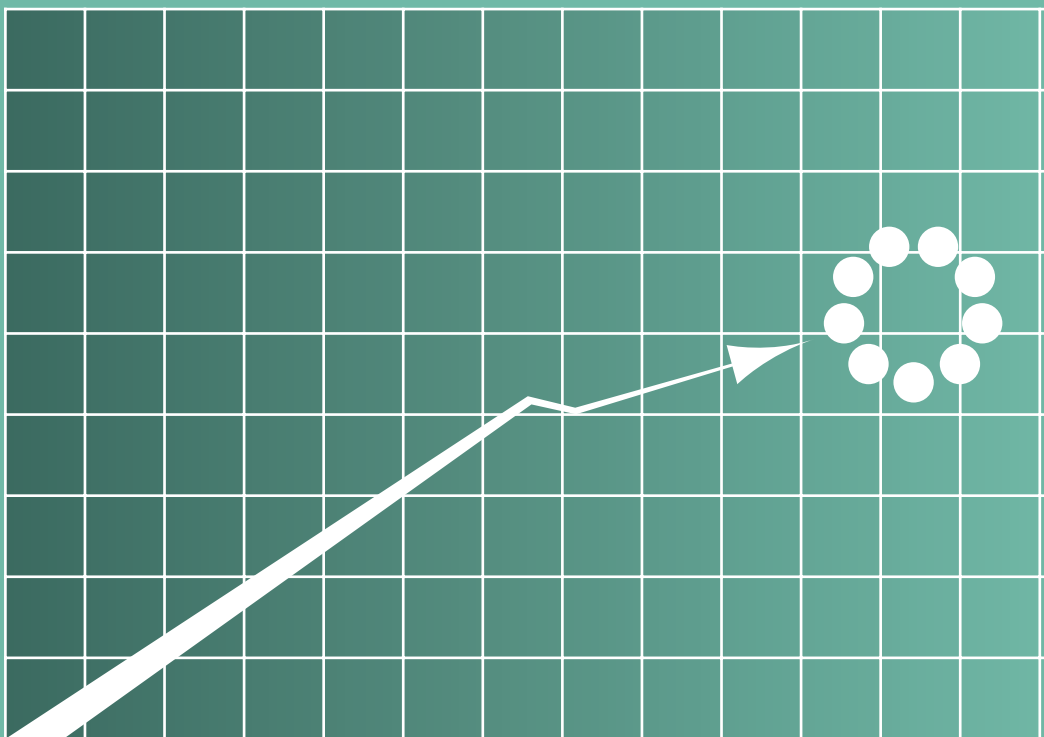


ИНДЕКС НА МЕСТНАТА СИСТЕМА ЗА ПОЧТЕНОСТ

В БЪЛГАРИЯ



Асоциация „Прозрачност без граници“

Каталог на добрите практики



AMERICA FOR BULGARIA
FOUNDATION

Фондация Америка за България

Публикацията е резултат от работата на Асоциация „Прозрачност без граници“ по проект „Индекс на Местната система за почтеност“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Фондация „Америка за България“. Публикуваните констатации, изводи и препоръки не ангажират Фондация „Америка за България“.

д-р Катя Христова-Вълчева (общински съвет, кмет, общинска администрация, полиция, съдилища)
д-р Ваня Кашукеева-Нушева (политически партии, бизнес, гражданско общество),
д-р Линка Тонева-Методиева (медии)

Индекс на Местната система за почтеност. Каталог на добрите практики



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
BULGARIA

АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

Асоциация „Прозрачност без граници“
Transparency International-Bulgaria
София 1463, ул. „Шандор Петъфи“ № 50, ет. 1
тел./факс: ++359 (0)2 986 78 34
e-mail: mbox@transparency.bg
<http://www.transparency.bg>
<http://lisi.transparency.bg>

ISBN: 978-954-2999-16-4

Местното самоуправление има ключова роля за социално-икономическото развитие на българските градове и региони. Местните власти са най-близко до гражданите, познават техните потребности, отговорни са за значителна част от задачите, изпълнявани от обществения сектор. Политическите партии на местно ниво обединяват и изразяват интересите на различни групи от граждани и участват във формирането на институциите на местната власт и местното самоуправление. Местният бизнес е гръбнакът, който трябва да гарантира заетост, просперитет и развитие на местната общност. Гражданските организации са гласът на активното гражданско общество на местно ниво и гарант за прозрачност, отчетност и почтеност на институциите и провежданите от тях публични политики. Регионалните медии, от своя страна, изпълняват ролята на „куче пазач“ за интересите на местната общественост и са основен канал за връзка и комуникация между институциите на местната власт и местно самоуправление и гражданското общество. Правораздавателните и правоохранителните органи имат задачата да гарантират върховенството на правото за всеки член на местната общност.

Когато функционират в синхрон с водещите стандарти за независимост, прозрачност и отчетност, всички тези институции и структури образуват стабилна Местна система за почтеност и са гарант за ефективно и почтено управление на местно ниво. Когато обаче не функционират съгласувано, дори и да бъдат предприемани мерки в една или друга област, за съжаление не може да бъде постигнат онзи устойчив резултат, от който нашето общество се нуждае.

Настоящият Каталог на добрите практики в Местната система за почтеност преследва амбициозната задача да обобщи десетките примери на добри практики и инициативи, разработени и прилагани от институциите и структурите на местно ниво – общински съвет, кмет, общинска администрация, съдилища, органи на реда политически партии, медии, бизнес и граждански организации в 27-те общини-областни центрове в България. В него намират място примери както от столицата и големите градове на страната като Пловдив, Бургас, Стара Загора, така и инициативи и идеи от по-малки общини като Търговище, Смолян, Габрово и много други. Тези примери са свидетелство за потенциала, който притежават местните общности в България. Целта на настоящия каталог е чрез разпространението на добри практики да насърчи развитието на регистрирания потенциал и да стимулира обмена на идеи между българските градове и региони.

Представените добри практики и инициативи на местните власти са идентифицирани в рамките на изследването „Индекс на Местната система за почтеност“, което Асоциация „Прозрачност без граници“ провежда от началото на 2015 година. Включените в каталога примери са установени в рамките на изследван период от две години – 2014-2015 г.

„Индексът на Местната система за почтеност“ е първото по рода си годишно сравнително изследване на ключови институции и социални актьори, които изграждат системата на почтено и отговорно управление на местно ниво. Той представя сравнителна картина на антикорупционния капацитет, роля и значение на общински съвет, кмет, общинска администрация, политически партии, органи на съдебна власт, полиция, бизнес, медии и гражданско общество в 27-те общини-областни центрове в България. При изследването на всеки от тези „стълбове“ на Местната система за почтеност“ акцентът е поставен върху оценката на три основни измерения: общ **капацитет** за действие, **роля** в процеса на утвърждаване на местна система за почтеност, наличие на **вътрешни правила на управление в категориите на прозрачност, отчетност и почтеност**.

Инициативата за оценка на Местната система за почтеност е продължение на работата на Асоциация „Прозрачност без граници“ по анализ и оценка на системите за почтеност на национално и местно ниво в България. Понятието „система за почтеност“ е разработено от Transparency International като част от цялостен подход за противодействие на корупцията. В основата на подхода за създаване на система за почтеност стои убеждението, че към всички въпроси, стоящи на дневен ред в областта на управлението – развитие на капацитета, стремеж към постигане на резултати, участие на обществеността и стимулиране на институционална почтеност – следва да се приложи интегриран подход.

България систематично заема последното място в Европейския съюз според Индекса за възприемане на корупцията, изготвян ежегодно от Transparency International, а институциите в страната страдат от ниско доверие на гражданите. Решението на този проблем не е еднозначно, а е свързано с активното и комплексно взаимодействие на различните участници в политическия процес, гражданското общество, бизнеса, медиите. В този контекст оценката на добрите практики, инициативи и идеи на местно ниво е важен инструмент по пътя на решението на тези предизвикателства.

Каталогът е структуриран тематично и следва логиката на изследването „Индекс на Местната система за почтеност“. За улеснение на читателите идентифицираните положителни примери на инициативи, политики и практики на добро управление по всяко от тези три измерения – капацитет, роля, управление – са обособени в каре.

Надяваме се този каталог да бъде стимул за все по-активен и ползотворен диалог между местните общности в България, както и за обмен на идеи и позитивни примери, които ще допринесат за по-прозрачно, отчетно и отговорно местно самоуправление в българските общини.

ОБЩИНСКИ СЪВЕТ



Законово уредените функции на Общинския съвет го превръщат в основен стълб на Местната система за почтеност. Приносът на общинските съвети като пряко избрани от гражданите органи на местно самоуправление е подложен на оценка посредством комплекс от 21 индикатора, разпределени с превес по отношение на измеренията **роля** и вътрешно институционални **практики на управление**.

Общинският съвет получава общ индекс от 3,69 пункта при максимална стойност 5.00. Това го нарежда на второ място в цялостната картина на Местната система за почтеност за 2015 г. По-долу са представени стойностите и добрите практики за всяко от изследваните измерения – капацитет, роля и управление.

Капацитет на Общинския съвет

Средната стойност на показателя за страната е 4,36.

Изследването на **капацитета** на Общинските съвети за 2014 г. се базира на оценка на способността им да функционират независимо от външен натиск, основно по отношение органите на изпълнителната власт. Оценени са 1) *наличието на напрежение във взаимодействието между областния управител и органа на местно самоуправление*, както и 2) *степенът на публичност относно съществяваната от областните управители контролна дейност по постановените от Общинските съвети решения*.

Прегледът на практиката за 2014 г. констатира добро ниво на независимост в дейността на общинските съвети, въпреки наличието на критични събития в някои от общините (Благоевград, Перник, Смолян). Единичен случай на оказан политически натиск от страна на областния управител е регистриран във Варна.

Добрите практики могат да бъдат обособени на две нива:

1. **По инициатива на Общински съвет** – регистрирана е добра практика на устойчиво взаимодействие между Общински съвет и областна администрация в община Русе.
2. **По инициатива на Областния управител:**
 - 1.1 **Публичност на резултатите от административния контрол**, упражняван от областния управител в изпълнение на чл. 45 ал.4 от ЗМСМА – единствено на официалната интернет страница на областна управа Стара Загора има обособена водеща рубрика „Административен контрол“, а едва пет други областни управи поддържат информация в специализирана рубрика (Добрич, Враца, Монтана, Силистра и Сливен).
 - 1.2 **Публичност на процеса на вземане на решение** относно искания на общините за финансиране от държавния бюджет – добра практика в областна управа Велико Търново.

РУСЕ: Сътрудничество между Общински съвет и Областен управител

Общински съвет Русе е въвел практиката на участие в заседанията на постоянните комисии на представители на областната администрация. Добра практика е и изпращане на писма до Председателя на Общински съвет, като превантивна мярка за най-често допусканите грешки относно законосъобразността на вземаните решения.

Роля на общинския съвет

Средната стойност на показателя за страната е 3,41.

Ролята на общинските съвети за изграждане на устойчива Местна система за почтеност е изследвана през призмата на два показателя: *способността за осъществяване на Ефективен контрол върху дейността на местната администрация* и *Ефективността на представителство на местните граждански интереси*.

По показател *Ефективен контрол* са оценявани индикатори относно 1) *ефективното участие на общинските съветници в обсъждане на проекта за бюджет на общината*; 2) *ефективно използване на механизми за отчетност дейността на кмета и общинската администрация*, 3) *осъществяване на ефективен контрол върху управлението на общинска собственост*.

Индикатор *участие в обсъждане на проекта за бюджет* получава най-висока средна стойност от 4,07 пункта. Мнозинството органи на местно самоуправление ефективно използват стандартната практика за обсъждане на проекта за бюджет в постоянните комисии за внасяне на конкретни предложения и подобряването му с оглед на обществените интереси. В по-голямата група изследвани общини съветниците участват и в организирания от кмета обществени обсъждания. Позитивно развитие, чието превръщане в добра практика на взаимодействие между общинските съвети, управленския екип и гражданското общество предстои да бъде оценено в следващото издание на Индекса на местната система за почтеност, е приемането през 2014 г. на Наредба за условията и реда за съставяне на бюджетната прогноза за местни дейности за три годишен период, за съставяне, приемане, изпълнение и отчитане на бюджета на изследваните общини.

Индикатор *ефективни механизми за отчетност дейността на кмета/администрацията* регистрира разнородни практики и получава средна стойност от 3,78 пункта. Висока степен на контрол чрез отчетност на кметския екип е регистрирана в дейността на общинските съвети в Бургас, Велико Търново, Габрово, Кюстендил, Русе и Силистра. Общински съвет Русе, например, е възприел стандарта за контрол върху неизпълнените решения на съвета на всеки три месеца. На негативния полюс на скалата се разполагат практиките на общинските

БУРГАС: Контрол чрез отчетност и прозрачност в дейността на кмета

В крайморската община, кметът представя отчет за изпълнение решенията на общински съвет за всяко полугодие. Процедурата е изцяло публична – достъп до материалите on-line имат всички граждани посредством публикуването им в двете официални интернет страници - на Общински съвет и на общината.

Отчетите са съдържателни за всеки компонент от взетите решения през посочения период.

Източник:

<http://www.burgas.bg/uploads/86c692b1eab9a76096e1885814d1c69a.pdf>

ГАБРОВО: контрол върху дейността на администрацията посредством инструмента на питането

Общинските съветници в Габрово са сред най-активните в осъществяване на контрол върху работата на администрацията посредством инструмента на питане – за мандат 2011 – 2015 г. са отправени общо 177 питания до управленския екип на общината. Всички питания и отговори са публично достъпни на официалната страница на общината.

Източник:

<http://www.gabrovo.bg/articles/index/lang/bg/p:276>

съвети във Видин, Перник и Сливен. В половината от изследваните общини се регистрира формално приложение на законовото изискване за отчет по изпълнение актовете на общински съвет – отчетът е кратък и не съдържа специфична информация по основни насоки на дейност или основни категории решения на общинския съвет.

Добрите модели на активна политика на общинския съвет за ангажиране отчетността на кмета и администрацията включват **публичност на процедурата по отправяне на питания от общинските съветници и предоставените отговори** от страна на кмета – такива практики са установени в общините Бургас, Габрово, Силистра. Подобен подход има приадена стойност както за информираността на гражданите относно практическите ангажименти на общинските съветници с конкретни проблеми на общността, така и за медиите и гражданските организации в целенасочените им усилия за ефективен мониторинг на публичните политики в общината.

Най-критичен в национален мащаб е индикаторът *осъществяване на контрол върху ефективността на управлението на общинската собственост и общинските фирми*. Изследването констатира средна стойност от 3,37 пункта като отражение на липсваща устойчива практика за ефективен контрол върху разпореждането с общинска собственост и дейността на общинските фирми. Дефицитите са свързани както с ниска степен на публичност на годишните програми за управление и разпореждане с имотите – общинска собственост, така и като цяло с липсата на устойчива практика за публичност и прозрачност в дейността на ресорните постоянни комисии. Информация за обществен контрол от страна на общинските съвети е практически достъпна единствено чрез инструментариума на ЗДОИ. Често подценяван фактор е използването на електронните регистри за подобряване прозрачността и възможностите за граждански контрол върху разпореждането с общинска собственост. Негативните практики на общинските съвети във Варна, Велико Търново и Перник за мандат 2011 – 2015 г. станаха повод за обществено недоволство. Добра практика – модел по този показател е активната прозрачност на постоянната комисия по общинска собственост и стопанска политика при общински съвет Бургас мандат 2011 – 2015 г.

Ефективността на представителството на местните граждански интереси като основна функция на общинските съвети регистрира тревожно ниска стойност от общо 3,09 пункта за страната. Проблемни остават както устойчивите *практики по организиране на приемни за граждани* (със стойност от 3,26 пункта), така и институционализирането на *трайни форми на сътрудничество с граждански организации* (2,85) и *консултирането им в процесите на формулиране на местни политики* (3,15).

В рамките на индикатор *приемни за граждани*, поддържаните форми за съдържателна връзка на Общинския съвет за отчитане интересите на гражданите варират от несистемна практика за индивидуални приемни на общински съветници (Благоевград, Кърджали), през редовно организирани изнесени приемни за граждани от отделни партийни групи или постоянни комисии (Перник, Ловеч, Ямбол), до устойчив институционализиран модел чрез създаването на Клуб на общинския съветник (Разград и София).

Установяването на *трайни форми на сътрудничество* между общинския съвет и гражданското общество чрез създаване на Обществен (граждански) съвет като консултативен орган към органа на местно самоуправление е все още не достатъчно развит модел в изследваните общини. Единствената община, в която са положени основите за функциониране на *Обществен съвет*, изграден на принципа на представителност и равнопоставеност на всички граждански интереси и организации, е Плевен. Въпреки това, практиката на неговото функциониране очертава други дефицити, които следва

да бъдат отчетени за подобряване на модела: от първостепенно значение е прозрачността в работата на самия Обществения съвет - добре е да бъде обособена отделна секция в интернет страницата на общината или по друг подходящ начин да се предоставя периодична информация за обсъжданите проблеми и намерените решения. В някои средно големи общини се апробира моделът на *кварталните съвети* (Ловеч, Ямбол, Смолян).

Масовата практика на *консултиране на гражданските интереси* на ниво местна власт следва стандартното законово изискване за публичност на проектите за нормативни актове в съответствие с чл. 26 от ЗНА. Активният принос на гражданските организации се оказва възможен единствено в общините, в които общинският съвет е положил допълнителни усилия за привличане участие на гражданските организации и заинтересовани групи в рамките на заседанията в постоянните комисии на съвета (Благоевград, Габрово, Русе, Разград, Плевен, Смолян, Шумен, Стара Загора, София).

ПЛЕВЕН: Правилник на обществения съвет за сътрудничество между местната власт и неправителствените организации

чл.1. (1) С този правилник се уреждат функциите, структурата и организацията на дейността на обществения съвет.

(2) Правилникът се изготвя и приема от обществения съвет и подлежи на утвърждаване от общинския съвет.

чл.2. Съветът е консултативен орган за координация и сътрудничество между местната власт и НПО и дейността му има публичен характер.

