са редки и случаите на тясно преплитане на служебните задължения с лични интереси.

Най-големи скандали, породени от корупция в общинската администрация, са свързани с усвояване на бюджетните средства, разпределени по различните дейности:

1) Не може да се отмине факта, че всички договори с контрагенти се подписват само от кмета. Но преди да стигне до него съответният договор минава на съгласуване по различните направления, в зависимост от това какъв е неговият предмет. Тази система би трябвало да ограничава произвола на отделния служител в администрацията. Но за съжаление, тя от една страна представлява машина за вземане на подкупи на различни нива, а от друга страна води до такова колективно подвеждане на кмета, че в последствие

е трудно да се докаже кой е виновен, и кой точно е подписал документа против интересите на общината.

Особено драстично е положението с отдаването на временни търговски обекти, паркинги и площи под наем. Тук, поради широката маса от малки и микро фирми, които искат да започнат търговска дейност по този начин, залогът е толкова висок, че парите, които се заплащат като наем на общината, представляват символична част от парите, дадени, за да се получи необходимото петно, барака или временен търговски обект. Резултатът от този мащабен процес за града е грозното и нетърговско присъствие на всевъзможни улични сергии и т.н. временни обекти в цялата централна част. И всичко това зад благовидното прикритие на оказване съдействие на малкия и среден бизнес.

2) Корупционни практики се развиват и в рамките на инвестиционните програми и инфраструктурата на общината. Те включват ново строителство, капитални ремонти, пътища, осветление, сметосъбиране и изграждане на сметища. Разпределение на сумите в отделните обекти се приема при изработване и приемане на общинския бюджет. Контролът за изразходване на тези средства се изпълнява от направление „Инвестиционна Политика“. С работещите в това звено на Общинската Администрация са свързани едни от най-драстичните случаи на корупция. Всички те работят със собствен кръг от фирми, на които се възлагат общинските поръчки и на практика се източват пари. Това възлагане и подбор на тези фирми понякога става и при „строгото“ съблюдаване на изискванията за възлагане чрез търг.

3) Не малки възможности за корупция предоставя и т.нар. „Строително право“. Тук „помага“ и законовата среда, внасяща чести промени в регламентирането на този вид дейност. Строителството се контролира от три звена: местна администрация, специална комисия в системата на Общинската Администрация, която следи и одобрява изпълнението на градоустройствения план и държавна инспекция по строителен надзор, която следи за незаконно строителство. В тази така създадена законова рамка силно се облагодетелстват служителите в ниските нива. Интерес за архитекти и строителни инженери от общинската администрация представлява „съчетаването“ на обществената работа с частната практика. Така гражданите, които искат от тях съгласуването на даден документ „доброволно“ стават възложители на проекта на общинските чиновници. Това възлагане съвпада отлично с добрата техника и неспиращи консумативи в общината за подsigуряване на нововъзложения „Часпром“ в работно, а и в извънработно време.

4) Не може да бъде отмината и все по-развихрящата се корупция в болничните заведения и най-вече в общинската болница.

След всички посочени дотук наблюдения върху корупционната обстановка в град Враца, може да се направи заключение, че до голяма степен са увредени междуличностните отношения, деградира е моралната система

на нашия съгражданин, тъй като проявите на корупция са деяния, в които вземат участие и двете страни — тези, които искат, и тези, които се съгласяват да дават подкуп.

Затова важна предпоставка за борбата с корупцията е предприемането на действия за:

- създаване на законова рамка, която точно да определя и регулира пазарните отношения и търговските сделки;
- създаване на закони за борба срещу корупцията;
- изработване на собствена общинска програма за борба с корупцията;
- засилване на гражданската нетърпимост.

БЕЛЕЖКИ

1. Става дума за т.нар. „антуражно интервю“ — т.е. интервю с квалифициран експерт, чиято анонимност е предварително договорена.

ЕЛЕНА ИВАНОВА

АНАЛИЗ НА ДАННИТЕ ОТ ТЕЛЕФОННО ИНТЕРВЮ В РАМКИТЕ НА ПРОЕКТ

„ГРАЖДАНИ — КОРУПЦИЯ — МЕСТНА АДМИНИСТРАЦИЯ“

1. Методология

Обект на изследване: 171 пълнолетни граждани на Плевен.

Метод на изследване: Телефонно интервю.

Подбор на респондентите: Прост случаен подбор на база домашни телефонни абонати.

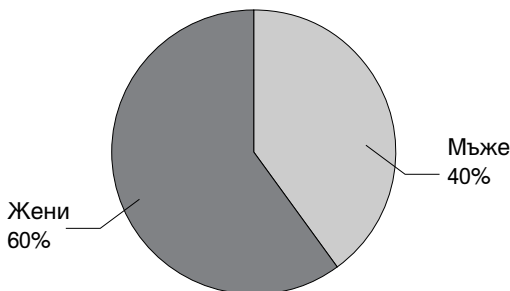
Стартово число: 16, стъпка — 133.

Представителност: Поради ограничения обем на извадката, данните нямат представителен характер за изследваната съвкупност. В този смисъл изследването е сондажно. Целта му се свежда до анализиране на някои тенденции в общественото мнение с оглед конкретните задачи на проекта.

Описание на изследваната съвкупност: общо 171 пълнолетни жители на гр. Плевен, разпределени както следва:

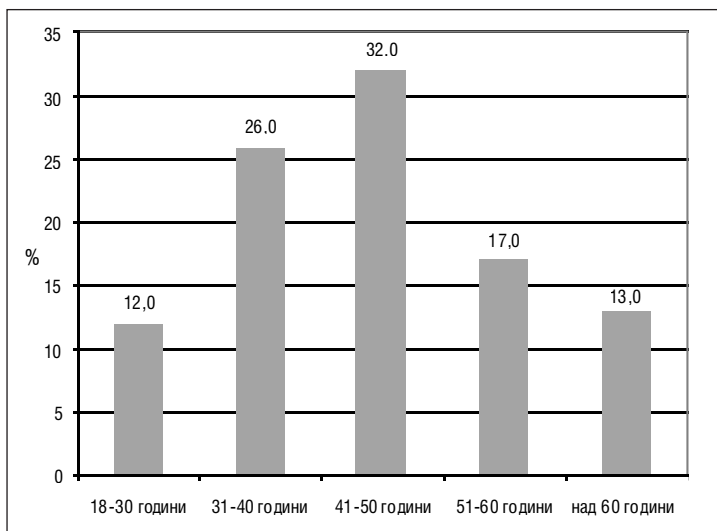
1. По пол: мъже — 40%, жени — 60%. (Виж *Графика 1*)

Графика. Разпределение по пол.



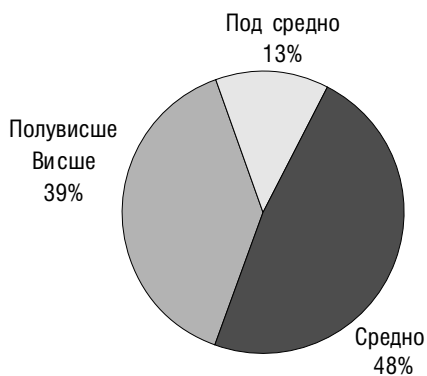
2. По възраст: 18-30 години — 12%, 31-40 години — 26%, 41-50 години — 32%, 51-60 години — 17%, над 60 години — 13%. (Виж *Графика 2*).

Графика. Разпределение по възраст.