чл.3. Съветът изпълнява следните функции:

1. регламентира параметрите на сътрудничество между местната власт и НПО.
2. конкретизира съответните ангажименти и отговорности.
3. съдейства за повишаване на взаимно доверие между местната власт и НПО.
4. осъществява пряк обмен на информация между община, общински съвет и трети сектор.
5. обединява ресурси в интерес на местното развитие.

Източник:

<http://obs.pleven.bg/index.php/>

РАЗГРАД: Клуб на общинския съветник

Според нарочно приетият Статут на клуба на общинския съветник, дейността му се ръководи от клубен съвет с председател – председателя на общинския съвет. Клубният съвет включва по един общински съветник от групите съветници, представляващи политическите сили в общинския съвет. В Клуба на общинския съветник могат да се провеждат заседания на постоянните комисии, заседания на групите общински съветници, срещи с граждани от общината, с жалбоподатели, с общинска администрация, срещи с общински съветници и постоянни комисии от други общини, обществени обсъждания, обсъждане водещи практики на други общини, обучения, срещи с почетните граждани на Разград. На разположение на гражданите да бъдат всички нормативни актове, приети от Общински съвет - Разград, Клубът на общинския съветник може да се ползва и от бивши общински съветници, народни представители, младежки организации, младежки парламент и др.

Източник:

http://www.razgrad.bg/index.php?option=com_content&view=article&id=1908&Itemid=331&lang=bg

Управление на общинския съвет

Средната стойност на показателя за страната е 3,31.

Основната група индикатори за оценка приноса на общинските съвети към Местната система за почтеност са групирани в измерение **вътрешно институционални практики на управление**. Оценявани са 1) степента на **прозрачност** във функционирането на местните органи на самоуправление, както и 2) формите на **отчетност** и 3) спазване на стандарти на **почтеност**. Прозрачността регистрира най-висока средна стойност от 3,60 пункта за страната, спрямо 3,41 пункта по показател отчетност и тревожно ниските 2,93 пункта за показател почтеност.

Изследването на **прозрачността в работата на Общинския съвет** откри различна степен на разбиране и ангажираност на органа на местно самоуправление с практики на активната прозрачност в различните общини. Степента на прозрачност е оценявана чрез проверка изпълнението на четири индикатора 1) *откритост и участие на граждани в заседанията на общинския съвет и неговите комисии*; 2) *публичност на информацията за членовете на общинския съвет*, 3) *публичност на информацията относно предстоящи заседания на общинския съвет и неговите комисии*, и 4) *публичност на протоколите от заседанията на общинския съвет и неговите комисии*.

Устойчива практика на *откритост и участие на гражданите в заседанията на общинския съвет и неговите комисии* се постига чрез добра регламентация в правилниците за дейността на общинските съвети и ефективното ѝ приложение. В рамките на този индикатор изследването констатира наличието на два подхода в работата на общинските съвети: *консервативен и про-активен*. Консервативният подход бланкетно възпроизвежда в разпоредбите на Правилника за дейността на органа на местна власт принципа за откритост на заседанията на съвета и неговите комисии. Резултатът е слаба заинтересованост или ниска степен на ефективност от участието на граждани и граждански организации в дейността на съвета и неговите специализирани органи. Активният подход предполага процедурни правила, стимулиращи активния принос на гражданите и гражданските организации – в това отношение основният стандарт се задава от ОбС Пазарджик с регламентираната възможност на гражданите да се изкажат по всяка точка от дневния ред преди да се пристъпи към гласуване решението на съвета.

ПАЗАРДЖИК: Активен подход „Гласът на гражданите“ в заседанията на ОбС

ПОДОС предвижда след приключване на разискванията по дадена точка от дневния ред на заседанието и преди пристъпване към гласуването ѝ, на гражданите да бъде предоставена думата за изказвания, питания, становища и предложения по обсъждания въпрос. На питанията се отговаря в реално време или, при нужда, след провеждане на проверка. (чл.63)

Източник:

<http://obs pazardjik.com/new/page.php?6>

БУРГАС: Модел на оптималната публичност за дейността на общинския съветник

Публично достъпната информация за общинските съветници в Бургас предоставяна в реално време чрез официалната интернет страница включва:

- Биографична справка и снимка
- Политическа принадлежност
- Предишно участие в ОбС
- Акцент на работата в настоящия мандат
- Служебен електронен адрес за връзка
- Участие в комисии
- Внесени докладни записки, проекти на наредби и питания (пълни текстове)

Източник:

<http://burgascouncil.org/struktura/190>

Индикаторът *публичност на информацията за членовете на общинския съвет* получава конкретна оценка въз основа на публично достъпната информация на официалните интернет страници на общината. Поради липсата на нормативно записан стандарт, практиката в изследваните общини гравитира от *полюса на пълната анонимност* на членовете на общинския съвет – предоставяне само на списък с имената на общинските съветници без наличието на каквато и да било биографична справка, служебен електронен адрес или информация за принадлежност към политическа група (Благоевград, Видин, Кърджали и др.), до *модел на оптималната публичност за дейността на общинския съветник*, включващ актуална информация както за приноса в работата на постоянните комисии, така и за предприетите стъпки по осъществяване контрол върху функционирането на общинската администрация (Бургас).

Изследването очерта и драстична разлика в практиката по поддръжка на официална интернет страница на общинските съвети. *Половината от изследваните общински съвети не разполагат с официална интернет страница*, а информацията за дейността им е обособена като отделна секция в интернет страницата на общината. Този подход ограничава крайно възможността за активна публичност като затруднява в голяма степен ефективното изпълнение и на законово уредените задължения за консултиране на проектите за нормативни актове. От друга страна, липсва и общ стандарт за оптималния каталог от рубрики, които да бъдат включени в секцията или отделната интернет страница на местния орган на самоуправление. Тук предлаганият *модел на оптималната публичност за дейността на общинския съвет* обобщава констатираните добри практики от различни изследвани общини.

Модел на оптималната публичност за дейността на общинския съвет – основни рубрики на предоставяната в интернет информация

ОБЩИНСКИ СЪВЕТ

- Състав (според решение на ОИК и евентуално настъпили промени)
- Ръководство – Председател и Заместник председатели
- Общински съветници (виж модел на активната публичност за дейността на общинските съветници)
- Правомощия и Правилник на ОС
- Партийни групи (включително контакти, становища и др.)
- Стратегически документи и насоки на работа
- Етичен кодекс

НАРЕДБИ И ПРАВИЛНИЦИ

- Наредби
- Правилници
- Проекти на наредби и правилници

ЗАСЕДАНИЯ

- Дневен ред и материали предстоящо заседание
- Протоколи

КОМИСИИ

- Състав
- Заседания (включително дневен ред и материали)
- Протоколи от проведени заседания

РЕШЕНИЯ

- Решения на общински съвет
 - Обжалвани актове на общински съвет
-

КОНТРОЛНА ДЕЙНОСТ

- Питания и отговори на питанията
- Отчети на кмета за изпълнение решенията на ОС
- Становища по отчети за дейността на администрацията и общинските фирми

ОС И ГРАЖДАНИТЕ

- достъп до обществена информация
- питания, предложения, жалби на граждани и становища на ОбС
- Обществен/консултативни съвети

ОТЧЕТИ

- за дейността на общински съвет
- за дейността на постоянните комисии

РЕГИСТРИ

- Декларации по чл. 12 ЗПУКИ
- Публичен регистър за местен референдум

АРХИВ

Основният стандарт за индикатори *публичност на информацията относно предстоящи заседания на общинския съвет и неговите комисии* и *публичност на протоколите от заседанията на общинския съвет и неговите комисии* се задава от Общински съвет Бургас, който, в пряко взаимодействие с кмета на общината и администрацията реализират на практика пълна публичност в реално време по хода на докладните записки на кмета, предложенията и мненията на гражданите по тях преди разглеждането им от постоянните комисии и съвета, както и на взетите становища. Добра практика на публичност в работата на постоянните комисии е регистрирана и в Габрово. Общински съвет Ямбол изрично е уредил в ПОДОС задължението за водене на подробен протокол за работа на комисиите (чл. 25.3). В допълнение, заседанията на комисиите на ОбС Ямбол се излъчват в реално време като инструмент за стимулиране на гражданския контрол. В полюса на практическата не ангажираност с измерението прозрачност и ниски стойности на индекса за всички индикатори се разполагат практиките за мандат 2011-2015 година, регистрирани в общините Варна, Видин и Враца.

Отчетността на общинските съвети е важен фактор по отношение формиране на местна среда на доверие към актовете на институцията. Степента на отчетност е оценявана чрез проверка изпълнението на четири индикатора 1) *участие на граждани и представители на НПО при отчитане и оценка на резултатите от изпълнение на решения на ОбС*; 2) *установен е ред за разглеждане на оплаквания и предложения, постъпили от граждани относно работата на общинските съветници*, 3) *оценките и предложенията на гражданите се вземат предвид при планирането на бъдещата дейност*, и 4) *своевременно се публикува информация за предстоящи обществени обсъждания*.

Индикатор *участие на граждани и представители на НПО при отчитане и оценка на резултатите от изпълнение на решения на ОбС* получава средна стойност от 3,33 пункта. Регистрираната масова практика е публичното обсъждане на отчета за изпълнение на общинския бюджет. В общините, където съветите са въвели стандарт на ефективно работещи постоянни комисии, гражданите и представители на третия сектор са канени на заседанията за отчитане дейността на комисията (Ямбол). В половината от изследваните общини устойчиво се налага и практиката за отделно открито заседание на ОбС с активно гражданско участие, посветено на обсъждане годишния отчет за дейността на съвета.

Индикатор *ред за разглеждане на оплаквания и предложения, постъпили от граждани относно работата на общинските съветници* с оценка от 3,3 пункта регистрира съществен дефицит - липсата на добре уредени процедури и устойчиви практики за разглеждане на оплаквания и сигнали относно работата на общинските съветници. Добра практика в това отношение задават общинските съвети в Бургас чрез системата на „входящата поща“ и Велико Търново, чрез специализираната постоянна комисия по проблеми на гражданското общество и борбата с корупцията.

Стойността на индикатор *отчитане оценките и предложенията на гражданите се при планирането на бъдещата дейност* естествено получава най-ниска стойност от 3,19 пункта поради липса на устойчива практика за систематизиране на информацията относно получени и приети предложения от граждани и граждански организации в работата на общинския съвет. В редки случаи подобна информация се извежда от отчетите за дейността на самия съвет (Бургас, Русе), но липсата ѝ в публичното пространство съществено затруднява формирането на гражданска оценка и доверие в отчетността на органите на местно самоуправление.

Организирането и оповестяването на обществени обсъждания като общ индикатор получава най-висока стойност от 3,81 пункта поради регистрирана устойчива практика на мнозинството от изследваните общински съвети да предоставят публична информация преди и след провеждането на обществени обсъждания.

Показателят за *почтеност* получава критично ниска стойност от едва 2,93 пункта в измерението **вътрешно институционални практики на управление на общинския съвет**. Степента на почтеност е оценявана чрез проверка изпълнението на четири индикатора 1) *приет етичен кодекс на ОбС или правила за поведение на общинските съветници*; 2) *създадена е комисия, която разглежда сигнали за неетично поведение, конфликт на интереси и корупционно поведение на общински съветници*, 3) *в случай на нарушение на правилата се налагат санкции, като резултатите от проверките се оповестяват публично*, и 4) *информация в медиите за неетично поведение, конфликт на интереси и корупционно поведение на общински съветници не е довела до проверки и реакция*.

В рамките на индикатор *Етичен кодекс на ОбС* се очертава тенденция за непознаване или пренебрегване на този инструмент като съществен в укрепване доверието на местната общественост в почтеността на органа на самоуправление. Регистрирани са четири различни подхода:

- 1) Правила за поведение на съветниците по време на сесии в ПОДОС;
- 2) Ясни стандарти за поведение на общинските съветници, включително по отношение превенция на конфликт на интереси в ПОДОС;
- 3) Общ кодекс за поведение на общински съветници и служители в администрацията.
- 4) Отделен Етичен кодекс на Общинския съвет с процедури за контрол по изпълнението.

ПЕРНИК: Етичен кодекс на общинския съветник

ОБХВАТ:

1. стандартите за поведение, които общинският съветник трябва да спазва при осъществяването на своите правомощия и които гражданите имат право да изискват от общинския съветник;
2. организацията и дейността на комисията за конфликт на интереси, етика, борба с корупцията и жалби на граждани в общинския съвет;
3. правилата за деклариране и разкриване на информация за доходите и имущественото състояние на общинския съветник;

Източник:

<http://www.obs-перник.bg/?p=4070>

Мнозинството от изследваните общински съвети се групират във втори и трети модел, крайно малък е броят на положителните примери за приети отделни етични кодекси, включващи и процедури за контрол по приложението им – Общински съвет Пазарджик и Перник.

Индикатор *функционираща комисия, която разглежда сигнали за неетично поведение, конфликт на интереси и корупционно поведение на общински съветници* очертава почти идентична разнородна практика в изследваните общини: от нарочно създадена Етична комисия при липсващ приет Етичен кодекс (Русе), формално създадени, но не функциониращи постоянни комисии по реда на Закона за установяване и предотвратяване на конфликт на интереси (мнозинството изследвани общини) до модела на Общински съвет Пазарджик с реално функциониращи две отделни комисии – по приложение на Етични кодекс и по конфликт на интереси, като последната е единственият пример в национален мащаб на реално поддържаща актуален регистър на всички декларации по реда на чл. 12 от ЗПУКИ.

Регистрираните най-ниски стойности по останалите два индикатора – *наложени санкции за неетично поведение и предприети мерки по медийни публикации* – само доказват нуждата от фокусирани действия по отношение подобряване почтеността в работата на Общинските съвети.

ПАЗАРДЖИК: Ефективно работещ регистър на декларациите по чл. 12 ЗПУКИ

Регистърът предоставя достъп в реално време до:

- декларация по чл. 12, т. 1;
- декларация по чл. 12, т. 2
- декларация за настъпила промяна в обстоятелствата чл. 12, т. 3
- декларация за частен интерес по конкретен повод чл. 12, т. 4

Източник:

<http://www.obspazardzhik.com/>

КАПАЦИТЕТ

Ефективно взаимодействие на експертно ниво между ОбС и областна администрация

Публичност на резултатите от административния контрол, упражняван от областния управител в изпълнение на чл. 45 ал.4 от ЗМСМА

Публичност на процеса на вземане на решение относно искания на общините за финансиране от държавния бюджет

Планиране на работната програма

РОЛЯ

Ефективен контрол

Регламентация на условията и реда за съставяне на бюджетната прогноза за местни дейности за три годишен период, за съставяне, приемане, изпълнение и отчитане на бюджета

Приемане отчет на кмета за изпълнение решенията на съвета на всеки три/шест месеца и публичност на приетия отчет

Публичност на питанията на общинските съветници и постъпилите отговори – Регистър

Прозрачност на постоянната комисия по общинска собственост и стопанска/инвестиционна политика

Ефективно представителство

Изнесени приемни за граждани

Клуб на общинския съветник

Граждански/обществен съвет към ОбС

Обществен посредник/местен омбудсман

УПРАВЛЕНИЕ

Прозрачност

Активен подход „**Гласът на гражданите**“ в заседанията на ОбС и неговите комисии

Модел на **оптимална публичност за дейността на общинските съветници**

Модел на **оптимална публичност в дейността на Общински съвет**

Отчетност

Открито заседание за приемане годишния отчет на ОбС

Модел на „**Входящата поща**“ като ефективна обратна връзка за мерки по предложения и жалби на граждани

Почтеност

Етичен кодекс на общинския съветник с процедури по контрол на изпълнението

Ефективно работещ регистър на декларациите по чл. 12 ЗПУКИ

KMET





Кметът е централна фигура в реализацията на публични политики за общността. Потенциалът за въздействие на кметската институция върху развитието на Местна система за почтеност е оценяван въз основа на 21 индикатора, разпределени отново с превес по отношение на измеренията **роля** и вътрешно институционални **практики на управление**.

Кметската институция получава общ индекс от 3,57 пункта при максимална стойност 5.00. Това го нарежда на трето място в цялостната картина на Местната система за почтеност за 2015 г. По-долу са представени стойностите и добрите практики за всяко от изследваните измерения – капацитет, роля и управление.

Капацитет на кметската институция

Средната стойност на показателя за страната е 3,63.

Изследването на **капацитета** на кметската институция се базира на оценка на два показателя: 1) *способността за реализация на ясна управленска визия*, и 2) *мобилизиране на необходимите ресурси за развитие на общността*.

По показател *Управленска визия* са оценявани индикатори относно 1) *наличие на управленска програма*; 2) *отчети за изпълнение на управленската програма*, 3) *степен на реализирани управленски мерки към края на мандат 2011 – 2015 г.*

Макар индикатор *управленска програма* да регистрира най-висока стойност в изследваната група от 3,78 пункта, изследването констатира смущаващо нисък дял на общини, ръководени от кметски екип с ясна управленска визия - в по-малко от половината общини управленските програми на кметовете от мандат 2011- 2015 г. са публично достъпни и познати на обществеността. В останалите случаи практиката на кметските екипи не надхвърля изискуемите по реда на действащото законодателство стратегически планове и документи за развитие. Липсата на публично достъпна програма за управление предполага и невъзможност за граждански контрол по отношение на нейното изпълнение – в рамките на първото изследване на Индекса на местната система за почтеност практически се оказва невъзможно за повече от половината общини да се установи как кметовете са изпълнили законното изискване на чл. 44 ал. 5 от ЗМСМА.

Наличието на собствена управленска програма като отделен стратегически документ е добра практика в няколко основни аспекта – 1) ангажира управленския екип и общинска администрация с изпълнение на ясни цели и приоритети при следване на ясно заявени принципи; 2) гарантира предвидимост на водената политика по отношение на инвеститорски интерес и потребностите на местната общност, 3) предоставя възможност за ефективен граждански принос и контрол по изпълнението.

Моделът на добра управленска програма е заимстван от практиката на кмета на община Габрово за мандат 2011-2015 г. Тя включва както общи приоритети и принципи на управление, така и конкретни приоритети за всяко от основните направления.