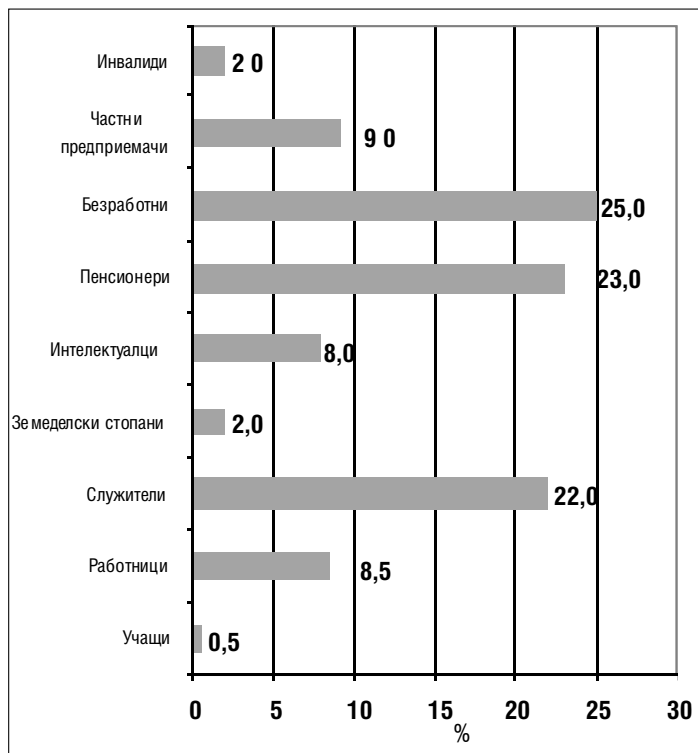
3. По образование: под средно — 13%, средно — 48%, полувисше и висше — 39%. (Виж Графика 3)

Графика. Разпределение по образование.



4. Социална принадлежност

Графика. Разпределение по социална принадлежност.

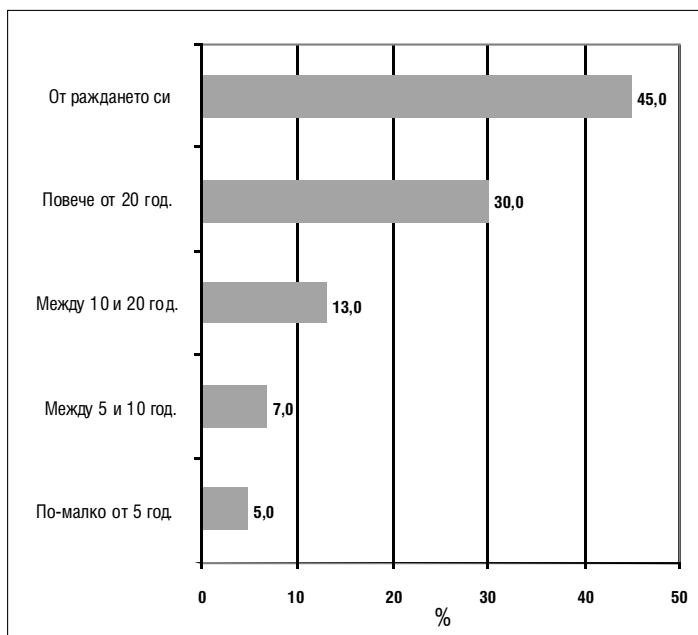


Учаци — 0,5%, работници — 8,5%, служители — 22%, земеделски стопани — 2%, интелектуалци — 8%, пенсионери — 23%, безработни — 25%, частни предприемачи — 9%, инвалиди — 2%. (Виж Графика 4)

5. Продължителност на живеене в град Плевен

От раждането си — 45%, повече от 20 години — 30%, между 10 и 20 години — 13%, между 5 и 10 години — 7%, по-малко от 5 години — 5%. (Виж Графика 5)

Графика. Разпределение по продължителност на живеене в Плевен.

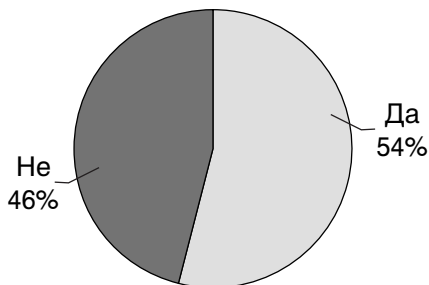


Забележка: Характеристиките на изследваната съвкупност не снемат тези на генералната, ето защо е необходимо още веднъж да се подчертае, че цитираните данни очертават само известни тенденции.

2. Общественото мнение за качеството на административното обслужване

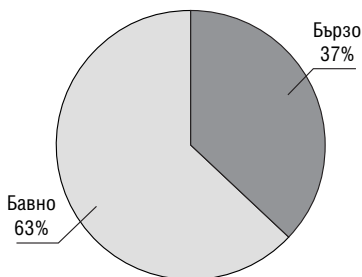
По данни от проведеното проучване: 54 на сто от изследваните лица са **ползвали** услугите на местната администрация, а 46 на сто — **не са ползвали** такива услуги. (Виж Графика 6)

Графика. Ползвали ли сте услугите на местната администрация?

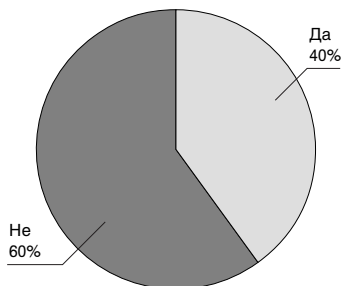


Сред полвалите преобладават недоволните. Това в най-голяма степен се отнася за бързина на обслужването: обслужени бързо — 37%, обслужени бавно — 63% (Графика 7) и получена компетентна информация: да — 40%, не — 60% (Графика 8).

Графика. Обслужване от местната администрация.



Графика. Получихте ли компетентна информация?



Гражданите са доволни от любезното отношение на служителите 59% от случаите и не са доволни — в 41%.

По данни от изследването 22 на сто от гражданите, ползвали услугите на общинската администрация, твърдят че се е наложило да заплатят за услугата. В случая става дума за

неяснота от тяхна страна каква е разликата между цена на услугата и разходите за такси, марки, оценки и т.н. В този смисъл малко хора знаят, че административните услуги са безплатни.

Най-голям % от гражданите са ползвали услугите на управление „Териториално селищно устройство и строителство“—22% и „Общинска собственост“—15%, следвани от „Здравеопазване и социални дейности“ — 12% и „Икономическо развитие, търговия и услуги“ — 11%

Като цяло преобладават негативните оценки за качеството на услугите с изключение на: „Образование“ — доволни — 61%, недоволни — 39% и „Административно-организационно обслужване“ — доволни — 58%, недоволни—42%. (Таблица 1)

Таблица. От качеството на услугите Вие сте:

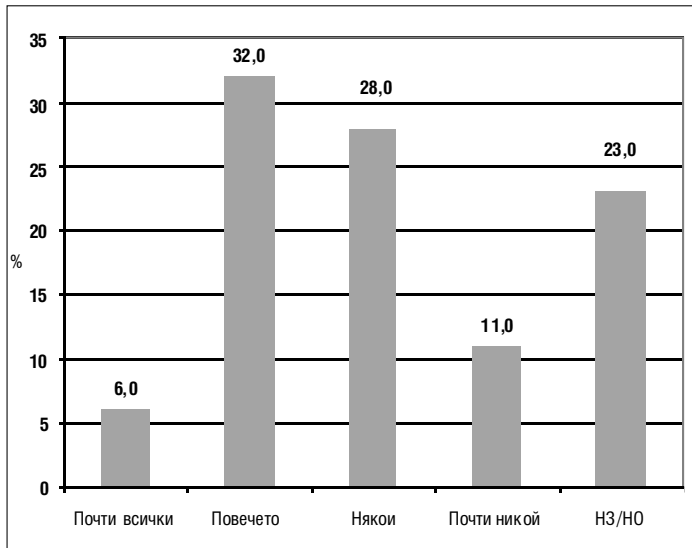
Управления	Доволни	Недоволни
Образование	61%	39%
Административно-организационно обслужване	58%	42%
Общинска собственост	17%	83%
Икономическо развитие, търговия и услуги	22%	78%
Култура	27%	73%
Териториално и селищно устройство и строителство	30%	70%

В най-голяма степен гражданите са недоволни от услугите в управление „Общинска собственост — 83%, следвано от управление „Икономическо развитие, търговия и услуги“ — 78% и управление „Култура“ — 73%, и управление „Териториално и селищно устройство и строителство“ — 70%

3. Корупцията в местната администрация през погледа на общественото мнение. Оценка на гражданите доколко корупцията е разпространено явление сред служителите и местната администрация.

Само една десета от интервюираните лица допускат, че почти няма корумпирани служители в местната администрация. Останалите считат, че повече или по-малко от тях са корумпирани. Почти всички са — 6%, повечето са — 32%, някои са — 28%, почти няма — 11%, не отговорили/не знаят — 23%.

Графика. В местната администрация корумпирани служители са:

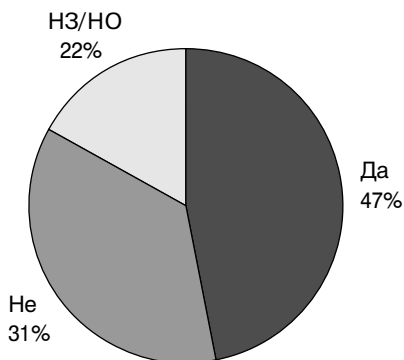


Без съмнение налице е установено обществено мнение, че корупция съществува сред местната администрация в доста широки размери. Нещо повече съществува убеждение, че **това е единствения начин да се получи бърза и качествена услуга.**

От 31 на сто от гражданите, които твърдят, че няма да предложат пари за такава услуга, 24% просто нямат възможност да платят и едва 7% са убедени, че служителите няма да приемат подкуп.

Биха предложили пари — 47%, не биха предложили — 31%, не знаят/не могат да преценят — 22%. (Графика 10)

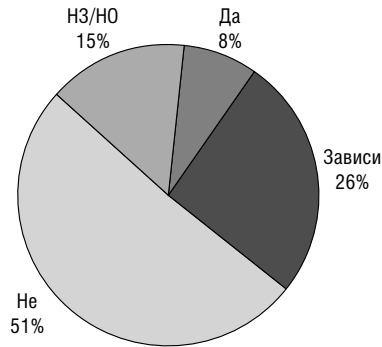
Графика. Бихте ли предложили пари:



Корупцията не само се регистрира от общественото мнение. Тя е на път да се превърне в обществено-допустимо, обичайно явление. При една значима част от гражданите е налице потенциална готовност за корупционни действия.

Корупцията все още не е загубила негативния си нравствено-етичен отенък в съзнанието на гражданите, макар да се приема като „необходимо зло“. Проективната техника показва, че изследваните лица, поставени на мястото на общинските служители допускат, че: ще приемат подкуп — 7%, зависи от обстоятелствата — 23%, ще откажат — 46%, не знаят/не отговорили — 24%. (Графика 11)

Графика. Бихте ли приели подкуп?



4. Препоръки

1. За да се повиши качеството на административните услуги е необходимо да започне да функционира информационно–консултативен център, който да ориентира гражданите за мястото, времето и вида на услугите, както и да предлага компетентна юридическа помощ по механизмите и реда за решаване на проблема.
2. Необходимо е да се предостави публична информация за специфичните дейности на общинската администрация, пригодена за практическите нужди на гражданите.
3. Необходимо е да се обучат служителите от най-натоварените места в специфични техники за общуване с граждани и решаване на спорове.
4. Необходимо е с помощта на НСО да се предостави безплатна консултативна юридическа помощ на гражданите, които имат затруднения да се ориентират за решаване на административните си проблеми.
5. Необходимо е да се оптимизира цялостната организация на административното обслужване.
6. Основна мярка срещу разпространяването на корупцията е повишаване информираността и и правната подготовка на гражданите с помощта на НСО и медиите.
7. От нормативна гледна точка е необходимо да се ограничат до минимум разрешителните режими в дейността на местната администрация. Ограничаване на пълномощията на служителите да решават субективно може да се постигне чрез гарантиране на повече публичност и прозрачност за механизмите на вземане на решения.

Б. Антикоруptionни структури

БОРИСЛАВ ЦЕКОВ

ГРУПИТЕ ЗА ПОСРЕДНИЧЕСТВО: МЕХАНИЗЪМ ЗА ОГРАНИЧАВАНЕ НА КОРУПЦИОННИЯ НАТИСК В РАМКИТЕ НА ОБЩИНАТА

От средата на миналата година Асоциацията на младите юристи създаде екип за работа по проблемите, свързани с ролята на неправителствените организации за ограничаване на корупцията. Програмата, която нарекохме „Гражданска инициатива „Анти-корупция“, понастоящем се състои от проекти, финансирани от посолството на САЩ и от „Коалиция 2000“ и се реализира на общинско равнище — в четири общини на страната. Дейността ни по проблемите на прозрачността и корупцията има и международно измерение — на 1 октомври т.г. в София Асоциацията на младите юристи и Световната асоциация на юристите организират конференция на тема „Правни механизми за разширяване на прозрачността и отчетността в държавните институции“. В нея ще вземат участие изтъкнати юристи от САЩ, Германия, Русия, Украйна и др. Сред докладчиците, които очакваме са г-н Nihal Jayawickrama — изпълнителен директор на Transparency International и проф. Гари Хънтър от университета в Охайо, САЩ, който е посветил много години от своята професионална дейност на проблемите на корупцията.

Дейността ни на местно равнище ни убеди в следното:

- съществува потребност от независими граждански структури, които да подпомагат гражданите в отношенията им с местните власти и да осъществяват мониторинг на дейността на администрацията;
- съществуват нагласи, според които борбата с корупцията се изразява главно във възможността за налагане на наказателни санкции, а не толкова в разширяването на прозрачността в институциите, подобряване на информираността на гражданите за техните права и провеждането на информационно-образователни кампании.

Водени от подобни наблюдения и от разбирането си за ролята на НПО в борбата с корупцията, ние съсредоточихме усилията си в създаването на модел за работа на общинско равнище, чрез който:

- да бъдат подпомагани гражданите при осъществяване на правата им и да се повиши правната им култура в областта на административните услуги, извършвани от местните власти;

- да се осъществява граждански контрол върху дейността на местните власти, с оглед ограничаване на корупцията;
- да се повиши прозрачността в дейността на местните власти и информираността на гражданите относно значими проекти, финансирани от общинския бюджет или свързани с отдаване под наем, аренда или като концесия на общински имоти;
- да се съдейства за създаване на обществена нетърпимост към корупцията.

Проектите ни предвиждат осъществяване на конкретни **анти-корупционни инициативи на ниво общини** чрез организирани групи от експерти, наречени „**групи за посредничество**“. Основна тяхна роля е **противопоставянето на незаконни действия или бездействия на общинските служители**, с които се нарушават гражданските права и които масово принуждават гражданите да дават, макар и дребни подкупи, за да реализират гарантирани им от закона права. Смело мога да кажа, че това е повсеместна практика, която освен всичко друго, подкопава доверието на гражданите в институциите и правовия ред в страната.