Индикатори *степенна отчетност на управленската програма и степен на реализирани управленски мерки* към края на мандат 2011 – 2015 получават сходни стойности, съответно 3,33 и 3,30 пункта, което е знак за **липсата на устойчиви практики на отчетност на кметските екипи за изпълнението на управленските програми и ограничена възможност за оценка степента на ефективна реализация на управленските мерки**. Едва половината от изследваните кметски екипи поддържат стандарт на публичност и отчетност на годишна база за изпълнение на целите и задачите от управленската си програма – това са кметовете на общините Бургас, Габрово, Добрич, Русе, София и Стара Загора. Добрата практика на отчетност се задава от кмета на община Русе.

Съставната оценка на показател *мобилизиране на необходимите ресурси за развитие на общността* от 3,79 пункта очертава практика, която отговаря на водещите стандарти относно разработването и приложението на стратегии за привличане и прозрачно управление на публични ресурси в дейността на едва една пета от кметовете с мандат 2011 – 2015 г. макар всички изследвани общини да регистрират оценки над средната.

Роля на кметската институция

Средната стойност на показателя за страната е **3,20**.

Изследването на ролята на кметската институция се базира на оценка на три показателя: 1) *управление на местната администрация*, 2) *контрол върху доставчиците на публични услуги*, и 3) *взаимодействие с местния бизнес*.

По първия показател *управление на местната администрация* са изследвани два основни индикатора: 1) *прозрачност и назначения в общинска администрация въз основа на професионални качества* и 2) *политика за развитие на професионалния капацитет на служителите в общинска администрация*.

ГАБРОВО: Управленска програма за мандат 2011-2015 в основни компоненти

Основни принципи на управлението през мандата

Цел и приоритети

Основни направления на дейност:

- А. Икономическо развитие и инвестиции – интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж
- Б. Администрация, административно обслужване и административен капацитет – въвеждане на нови услуги
- В. Инфраструктура, градоустройство, благоустрояване
- Г. Образование, социални дейности и здравеопазване
- Д. Култура, спорт, туризъм и младежки дейности

Приложение: индикативни мерки, срокове и резултати

Източник:

<http://gabrovo.bg/bg/page/183>

РУСЕ: Отчет на кмета за изпълнение на управленската програма

Годишният отчет предоставя конкретна информация за ефективността в работата на всички структурни звена в общината – включително за развитие на администрацията, обществени поръчки, вътрешен одит и финансов контрол.

Отчетът позволява формирането на обективна гражданска оценка и възможности за ефективен граждански контрол.

Източник:

https://www.ruse-bg.eu/uploads/files/strategii%20i%20otcheti/otchet_treta_godina_ot_mandata.pdf

Привличането на компетентни служители чрез прозрачни и състезателни процедури все още не е установена устойчива практика в изследваните общини – **публично недостъпна остава голяма част от информацията за провежданите конкурси – допуснати кандидати, протоколи от заседанията на комисиите за подбор, а в някои случаи и обявления за самите вакантни места в общинската администрация.** И макар тези задачи да са част от функционалната характеристика на секретарите на общините, включването на темата за професионалното развитие на общинска администрация сред управленските ангажименти на кметската институция задава среда, стимулираща развитието на добри практики. Като добра практика следва да бъде представена политиката за привличане на компетентни служители в мащабна администрация от кмета на община Габрово. Високи стандарти на прозрачност при провеждане на конкурсното начало са регистрирани и в общините Благоевград, Бургас и Добрич. *Обучението и кариерното развитие* на служителите в администрацията са били сред приоритетите и на кметовете в общините Русе, София, Стара Загора и Ямбол.

Контролът върху доставчиците на публични услуги е сред показателите с най-ниски стойности за кметската институция в национален мащаб – едва 2,87 пункта. Неговото ниво е изследвано през оценката на следните два индикатора: 1) *публичност на информацията за договори с външни доставчици на услуги*, и 2) *медийни публикации за неосъществен контрол върху доставчици на публични услуги.* Трайно негативна практика на липса на каквато и да било публично достъпна информация за сключени договори е регистрирана в Кърджали, Благоевград, Видин, Враца, Монтана, Перник, Силистра, Сливен, Търговище.

Добри практики се открояват отново в столична община, Русе, Бургас и Габрово - във всяка от цитираните общини се поддържа в допълнение към добре работещите регистри на обществените поръчки и регистър на проектите, изпълнявани от общината с подробна информация за всеки от етапите на изпълнение, включително и с предварителна (Бургас) и последваща оценка на въздействие. Съществен дефицит остава публично достъпната информация за ефективността на контролната дейност в общините – подобна е поддържана като устойчив стандарт във Велико Търново, Русе и Добрич.

Взаимодействието с местния бизнес следва да почива не само на ясни и прозрачни правила, но и на устойчива практика на консултиране по важните за общността приоритети за развитие на бизнес средата. В национален мащаб този показател получава средна стойност от 3,27 пункта. Добрата практика на взаимодействие с местния бизнес е патент на кмета и общинския съвет в Русе, където с активното участие на браншови организации е приета Стратегия за инвестиционен и сити маркетинг, а най-ниски стойности по този индикатор получават кметските екипи във Варна, Видин и Търговище.

ГАБРОВО: Политика-модел за привличане на компетентни служители **Защо община Габрово е добро място за работа?**

Около това послание е организирана отделна секция „Кариери“ в официалния сайт на общината. В секцията се поддържа висок стандарт на публичност относно свободни места, актуални конкурси, списък на допуснати кандидати, резултати от проведени интервюта.

В допълнение, като част от устойчива политика за мотивиране служителите на общината и информирани на гражданите, публично достъпни са и Целите на администрацията за всяка календарна година.

Източник:

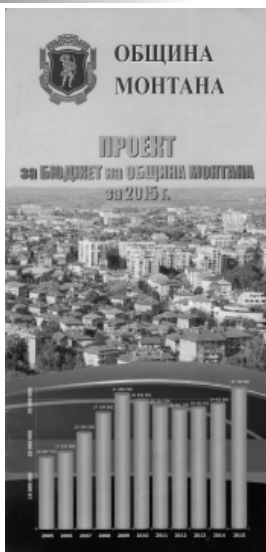
<http://gabrovo.bg/articles/index/lang:bg/p:65>

Управление на кметската институция

Средната стойност на показателя за страната е 3,48.

Основната група индикатори за оценка приноса на кметската институция към Местната система за почтеност са групирани в измерение **вътрешно институционални практики на управление**. Оценявани са прозрачността на бюджета и бюджетната процедура, отчетността и почтеността в работата на кметския екип.

МОНТАНА: Бюджет достъпен за гражданите



ПРИХОДИ			
СЪСТАВНА ЧАСТ	№	Суми в БГЛ за 2015 г.	Промяна спрямо 2014 г.
СЪСТАВНИ ЧАСТИ			
Общ общински приходи	1	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци	1.1	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от имоти	1.1.1	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от търговията	1.1.2	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от транспортните средства	1.1.3	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от игри и развлечения	1.1.4	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от професионални услуги	1.1.5	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за енергетика	1.1.6	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за комуникации	1.1.7	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за образование	1.1.8	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за здравеопазване	1.1.9	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за социално осигуряване	1.1.10	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за жилищно стопанство	1.1.11	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за транспорт	1.1.12	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за туризъм	1.1.13	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за спорт	1.1.14	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за култура	1.1.15	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за наука	1.1.16	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за образование	1.1.17	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за здравеопазване	1.1.18	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за социално осигуряване	1.1.19	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за жилищно стопанство	1.1.20	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за транспорт	1.1.21	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за туризъм	1.1.22	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за спорт	1.1.23	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за култура	1.1.24	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за наука	1.1.25	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за образование	1.1.26	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за здравеопазване	1.1.27	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за социално осигуряване	1.1.28	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за жилищно стопанство	1.1.29	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за транспорт	1.1.30	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за туризъм	1.1.31	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за спорт	1.1.32	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за култура	1.1.33	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за наука	1.1.34	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за образование	1.1.35	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за здравеопазване	1.1.36	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за социално осигуряване	1.1.37	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за жилищно стопанство	1.1.38	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за транспорт	1.1.39	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за туризъм	1.1.40	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за спорт	1.1.41	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за култура	1.1.42	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за наука	1.1.43	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за образование	1.1.44	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за здравеопазване	1.1.45	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за социално осигуряване	1.1.46	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за жилищно стопанство	1.1.47	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за транспорт	1.1.48	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за туризъм	1.1.49	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за спорт	1.1.50	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за култура	1.1.51	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за наука	1.1.52	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за образование	1.1.53	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за здравеопазване	1.1.54	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за социално осигуряване	1.1.55	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за жилищно стопанство	1.1.56	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за транспорт	1.1.57	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за туризъм	1.1.58	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за спорт	1.1.59	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за култура	1.1.60	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за наука	1.1.61	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за образование	1.1.62	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за здравеопазване	1.1.63	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за социално осигуряване	1.1.64	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за жилищно стопанство	1.1.65	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за транспорт	1.1.66	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за туризъм	1.1.67	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за спорт	1.1.68	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за култура	1.1.69	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за наука	1.1.70	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за образование	1.1.71	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за здравеопазване	1.1.72	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за социално осигуряване	1.1.73	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за жилищно стопанство	1.1.74	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за транспорт	1.1.75	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за туризъм	1.1.76	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за спорт	1.1.77	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за култура	1.1.78	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за наука	1.1.79	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за образование	1.1.80	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за здравеопазване	1.1.81	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за социално осигуряване	1.1.82	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за жилищно стопанство	1.1.83	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за транспорт	1.1.84	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за туризъм	1.1.85	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за спорт	1.1.86	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за култура	1.1.87	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за наука	1.1.88	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за образование	1.1.89	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за здравеопазване	1.1.90	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за социално осигуряване	1.1.91	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за жилищно стопанство	1.1.92	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за транспорт	1.1.93	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за туризъм	1.1.94	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за спорт	1.1.95	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за култура	1.1.96	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за наука	1.1.97	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за образование	1.1.98	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за здравеопазване	1.1.99	10 000 000	0
Общ общински приходи от данъци от услуги за социално осигуряване	1.1.100	10 000 000	0



Прозрачността на бюджетната процедура е индикатор с най-високи стойности от 4,1 пункта и може да се счита като почти устойчив стандарт предвид законово установените задължения в това отношение. Във всички общини, макар и с известна степен на отклонения от общото правило за ефективност, кметовете организират обществени обсъждания на проектите за бюджет. Разнородни остават практиките по отчет на изпълнението на бюджета, както и регулярността в публикуване на данни за изпълнението. Максималният стандарт на прозрачност се регистрира в Бургас, Габрово, Добрич, Монтана, Русе, София и Стара Загора.

Отчетността като ефективна практика на кметския екип е оценявана както по отношение на отчетите за изпълнение решенията на Общинския съвет и изпълнение на управленската програма, така и по отношение регулярното отчитане пред обществеността посредством иновативни форми на комуникация. Средната стойност на показателя е от 3,6 пункта. Максималните стандарти са част от практиката на кметовете на Бургас, Габрово, Добрич, Кюстендил, София и Стара Загора. Добрите практики включват както редовно организирани дни на отворените врати от кмета и членовете на неговия екип, така и участието в специализирани рубрики на местните медии за директен отговор на въпроси от страна на обществеността. В дъното на класацията е отчетността на кметовете за мандат 2011-2015 г. на Варна, Видин, Враца, Кърджали, Сливен, Хасково и Ямбол.

Основен **дефицит** в приноса на кметската институция са инициативите, които укрепват **почтеността** в неговата собствена работа. Този показател получава и най-ниска средна стойност измежду всички изследвани показатели за приноса на кметската институция към Местната система за почтеност – едва **2,74** пункта. Изследването констатира слаба заинтересованост от страна на управленските екипи да лансират фокусирани политики за превенция на корупцията. Личната ангажираност на членовете на кметския екип не може да се изчерпва единствено с публичност на декларациите за имуществото и конфликт на интереси. Системната политика за утвърждаване на почтеността с краен ефект – повишаване на доверието в работата на кметската институция следва да включва по-широк комплекс от инициативи. Водещ стандарт в това отношение задава кметът на Бургас и инициативата „Вашето не се брои“. Политика за почтеност в работата на кметския екип са заявили в началото на мандат 2011 – 2015 и кметовете на София и Стара Загора.

БУРГАС: Кампания „Вашето не се брои!“

Кампанията е част от управленската политика за превенция на корупцията. Съставна част на кампанията е и възможността за подаване на сигнали за нередности и корупция от гражданите.

Източник:

<http://www.burgas.bg/bg/info/index/530>

КАТАЛОГ НА ДОБРИТЕ ПРАКТИКИ - КМЕТ

КАПАЦИТЕТ

Публично достъпна Управленска програма за мандат 2015 – 2019 г., включително цели, принципи на управление, мерки и програма за изпълнение с индикатори
Публично достъпни годишни отчети за изпълнение на управленската програма, предоставящи информация за работата на всички ресори и звена в администрацията
Стратегия за устойчиво развитие и финансиране на приоритетни сектори

РОЛЯ

Политика за привличане на компетентни служители и развитие на професионалните умения на работещите в администрацията на общината
Цели на администрацията за календарна година
Публични регистри за сключените договори от общината, включително и резултати от проверки за изпълнение на договорите
Взаимодействие с местния бизнес въз основа на ясни правила за участие при разработване на стратегически програми за общината

УПРАВЛЕНИЕ

Прозрачност

Публичност на процедурите по приемане бюджет на общината и отчет за неговото изпълнение

Бюджет, достъпен за гражданите

Отчетност

Дни на отворените врати

„Попитай кмета“- специализирани рубрики в местните медии

Почтеност

Публичност на декларациите за имущество и конфликт на интереси на кмета и неговия екип
Собствена политика/рубрика от управленската програма „Местна система за почтеност“

ОБЩИНСКА АДМИНИСТРАЦИЯ



Общинската администрация и механизмите на нейната организация и функциониране са в основата на Местната система за почтеност. Потенциалът за въздействие на местната администрация върху развитието на Местна система за почтеност е оценяван въз основа на 26 индикатора, разпределени отново с превес по отношение на измеренията **роля** и вътрешно институционални **практики на управление**.

Общинската администрация получава **общ индекс от 3,81** пункта при максимална стойност 5.00. Това я нарежда на първо място в цялостната картина на Местната система за почтеност за 2015 г. По-долу са представени стойностите и добрите практики за всяко от изследваните измерения – капацитет, роля и управление.

Капацитет на местната администрация

Средната стойност на показателя за страната е **3,94**.

Изследването на **капацитета** на общинската администрация се базира на оценка на два показателя: 1) *ефективността в използването на адекватни ресурси за предоставяне на административни услуги*, и 2) *независимост*.

Показател *Адекватни ресурси* получава средна оценка от 4,30 пункта, която се формира въз основа проучване на два индикатора: 1) *функциониращ център за обслужване на граждани* и, 2) *внедряване и използване на система за електронно предоставяне на услуги*. Изследването откри устойчива практика на *добре функциониращи центрове за обслужване на граждани* във всички общини. Центровете предоставят пълен пакет от информационни и административни услуги за гражданите, а за повечето от тях са публично достъпни и вътрешните правила. Стандартна практика е да работят с удължено работно време в определени дни, което улеснява гражданите да ползват услуги. В по-големите общини – Бургас, Варна, столична, Стара Загора и др. функционират и изнесени офиси. Добрата практика, надграждаща стандартния модел, е свързана с въведени електронни модули за обратна връзка и оценка на гражданите за предоставяните административни услуги. Все по-голяма част от общините въвеждат и принципа на служебното начало в предоставяне на административни услуги – Благоевград, Бургас, Велико Търново, Габрово, Добрич, Стара Загора, Търговище, и др.

БУРГАС: обратна връзка с оценката на гражданите за качество на административните услуги

Оценката на гражданите за административното обслужване се анализира на всяко шестмесечие и е публично достъпна на сайта на общината.

Източник:

<http://www.burgas.bg/bg/info/index/1050>

Основно предизвикателство по отношение на показател адекватни ресурси е *въвеждането на електронни услуги* и комплексно административно обслужване. **Едва половината от общините са направили ефективни стъпки в тази насока**, като пълна функционалност на електронното предоставяне на услуги има регистрирана в общините Бургас, Габрово, Добрич, Кюстендил, Пловдив, София и Стара Загора.

Показателят *независимост* в работата на общинска администрация получава по-ниска средна стойност от 3,58 пункта въз основа на оценка на три индикатора: 1) *ясно разписани вътрешни правила, гарантиращи безпристрастност и независимост в работата на служителите*, 2) *създаден ред за докладване на нередности във функционирането на*

администрацията от страна на служителите, и, 3) функционират процедури за разглеждане на докладваните нередности, които гарантират конфиденциалност и защита от тормоз за подалите ги служители.

Степента на въведени *вътрешни правила* за работата на отделните звена в общинска администрация варира в рамките на изследваните общини. Примери за общински администрации с широк набор от публично достъпни вътрешни правила за работата на основни структури са Варна, Русе, Велико Търново, столична община.

Като основен регистриран дефицит по показател независимост се откроява **подценяване на надеждно работеща система за докладване на нередности** от страна на служителите при спазване на принципите на защита от тормоз. Изследването регистрира по-скоро схематично възпроизведени правила за докладване на нередности в устройствените правилници на администрацията, малка част от които заимстват основни елементи от процедурата за защита на подалия сигнал, която е позната от Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси. Добра практика за приети „Вътрешни правила за реда за разглеждане на предложения и сигнали, подадени до общината“ са регистрирани единствено във Варна. Въпреки това, няма публично достъпна информация за ефекта от приложение на тази практика.