Групите за посредничество са медиатори между гражданите и местните власти в областта на административните услуги. На гражданите, на които **неоснователно са отказани или незаконно е забавено извършването на административни услуги от местните власти**, се оказва съдействие чрез подготовка на документи, съгласно законите и застъпничество пред съответните административни звена. Когато е необходимо, се изготвят жалби и сигнали до по-висшестоящи органи, като се използват и възможностите на действащия Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите. Въпреки че този закон е приет преди 1989 г. и в много свои разпоредби не е адекватен на днешните обществени реалности, той все пак съдържа и някои приложими и днес механизми, процедури и задължения за държавните и общински органи да реагират на сигнали от граждани за злоупотреби и корупция, както и на предложения за усъвършенстване дейността на институциите. Между другото, ние планираме да подготвим цялостен, модерен законопроект, гарантиращ правото на гражданите на петиции и сигнали, който ще депозираме в съответните парламентарни комисии и в Министерски съвет. Че от тази дейност на групите за посредничество има полза, свидетелстват цифрите — повече от 200 граждани са потърсили услугите на нашите приемни за последни два месеца в четирите общини. За тяхно улеснение ние изготвихме и размножихме стандартизирани формуляри за писмени консултации, сигнали и предложения, както и информационни материали за приемните и за другите дейности на нашата организация в рамките на гореспоменатия проект.

Групите за посредничество осъществяват и **мониторинг на дейността на местните власти с оглед ограничаване на корупцията и лошите административни практики**. Резултатите от този мониторинг предстои да бъдат обобщени в доклади, включващи и **препоръки за подобряване дейността на общинските органи**. Тези доклади ще бъдат предоставени на местните власти, медии и НПО. Наред с това, с оглед повишаване на прозрачността на местната власт и ролята на гражданските организации при формиране на обществената политика ще бъде **събирана и огласявана информация относно важни проекти**, финансирани от общинските бюджети.

Особено значение отдаваме и на издаването на **Граждански наръчници за всяка община, представящи в синтезиран и достъпен за гражданите вид регламентацията на различните административни услуги, извършвани от местните власти**, процедурите за издаване на разрешения и др. Вярваме, че тези наръчници ще бъдат добър помощник на гражданите и истински пътеводител в лабиринта от процедури, документи и изисквания, свързани с административните услуги.

Разбира се, дейността на Групите за посредничество включва и обявяване на пощенски адрес, на който **гражданите могат да изпращат сигнали за корупция при гарантирана анонимност**.

Поддържаме диалог с местните власти чрез серия от работни срещи и дискусии, на които обсъждаме функционирането на общинските администрации, откритостта, достъпът до информация и нормативните промени, чрез които да се ограничат до разумния минимум лицензионните и разрешителните режими в прерогативите на местната власт. Практически резултат в това отношение е и участието на наши представители в изработването на общински програми за борба с престъпността и корупцията в две от общините, в които работим.

Именно в това посредничество между гражданите и местните власти, в гражданския контрол и повишаването на правната култура виждаме ролята на НПО в борбата с корупцията. В този смисъл процесът „Коалиция 2000“ трябва да се насочи още по-пълноценно към работа на общинско ниво. Нужно е там да се формират общински коалиции от НПО, състоящи се както от организации, ангажирани досега с проблемите на корупцията, така и от НПО с други сфери на дейност. Те трябва да работят в тясно сътрудничество с „Коалиция 2000“. По този начин ще се разшири пространството за дискусия и ще се демонстрира волята на неправителствения сектор като цяло да се бори с корупцията чрез своя специфичен инструментариум.

ДЕЯН АШКОВ

ОБЛАСТЕН ОБЩЕСТВЕН СЪВЕТ ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА — ОБЛАСТ СМОЛЯН

Областният обществен съвет за борба с корупцията- област Смолян (1) (по-нататък в текста ООС) е доброволен обществен форум, който няма юридически статут. Той бе учреден на 19.05.1999 г. в рамките на антикорупционния проект на Българска младежка легия „Стефан Стамболов“, разработван в рамките на процеса *Коалиция 2000*. Съветът има отворен характер и е място за диалог между представители на държавните и общински институции, неправителствени организации, бизнеса, медиите и гражданите. Той обединява техните антикорупционни инициативи и работи за реализацията им при пълна прозрачност.

1. Състав на ООС

1.1. В ООС са представени следните *държавни институции* — Областна администрация, Окръжна прокуратура, Окръжен съд, Регионална дирекция на вътрешните работи, Регионално управление „Митници“ и Службата за предотвратяване на данъчни нарушения към Министерство на финансите, Държавен финансов контрол и др.

1.2. *Общинските институции* са представени по следния начин. От община Смолян участва заместник-кмет и секретаря на общината, началници на отдели в същата община. Участват и кметът на с. Момчиловци, и представители на общините Рудозем, Доспат, Девин, Борино, Чепеларе, Мадан, Златоград, Неделино, Баните.

1.3. Основните *синдикати* също са представени в ООС чрез своите председатели. Това са Конфедерацията на труда „Подкрепа“, „Конфедерацията на независимите синдикати в България“, Синдикалното обединение „Промяна“, и Районната лекарска колегия към Български лекарски съюз.

1.4. *Неправителствени организации*: В ООС участват редица организации от третия сектор, базирани както в град Смолян, така и в по-малки общини в рамките на смолянска област./2/

1.5. Медии: Съдействие на антикорупционната кампания оказват главните редактори на вестник „Отзвук“, вестник „Родопски вести“, вестник „Родопски преглед“, Кабелна телевизия „Фотон — К“, радио „Родоп“ и журналисти-кореспонденти на Българско национално радио, Българска телеграфна агенция, вестник „Стандарт“, вестник „Марица“.

1.6. *Бизнесмени*: Изпълнителните директори на Българска стопанска ка-

мара и Търговско-промишлена палата.

1.7. *Юристи на свободна практика и обществени дейци.*

2. Структура на ООС

Областният обществен съвет за борба с корупцията има *тристепенна структура*.

2.1. *Областен обществен форум:*

Състав: В него по дефиниция влизат всички членове на ООС. Същевременно той има отворен състав.

Заседания: Най-малко веднъж на три месеца, които се свикват от председателя.

Задачи: Определя дългосрочната програма и насоки на действие на ООС;

Приема плана за действие срещу корупцията; извършва анализ и оценка на корупционната обстановка в областта; прави предложения до съответните институции и органи за промени в законодателната и нормативната уредба; избира измежду състава си Съвет за координация.

2.2. *Съвет за координация*

Състав — 7 души:

Председател — Петър Маламов — кмет на с. Момчиловци.

Зам.-председател — Деян Ашков — Председател на Българска младежка легия „Стефан Стамболов“

Секретар — Сийка Забилева — Говорител на РДВР

Членове — г-н Георги Крумов — Окръжен прокурор

Бисер Горанов — Секретар на община Смолян

Васил Василев — Адвокат

Заседания Провежда свои заседания най-малко веднъж в месеца, които се свикват от Председателя.

Задачи Осъществява изпълнението на решенията на Областния обществен форум; координира и управлява дейностите по Плана за действие срещу корупцията; осъществява връзките с другите регионални антикорупционни съвети, с *Коалиция 2000*, както и

международните контакти; подготвя дневния ред и осъществява организацията за провеждане на Областния обществен форум; разглежда сигнали на граждани и предприема необходимите действия в сътрудничество със съответните институции и органи.

В дейността си Съветът за координация се ръководи от идеята за консенсус и сътрудничество между държавния и частния сектор, синдикатите, медиите и неправителствените организации като ключова предпоставка за успеха на борбата срещу корупцията.