МОДЕЛ на устойчива политика за ЗАЩИТА НА СЛУЖИТЕЛИТЕ, ДОКЛАДВАЩИ ЗА НЕРЕДНОСТИ В АДМИНИСТРАЦИЯТА ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПОЛИТИКАТА ЗА ЗАЩИТА НА СЛУЖИТЕЛИТЕ, ДОКЛАДВЩИ ЗА НЕРЕДНОСТИ В АДМИНИСТРАЦИЯТА

Основни принципи

Защита се дължи само на служител, добросъвестно докладвал за нередности в администрацията, станали му известни по служба:

- Сигнализиращият не е длъжен да предостави доказателства за твърдението си;
- Подалият сигнал не подлежи на дисциплинарна отговорност или ограничване на други права, дори и да не бъдат открити данни или доказателства в подкрепа на сигнала
- Има право на защита от ръководството на съответното ведомство, включително по негово желание да бъде преместен в друга административна структура;
- Има право да получи информация за резултата от извършената проверка;
- името на служителя не може да бъде цитирано в официални или работни документи или разпространявано по какъвто и да е било начин
- Подаването на сигнал за нередност, в която подателят е участвал лично, не може да освобождава от отговорност; подателят следва да се ползва от защита единствено що се отнася до акта на сигнализиране
- Недобросъвестните податели на сигнали подлежат на санкции.

Ръководството следва да осигури

- поверителен канал за подването на вътрешни сигнали;
- механизми и административен капацитет за проверка по подадените сигнали;
- система за обратна връзка със служителите, добросъвестно подали сигнали;
- регистър на подадените вътрешни сигнали и резултатите от проведените проверки;
- механизъм за консултации на служителите по въпросите на докладването за нередности

Източник:

Transparency International – International Principles for Whistleblowers

https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation

Роля на местната администрация

Средната стойност на показателя за страната е 3,69.

Ролята на общинската администрация за изграждане на устойчива Местна система за почтеност е изследвана през призмата на четири показателя: 1) *прозрачност в провеждането на обществени поръчки*, 2) *насърчаване на отчетността и участието*, 3) *услуги по отношение на местните данъци и такси*, и 4) *управление на собствеността*.

По първия показател *прозрачност в провеждането на обществени поръчки* изследваните общини са оценени на базата на резултатите от проучването „Бюджетна и финансова прозрачност и интегритет“ за 2014 г. на Фондация „Програма Достъп до информация“¹ по следните индикатори: 1) *публичност на плановете за провеждане на обществени поръчки*, 2) *публичност на решенията за завършване на процедурите по възлагане на обществени поръчки*, 3) *публичен регистър на сключени договори за обществени поръчки*, 4) *публичност на информацията за извършени плащания по договори за обществени поръчки*, и, 5) *наличие на публични скандали относно възлагане на обществени поръчки от общината за 2014 г.* Общата стойност на показателя е от 4,08 пункта, който свидетелства за няколко основни тенденции.

Публичността на плановете за обществени поръчки се е утвърдила като стандартна практика за всички изследвани общини с изключение на Кюстендил.

Публичността на решенията за завършване на процедури за възлагане на обществени поръчки също регистрира добри стойности в мнозинството изследвани общини, но групата от **негативни практики** на липса на публичност се допълва от общините Благоевград, Варна, Видин, Враца и Кюстендил.

Сходна картина е регистрирана и по индикатор *публичен регистър на сключени договори за обществени поръчки*, като в групата на **негативните практики** се включва и община Пазарджик.

Основният стандарт, който все още се намира извън обсега на добрите практики в изследваните общини е *публичност на информацията за извършени плащания по договори за обществени поръчки* – масово не се регистрира публично достъпна информация за извършените плащания по сключените от общината договори.

Като добра практика следва да бъде представена платформата за публичност на информацията за обществените поръчки на община Габрово. Високи стандарти на прозрачност при провеждане на обществени поръчки са регистрирани и в общините Бургас и Велико Търново: крайморската община предоставя на официалната си интернет страница и информация за вътрешните правила, по които се организира възлагането на обществени поръчки, регистър на извършените плащания, регистър на освободените гаранции; общината в старопрестолния град предоставя примери за своевременно прекратени обществени поръчки поради съмнения за нередности, разкрити от местните медии.

ГАБРОВО: интернет платформа за публичност на обществените поръчки

Интернет базираната платформа на общината предоставя структурирана информация в реално време за всички категории поръчки: открити процедури, публични покани, договаряне без обявление, предварителни обявления, конкурс за проект. На разположение също са нормативните актове, вътрешните правила, както и пълен архив на проведени обществени поръчки преди 01.10.2014 г.

Източник:
<http://op.gabrovo.bg/>

1 <http://www.aip-bg.org/surveys/db/2015ii/stats+map.php>

Добри практики по показател *насърчаване на отчетността и участието* се регистрират в общините Бургас, София-столична и Стара Загора. Столична община стимулира активното подаване на сигнали за проблеми в града и предложения на гражданите чрез интернет базиран Контактен център. Община Бургас поддържа системата за обществени обсъждания на важните инвестиционни проектни предложения на общината. В комплексно отношение най-добра практика реализира община Стара Загора чрез ангажмента си към функционирането на Електронна платформа за връзка между гражданите и институциите на общината. Най-ниски стойности по този показател получават административните практики в общините Кърджали и Хасково.

Услугите по отношение на местните данъци и такси са неравномерно развити в изследваните общини, като една малка част от тях предоставят възможност за плащане на данъци и такси по електронен път – това са общините Бургас, Габрово, Добрич, Кърджали, Пловдив, Разград, Стара Загора и Шумен. Систематична информация и публичност за приходите от местни данъци и такси се поддържа отново от същите общини. Липса на добри практики в това отношение се регистрира за общините Враца, Кюстендил, Ловеч, Плевен.

Публичността в управлението на собствеността е оценявана през използването на инструмента на публичния регистър за предоставяне на надеждна информация относно използването и разпореждането с различни категории собственост. Практиката в различните общини варира от рядко актуализирани списъци на имотите – общинска собственост до цялостна интегрирана информационна система с възможност за търсене по категории информация. Община Русе предлага водеща практика на комплексен подход относно публичността в управлението на собствеността.

СТАРА ЗАГОРА: Моята е-община

Електронната платформа за връзка между гражданите и институциите на Стара Загора е гражданска инициатива, чието ефективно функциониране е невъзможно без активен ангажимент от страна на общината и нейната администрация. Платформата дава възможност за подаване на сигнали и предложения, както и за поставяне на въпроси към институциите. Добавената стойност на платформата е възможността всички граждани, не само подателите на сигнали и предложения, да получават обратна информация за решаването на местни проблеми.

Източник:

<http://estرازagora.info/>

СТАРА ЗАГОРА: Моята е-община

Общината поддържа широк каталог от публично достъпни регистри:

- На общинската собственост
- На разпоредителните сделки с общински имоти
- На земеделските земи от общински поземлен фонд,
- По приватизация
- На пасищата и мерите за индивидуално ползване, и др.

Източник:

<http://www.ruse-bg.eu/bg/pages/537/index.html>

СОФИЯ: интегрирана електронна информационна система за общинска собственост

Актуалният електронен регистър за общинска собственост предоставя възможност за търсене на информация за видове общинска собственост.

Източник:

<http://ims.gis-sofia.bg:8080/sofia/index.jsp>

Управление на общинската администрация

Средната стойност на показателя за страната е **3,79**.

Основната група индикатори за оценка приноса на общинската администрация към Местната система за почтеност са групирани в измерение **вътрешно институционални практики на управление**. Оценявани са 1) *прозрачността*, 2) *отчетността*, и 3) *почтеността* в дейността на администрацията. И трите индикатора получават стойности, близки до добрата оценка.

Показател *прозрачност* е оценяван през призмата на три индикатора: 1) *публичност на проектите за нормативни актове и други стратегически документи*, 2) *публичност на отчети за изпълнение на секторни политики*, и 3) *прозрачност чрез информационни регистри*. Общата му средна стойност е **3,69** пункта.

Публичността на проектите за нормативни актове и стратегически документи отчита най-високи стойности сред трите индикатора, като единствената община, която регистрира стойности близки до критичните за липса на публичност е Кърджали. Водещи са стандартите, поддържани в Бургас, Габрово, Добрич и столична община.

Публичността на отчетите за изпълнение на секторни политики като индикатор обособява по-широка група от общини с недостатъчна устойчивост на добри практики – под и около средната стойност за не редовно поддържана информация по изпълнение на секторни политики получават половината от изследваните общини.

Поддържането на *публично достъпни информационни регистри* като основен стандарт за прозрачност в дейността на общинската администрация е сред най-подценяваните инструменти в изследваните общини. Слаби или липсващи практики в това отношение се регистрират за Благоевград, Видин, Кърджали, Кюстендил, Силистра, Сливен, Смолян, Хасково. Водещ стандарт за използване на публични регистри за повишаване прозрачността в работата на общинската администрация за мандат 2011-2015 г. задава общинска администрация Добрич.

Показател *отчетност* е оценяван през призмата на три индикатора: 1) *създаден е механизъм за подаване на сигнали и оплаквания от граждани за работата на служителите в администрацията*, 2) *създадено е звено с контролни функции (определен е служител в администрацията), които осъществяват проверки за подадени сигнали*, и 3) *резултатите от проверките водят до отстраняване на констатирани пропуски и нередности*. Общата му средна стойност е **3,91** пункта.



ДОБРИЧ: прозрачни регистри

Общината поддържа актуални и публично достъпни 10 различни регистра, в т.ч.

Регистър на даренията

Регистър на длъжниците

Общински концесионен публичен регистър, и др.

Източник:

http://www.dobrich.bg/bg/info_pages/97-Pezucmpu

Във всички изследвани общини *формално е въведена процедура за приемане на сигнали* от граждани, определени са и *служители/звена с контролни функции* по обработка на получените сигнали и провеждането на проверка. Разнообразна е обаче практиката на приложение на тези правила – в публичното пространство често липсват данни за ефекта от контролната дейност. Индексът на местната система за почтеност предстои да задълбочи изследването на този показател с нови индикатори за периода 2016-2020.

Основен дефицит в приноса на местната администрация са инициативите, които укрепват *почтеността*. Етичните стандарти за работата на служителите в местната администрация все още не са се превърнали в устойчива практика, макар формално във всички изследвани общини да се откриват разписани кодекси. Добър модел е регистриран единствено във Варна, където Етичният кодекс е подкрепен и от вътрешни правила за докладване неспазването на неговите норми.

ДОБРИ ПРАКТИКИ - ОБЩИНСКА АДМИНИСТРАЦИЯ

КАПАЦИТЕТ

Комплексно административно обслужване и електронни услуги

Електронни модули за оценка качеството на предоставяните административни услуги

Стандарт за обратна връзка относно качеството на административните услуги – редовно (3/6 месеца) публикуване на резултатите от анкетите сред граждани

Публичност на вътрешните правила за работа на основните структурни звена в администрацията

Въвеждане на устойчива система за докладване на нередности

РОЛЯ

Платформа за Публичност на обществените поръчки – планове, обявления, текущи процедури, сключени договори, регистър на извършените плащания, регистър на освободените гаранции, резултати от контролна дейност.

Насърчаване на отчетността и участието – широко приложение на инструмента за изнесени публични обсъждания (в квартала)

Електронни платформи за граждански мониторинг върху подаването, движението и решаването на сигнали и предложения от страна на публичните институции.

Електронизиране на услугите за предоставяне на информация и плащане на местни данъци и такси.

Комплексен подход за публичност при управлението на общинска собственост

УПРАВЛЕНИЕ

Прозрачни регистри

Устойчива система за проверки и контрол по сигнали на граждани

Развитие на вътрешна Етична инфраструктура – ефективни механизми за прилагане на етични стандарти/кодекс

ПОЛИТИЧЕСКИ ПАРТИИ



Политическите партии са базисни институции на съвременното демократично общество, които имат основна функция да обединяват и изразяват интересите на различни групи от граждани, както и да участват във формирането на институциите на представителната демокрация и тяхното управление в съответствие с формулирани политически програми и идеи. Начинът, по който функционират партиите оказва съществено влияние върху дейността на публичните институции (в ръководството на които те имат важна роля), както и върху вземането на важни управленски решения, които могат да въздействат върху различни аспекти от социалния и икономическия живот. Това предопределя и ключовата роля на политическите партии в Местната система за почтеност.

Резултатите на Индекса на местната система за почтеност за 2015 година показват, че политическите партии получават обобщена оценка **2,68**, с което заемат **предпоследното място в контекста на цялостното изследване**. Основен положителен принос за тази стойност имат показателите, свързани с техния капацитет за осъществяване на основната им дейност, докато най-ниските стойности са свързани с начина, по който се управляват. Тези оценки дават основание за извод, че усилията на политическите субекти следва да се насочат преди всичко към гарантиране на прозрачност, отчетност и почтеност в тяхното управление.

Капацитет на политическите партии

Средната стойност за страната е **2,94**.

Изследването на капацитета на политическите партии се основава на две групи от показатели: *адекватни ресурси и независимост*.

Средната стойност на показател *адекватни ресурси* на политическите партии е 2,78 пункта, формиран от оценките на два индикатора: 1) възможностите за *достъп до медиите* (които са особено значим фактор в периода на предизборни кампании) и 2) *начинът, по който са използвани финансовите ресурси* на партиите в рамките на предизборните кампании.

Резултатите от изследването показват, че **значителна част от партиите разполагат с финансови ресурси, които им позволяват да проведат предизборни кампании, включващи основните средства за разпространяване на техните послания и програми**. Наблюдението показва, че партиите имат достъп до медиите и част от тях го използват, за да провеждат предизборна кампания. Наред с това, проучването потвърждава валидността на корелацията „**финансови средства на партиите – достъп до медиите**“. В редица градове отчетливо е артикулиран проблемът за **значителните разлики във възможностите за достъп до медиите в зависимост от финансовите средства, с които политическите субекти разполагат: партиите, които имат значителни финансови ресурси, са получили съществено медийно отразяване на своите предизборни дейности, докато партиите, които имат ограничени финансови средства, не са имали практическата възможност за достъп до медиите**. Това, от своя страна, е ограничило възможностите за ефективно представяне на техните кандидати и предизборни програми (примери в тази насока могат да се дадат за Русе, Пазарджик, Добрич).

Защо е нужно да има прозрачност на финансовите взаимоотношения между медиите и партиите

Изискванията за прозрачност на взаимодействието между медиите и партиите бяха въведени преди пет години поради системното заобикаляне на правилата за финансиране на предизборните кампании. Поради укриването на съществена част от средствата за медийно отразяване (чрез предоставяне на преференциални условия или отстъпки в тарифите, чрез сключване на договори с фирми и др.) през 2011 година бяха въведени правила за оповестяване на цените за медийно отразяване и за публикуване на договорите между медиите и регистрираните участници. За да съдействат за адекватното информиране на избирателите, е необходимо да бъдат спазени следните изисквания:

- ясно определени условия и актуални тарифи за медийно отразяване, които са валидни за периода на съответната предизборна кампания;
- точно дефиниран предмет на договора, който позволява на гражданите да разберат какъв тип медийни услуги и дейности предстои да бъдат извършени;
- стойност на договора;
- срок за изпълнение на договора.

Съществуват положителни примери (Стара Загора, Русе, Разград, София, Бургас), където медиите са създали възможности за по-широко участие на кандидатите в дискусии, представящи техните възгледи относно бъдещото управление на общините. Предвид факта, че основните платени форми са клипове, рекламни карета и банери, алтернативните форми, които не се основават на задължително заплащане, са дискусийните формати на предавания. В този случай ключова роля имат свободата на редакционната политика на медиите и стремежът към спазване на принципа на политическия плурализъм.

Стара Загора: свободата на редакционната политика създава гаранции за равнопоставено участие на кандидатите и за информиран политически избор

Един от добрите примери в тази връзка е подходът на регионална телевизия в Стара Загора, в чието предаване „Още по темата“ ежедневно е осигурявана възможност за участие на всички кандидати. В рамките на едноминутните предавания, излъчвани всеки ден от 9 до 10 часа, регистрираните участници са представяли своите предизборни програми и са отговаряли на въпроси на аудиторията. В практически план този подход е създал възможности за равнопоставен достъп до медиите и за провеждане на същинска дискусия относно политическите алтернативи, предложени от различните кандидати.

Два примера за прозрачност (и липса на прозрачност) относно условията за предизборната кампания и договорите с медиите

Стара Загора: осем от общо девет наблюдавани местни медии са публикували тарифи във връзка с местни избори – 2015, като една медия е публикувала тарифите си от 2014 г.; шест медии са публикували договорите с участниците. Основните медии редовно са отразявали всички значими събития от предизборните дейности на партиите. Това на практика съдейства за по-пълноценното информиране на гражданите относно предложените политически алтернативи за управлението на общината.

Русе: От всички местни и регионални медии само в един сайт са публикувани в срок условията и тарифите за отразяване на кампанията на кандидатите. На сайта на нито една медия не са публикувани договорите с участниците за отразяване на техните предизборни инициативи. Сериозната зависимост на медиите от необходимите финансови ресурси води до ограничаване на достъпа на някои от участниците по време на предизборната кампания и до практическото отсъствие на реална политическа конкуренция.

Същевременно изследването констатира следния парадокс: дори политически партии, които разполагат с финансови ресурси, не полагат усилия да запознаят местната общественост със своите предизборни програми. Такива примери могат да бъдат дадени от цялата страна, като на практика това означава че **политическите партии не са мобилизирали своите ресурси, за да реализират ефективни предизборни кампании, включващи широк набор от средства за комуникиране на предизборните платформи с избирателите.** Този факт не само не съдейства за реализирането на правото на информиран политически избор на гражданите, но е **индикатор и за друга тревожна тенденция – мултиплициращите се практики и схеми за купуване на гласове и контролиран вот.** Резултатите от наблюдението на местните избори показват, че именно партиите и кандидатите за изборни позиции имат водеща роля в иницирирането на тези порочни практики. В тази връзка могат да бъдат дадени негативни примери от почти всички градове на страната, като най-висок интензитет на сигналите за купуване на гласове и контролиран вот е констатиран в Пазарджик, Пловдив, Сливен, Плевен, Видин, Хасково, Монтана и Бургас.

Средната оценка на показател *независимост* е 3,09, която е формирана на базата на два индикатора: 1) *независимостта на местните партийни структури от централните ръководства* при номиниране на кандидати за изборни позиции (израз на практическото приложение на принципа на вътрешнопартийната демокрация) и 2) *независимостта на местните политически лидери и кандидати*

от представителите на криминалния бизнес (предвид потенциала за „отваряне на вратата за достъп“ на сенчестия бизнес до институциите на местната власт).

Резултатите от изследването показват **относително ниска степен на независимост на местните структури от централните ръководства на партиите, като в тази връзка се прилагат широк спектър от практики за съгласуване, одобряване и „спускане“ на кандидати за изборни позиции.** Като положителен пример в тази насока може

Номиниране на кандидатите при спазване принципа на вътрешнопартийната демокрация: каква е добрата практика?

Политическите партии неслучайно са определени като основни фигури в системата на съвременната представителна демокрация. Предвид факта, че представляват организирани структури, които обединяват, представляват и изразяват интересите на гражданите в управлението, те трябва да функционират така, че да спазват на практика принципите на вътрешно-партийната демокрация.

В практически план това означава всички важни решения, в това число и номинирането на кандидати за изборни позиции, да бъдат вземани от членовете на партийните структури. За да бъде реализирано това изискване е необходимо:

- номинациите на кандидатите да произхождат от базисните местни партийни структури, а да не бъдат „спускани“ с решения на централните ръководства на партиите;
- да се провеждат вътрешно-партийни дискусии относно платформите и качествата на кандидатите, като всеки кандидат получава равна възможност за представяне на своята кандидатура;
- окончателните решения относно кандидатите да се вземат не само от централните партийни ръководства, но да бъдат потвърдени и от местните партийни структури.

В случаите, в които по правило изборът е мажоритарен и надхвърля мащабите на местната общност (избори за президент, местни избори, в които се избира кмет за столица или на голям град с важно национално значение) би било подходящо да се провеждат вътрешно-партийни избори или проучвания на мнението на партийните членове и симпатизанти. Това би позволило да бъдат селектирани кандидатите, които са способни да акумулират най-голяма подкрепа и са оценени като най-подходящи от партийните структури.

да се отбележи практиката в Смолян и Ямбол, където местните партийни структури разполагат със сравнително по-висока степен на свобода при излъчването на своите кандидати за институциите на местната власт. В други общини (Хасково, Кърджали, Враца) е всеобщо утвърдена практиката, при която местните структури номинират кандидатите, но окончателното решение се взема от централните ръководства на партиите. В София, Пловдив, Варна и Велико Търново местните партийни структури разполагат с определена свобода да номинират кандидатури за изборни позиции в местната власт, но предвид ключовото значение на тези градове не само в местен, но и в национален мащаб, се прилага подходът на съгласуване и одобряване от централните политически ръководства.

По отношение на другия изследван въпрос – **независимост на местните политически кандидати от представители на криминални структури и сенчест бизнес** – резултатите от изследването разкриват **тревожни данни за обвързаности в няколко общини, като тук е необходимо да бъдат отбелязани примерите с Варна и Плевен**. Варна дава показателен пример за **доминиращата роля на подобни структури над местните политически партии** (съответно над техните представители в местния Общински съвет). В Плевен са констатирани данни за **използването на тези структури като инструмент за незаконно въздействие върху изборния процес – както за оказване на натиск върху избирателите, така и за осъществяване на различни схеми за купуване на гласове**. В други общини (например Пазарджик) в публичното пространство се споменават данни за определени зависимости на кандидати на местни партии и коалиции от криминален бизнес или бизнес структури със съмнителна репутация, но в изследвания период не са установени преки доказателства в тази насока.

Роля на политическите партии в местната система за почтеност

Средната стойност за страната е 2,70.

Второто измерение от оценката на политическите партии е свързано с тяхната роля в местната система за почтеност. В този контекст изследването оценява способността им да *обединяват и представляват интересите на гражданите*, като са изследвани два въпроса: 1) дали местните партийни структури са *инициирали обществени кампании в защита на обществени каузи* извън тясно партийния предмет на дейност и 2) дали *конкретни групи по интереси доминират политическата сцена на местно ниво*.

Оценката на първия индикатор е 1,96 и дава основание за извод, че **политическите партии не успяват да изпълнят адекватно една от своите основни функции – обединяване на интереси на гражданите и тяхното ефективно представителство пред институциите**. Обобщените резултати от изследването показват, че въпреки наличните ресурси и капацитет, партиите не изпълняват адекватно ролята си на актьор със значим принос в антикорупционните усилия на местните общности. Като цяло, извън тясно партийния предмет на дейност, политическите партии нямат широко утвърдена практика да се ангажират със защита на обществени каузи.

Въпреки това съществуват редица положителни примери от различни общини в страната, като тук е необходимо да бъдат отбелязани **София, Велико Търново, Пловдив, Перник, Сливени и Габрово, където политически партии от целия спектър са инициирали или изразили активна подкрепа за редица обществени каузи и кампании** (подкрепа за образование и култура – дарения на книги, организиране на изложби на местни творци, предоставяне на приходите от авторски произведения за развитие на местни общности; социални и благотворителни дейности; включване на млади хора в екологични инициативи и дейности по поддържане на градската среда; инициативи за екологичен градски транспорт).

По отношение на втория показател – наличие на конкретни заинтересовани групи, които доминират на политическата сцена на местно ниво, в това число и в местния парламент, резултатите от изследването показват разнородна картина, която варира в голям диапазон. Неговата обобщена средна стойност за страната е 3,44. В част от случаите широк спектър от политически партии са представени в общинските съвети, като те пречат вземането на политически решения от конкретни заинтересовани групи, които защитават приоритетно свои частни интереси. В други случаи се констатира наличие на такива заинтересовани групи, като тяхното влияние е възпрепятствано частично, но представлява фактор, който откроява слабостта на политическите партии като водещи политически актьори в местния политически живот. Съществуват и негативни примери, като тези във Варна, Пазарджик и Хасково, където заинтересовани групи доминират местните общински съвети и/или оказват силно влияние върху решенията и „конкурират успешно“ политическите партии като основен актьор в местния политически живот. Наред с това съществуват и примери, където е констатирано специфично преподреждане на приоритетите, като местните политически партии представляват преди всичко интересите на собствените си членове и клиента, на следващо място – интересите на своите партийни централи и едва на последно място – на гражданите (Плевен е един от примерите, попадащи в тази категория).

Велико Търново: подкрепата за образованието на децата и младежите като ключово условие за развитие потенциала на местната общност

Политическите партии във Велико Търново и техните представители в местната власт полагат последователни усилия в подкрепа на образованието на децата и младежите. Свидетелство за това са редица инициативи на партии, които намират и последващо осъществяване чрез решения на местните власти: годишни академични награди за изявени студенти, докторанти и абсолвенти от Великотърновския университет; инициатива за въвеждане на безплатно чуждоезиково обучение в детските градини (която обаче все още не е осъществена докрай); съдействие за развитие на връзки между бизнес и училища в подкрепа на професионалното образование в съответствие с нуждите на местната икономика; дарения на книги.

Сливен и Перник: всяка от партиите има свой приоритет, но резултатът е важен за цялата общност

В Сливен и Перник поне три политически партии са включили своите младежки структури в подкрепа на различни обществени инициативи.

През изминалата година в Сливен са осъществени кампании, фокусирани върху различни нужди на местната общност: дарения на книги, безплатни правни консултации от млади юристи, почистване на един от кварталите и поддържане на градската среда.

В Перник активисти от различни партии са организирали изложба за творци от града, дарили са учебни помагала и дрехи за деца от център за настаняване от семеен тип, предоставили са на общината приходите от продажба на изработени мартеници.

Управление на политическите партии

Средната стойност за страната е 2,41.

Третото измерение от функционирането на политическите партии е тяхното управление, разгледано през призмата на принципите за прозрачност, отчетност и почтеност. При формиране на оценката за показателя *прозрачност* са изследвани 1) *прозрачността при финансирането на партиите* и 2) *публичността на политическите програми* в предизборната кампания.

Показателят *отчетност* се основава на оценка относно спазване на законовите изисквания за представяне на отчети относно финансирането на предизборните кампании. Третият показател – *почтеност* – е изследван чрез два критерия: 1) наличие на *прозрачни правила за номиниране на кандидатите за изборни позиции* и 2) наличие на *критерии за техните морални качества*.

Сравнителният анализ с оценките от първите две измерения (капацитет и роля) дава основание да се направи извод, че **управлението на политическите партии страда от най-съществени дефицити, които водят до неособено значимия им принос в местната система за почтеност**. Основните причини за това се дължат на ниското ниво на прозрачност при финансирането на политическата дейност и практическото отсъствие на механизми, които гарантират почтеност.

Поради факта, че прозрачността и отчетността на партийното финансиране са съществени показатели за начина, по който се ръководят и функционират политическите субекти, Асоциация „Прозрачност без граници“ включи инструмент, който тества тяхната практическа готовност да предоставят достъп до финансовите аспекти от предизборните кампании. Участниците в местните избори бяха поканени да се присъединят към **Обществен договор за отговорно и почтено управление в местната власт**, който включва и ангажимент за предоставяне на достъп до финансовите документи.

ПРОЗРАЧНОСТ ПРИ ФИНАНСИРАНЕ НА ПРЕДИЗБОРНИТЕ КАМПАНИИ

Участници в местни избори – 2015, присъединили се към
Договор за почтено и открито управление в местната власт,
разработен от Асоциация “Прозрачност без граници”

Град	Предоставени договори на участниците (в 27 общини областни центрове)	Присъединили се към Договора участници
Благоевград	6	3
Бургас	35	2
Варна	12	3
Велико Търново	25	0
Видин	11	3
Враца	20	2
Габрово	19	0
Добрич	15	7
Кърджали	6	0
Кюстендил	30	1
Ловеч	14	3
Монтана	19	4
Пазарджик	9	2
Перник	12	10
Плевен	27	2
Пловдив	67	6
Разград	11	0
Русе	29	2
Силистра	16	0
Сливен	11	1
Смолян	22	5
София	47	1
Стара Загора	30	11

Хасково	29	1
Шумен	8	1
Ямбол	9	4
Общо за изследваните общини	539	74

Резултатите от изследването на *прозрачността на партийното финансиране* показват **критично ниска степен на прозрачност** на местните партийни структури по отношение на финансирането на предизборните кампании със средна стойност за страната от едва 1,59 пункта. Изследването откроява дефицити в следните насоки: **ограничена самостоятелност или липса на самостоятелност на местните организации при вземането на решения по финансови въпроси** (съхранение на финансова документация, предоставяне на достъп на граждански организации до тази информация); **неразбиране значението на гражданския контрол върху финансирането на предизборните кампании като допълнителен инструмент**, който е различен от контрола на Сметната палата; **проблем при установяването на съответствие между деклариран и реално извършени разходи**.

Въпреки констатираните дефицити в цялата страна, следва да бъдат посочени положителни примери от практиката на партии в редица градове (Перник, Добрич, Стара Загора, Ямбол), където повече от половината от местните партийни структури са изразили готовност да предоставят достъп до информацията относно финансирането на предизборните си кампании.

Другият оценяван индикатор за прозрачност е свързан с *публичността на предизборните програми на партиите*. Стойността му е 2,81, като резултатите от изследването и сравнителните данни от други инициативи за мониторинг на изборния процес очертават **тревожна тенденция – партии, които имат сериозно присъствие в политическия живот, не считат за необходимо да развият цялостни политически платформи за управлението на съответната община**. Мнозинството от партиите се фокусират върху **разпространението на материали, представящи оскъдна информация за техните кандидати (снимка и кратки биографични данни)**. В много по-малка степен вниманието е насочено към разработването и представянето на програми за управле-

Стара Загора: предоставянето на достъп до финансовата документация е предпоставка за повишаване на публичността на политическото финансиране

Тук е необходимо да бъде отбелязан примерът в Стара Загора, където 6 от 11-те партии, присъединили се към гражданската инициатива, са предоставили достъп до финансовата документация от предизборните си кампании. Представителите на партниращата неправителствена организация са извършили посещения в предизборните щабове на партиите, като са се запознали с финансовите документи, отразяващи получените приходи и извършените разходи. **В тази връзка е важно да се отбележи, че целта на подобен тип гражданско действие не е осъществяването на одит, а преди всичко – практическо приложение на разбирането, че финансирането на предизборните кампании (която е една от най-значимите публични дейности на партиите) подлежи на обществен контрол.**

Този подход не само създава условия за информиран избор на гражданите, но следва да бъде използван и като отправна точка за израждане/възвръщане на доверието в политическите партии. В тази връзка е необходимо да се отбележи, че за неговото прилагане са нужни две предпоставки: 1) активни неправителствени организации, които проявяват последователен ангажимент за търсене на информация; 2) партии и политически лидери, които оценяват необходимостта от повече прозрачност като условие за създаване на обществено доверие.

нието на общините, като все повече се разпространява практиката за разработване и представяне в схематичен вид на основните послания и намерения. Този подход ограничава нивото на публичност на дейността на партиите и не позволява на избирателите да се запознаят с идеите, визията и платформите за бъдещо управление на общините.

На фона на тази тенденция се открояват няколко положителни примери в общини, в които значителна част от политическите партии са разработили програми и са осигурили публичност, в това число и като са ги предоставили на наблюдаващите екипи (София, Перник, Бургас, Сливен, Стара Загора, Шумен, Ямбол, Добрич, Видин).

Най-висока оценка в изследването получава показателят *отчетност* на финансирането на партиите – 3,48. Той е измерен въз основа на анализ на одитните доклади на Сметната палата относно финансирането на предизборните кампании на партиите и коалициите за местни избори – 2011 (в практически план това са изборите, които поставят началото на мандата на местната власт в периода 2011 – 2015 г.). Резултатите показват, че **като цяло партиите се придържат към формалните законови изисквания за отчетност**. Анализът на одитните доклади откроява както точно изпълнение на изискванията за счетоводна отчетност (каквато е практиката на всички регистрирани партии и коалиции в общините Бургас, Варна, Велико Търново, Монтана, Плевен), така и по-съществени **проблеми в отчетността, като например, недеклариране на дарения, несъответствие между получени и изразходвани средства** (примери за това могат да бъдат открити в одитните доклади за Пазарджик, Видин и Кюстендил).

Стара Загора и Перник: публичността на предизборните програми е условие за информиран избор на избирателите и за мобилизиране на гражданска подкрепа за партиите

Единадесет политически партии и кандидати за местната власт са предоставили достъп на наблюдаващите екипи до своите предизборни програми за управление на община Стара Загора. Повечето партии са разработили управленски програми, като са осигурили публичност чрез различни информационни канали: отпечатване на целите програми, интернет страници, брошури, разпространение чрез медиите. Този факт контрастира на фона на общата негативна тенденция в предизборната кампания през 2015 година, при която значителна част от партиите и кандидати не са разработили (и съответно – не са представили на потенциалните си избиратели) политически платформи, отразяващи в структуриран вид тяхната визия и идеи за развитието на общините.

Седем от регистрираните партии в Перник също са предоставили своите политически програми на наблюдателите. Осигуряването на достъп до политическите платформи на партиите и кандидатите е адекватно действие, което не само предоставя възможност на гражданските организации да се запознаят с партийните предложения за приоритети в местното самоуправление, но и съответства на основната цел на партиите – да дават публичност на своите идеи и да търсят максимално широка подкрепа за тях в обществото.

Като отправна точка при оценката на измерителя *почтеност* са използвани данни за наличието на 1) *етични стандарти в дейността на партиите*, включително и на 2) *правила, гарантиращи придържането към тези стандарти при номинирането на кандидатите за изборни позиции*. Оценката на този показател е 1,51 (най-ниската в сравнение с всички останали), което се дължи на липсата на системни мерки за създаване и за последователно прилагане на политика, гарантираща интегритет на номинираните кандидати и на партийните ръководства. Резултатите от проучването на официалните сайтове на партиите показват, че

малка част от тях са разработили и са осигурили публичност на правила за номиниране на кандидатите. Същевременно, няма обективна информация доколко създадените правила се прилагат на практика. Някои политически партии декларират, че имат критерии относно моралните качества на номинираните кандидати, но липсват доказателства и/или механизми за проверка на тези твърдения.

Въз основа на сравнителния анализ на резултатите от изследването може да се направи извод, че **почтеността е най-критичният компонент в дейността на политическите партии и именно върху този проблем е необходимо да се фокусират усилията на техните местни и централни структури.**



Празна дума ли е почтеността в политиката?

Предвид факта, че в политическата дейност и в управлението на държавата се преплитат и конкурират множество различни интереси, е изключително важно партиите да разполагат с изградени и функциониращи системи, които гарантират почтеността на политиците.

Кои са основите на адекватния подход, създаващ минимални гаранции за почтеност на кандидатите за изборни позиции и на партийните лидери? Търсенето на отговор на този въпрос не е лесна задача, но като изходна отправна точка е необходимо:

- наличие на дефинирани и публично оповестени етични стандарти и ценности, към които партията и нейните членове са декларирали своя ангажимент;
- наличие на правила и процедури за прозрачно номиниране на кандидатите;
- правилата за номиниране да включват критерии относно моралните и професионалните качества на кандидатите;
- наличие на реално действащи вътрешно-партийни механизми и структури, които гарантират съответствието между декларираните етични норми и процедури (от една страна) и тяхното прилагане на практика – от друга.

КАПАЦИТЕТ

Адекватни ресурси

- Политическите партии използват своите ресурси за организиране на срещи с членове и симпатизанти, партийно-организационни дейности и разполагат с изградени вътрешно-партийни системи за идентифициране и отстраняване на нередности
- Политическите партии разполагат с изградени механизми за вътрешно-партиен контрол, които препятстват ефективно приемането на средства с неясен и незаконен произход, отклоняването на партийни средства, използването на практики за купуване на гласове, като в случай на нередности прилагат процедури за докладване, проверка и санкции
- Всички партии разполагат с равен достъп до медиите, като техните кандидати участват в различни медийни формати и имат практическа възможност да представят своята визия и приоритети в разработените програми за управление
- Политическите партии осигуряват прозрачност на финансовите условия в договорите за медийно отразяване на предизборните си кампании, като не възпрепятстват медиите при спазване на законите изисквания да публичност на информацията относно предмета, стойността, вида на услугите и срока на всеки договор
- Медиите гарантират равнопоставен достъп на участниците в предизборните кампании, разполагат със свобода на редакционната политика и предоставят възможност за провеждане на същинска дискусия относно политическите алтернативи, предложени от различните партии – това е обратната страна на монетата, която трябва да я има. Въпросът е къде да се постави

Независимост

- Местните партийни структури разполагат със свобода да номинират кандидати за изборни длъжности, като номинациите произхождат от местните структури, подлежат на вътрешно-партийни дискусии относно качествата и платформите на кандидатите, а окончателните решения се вземат/потвърждават от местните партийни структури
- Местните партийни структури имат изградени механизми за изолиране на лобистки натиск на заинтересувани групи и лица във връзка с вземането и изпълнението на управленски решения
- Партии от широк политически спектър са представени в Общинския съвет, като препятстват ефективно определянето на управленски решения от конкретни заинтересовани групи със свой тесен частен интерес.