3. Секретариат

Функциите на Секретариат на Областния обществен съвет за борба с корупцията се изпълняват от Българската младежка легия „Стефан Стамболов“. В тях влизат оперативни дейности по осъществяване на Плана за действие срещу корупцията, както и разработване на материали и информации за Съвета за координация.

Секретариатът събира и осигурява информация по проблемите с корупцията; приема сигналите за корупция и ги предоставя своевременно на Съвета за координация и съответните институции и органи; следи за появата и развитието на други антикорупционни инициативи на местно и международно ниво, осъществява контакт с институциите, които ги провеждат и информира за тях Съвета за координация; организира различни срещи и посещения.

4. Цели и приоритети на ООС

4.1. Цели:

- В борбата срещу корупцията да се постигне такова равнище на въздействие, което да доведе до промяна в ценностната система, нагласите и поведението на хората за възприемане като недопустими и недостойни проявите на корупция.
- Постигане на прозрачност и откритост в действията на държавните и правителствени институции и местната власт.
- Подобряване на икономическата и социалната среда.

4.2. Приоритетни дейности:

- Изграждане на партньорство между гражданските сдружения, бизнеса и неправителствените организации, от една страна, и държавните и об-

щински институции, от друга, в борбата за ограничаване на корупционните практики в областта.

- Събиране на сигнали на граждани за прояви на корупция и предприемане на необходимите действия съвместно със съответните институции и органи.
- Извършване на местен мониторинг на корупционно поведение в областта.
- Извършване на информационно-образователна дейност за разширяване познанията на гражданите за обществените услуги и гражданските права, включително и при наличието на корупционен натиск.
- Изготвяне на предложения за подобряване работата на държавната и общинска администрация и преди всичко за увеличаване на прозрачността на публичните услуги.
- Формулиране на евентуални предложения за промени в законодателната и нормативна уредба.

5. Извършени дейности в рамките на пилотната фаза на проекта (април-юни 1999 г.):

- Пресконференция за запознаване на местните и национални медии с проекта.
- Създаване на специализирана рубрика по проблемите с корупцията във в. „Родопски вести“ и местния печат.
- Интервюта и предавания по електронните медии.
- Редовно излъчване на информационни съобщения за дейностите на ООС по радио „Родопа“.
- Създаване на Юридически кабинет за безплатни консултации по проблемите с корупцията и сигнали на граждани. Към кабинета функционират:
- Приемна (Областна администрация Смолян, офис 516, всеки работен ден от 17.00 до 18.00 часа)
- „Горещ“ телефон за сигнали на граждани (телефон 0301/2-46-01, всеки работен ден от 09.00 до 18.00 часа)
- Пощенска кутия за сигнали в писмен вид (П.К. 111 Централна поща Смолян ежедневно)

Кабинетът се завежда от юриста Петър Маламов — бивш офицер в РДВР (3).

- Проучване на тема „Прозрачност на местната власт“ с участието на експерти от държавни ведомства, профсъюзни консултанти и независими експерти.

6. Първи резултати

В резултат на проучванията, осъществени от ООС, бяха дефинирани следните „сиви сектори“, т.е. сектори/дейности, в които съществуват предпоставки за корупционно поведение:

- Здравеопазване — закупуване на апаратура; снабдяване с медикаменти, храни, горива; извършване на текущи ремонти; изписване на безплатни лекарства, издаване на болнични листове и медицински бележки.
- Образование — сключване на договори за доставка на горива, храни, помощно-училищни материали; ремонт на училищни сгради; сключване на договори за предоставяне под наем на помещения от училищни сгради за търговска дейност; завишаване оценката на ученици по учебни предмети и приемни изпити; освобождаване на ученици от посещение на училище срещу заплащане.
- Социални грижи — възможност за получаване на социални помощи за отопление и храна от лица с недеklarирани доходи; сключване на договори за доставка на храни, облекла и горива; разпределяне на дарения от страната и чужбина.
- Култура — търгове за текущи ремонти; сключване на договори за организиране и провеждане на фестивали и тържества; сключване на договори от директорите на музеи, галерии, библиотеки, опери и театри за отдаване под наем на помещения и дворна площ за търговска дейност; снабдяване с книги, картини, музейни експонати (възможност за подмяна с фалшификати).
- Инвестиции — договори за проектиране и строителство на инфраструктурни обекти; приватизация на общинска собственост, слаб контрол относно изпълнението на сключените договори; предоставяне на служебна информация от стратегическо значение при конкурси и търгове.

Набелязването на тези „сиви сектори“ е необходима предпоставка за по-нататъшната дейност на ООС и за съсредоточаването на антикорупционните усилия и инициативи в областта върху най-невралгичните звена на държавната и общинската администрация.

В заключение може да се каже, че е направена само първата крачка към осъществяването на целите, които ООС си поставя — изграждането на организация и механизъм на действие на онези кръгове, които публично се ангажираха с антикорупционната кауза. Решаващ тест за жизнеността на ООС ще бъде реализирането на набелязаните в Плана за действие срещу корупцията цели и дейности.

БЕЛЕЖКИ

1. Географският обхват на ООС обхваща територията и населението на област Смолян. Това са 10 общини: Смолян, Рудозем, Доспат, Девин, Борино, Чепеларе, Мадан, Златоград, Наделино и Баните.
2. Това са: Българска младежка легия „Стефан Стамболов“, Българско сдружение за честни избори и граждански права, Асоциация на Родопските общини, Движение за закрила и развитие на Средните Родопи, Агенция за Регионално развитие по програма „ФАР“, Клуб „Отворено общество“, Фондация „Лейди Даяна — Свят без сълзи“, Центъра на нестопанските организации, Център за устойчиво развитие на планината и др. Съюз на родопските хотелиери и ресторантьори, Сдружение „Екосвят Родопи“, Сдружение „Уникални Родопи“, Сдружение „Граждански форум“, Сдружение „Родопи ХХV век“, Център за развитие на община Златоград, Бизнесцентър Девин, Сдружение „Партньорство за местно развитие“ — община Мадан, Съюз за защита на Родопите — община Чепеларе, Сдружение „Грижи и милосърдие“ — гр. Смолян.
3. От дейността на тези специализирани звена може да се направи изводът, че преобладават сигнали за корупция в сферата на здравеопазването, органите на КАТ и ХЕИ, общинската и държавна администрация, както и за неправомерни назначения, съкращения и уволнения. За съжаление, хората не разкриват своята самоличност и не предоставят факти и доказателства за случаи на корупция.