РОЛЯ

Обединяване на интереси и представителност

- Местните партийни структури са изградили ефективна връзка с избирателите, като поддържат постоянни офиси, организират приемни с гражданите и осигуряват публичност на резултатите от действията, предприети в отговор на отправени граждански искания и предложения
- Политическите партии са инициирали и/или изразили подкрепа за обществени каузи и кампании, които надхвърлят рамките на тясно партийния политически живот. Тази подкрепа е насочена към развитие на местните общности и намира израз в различни дейности (включване в социални и благотворителни дейности за развитие на местните общности, и др.).

УПРАВЛЕНИЕ

Прозрачност на местните политически партии/кандидати

- Политическите партии са установили практика за предоставяне на достъп на своите членове, граждански организации, медии и граждани до информацията относно финансирането на предизборните си кампании, в това число до финансови отчети и документи, отразяващи получените приходи и извършените разходи.
- Информацията относно финансирането на политическата дейност се предоставя в разбираем вид, като интернет сайтовете на партиите осигуряват публичност на финансовите отчети за годишната дейност на партиите и финансирането на предизборните кампании.
- Местните партийни структури имат практика да предоставят достъп до финансовата документация както в рамките на предизборната кампания, така и след нейното приключване, като разполагат с независимост от партийните централи при вземането на решения по този въпрос
- Политическите партии са установили практика да разработват политически платформи и програми за управлението, като използват широк спектър от информационни канали за осигуряване на публичност: отпечатване на програмни документи и други информационни материали, публикуване на интернет страниците, разпространение чрез медиите

Отчетност местните политически партии/кандидати

- Политическите партии спазват законово установените правила за отчетност относно постоянната си дейност и финансирането на предизборните си кампании, като се придържат към изискванията за формат, съдържание и срокове за представяне на отчетите
- Политическите партии спазват не само законовите изисквания за отчетност пред Сметната палата, но имат изградена практика да дават отчет за финансирането си пред своите членове

Почтеност на местните политически партии/кандидати

- Политическите партии са изработили етични правила, ценности и етични стандарти, към които партията и нейните членове са декларирали публично ангажимент
- Политическите партии са изработили и прилагат правила и процедури за прозрачно номиниране на кандидати за изборни позиции, които включват критерии относно моралните и професионалните качества на кандидатите
- Политическите партии имат реално действащи вътрешно-партийни механизми и структури, които гарантират съответствието между декларираните етични норми, правила и процедури (от една страна) и тяхното прилагане на практика от представители на партиите в местните структури на власт.

СЪДИЛИЩА



В последните десетилетия съдебната система е обект на непрекъсната реформа с цел повишаване на нейната ефективност, но за гражданите тя остава сред най-чувствителните области от обществения живот, най-вече заради усещането за силен дефицит на справедливост. Натоварена с огромни обществени очаквания, съдебната система често е определяща за нивото на доверие на гражданите в институциите.

В контекста на Местната система за почтеност следва да бъдат открити функции на съдебната система, които са свързани със съществуването на контрол върху работата на изпълнителната и местната власт и техните администрации, за осигуряване на защита на интересите на гражданите и бизнеса от практиките на лошото управление и злоупотребата с власт. Успешното противодействието на корупцията неизменно се свързва с осъждането на висши длъжностни лица, но то има и други аспекти – контрол върху ефективното разходване на публични средства, прозрачни процедури за обществени поръчки, разкриване и санкциониране на конфликта на интереси в държавната администрация и сред управляващите. Бавното, неефективно и противоречиво правораздаване накърняват авторитета на съдебната система и ѝ отреждат място сред институциите, които не отговарят на очакванията на обществото за почтеност, предсказуемост и отчетност.

Обект на изследване са районните (РС), окръжни (ОС) и административни съдилища (АдС), функциониращи на територията на 27 общини, които са областни центрове. Оценката на съдебната система в настоящото изследване се основава на 19 индикатора, разпределени в три основни категории – роля, капацитет и управление. Целта е да бъде представена цялостна картина на работата на районните, окръжни и административни съдилища на базата на съществуващи изследвания, официални документи, годишни доклади за работата на съдилищата, статистически данни, интервюта и анализ на печатни, електронни и интернет медии и медиен мониторинг. Важно значение за изработването на оценката има прегледът на интернет страниците на съдилищата с оглед оценка на степента на достъп до информация, прозрачност, достъпност на услугите, предоставяни от съдилищата, отчетност в тяхната работа и, не на последно място, прилагане на механизми за противодействие на корупцията.

Съдилищата в изследваните общини получават **общ индекс от 3,17** пункта при максимална стойност 5.00. Това ги нарежда на четвърто място в цялостната картина на Местната система за почтеност за 2015 г.

Резултатите за 2015 г. показват, че всички изследвани съдилища са далеч от резултат 5, който показва много добро ниво на функциониране на оценяваната система. В сравнителен план най-добри показатели имат съдилищата в Разград, Враца, Търговище и Стара Загора, а най-ниски – Велико Търново, Пловдив и София. Независимо че натовареността на съдилищата е важен фактор при оценката на тяхната работа, следва да посочим, че не това е основната причина определени съдилища да се намират в дъното на класацията. Следва да отбележим, че съдилищата с добри резултати ги постигат благодарение на последователните им усилия да бъдат прозрачни, срочни и да осигуряват лесен достъп до правосъдие.

По-долу са представени стойностите и добрите практики за всяко от изследваните измерения – капацитет, роля и управление.

Капацитет на съдилищата

Средната стойност на показателя за страната е **3,42**.

Изследването на **капацитета** на съдилищата се базира на оценка на два показателя: 1) *адекватни ресурси* и 2) *независимост*.

Показател *Адекватни ресурси* получава средна оценка от **3,35** пункта, която се формира въз основа проучване на три индикатора: 1) *натовареност на съдиите*, 2) *сграден фонд и техническо осигуряване на съдиите*, и, 3) *обучения на съдиите*.

По отношение на първия индикатор – *натовареност на съдиите*, изследването открило негативна тенденция за свръхнатовареност на съдиите от административните съдилища спрямо натовареността на съдиите от районните и окръжни съдилища в 1/3 от общо наблюдаваните 27 областни града, като особено тревожно е състоянието в София-град, Благоевград, Бургас, Перник, Пловдив, Разград, Силистра, Хасково. Добри практики с постигната оптимална натовареност на съдиите от всички изследвани съдилища са регистрирани в Добрич, Видин, Кърджали, Сливен и Търговище.

Резултатите от изследването за индикатор *сграден фонд и техническо осигуряване на съдиите* показват, че голям брой съдилища работят при средно добри условия, като оптимално осигуряване със сграден фонд и оборудване са регистрирани в градовете Бургас, Кърджали, Кюстендил, Пловдив, Русе и Стара Загора. По-голямата група съдилища се нуждаят от спешни ремонти, допълнителни зали, архиви или кабинети за съдиите, или пък разполагат с остаряло техническо оборудване, което затруднява работата им. В най-тежка ситуация са съдилищата на територията на град Силистра с обща стойност на индикатора от едва 2 точки (при 5 максимални).

В общ план участието на повечето от съдиите в *обучения за кариерно развитие* остава под границата от 50% за 2014 г. Индикаторът има най-ниска стойност от **едва 2,42** пункта сред всички изследвани за показател адекватни ресурси. Добри практики са регистрирани основно за съдиите от административните съдилища Ловеч, Монтана, Сливен, Шумен, окръжните съдии от Търговище и районните съдии от Разград. В дъното на класацията са съдиите от административните съдилища във Видин, Разград, Силистра, и Търговище, както и районните съдии от Видин, Кюстендил, Пазарджик, и окръжните съдии от Плевен.

Показателят *независимост* в работата на съдилищата получава средна стойност от 3,49 пункта въз основа на оценка на три индикатора: 1) *ефективно приложение на правилата за случайно разпределение на делата*, 2) *степен на вътрешна зависимост като % на командировани съдии*, и, 3) *ефективно функциониращи правила за работа на вещните лица и съдебните заседатели към съответните съдилища*.

Със средна оценка от 3,01 пункта, индикатор *ефективно приложение на правилата за случайно разпределение на делата* отразява сравнително незадоволителна степен на използване на един от най-важните инструменти за гарантиране независимостта в работата на съдилищата. По-голямата част от съдилищата използват одобрен от ВСС софтуер за случайно разпределение на делата. Крайно ограничена е практиката съдилищата да предоставят публичен достъп до правилата, по които се провежда принципът за случайно разпределение на делата. В редица случаи вътрешните правила са кратки, формални и не съдържат конкретна информация. Добра практика

СМОЛЯН: Повишаване квалификацията на съдиите

100% от съдиите от Административен и Окръжен съд Смолян и 67% от съдиите от Районен съд Смолян са участвали в различни форми на обучение, предоставяни от Националния институт за правосъдие през 2014 г.

Източник:

Национален институт за правосъдие

е използването на интегрирания модул за случайно разпределение на делата в деловодната система и по отношение на съдебни заседатели (например в ОС Пловдив, ОС и РС Добрич).

Най-добрите, но и най-рядко срещаните практики, са свързани с поддържането на електронен регистър на отводите. Регистърът на отводите осигурява прозрачност в работата на съдиите, но и дава възможност за граждански контрол и превенция на злоупотребата с права. Малка част от съдилищата са разписали подробни и ясни правила за разпределянето на делата при отвод на съдия (РС Хасково, ОС Варна, РС, ОС и АдС Добрич, ОС Разград, АдС Силистра).

Индикатор *степен на вътрешна зависимост като % на командировани съдии* получава една от най-високите стойности от 4,57 пункта, което е гаранция за висока степен на вътрешна независимост на съдиите при изпълнение на служебните им функции. Висок процент на командировани съдии, и следователно риск от вътрешна зависимост, е регистриран само в някои от съдилищата в големите градове като София (СРС и СГС), Варна и Благоевград.

Индикаторът, свързан с *работата на вещите лица и съдебните заседатели* получава най-ниската стойност в рамките на показател независимост – **едва 2,90** пункта и е ясен симптом за подценяване ролята на съдебната експертиза и представителите на гражданското общество в съдебния процес. Административните ръководства на съдилищата в голяма степен са длъжници по отношение на ясна политика за организация и ръководство в дейността както на вещите лица, така и на съдебните заседатели. Предоставянето на информация за това кой и как може да стане съдебен заседател/вещо лице е базисен стандарт, който далеч не удовлетворява необходимата рамка, осигуряваща независимостта им.

ДОБРИЧ: Случайно разпределение на делата и правила за отвод на съдии

И трите съдилища в Добрич – РС, ОС и АдС са публикували правила за случайното разпределение на делата. **Правилата на Районен съд Добрич определят процедури, гарантиращи независимост и при особени случаи, чрез които се цели компрометиране на системата за случайно разпределение.**

Източник:

<http://dobrichrs.root.bg/doc/psr.pdf>

Окръжен съд Добрич единствен в страната поддържа **публично достъпен регистър на отводите на съдиите.**

Източник:

<http://dobrich.court-bg.org/uploads/otvodi.pdf>

ДОБРИЧ: правила за работата на съдебните заседатели в РС и ОС

РС – Добрич: Вътрешните правила уреждат включително правила за отвод на съдебен заседател в чл. 16 (13), забрана за непристойно поведение и уронване престижа на съдебната власт в чл. 16 (20), както и подход на запасни съдебни заседатели

Източник:

<http://dobrichrs.root.bg/doc/pszz.pdf>

ОС – Добрич: Вътрешните правила допълнително уреждат и задължение за деклариране и превенция на конфликт на интереси в чл. 10 (12-13)

Източник:

http://dobrich.court-bg.org/uploads/pravila_syd_zasedateli.pdf

ПРАКТИЧЕСКО ПОМАГАЛО НА СЪДЕБНИЯ ЗАСЕДАТЕЛ

Изготвено от съдии в ОС Добрич, помагалото е единственото по рода си. То обаче може да бъде обогатено и със специална чест по отношение на етични правила и поведение.

Източник:

http://dobrich.court-bg.org/uploads/praktichsko_pomagalo_pechat.pdf

Добрите практики включват както изработването на **ефективни вътрешни правила**, така и **използването на съществуващи методически ръководства**. Положителните примери по отношение на съдебните заседатели са регистрирани отново в РС и ОС Добрич, а добрата практика по отношение на вещите лица се регистрира в АдС Бургас.

Роля на съдилищата в местната система за почтеност

Средната стойност за страната е 3,34.

Второто измерение – роля на съдилищата – е измервана чрез показателя **ефективност на правораздаването** по три основни индикатора: 1) *забавени дела* 2) *срочност на правораздаването* - *процент на делата, свършени в тримесечен срок*, и 3) *процент на отменени/изменени съдебни актове*.

В по-голямата част от съдилищата **няма забавени дела** или техният брой е много малък и средната стойност на индикатора за цялата изследвана съвкупност от съдилища в областните центрове е съответно 3,85 пункта. Има, обаче, съдилища с голям брой забавени дела, например Благоевград (11), Варна (10), Пловдив (13), както и съдилища с тревожно висок брой забавени дела като съдилищата в София: СРС (141 забавени дела) и СГС (165).

Като цяло съдилищата в страната успяват да приключат повечето дела в тримесечен срок. Средната стойност на този втори индикатор *срочност на правораздаването* е 3,34 пункта. Най-добре се справят Административните съдилища в градове като Шумен и Враца (100%), а значително по-зле в Пловдив и Монтана (под 70%). На ниво Окръжни съдилища добри показатели са регистрирани за ОС Варна, Враца, Монтана, Плевен, Разград, Русе, Стара Загора, Търговище, Шумен, Ямбол, а най-слаби резултати за ОС Видин и ОС Ловеч. Сред изследваните Районни съдилища водеща е практиката в повече от половината включени в изследваната съвкупност на територията на областните центрове в страната, а с най-слаби резултати се открояват РС Варна и РС София.

По отношение на най-важния индикатор - *процент на отменени/изменени съдебни актове* е важно да се отбележи значимостта на фактора обективна и стандартизирана статистика. Средната стойност по този индикатор е 3,01 пункта.

Сред Административните съдилища най-добри резултати за 2014 г. по отношение малък процент на отменени/изменени съдебни актове са регистрирани за АдС Видин, Кърджали, Разград, Силистра, Сливен, Стара Загора и Шумен. Критично слаба е била работата на АдС Велико Търново и Пловдив,



ОС Смолян- стандарт за статистика

Докладът за дейността на ОС Смолян съдържа информация включително за обжалвани и протестиранни дела, резултати от въззивна и касационна проверка.

Източник:

http://smolyandc.judiciary-bg.org/courts/dc/smolian/ws_smoliandc.nsf/document

Сред Окръжните съдилища добрите практики в това направление са наблюдават за ОС Бургас, Варна, Враца, Ловеч, Разград, Русе, Стара Загора, Търговище и Хасково, а критично слаба практика се регистрира в работата на ОС Монтана и СГС.

На ниво Районни съдилища предоставяната статистика по отношение на изследвания индикатор е най-проблематична. Все пак се открояват водещи практики в РС Бургас, Враца, Габрово, Ловеч, Монтана, Перник, Пловдив, Разград, Силистра, Стара Загора, Търговище, Шумен и Ямбол.

Продължава тенденцията, при която голяма част от съдилищата не осигуряват публично достъпна статистика в рамките на годишните доклади за своята работа, или пък статистиката е толкова объркана, че практически не предоставя никаква информация (например статистиката на ОС в Монтана и Плевен). На други места статистиката е ясна и информативна, например тази на ОС в Смолян.

Управление на съдилищата 2,75

Третото измерение – управление – е оценено чрез три показателя: **прозрачност, отчетност и почтеност**. Общата оценка от 2,75 пункта е най-ниска сред изследваните измерения и е симптоматична за **съществени дефицити**.

Прозрачността за работата на съдилищата е съществен елемент на всяка система за почтеност – както на национално, така и на местно ниво. В рамките на Индекса на местната система за почтеност за 2015 г. този показател получава средна стойност за страната от 2,61 пункта, което може да се отчете като слаб принос. Стойността има комплексен характер и отчита оценките по следните три индикатора: 1) *навременно публикуване на информацията относно съдебните актове, график на съдебните заседания, вътрешни правила, информация за знакови дела*, 2) *степен на функциониращо електронно правосъдие - наличие на възможности за достъп до висящо дело* и 3) *публична информация по други значими за обществото теми*.

В рамките на индикатор *навременно публикуване на информацията относно съдебните актове, график на съдебните заседания, вътрешни правила* са регистрирани множество несистемни практики, поради което и неговата стойност остава критично ниска от едва 2,98 пункта. Изследването открило като добри практики по срочното публикуване на всички изследвани компоненти в следните съдилища: АдС Монтана и Русе, Софийски градски съд, а съществен дефицит на добри практики се регистрира за всички районни съдилища.

Индикатор *електронно правосъдие* регистрира една от най-ниските стойности по отношение на изследваните съдилища в областните центрове – едва 1,63 пункта. Тази тревожно ниска оценка се дължи на факта, че само някои съдилища са развили капацитет за електронно управление на висящите дела (електронно правосъдие). В отделни градове има съдилища, които са въвели основни инструменти на електронното правосъдие - Добрич (РС и ОС) Кърджали (РС и АдС), Пазарджик, Русе (АдС и ОС), Смолян (РС и ОС), Търговище (ОС и АдС), Хасково (АдС), Ямбол (АдС). Сред тях единствено в Благоевград, Пазарджик, Силистра, София и Стара Загора и трите съдилища са въвели електронно правосъдие.

Районен съд ВАРНА – Правила за изпращане по електронен път на съобщения до страните по съдебните производства

Добра практика е въведена в РС Варна, където страните и адвокатите получават достъп до електронни протоколи от заседанията.

Източник:

<http://www.vrc.bg/upload/dokumenti/pravila1.pdf>

Третият изследван индикатор във връзка с показател прозрачност – *публичност на информацията по други обществено значими теми* – регистрира нивото на активна прозрачност на съдилищата. Прави впечатление липсата на активна политика за популяризиране работата на съдилищата. Спорадично се срещат примери на ясно обособени секции за дела от значим обществен интерес. В контекста на изборния процес, например, само някои от административните съдилища предоставят своевременно на сайта си информация за дела, свързани с нарушения на Изборния кодекс, например административният съд в Смолян, Стара Загора, Плевен, Търговище, Монтана. Изследването откроява като добра практика осигуряването на информация за знакови

дела, както и резюмета за хода на делото в рамките на съответния съд. Тези резюмета осигуряват информация за медиите и допринасят за по-добрата информираност на гражданите за работата на съда по дела с висок обществен интерес.

Отчетността на съдилищата е важен фактор за формиране на обществено доверие за ролята на съдебната власт в укрепване на местната система за почтеност. Показателят получава най-висока средна стойност в измерението управление от общо 3,74 пункта. Оценката е съставена въз основа изследване на следните три индикатора: 1) *публично достъпен подробен доклад за работата на съда*, включително наличие на ясна и публично достъпна съдебна статистика, 2) *наличието на система за работа със сигнали за корупция* и 3) *дисциплинарна практика*.

Общ извод е, че съдилища **редовно публикуват подробни и информативни годишни доклади** за работата си на своята интернет страница. Единици са тези, които не са качили годишни доклади на страницата си, което намалява сериозно възможностите за оценка на тяхната дейност (такива са например РС Варна, РС Шумен). Откроява се Софийският Районен съд, чиито годишен доклад е само 18 страници, и е изключително слабо информативен на фона на годишните доклади на другите съдилища в страната (които са между 100 и 150 страници). Общата оценка за индикатора е 4,10 пункта.

Що се отнася до *Системата за работа със сигнали за корупция*, практиките са много различни и липсва унифициран подход на въвеждането ѝ. Средната стойност за изследвания индикатор е едва 2,22 пункта. Изследването отчита ясен дефицит - няма нито един съд, при който да са налице всички елементи на подобна система: наличие на правила за разглеждане на сигнали и правила за докладване на нарушения на етичния кодекс, горещ телефон, пощенска кутия за сигнали, електронна форма за нередности и електронен регистър на жалбите. Почти навсякъде липсва информация за предоставяне на обратна връзка по разгледания сигнал, на много места е посочен само общ е-мейл, без да е уточнено, че на него могат да се изпращат и сигнали за нередности и корупция.

По последния изследван индикатор – наложени дисциплинарни наказания на съдии – статистиката дава основания за положителна оценка с регистрирана средна стойност от 4,91 пункта, най-висока сред всички изследвани индикатори за съвкупността от анализирани съдилища.

Почтеността е показателят с най-ниска стойност от всички изследвани – едва 1,90 пункта. Оценката се формира на база три основни индикатора: 1) *участие на съдебни служители и магистрати в обучения за почтеност и етични стандарти*, 2) *спазване на Етични кодекси за магистрати и съдебни служители*, и 3) *публично достъпни декларации за конфликт на интереси на служителите*.

Важен елемент на противодействието на корупцията е *обучението на съдиите и съдебните служители по етика* и спазване на антикорупционни стандарти в работата си. Този индикатор, обаче, получава средна стойност от едва 2,10 пункта за изследваните съдилища. Добра практика е последователното и цялостно обхващане на всички магистрати и служители в специализираните обучения на НИП. Такава, обаче е регистрирана само за АдС Бургас, АдС Смолян, АдС Стара Загора, АдС Хасково, Окръжните съдилища във Варна, Велико Търново, Пазарджик и Ямбол. **Практиката е силно подценена във всички изследвани Районни съдилища.**

Правилата за работа на етичните комисии и спазването на етичните стандарти за магистрати и служители също регистрират съществен дефицит – средната стойност за индикатора е едва 1,56 пункта.

Осигуряването на публичността на декларациите за имущество и конфликт на интереси на съдебните служители е сред добрите практики, установени при оценката на съдилищата. В това отношение следва да бъде споменато, че изброяването на служителите, които да подали декларации не е достатъчно, важно е и осигуряване на публичност на съдържанието на декларациите.

На повечето места съдилищата осигуряват публичен достъп до декларациите за конфликт на интереси на своите служители, по-рядко съдилищата качват на сайта си етичните кодекси на магистратите и съдебните служители, както и правила за работа на етичните комисии. Сред съдилищата, които не предоставят достъп до декларациите на служителите са ОС Варна, АдС Велико Търново, ОС и АдС Плевен, РС Силистра, трите съдилища в Сливен, АдС – София, трите съдилища Стара Загора, РС и ОС Търговище, РС Шумен.

КАТАЛОГ НА ДОБРИ ПРАКТИКИ - СЪДИЛИЩА

КАПАЦИТЕТ

Адекватни ресурси

- Съдиите са мотивирани непрекъснато да подобряват своята работа чрез включване в разнообразни форми за обучение,
- осигуряване на добри условия за работа в самостоятелни кабинети, достатъчни по броя си съдебни зали, съвременна техника, сгради с осигурен достъп за хора с увреждания,
- трайна политика за коригиране на свръх натовареност на съдиите.

Независимост

- Правила за отвод на съдии, вещи лица и съдебни заседатели,
- електронен регистър на отводите,
- методически ръководства за работата на съдебните заседатели и вещите лица.

РОЛЯ

Ефективност на правораздаването

- ясна и систематична статистика, включително за обжалвани и протестирани дела, резултати от въззивна и касационна проверка;
- публичен годишен анализ за предпоставките за недостатъчна ефективност на правораздаването

УПРАВЛЕНИЕ

Прозрачност

- осигуряването на информация за знакови дела, както и резюмета за хода на делото в рамките на съответния съд
- Въведена е ясна процедура за достъп до обществена информация
- Разширяване обхват на електронно правосъдие

Отчетност

- Прилагат се правила, регламентиращи реда за приемане, проверка, предприемане на мерки и отговор при подаване на оплаквания от работата на служители в съдебна администрация.
- Съдилищата периодично представят публични отчети за дейността си с анализ на тенденции по ефективност на правораздаването и оценка на въздействието

Почтеност

- Публичност в работата на етичните комисии.
- Политика за систематичност на обученията по прилагането на стандарти за етика, както и по въпроси, свързани със спазването на процедурите за деклариране и предотвратяване на конфликт на интереси.

**ОБЛАСТНИ
ДИРЕКЦИИ НА
МИНИСТЕРСТВО
НА ВЪТРЕШНИТЕ
РАБОТИ**



ОБЛАСТНИ ДИРЕКЦИИ НА МИНИСТЕРСТВО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ

В съвременното демократично общество правоохранителните органи имат важна роля за развитието на Местна система за почтеност. **Взаимодействието между МВР, местните органи на власт и гражданското общество** са отразени в Стратегия за превенция на престъпността (2014-2020) по отношение на дейността по превенция. Тя се разглежда като комплексна дейност, осъществявана от централната публична власт, областните управители и кметовете, органите на местното самоуправление и на частния сектор, неправителствените организации, академичните среди и широката общественост. Тази дейност се осъществява върху ключовите принципи на прозрачност и отчетност и децентрализация.

Прозрачност и отчетност следва да се осигури, като субектите, осъществяващи превантивна дейност, системно информират гражданското общество за националната политика по превенция на престъпността. Те отчитат публично нейните резултати чрез научни публикации, предоставяне на информация на средствата за масово осведомяване, организиране на обществени дискусии и други подходящи форми. Децентрализация и съобразяване със спецификата на местните условия се постигат като конкретните превантивни мерки намират непосредствено приложение в ежедневието на гражданите с оглед на социално – икономическите, демографските, културно – етническите и други особености. На местно ниво превенцията се провежда в зависимост от условията в конкретния регион или населено място.

Сред задачите, които МВР решава на местно ниво се открояват две от особена важност в контекста на борбата с корупцията. В специализирания документ определящ работата на местно ниво² се посочват пряко превенция, предотвратяване и пресичане на правонарушения и участие в разкриване и разследване на престъпления. Тези дейности се осъществяват самостоятелно на ниво ОДМВР. От качеството на тази дейност пряко зависи дейността по наказване на този тип деяния и работата на прокуратурата и съда. В съответствие с насоките за практическо прилагане на интегрирания модел „полицията в близост до обществото“ тези функции следва да се осъществяват при прякото взаимодействие с гражданското общество и в интерес на повишаване на неговото усещане за сигурност и ефективно прилагане на закона.

Оценката на приноса на ОД на МВР към местната система за почтеност е формирана на база изследването на 14 обособени индикатора, информацията за които е събирана посредством анкети, официално публикувани статистически данни, допълнително предоставени данни по реда на Закона за достъп до обществена информация, както и анализ на официалните интернет страници на областните дирекции в областните центрове.

В общата класация на основните стълбове на Местната система за почтеност органите на МВР заемат шеста позиция от девет изследвани структури със средна стойност от 2,85 пункта (от максимални 5). Основно предизвикателство пред органите на МВР е подобряване параметрите на показател капацитет, с основен акцент върху ефективното използване на ресурсите и обезпечаване независимостта.

Капацитет

Средната стойност на показателя за страната е **2,43**.

² ИНСТРУКЦИЯ № 8121з-823 от 5 ноември 2014 г.

за организация на дейността в Министерството на вътрешните работи по териториалното обслужване на населението върху вътрешните работи по териториалното обслужване на населението

При оценката на първото измерение – **капацитет** на органите на МВР в изследваните общини, са използвани два основни показателя: *адекватни ресурси*, измерван чрез 1) *степента на мотивираност на служителите*, 2) *удовлетвореност от финансовата обезпеченост на персонала* и, 3) *адекватност на материално-техническата обезпеченост, и независимост*, измервана през призмата на данни по следните индикатори: 1) *конкурсно начало при назначенията на полицейското ръководство*, 2) *кариерното развитие на състава на областните дирекции на МВР*, както и 3) *степен на оказвано външно въздействие и натиск върху работата на структурите на МВР*.

Показател **Адекватни ресурси** получава средна оценка от **1,88** пункта, която е ясен симптом за дефицит по отношение ефективното използване на ресурсите в системата на МВР. Най-ниско стойност получават два от съставните индикатора – *степен на мотивираност на служителите* и *адекватност на материално-техническата база*, съответно с 1,7 и 1,74 пункта. Третият индикатор – *удовлетвореност от заплащането на персонала* е с най-висока стойност от 2,19 пункта, който обаче остава далеч от нивата за оптимално въздействие. В тази връзка резултатите от изследването показват, че като цяло органите на МВР в изследваните общини страдат от липсата на ефективно използвани ресурси. Положителен пример в тази насока може да бъде даден с практиката във Враца и Стара Загора, където единствено са регистрирани нива на удовлетвореност на служителите от финансовото и техническо обезпечаване на тяхната дейност.

Липсата на адекватни ресурси в редица градове на страната е компенсирана от **сравнително устойчива практика за гарантиране независимостта** на персоналия състав посредством добре работеща система за назначаване и кариерно израстване. Общо показателят *независимост* получава средна стойност за страната от 2,98 пункта. С най-висока стойност от 3,37 пункта е индикатор *конкурсно начало при назначенията на полицейското ръководство* – така практика е регистрирана в общо 11 от изследваните 27 ОД на МВР. Индикатор *кариерно развитие на полицейския състав* регистрира високи стойности за градовете Враца, София-град и Стара Загора. Като цяло *независимостта на органите на МВР от неправилен натиск от страна на местни политически и бизнес фактори* е сравнително гарантирана в половината от изследваните общини, като висока стойност този индикатор получава според служителите в ОД на МВР в градовете Пазарджик, Разград, Русе, Шумен и Ямбол.

Роля на ОД на МВР в местната система за почтеност

Средната стойност за страната е **2,80**.

Второто измерение – **роля и принос на органите на МВР в местната система за почтеност** – е измервана чрез следните индикатори 1) *ефективност в разкриването на престъпления по служба с последваща облага*, 2) *ефективност в разкриването на престъплението „подкуп“*, и 3) *ефективност на проверките по сигнали за престъпления срещу избирателните права на гражданите*.

Прави впечатление изключително **ниското ниво на ефективност в разкриването на престъпления по служба с последваща облага** – **средната стойност на този индикатор е в недопустима ниските стойности от едва 1,30 пункта**. От всички включени в изследването областни дирекции, само в ОД МВР Габрово е регистрирана ефективна дейност по разкриване на престъпления по служба за цялата 2014 г., а в Благоевград и Търговище нивото на ефективност е средно. Всички останали структури на ОД на МВР нямат нито един разкрит случай на престъпление по служба с последваща облага.

По-добри са показателите свързани с **ефективност на разкриване на подкуп** – този

индикатор получава средна стойност от 3,67 пункта на база официална статистика на вътрешното министерство за 2014 г. Висока степен на ефективност е регистрирана в дейността на повече от половината ОД на МВР - в градовете Варна, Велико Търново, Видин, Враца, Кърджали, Ловеч, Монтана, Пазарджик, Перник, Разград, Русе, Силистра, Сливен, Стара Загора, Шумен и Ямбол Слаби резултати са регистрирани в работата на ОД на МВР в Благоевград, Габрово, Кюстендил, Плевен, Пловдив, Смолян, Търговище и Хасково.

В специфичния контекст на предизборна ситуация (2014 и 2015 г.) от особено значение за местната система на почтеност е ефективната дейност от страна на органите на реда по отношение гарантиране изборните права на гражданите. В общ план изследването регистрира средно ниво на ефективна организация по **проверки на сигнали за престъпления срещу изборните права на гражданите – стойността на този индикатор е 3,44 пункта**, като слаби резултати са регистрирани в работата на ОД на МВР в градовете Пазарджик, Смолян, Хасково и Ямбол.

Управление на ОД на МВР

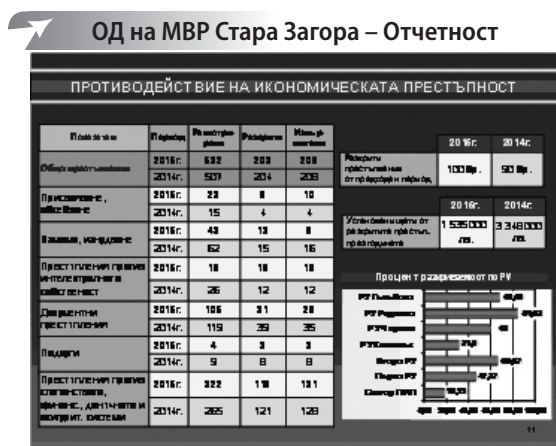
Средната стойност за страната е 3,33.

Третото ключово измерение – **управление** – е оценено през призмата на показателите *прозрачност, отчетност и почтеност*.

Резултатите от изследването показват, че **степената на прозрачност** във взаимодействието на ОД на МВР с гражданите е висока почти в цялата страна със средна стойност от **3,72** пункта, като тук положително въздействие оказва стандартизираната практика за предоставяне на достъп до информация. За съжаление, някои ОД на МВР не се придържат към най-високите стандарти за предоставяне на информация (Хасково и Смолян).

Отчетността е оценена през призмата на съдържателност и аналитичност в отчети на ОД на МВР за 2014 г., публикувани на официалните интернет страници. Средната стойност на индикатора е от 2,74 пункта поради наличието на съществени дефицити в предоставените в изследвания период отчети на ОД на МВР. Като положителни практики на отчетност, способстваща за граждански контрол и подобряване на местната среда на почтеност могат да бъдат открити отчетите на ОД на МВР в градовете Стара Загора, Благоевград, Монтана. **Формалният подход на статистическо обобщение на резултатите, който се прилага в останалите ОД на МВР не способства за открояване на тенденции и формулиране на адекватни мерки от страна на останалите публични и граждански институции за корекция на основни параметри на средата, способстващи за устойчивост на местната система за почтеност.**

Показателят **почтеност** е оценяван чрез оценка за практиката на контрол по прилагането на съществуващите в системата етични правила. Средната стойност на показателя от 3,54 пункта



свидетелства за наличие на добра инфраструктура от правила, които в голямата си част са познати на служителите. Нещо повече, индикатор *принос на етичните правила за гарантиране почтеността на органите на МВР на местно ниво* получава и по-висока стойност от 3,85 пункта според оценката на анкетиранияте служители. В този сегмент изследването констатира разнородна практика по отношение на втория индикатор – *ефективно санкциониране нарушението на етичните правила*. Със стойност от 3,22 пункта индикаторът откроява няколко ОД на МВР, в които политиката на санкциониране неспазването на етичните правила е позната на служителите и има необходимия възпиращ ефект по отношение дължимото поведение. Такива са случаите в ОД на МВР Пловдив, Варна, Добрич, Сливен и СДВР. Негативни примери в тази насока могат да бъдат дадени от Видин, Ловеч, Пазарджик, Смолян и Хасково.

КАТАЛОГ НА ДОБРИ ПРАКТИКИ - ПОЛИЦИЯ

КАПАЦИТЕТ

Адекватни ресурси

- Полицейските служители са мотивирани непрекъснато да подобряват своята работа
- На териториално ниво има функционираща система за мотивация на полицейските служители
- Бюджетът на МВР е децентрализиран и ръководителите на полицейските структури в областните градове имат възможност да реагират на измененията в средата за сигурност по отношение на криминалната активност.