ПРИЛОЖЕНИЕ:

**СПИСЪК НА ДЕЙНОСТИТЕ ПО
ПРОГРАМА „МАЛКИ ПРОЕКТИ“**

Фондация за развитие на предприемачеството

№	Тип дейност	Съдържание	Медиян отзвук	Продукти/Резултати
1	Социологическа анкета в гр.Хасково	Осъществена е в сътрудничество с Регионалната агенция за социално-икономическо развитие в гр.Хасково. Анкетирани са две групи лица – представители на обществеността и собственици или управители на малки и средни фирми		Приложен анализ
2	Кръгла маса “Антикорупция” в Хасково – 23 юни	Участват 30 души от областната, общинската администрация, НПО, бизнесмени, журналисти	Публикации в местни вестници. Репортажи в местните електронни медии в Хасково, както и по радио "Хоризонт"	
3	Обществен форум “Борба с корупцията” – 30 юни	Участват представители на общинската и областната администрация, средствата за масова информация, окръжната болница и митническо бюро Враца, съда, фирми и НПО	Публикации в местната преса (вестник "Конкурент" и вестник "Слово", съобщения по централните радио и телевизия	

Асоциация на младите юристи

№	Тип дейност	Съдържание	Медиян отзвук	Продукти/Резултати
1	Работни срещи с представители на местните власти в Плевен и Лясковец	Запознаване с проекта и оферта за сътрудничество	Статии във вестниците "Плевенски вестник", "Посоки" и "Борба"	
2	Работна дискусия в Лясковец "Прозрачността в работата на местните власти – законова уредба, съществуващи практики и проблеми - 23 април	В рамките на дискусията е обсъдена дейността на местните власти и условията за граждански контрол. Участват кметът, зам.-кметът, представители на местните власти и НПО, журналисти		
3	Обществена дискусия в Лясковец "Гражданското общество срещу корупцията" – 12 май	Разширен е кръгът на участници в дискусията на тези проблеми – местни власти, НПО, синдикални организации, юристи, журналисти и общественици		
3	Пресконференция в Плевен заедно с Регионалната асоциация "За възраждане на гражданското общество" 12 май	Публикации в местната преса	ТВ "Евроком", ТВ "Плевен Спринг", радио "Плевен +"	
4	Конференция в Лясковец "Прозрачност в работата на общинската администрация" - 29 юни	Представен е "Граждански наръчник за административни услуги"		"Граждански наръчник за административни услуги" Община Лясковец, подготвя се подобен за община Плевен. Общият им тираж е 1000 бр.
5	Попълване на матрицата "Прозрачност на местната власт"	Използва се стандартната схема, изготвена от <i>Коалиция 2000</i>		Обобщаване на данните в интегрираната матрица
6	Създаване на Групи за посредничество и организационно-технически дейности	До края на пилотната фаза на проекта са потърсили услугите им 93 граждани на Лясковец и Плевен		
7	Среща с граждани в село Мердания, община Лясковец	Дадени юридически консултации по административни проблеми и услуги на около 40 души		
8	Изготвяне на информационен материал "Как да се противопоставим на корупцията – практически съвети", както и информация за Интернет сайтове по проблемите на корупцията	Листовката се разпространява сред гражданите с оглед по-добрата им информираност в случаи на корупционен натиск		Разпространена листовка

Асоциация „Общество без корупция“

№	Тип дейност	Съдържание	Медиен отзвук	Продукти/Резултати
1	Кръгла маса “Студентският град – територия без корупция”	Обсъждане проблемите на корупцията в Студентския град с участието на редица НПО и младежки организации, представители на местната администрация от Район “Студентски”	Радио Хоризонт и софийски частни радиостанции /Дарик, Алма Матер/, телевизии Канал 3, Нова Телевизия. Статии в Демокрация, Монитор, Нощен Труд, 24 часа, Сега	
2	Концерт/хепънинг в Студентски град – 27 април	Проведен с участието на известни младежки състави под надслов “Студенският град – територия без корупция”. Присъстват 7 000 души	Радио Хоризонт и софийски частни радиостанции /Дарик, Алма Матер/, телевизии Канал 3, Нова Телевизия Статии в Демокрация, Монитор, Нощен Труд, 24 часа, Сега	
3	Издаване на дуплянка	В нея се разясняват какви са правата на студентите при настаняване в общежитията в Студентски град		Разпространена дуплянка

Гражданска коалиция „Граждански съвет в Разград“

№	Тип дейност	Съдържание	Медиян отзвук	Продукти/Резултати
1	Старт на медиян мониторинг	Попълват се карти за отразяването на темата "корупция" в местните медии	Публикации в местната преса	Анализ-отчет на медияния мониторинг
2	Телефонно проучване /3 май/	Анкетирани са 101 души за корупцията в българското общество		Анализ на анкетното проучване
3	Пресконференция за началото на проекта	Запознаване на медиите с проекта	Отразяване в медиите на пресконференцията	
4	Конкурс на есе на тема "Чисто бъдеще"	Представени са 6 есета. На церемония всичките участници получават грамоти		Доклад за резултатите от конкурса
5	Анонсиране на "Гореща линия"	Жителите на града са призовани да сигнализират за случаи на корупция	Реклами на телефона по радио "Оберон"	Няма нито едно обаждане /възможна причина: телефони е служебни/
6	Кръгла маса "Процедури на прозрачност и противодействие на корупцията в местните институции"	Участват 29 ръководители и представители на местни и регионални власти, общественици, журналисти	Публикации в местни/регионални вестници Регистрирано е и рязко негативно мнение за ползата от кампанията от страна на главния редактор на местния независим вестник "Екип 7"	Отчет от кръглата маса
7	Граждански форум "Чисто бъдеще – ролята на медиите и гражданските организации в борбата срещу корупцията /30 юни/	В дискуссията участват представители на неправителствени организации, медии, местни власти и младежи		Приложен отчет от форума
8	Хепънинг "Всички заедно срещу корупцията"- 30 юни	В концерта участват няколко групи от Разград	В медиите и двете прояви са отразени в множество материали	
9	Участие на председателя на коалицията в заседание на Областен съвет за противодействие на престъпността	Представен е анализ на корупцията в областта		
10	Попълване на матрица "Прозрачност на местната власт"	Разпределението на финансовите средства по административни звена		Обобщаване на резултатите в интегрираната матрица
11	Информационен ден – 30 юни		Публикации в местната преса и предавания по електронните медии	

Българска младежка легия „Стефан Стамболов“ — Смолян

№	Тип дейност	Съдържание	Медиян отзвук	Продукти/Резултати
1	Попълване на матрицата "Прозрачност на местната власт"	Фиксирани възможните "сиви" зони и секторите даващи потенциална възможност за корупционно поведение /по схемата, разработена от <i>Колация 2000</i> /	в-к "Родопски вестн", в-к "Отзвук", сп. "АРО", радио "Родоп", радио "Смолян", кабелна телевизия "Фотон-К"	Обобщаване на резултатите в модула "Прозрачност на местната власт"
2	Разкриване на телефонен пост, пощенска кутия и приемна на Юридическия кабинет за безплатни консултации и сигнали на граждани по проблемите с корупцията (4.04)	Приемната са посетили 15 души; на "горещия" телефон има над 208 обаждания в подкрепа на целите на проекта, 11 сигнала за "корупция", в пощенската кутия са получени 34 писма	в. "Родопски вестн", радио "Смолян"	
3	Информационен ден и пресконференция (19.04)	Разработване и публикуване на информационни материали за кампанията и за конкретния проект	в. "Родопски вестн", в. "Отзвук", в. "Родопски преглед", сп. "АРО", радио "Смолян", радио "Родоп", Кабелна телевизия "Фотон-К", БТА, БНР, в. "24 часа"	
4	Кръгла маса с експерти (19.04)	Обсъждане корупционната обстановка в гр. Смолян, начините за ограничаването ѝ и ликвидирнето ѝ	в. "Родопски вестн", в. "Отзвук", в. "Родопски преглед", сп. "АРО", радио "Смолян", радио "Родоп", Кабелна телевизия "Фотон-К", БТА, БНР, в. "24 часа"	
5	Съвместна сесия на Областния обществен съвет за борба с корупцията и представители на местната власт, журналисти и експерти (19.05)	Официално учредяване и формиране на Областния обществен съвет за борба с корупцията	в. "Родопски вестн", в. "Отзвук", в. "Родопски преглед", сп. "АРО", радио "Смолян", радио "Родоп", Кабелна телевизия "Фотон-К", БТА, БНР, в. "24 часа"	
6	Гражданска акция "Граждани и административни услуги" (4.06)	Извършено допълване до гражданите за нивото на предоставените административни услуги от общинската администрация - общ. Смолян (участват 10 доброволци)	Радио "Смолян", радио "Родоп" и кабелна телевизия "Фотон-К"	
9	Мониторинг на местната преса по темата "корупция"			1. Анализ на монито-ринга 2. Излъчване на Лауреат на Приз "Не на рушвета" журналиста Зарко Маринов - главен редактор на в. Отзвук

Център за изследване на политическите процеси — Шумен

№	Тип дейност	Съдържание	Медиен отзвук	Продукти/Резултати
1.	Работна среща на еквите /13 април/	Запознаване с целите на Плана за действие срещу корупцията Формиране на работна група за граждански мониторинг на община Шумен	Статия във вестник "Шуменска зоря" Репортаж по радио "Фортe" и по телевизия "Шумен"	
2	Семинари в общините Каспичан и Нови Пазар - 27 и 28 май	Запознаване на гражданите в тези общини с целите, които си поставя Центъра за изследване на политическите процеси в рамките на антикорупционния проект		
3	Кръгла маса – 13 май	Обсъждане на матрицата за прозрачност и системата за мониторинг	Публикации в местните вестници; репортаж по радио "Шумен"	Предложения: * за оряване на бюджета за Обединен боничен комплекс за 1999 * вземане на отчет на фирма "Общински пазари" * искане за редовно сметопочистване на гр.Шумен
4	Среща с общественици - 2 юни	Обсъждане на кампанията с главните редактори и директори на регионалните медии, както и с лидери на браншови професийни организации и нестопански организации		
5	Учредително събрание на Регионален Обществен съвет за борба с корупцията - 25 юни	Обсъждане на резултатите от дейността. Уточняване програмата на форума "Общество без корупция"	Репортаж във вестник "Шуменска зоря" и в други местни медии	
6	Обществен форум "Общество без корупция" с участието на вицепрезидента Тодор Каваджиев 29 юни	Обсъдена е нуждата от граждански контрол и координация на усилията на властите със структурите на гражданското общество	Публикации в местната и регионална преса	Предложения: * провеждане на информационна кампания сред студентите от Шуменския университет * Включване на ромски бригади в благоустрояване на ромските квартали * Разкриване на пощенска кутия срещу корупцията в сградата на областната управа/Шумен Декларация до Президентството на България
7	Попълване на матрицата за прозрачност	По схемата, разработена от <i>Коалиция 2000</i>	Отразяване на матрицата и резултатите ѝ в медиите	Обобщаване на данните в общата матрица

НСО „Лектори“ — Пловдив

№	Тип дейност	Съдържание	Медиян отзвук	Продукти/Резултати
1	Матрица "Прозрачност на местната власт"	Попълване на данните в схемата на <i>Коалиция 2000</i>		
2	Горещ телефон	Той е открит и се поддържа от сдружението-партньор на основната организация – "Юристи за граждански права"	Публикация във вестник "Марица"	Регистриран е слаб интерес, което може би се дължи на недостатъчно разгласяване на инициативата
3	2 анкети с граждани /общо 200 души/	Извършена от партньорската организация "МЕНСА-Пловдив" с два типа респонденти – клиенти на местни публични услуги и клиенти на здравни заведения		Анализи-обобщения на двете анкети
3	Изготвяне на Интернет-страница на "Чисто бъдеще"	Осъществена със съдействието на Инфосърв – Пловдив		
4	Публична среща "Прозрачност на местната власт и доверието на хората" – 14 май	Участват представители на НПО, бизнесмени, представители на районните кметства и на районни съвети, журналисти и др.	Публикации във вестниците "Марица", "24 часа" - Пловдив, "Труд" - Пловдив и "Стандарт" - Пловдив. Репортажи по радио "Дарик" и по местни радиостанции.	
5	Среща-дискусия "Публични услуги и гражданското доверие" (26.05)	Участват представители на общината, НПО и граждани	Публикации във вестник "Марица", в-к "24 часа" - Пловдив, в-к "Стандарт" - Пловдив, в-к "Труд" - Пловдив, радио "Дарик" и др.	
6	Среща-дискусия "Гражданите и общинските услуги" (6 юни)	Общо в двете дискусии са участвали над 150 души	Редица публикации във връзка с двете дискусии във пловдивските вестници, както и в приложенията за Пловдив на националните Всекидневници. Предавания по ТВ канал Пловдив, телевизионна къща САТ-Сдружение "Медии с човешко лице" и местни радиостанции.	
7	Среща-дискусия "Гражданското доверие и местната власт" (17.06)	Обсъдени са аспекти на взаимоотношенията между граждани и администрация	Вестник "Марица", в-к "24 часа" - Пловдив, в-к "Стандарт" - Пловдив, в-к "Труд" - Пловдив, радио "Дарик" и др.	
8	Граждански съвет за застъпничество на правата на гражданите пред местната власт – 13 юли	В него взимат десет души – осем от тях са представители на НПО и двама граждани	НСО Лектори отчита слаб обществен интерес към инициативата въпреки медийните изяви	

Регионално сдружение „Възродено гражданско общество“ — Плевен

№	Тип дейност	Съдържание	Медиен отзвук	Продукти/Резултати
1	Пресконференции на 22 април и на 30 април	Обявяване на проекта в присъствието на кмета на Плевен, заместниците му и всички началници на управления в общината Представен е “горещия телефон”	Репортажи по кабелните телевизии “Плевен Спринт” и “Евроком”, както и по радио “Хоризонт”	
2	Кръгла маса на тема: законови бариери пред корупцията	Участват представители от общината, НПО, общественици Решено е на медиите да се дават сигналите за корупция, както и да се оповестяват в седемдневен срок какви мерки е взела общината	Репортажи по Радио “Плюс” и радио “Експрес”, както и по кабелните телевизии “Евроком” и “Плевен Спринт”	
3	Попълване на матрица “Прозрачност на местната власт”	По схемата на <i>Коалиция 2000</i>		
4	Три кръгли маси /4, 12 и 20 май/ на следните теми: “Активна гражданска позиция в борбата срещу корупцията”, “Заинтересована ли е публичната администрация от разрешаването на проблемите на гражданите” и “Институцията “омбудсман” – защитните на основните права на гражданите	Кръглите маси са проведени с експерти и имат информационно-разяснителен характер	Кабелни телевизии “Плевен Спринт”, “Евроком” и радио “Плюс”. Статии във вестниците “Посредник”, “Посоки”, “Плевен за Плевен” и “Плевенски вестник”	
5	Анкета с граждани	Темата е: обслужването на гражданите от общинската администрация, както и отношението на хората към корупцията		
6	Телефонно допитване	На същата тема		Анализ на анкетите

ИнфоЕкоКлуб — Враца

№	Тип дейност	Съдържание	Медия отзвук	Продукти/резултати
1	Публична дискусия на тема "Чисто бъдеще"- 20 април	Проблемът на корупцията като заплаха за екологията в рамките на общината		
2	Пресконференция – 11 май	Представяне на проекта. Обявен е конкурс на тема "Чисто бъдеще" и горещ телефон	Репортаж по радио "Враца" Публикации в местния печат (вестник "Конкурент", вестник "Шанс Експрес")	
3	Откриване изложба "Чисто бъдеще" за плакати, детски рисунки и карикатури	Над 100 експоната са изложени в течение на едномесечен период		Плакати, предоставени за целите на кампания "Чисто бъдеще"
4	Информационен бюлетин "Чисто бъдеще"- 25 май и 9 юни	В него са изложени основните цели на проекта		Разпространяване на бюлетина сред граждани на Враца
5	Дискусия за Конвенцията за правото на информация, гражданско участие при вземане на решения и достъп до правосъдие по екологични въпроси	Информацията се разглежда като важно условие за ограничаване на корупцията в областта на опазване на околната среда	Публикации във вестник "Конкурент" и вестник "Шанс Експрес"	
6	Създаване и първо заседание на Обществен консултативен съвет по екологични и здравословни проблеми	В рамките на дискусиите са обсъдени варианти за местен омбудсман в сферата на опазването на околната среда		
8	Предложения за промени в законодателството			<p>Предлага се:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Да се въведат санкции за чиновници-нарушителите на законите - Промяна в ЗООС чл.23 за финансиране на "независимите" експерти от инвеститора /който е потенциален замърсител/_ - Оценка на доклада на експертите по ОВОС да се изготвя от независима организация по примера на САЩ. - Да се премахне термина "мъчалив отказ" при възстановяване на собствеността, когато Общината има право на отказ. - Да се приеме закон, който изисква обсъждане и консултации с обществеността по браншове /НПО, бизнес среди/ в процеса на изработване на закони и в процеса на вземане на правителствени и общински решения, свързани с околната среда и здравеопазването - Да се въведе институцията местен Омбудсман, който да бъде избран от гражданите, а финансиран от бюджета на Общината

Черноморска правна общност — Бургас

№	Тип дейност	Съдържание	Медиян отзвук	Продукти/Резултати
1	Информационен ден /4.05.99/	Оповестяване старта на проекта	Репортажи по радио "Хоризонт", по бургаските радиостанции "Гларус" и "Мая" Статии в местни вестници ("Черноморски фар", "Дебати", "Морски Труд")	
2	Встъпителна кръгла маса	Лансиране на анкета сред юристи за това, що е корупция		Изводи: Нужно е разширяване на законового понятие за корупция. Освен традиционния подкуп е необходимо в обема на понятието "корупция" да се обхванат и всички случаи, при които се извършват закононарушения и престъпления, при които размяната на материални ценности или други престъпии не са пряко свързани във времето – т.е. да бъдат криминализирани случаите на размяна на сериозни услуги в по-късен етап, при които обратната престъпия е в пряка връзка с предходните действия.
3	Анкета на клиенти на общинската администрация	Оценка на публичните услуги на общината		Социологически анализ и правна експертиза
4	Антуражни интервюта	1 Анализ на служител на община Бургас 2 Анализ на преподавател по административно право 3 Анализ от журналист в сферата на местното самоуправление		
5	Попъване на матрица "Прозрачност на местната власт"	Разпределение на запланувани и нефиксирани разходи по сектори		Обобщаване на резултатите в Модула "Прозрачност на местната власт"
6	Гражданска акция "Анкетирани на чужденци"	Чрез пряко анкетиране на туристи и чуждестранни бизнесмени, пребиваващи в областта, се установява степента на уязвимост на чуждите граждани на корупционен натиск и кои са "опасните зони" за тях	Резултатите от анкетата са публикувани във вестниците "Черноморски фар" и "Дебати" и дискутирани от местните радиостанции "Гларус" и "Мая"	Анализ на корупционния натиск спрямо чуждестранни бизнесмени и транзитно преминаващи през областта
7	Обществена дискусия /6.7.99/	Дискутиране проблемите на корупция-та с представители на мляниците, здравеопазването, прокуратурата и следствието, полицията, държавната администрация, общински съветници и експерти		
8	Образователен семинар	Обучаване на бизнесмени-членове на Търговско-промишлена палата – Бургас за превантивните антикорупционни мерки в стопанската сфера		
9	Изготвяне на информационен лист	В него се обяснява на гражданите как да се реагира при корупционен натиск		Тиражиране на информационния лист

Младежки център за отворено образование „Сексагинта“ — Русе

№	Тип дейност	Съдържание	Медиен отзвук	Продукти/Резултати
1	Семинар на тема “Не на корупцията”-28 април	Участват ученици и учители от Техникум по електротехника		
2	Кръгла маса “Корупцията е възможно да бъде победена”- 13 май	Участват НПО, представители на МВР, студенти, ученици		
3	Дебат на същата тема – 27 май	Ученическа отбори от СОУ Васил Априлов и Техникум по електротехника		
4	Студентски дебат – 5 май			
5	Семинар “Причини и начини на борба срещу корупцията	Студенти и преподаватели от РУ “Ангел Кънчев”		
6	Дебат на същата тема – 28 май	Ученици от Техникум по икономика		
7	Заклучителен семинар – Ролята на ученическите съвети за борба срещу корупцията	Ученици от Градския ученически съвет и ученически съвети в 8 училища		
8	Лого, плакат и вестник “Я на тебе, ти на мене”	Не са представени		

Движение за християнско възбуждане

№	Тип дейност	Съдържание	Медиян отзвук	Продукти/Резултати
1	Два семинара на тема "Моралът и корупцията" и "Корупцията като грях"	С участието на учители-хуманитаристи, ученици, кметове и представители на администрацията от общините "Триадица" и "Илинден" в София	Репортажи от семинарите са излъчени в специалната религиозна програма на радио "Христо Ботев". Кратки репортажи са излъчени и от програма "Хоризонт", радио "Дарик", както и от "Нова Телевизия". Публикации във вестниците "Стандарт", "Демокрация", "24 часа" "Азбуки".	
2	Анкета сред участниците	Тя цели изясняване представите на участниците за корупцията от морално-религиозна гледна точка		
3	Подготовка на брошура	В нея ще влязат обработените доклади, изнесени на семинарите от изтъкнати богослови		Подготовка на брошура

Българско сдружение за честни избори и граждански права (БСЧИГП)

№	Тип дейност	Съдържание	Медиен отзвук	Продукти/Резултати
1.	Пресконференция в Плевен - 04.04.1999 г.	Оповестяване на антикорупционния проект на БСЧИГП в рамките на <i>Коалиция 2000</i>	Отразено по радио Плевен, местни телевизии и радиостанции	Отпечатани и раздадени 1000 дил্যানки
2.	Пресконференция в София - 14.04.1999 г.	Оповестяване на антикорупционния проект на БСЧИГП в рамките на <i>Коалиция 2000</i>	Радио Хоризонт и софийски частни радиостанции. Статии в Демокрация, Труд, 24 часа, Монитор, Дума.	
3.	Пресконференция във Велико Търново - 21.04.1999 г.	Представяне на антикорупционния проекта на БСЧИГП в рамките на <i>Коалиция 2000</i>	Местни вестници, радиостанции и кабелни телевизии ("Видеосат 95" и "Евроком")	
4.	Форум за борба срещу корупцията - Плевен, 18.05.1999 г.	Обсъдени са предложения за промени в законодателството, засилване на гражданския контрол и др. Участват общински съветници, представители на НПО, на политически партии и на местни институции	Отразено по радио Плевен и местни вестници	
5.	Пресконференции в градовете Благоевград, Варна, Кърджали, Пловдив и Ямбол	Дискутиране проблемите на корупцията в рамките на съответните общини	Статии в местни вестници и репортажи по местните електронни медии	
	Заклучителна пресконференция - 22.06.1999 г.	Отчитане на резултатите от проекта на БСЧИГП	Репортажи в национални ежедневници	Заклучителен доклад "Обществени форуми против корупцията"
3	Дискуссионна среща във Велико Търново - 21.05. 1999 г.	Присъствали областният управител, кметът на Велико Търново и представители на местни институции. Антоний Гълбов представя дейността на БСЧИГП в рамките на проекта против корупцията	Репортажи в местните вестници ("Борба", "Новини") и местните електронни медии	