Независимост

- Назначенията в полицейските структури в областните градове се правят въз основа на конкурс с ясни професионални критерии.
- Прилагат се правила за кариерно развитие, при което кариерното израстване се развива на основата на компетентност, принос към дейността, лоялност и съпричастност към целите и резултатите на организацията.
- Системата за персонална оценка се основава на точни, ясни и измерими критерии. обхваща всички аспекти от дейността на всички служители на полицията. възприета е от служителите, като гаранция за успешното ѝ имплементиране, и е обвързана със заплащането.
- Полицията изпълнява своите задължения, като не позволява на местни политически фактори да се намесват в дейността ѝ

РОЛЯ

Разследване на корупция

- Ефективност на разследването на корупционни престъпления – минимизиране на процента върнати досъдебни производства от съд и прокуратура поради допуснати на фазата на разследване съществени процесуални нарушения

УПРАВЛЕНИЕ

Прозрачност

- Информацията относно правомощията на полицейските органи е публично достъпна
- Въведена е ясна процедура за достъп до обществена информация – налични са вътрешни правила за организацията по предоставяне на обществена информация, публично достъпни са отчетите по реда на ЗДОИ
- Гражданите могат да ефективно да получат информация, която не е класифицирана, за дейността на полицейските органи от териториалните полицейски структури

Отчетност

- Прилагат се правила, регламентиращи реда за приемане, проверка, предприемане на мерки и отговор при подаване на оплаквания от работата на служители в полицията.
- Има установен приеман ден за граждани на ръководителите на полицейски структури в областните градове.
- Полицейски структури работещи в областните градове периодично представят публични отчети за дейността си с анализ на тенденции по ефективност на разследване и оценка на въздействието
- Реализира се активно взаимодействие с органите на местна власт в т.ч. полицията на местно ниво отчита постигнатите резултати пред местната власт и гражданите живеещи в областния град.

Почтеност

- Съществува орган на местно/регионално ниво, който разглежда сигнали за нарушение на етичните правила, конфликт на интереси и корупция.
- Провеждане на обучения по прилагането на стандарти за етика, както и по въпроси, свързани със спазването процедурите за деклариране и предотвратяване на конфликт на интереси.
- При сигнали за нарушение на етичните правила, конфликт на интереси и корупция местната полиция се одитира от контролни органи на централно ниво.

БИЗНЕС



Бизнесът играе съществена роля в Местната система за почтеност предвид факта, че има определяща роля в развитието на икономиката и в договорните отношения с институциите при изпълнение на дейности, в които са вложени публични ресурси. В контекста на проблема на противодействието на корупцията често фокусът на вниманието е поставен върху готовността на представителите на публичните институции да търсят и приемат неправомерни материални облаги, но невинаги вниманието е поставено по същия начин и върху ролята на другата страна – на тази, която е готова да участва или да се противопоставя на корупционни действия. В тази връзка **резултатите от изследването показват нисък принос на бизнеса в Местната система за противодействие на корупцията - общата му оценка е 2,44, което заема последно девето място в класацията по сектори**. Сравнителният анализ на данните от проучването потвърждава данните от аналогично изследване на националната система за почтеност, завършено през 2012 година – и в двете изследвания бизнес секторът заема последно място, като критично значение за негативната оценка има неговата роля за превенция и противодействие на корупцията. Ролята на бизнеса в системата за почтеност на местно ниво е критично ниска – едва 1,80 пункта, измерени по скалата от 1 до 5. В контекста на цялостното изследване най-висока стойност получава оценката за капацитета на местния бизнес – 3,08, а неговото управление – 2,41.

Капацитет на местния бизнес

Средната стойност за страната е 3,08.

Капацитетът на бизнеса за превенция на корупцията е изследван през призмата на неговата *независимост* от решения на местната власт. В тази връзка са изследвани три индикатора: 1) наличие на данни за *злоупотреба с власт спрямо местните икономически субекти*; 2) *неправомерно влияние върху икономическата дейност*, което затруднява дейността на фирмите, включително и приемане на регулации, които затормозяват тяхната работа; 3) *способност за отстояване на собствените интереси*, когато са засегнати от незаконосъобразни решения на местните власти чрез използване на легитимни инструменти, каквито са съдебният спор и арбитражът.

Обобщената оценка за **капацитета** на бизнеса е **3,08**. Сравнителният преглед на данните от анкети, проведени с представители на организации на бизнеса, и от медиен мониторинг показва, че в Силистра, Сливен, София и Смолян бизнесът разполага с възможност да извършва относително независимо своята дейност, като през последната година не са констатирани данни за оказвано *неправомерно влияние върху дейността на местните фирми*, както и че местната власт не е предприела действия за промени в регулациите, които *възпрепятстват икономическата дейност*.

Негативни примери са установени в Пазарджик (решения на местната власт за определяне на такси, които възпрепятстват дейността на бизнеса – такса смет, такси за разрешение на строеж и за одобрение на инвестиционен проект), Видин (непазарни механизми за определяне на цени, които формално са законни, но оцетяват местния бизнес), Хасково (действия на местната власт, които възпрепятстват икономическата дейност на действащи фирми и фаворизират новосъздадени фирми чрез избирателен подход за издаване на разрешителни документи), Търговище и Варна (продажби на общински терени на ниски цени на избрани фирми и последваща смяна на предназначението им).

Резултатите от изследването показват, че **въпреки наличните ресурси, като цяло местният бизнес среща редица трудности при осъществяването на своята икономическа дейност и на практика не е напълно независим от решенията и действията на местната власт.** В този контекст, един от проблемите, идентифицирани в рамките на тази категория от данни, е свързан с начина, по който се възлагат обществените поръчки. Резултатите от анкетите с представители на бизнеса показват недоверие, че правилата за честна и лоялна конкуренция се прилагат еднакво и че липсва фаворизиране на определени фирми, в това число и поради политическа обвързаност на част от техните собственици.

За разлика от първите два показателя, по отношение на третия показател – *способност на бизнеса да отстоява своите интереси*, когато е засегнат от незаконосъобразни решения – данните показват по-висока степен на независимост и готовност за активно действие. В тази връзка се откроява позитивната практика на бизнеса и бизнес организации да отстояват интересите си чрез оспорване на решения по съдебен ред. Изследването констатира не само принципно декларирана възможност, но и реално осъществени действия по оспорване на решения, които накърняват икономическата дейност на бизнеса. Примери в тази насока има от практиката на фирми и браншови организации от Благоевград, Кърджали, Видин, Пазарджик, Пловдив, Силистра, Сливен, Смолян и София. На фона на широката палитра от практики за отстояване на легитимни интереси на местния бизнес от неправомерно влияние пред институции от съдебната власт, прави впечатление особеният пример на Варна, където вместо към съда, фирмите често се обръщат за решаване на спорове към частен съдебен арбитраж.

Благоевград: Ролята на бизнес организациите като консултант на фирмите при отстояване на техните интереси

Един от добрите примери за активна роля на бизнес организациите дава дейността на Българската търговско-промишлена палата в Благоевград. Организацията е изградила практика да оказва подкрепа на фирми, които считат че са засегнати от решения на институциите. БТПП – Благоевград предоставя консултации по постъпилите сигнали, дава съвети за мотивирането на жалбите и съдейства за тяхното препращане към съответните компетентни органи. Данните от изследването показват, че бизнесът се възползва на практика от възможността да отстоява своите интереси, когато е засегнат от решения на местните власти, като през изминалата година са използвани неколккратно легитимните инструменти на съдебния спор и арбитража.

Добра практика може да се открие и в дейността на Камарата на строителите в Силистра: организацията оказва подкрепа на фирми, които считат че са нарушени правилата за лоялна конкуренция, и съдейства за мотивиране на техните жалби, свързани с процедури за възлагане на обществени поръчки по реда на Закона за обществените поръчки.

Роля на бизнеса в местната система за почтеност

Средната стойност за страната е 1,80.

Второто измерение – роля на бизнеса в местната система за почтеност, е оценено през призмата на показателите 1) *участие и подкрепа на местни антикорупционни политики на местните власти*, както и 2) *подкрепа за усилията на местното гражданското общество* в тази насока.

Обобщената оценка е 1,80, като по първия показател тя е 1,83, а по втория – 1,78. Резултатите от изследването показват, че като цяло местният бизнес не е активен участ-

ник в антикорупционни инициативи на местните власти. Доколкото подобни инициативи на местно ниво изобщо съществуват, сътрудничеството е по-скоро формално и без видими резултати. По правило в състава на областните антикорупционни съвети са включени представители на бизнес асоциации, като липсват примери за пряко участие на местни фирми, които имат съществен принос за развитието на местната икономика. Най-широко разпространеният подход за взаимодействие е участието на представители на бизнес организации в периодичните заседания на областните антикорупционни съвети и в изработването на антикорупционни стратегии. Това е утвърдената практика в редица градове, като например Варна, Враца, Добрич, Монтана, Пазарджик, Пловдив, Сливен, Стара Загора и Ямбол.

Въпреки че като цяло в страната доминира инертен подход, съществуват положителни примери от дейността на местния бизнес в София, Шумен и Стара Загора, които надхвърлят параметрите на формалното сътрудничество и се изразяват в участие при изработването на конкретни мерки и решения за противодействие на корупцията.

София: предложенията за намаляване на административната тежест върху бизнеса – инструмент за превенция и ограничаване на корупционния натиск

Една от аксиомите в сферата по противодействие на корупцията е, че ефективната организация на дейността на администрацията е един от най-ефективните инструменти за превенция. Именно в тази насока са били фокусирани и усилията на няколко асоциации на бизнеса в София. Конкретните предложения, които по оценки на представители на бизнеса имат потенциал да ограничат корупционните практики, са насочени към:

- разработването на електронни форми на контакт с местната администрация;
- уеднаквяване на процедурите, изискванията и таксите, прилагани от различните местни администрации;
- разработване на механизми за реализиране на принципа на мълчаливото съгласие за предоставяне на разрешителни режими;
- разширяване на подхода за обслужване на едно гише;
- ограничаване на административната тежест чрез предварителен анализ и оценка на необходимостта от въвеждане на нови регулации.

Отново в посока ограничаване на административната тежест върху бизнеса е и примерът с инициатива на една от бизнес организациите, която е разработила и приложила софтуер за контрол върху неправомерно въвеждани общински регулации.

Шумен и Стара Загора: фирми и бизнес асоциации съдействат на местните власти при осъществяване на антикорупционни програми и организиране на форуми, интегриращи усилията на местната общност за противодействие на корупцията

В Шумен има утвърдена практика за взаимодействие между бизнеса и местната власт при осъществяване на антикорупционни инициативи. В тази връзка представители на бизнеса са участвали в разработването на анкети и въпросници за оценка на корупционния риск и са оказали експертна помощ при провеждането на кръгла маса, посветена на доброто управление и противодействието на корупцията.

В Стара Загора представители на ТПП и СНЦ – Клуб на работодателя са участвали в отделни програми и съвместни инициативи с цел противодействие и превенция на корупцията в общината. Въпреки наличието на отделни положителни примери, обаче, оценката на представителите на бизнеса организациите е, че сътрудничеството в тази област няма системен и последователен характер.

Един от най-съществените дефицити, констатирани от изследването е, че **като цяло местният бизнес не оказва реална и ефективна подкрепа за усилията на гражданското общество в борбата с корупцията**. В почти цялата страна липсват примери за системно насочени действия по оказване на финансова подкрепа на граждански организации, работещи в тази сфера. Именно поради тази причина общата оценка на този показател е 1,78, като това е най-ниско оцененият индикатор в цялостното изследване за бизнес сектора. Резултатите от изследването показват, че в редица градове на страната е утвърдена практиката за оказване на материална подкрепа за дейността на организации, които работят предимно в социалната сфера, благотворителност, образование и спорт. Така например, местният бизнес в Благоевград, Добрич, Русе и Ямбол е подкрепил финансово редица инициативи на гражданското общество в областта на културата, спорта, младежките и социалните дейности. Въпреки че не е масово утвърден подходът за подкрепа за антикорупционни инициативи на гражданското общество, има положителни примери от Варна, София и Стара Загора, където местният бизнес или асоциации на бизнеса оказват подкрепа за инициативи, насочени към превенция на корупцията и въвеждане на практики за добро управление.

Варна: представители на местния бизнес оказват логистична подкрепа за граждански инициативи

Два примера от Варна са доказателство за това, че инициативите на гражданското общество имат нужда от материална подкрепа, която невинаги има пряк финансов израз. Местна фирма оказва логистична подкрепа, като предоставя транспорт за граждани, които участват в акции по защита на околната среда.

Бизнесмен от Варна е предоставил помещение от своята сграда, в което се помещава клуб на гражданите. Клубът се ползва от местна неправителствена организация за осъществяване на нейната дейност, както и за срещи на активни граждани.

София и Стара Загора: бизнес организации подкрепят инициативи на неправителствени организации, свързани с изследвания в областта на икономиката и въвеждане на принципите за добро управление

Структурата на Българската търговско-промишлена палата оказва експертна и организационна подкрепа при осъществяване на едно от актуалните изследвания на Института за пазарна икономика по проект, която изследва икономическите показатели на различните региони в страната.

В Стара Загора местният бизнес оказва подкрепа чрез нарочно създаден фонд, който финансира граждански инициативи, насочени към установяване на практики за добро управление и превенция на корупцията. Бизнес асоциации са и сред участниците в Обществен форум за партньорство с местната власт (ОФПМВ), който интегрира усилията на граждани, обществени и бизнес асоциации за формулиране, реализиране и мониторинг на общинските политики в Община Стара Загора.

Източник:

<http://www.bcci.bg/news/5054>

Големи международни компании дават пример за подкрепа на антикорупционни политики и инициативи на гражданското общество

Международни неправителствени организации като Transparency International и редица международни компании дават добри примери за сътрудничество между бизнес и гражданско общество в сферата по превенция и противодействие на корупцията. Интернет страницата на организацията (http://www.transparency.org/private_sector_support) предоставя детайлна информация относно инициативите и основните насоки на работа, които се осъществяват благодарение на финансовата и експертна подкрепа на бизнеса:

- **Бизнес форум на почтеността:** инициатива за насърчаване на сътрудничеството между бизнес, неправителствени организации, национални и международни институции, която е фокусирана върху мобилизирането на експертиза и прилагането на иновативни инструменти за борба с корупцията в целия свят.
- **Подкрепа за програмите на Transparency International:** в настоящия момент бизнесът оказва подкрепа за изследвания и инициативи за противодействие на корупцията на местно ниво в следните програми: Почтеност в управлението на климата; Почтеност в бизнеса; Овластяване на хората в борбата с корупцията.
- **Подкрепа на международни инструменти за изследване на корупцията:** подкрепата на бизнеса е изключително важна за провеждането и публикуването на редица сравнителни изследвания и анализи, които служат като отправна точка на институциите за формулиране на политики и за предприемане на мерки за противодействие на корупцията. Въз основа на тази подкрепа се осъществяват водещите международни изследвания на TI – Международен индекс за възприятие на корупцията, Световен корупционен барометър, Световен доклад за корупцията, Индекс за предлагане на подкупи – се осъществяват благодарение на усилията на Transparency International и на подкрепата на бизнеса.
- **Глобално антикорупционно партньорство:** това е една от най-новите инициативи на TI, която не само се осъществява с подкрепата на бизнеса, но е и пряко насочена към бизнес средите. Фокусът на инициативата е поставен върху развитието на партньорства между бизнес структури, които прилагат водещите стандарти за бизнес етика и почтеност в своята работа.

Управление на бизнеса

Средната стойност за страната е 2,41.

Третото измерение от оценката на местния бизнес е неговото управление, оценено през призмата на принципите за *прозрачност*, *отчетност* и *почтеност*. Обобщената стойност на този компонент от изследването е съставена въз основа на най-ниската стойност на показателя за прозрачност (1,9), но най-високата стойност за отчетност (3,22), както и на междинната стойност за почтеност (2,11).

Първият показател – *прозрачност при управлението на бизнеса* – е оценен въз основа на изследване на два индикатора: 1) степен на публичност на *инициативи на бизнеса*, *насочени към социална отговорност и устойчивост*, и 2) готовност на местните компании да *разкриват информация за случаи на корупция*.

Резултатите от изследването показват липса на достатъчно активен подход от страна на бизнеса при осъществяването на инициативи, свързани със социална отговорност и устойчивост, както и липсата на разбиране за необходимостта от публичност. Въпреки това, в няколко града на страната са установени положителни примери (Пловдив, София, Плевен, Русе, Добрич, Благоевград), като най-често с подобни инициативи са ангажирани чуждестранните компании или тези, чийто продукция се продава на международните пазари.

Плевен

Една от водещите фирми в Плевен има развита програма за социална и корпоративна отговорност, като тя се развива в няколко насоки:

- развитие на доброволчеството;
- финансова подкрепа и събиране на дарения за домове за възрастни хора;
- финансова подкрепа и събиране на дарения за домове за деца в увреждания и в неравнопосно социално положение.

CORPORATE AND SOCIAL RESPONSIBILITY INITIATIVES



Volunteering Days
AMERICAN CHAMBER OF COMMERCE IN BULGARIA

SOS Children's Villages
the world's largest orphan charity

We painted and repaired the fence of the Center for abandoned children Detelina in Plevna.

Ангажираност на бизнеса за развитие на човешките ресурси като инструмент срещу сивата икономика

Регионалните структури на Българската търговско-промишлена палата са осъществили шестгодишен проект „Повишаване на обществената нетърпимост към неформалната икономика при трудовоправните отношения“. Основна цел на инициативата е да ангажира бизнеса и институциите в съгласувана политика за развитието на човешките ресурси, която гарантира устойчив икономически растеж, стабилна заетост и недопускане на прояви на сивата икономика.

С оглед на това, че една от основните причини за разгръщането на сивия сектор е недостатъчната информираност на работодатели, наети лица и синдикалисти за нормативната уредба, регулираща трудовоправните и осигурителните отношения, в рамките на проекта са проведени 700 обучителни, информационни и дискуссионни събития; създадена е **Виртуална социална академия** като уеб базиран инструмент за самоинформиране; предоставени са 800 тематични консултации в писмена форма с цитирани нормативни актове и препоръки за последващи действия по всеки казус.

Специално за нуждите на кариерното израстване на наетите лица и откликване на потребностите на работодателите от квалифицирани специалисти, по проекта са създадени 29 Центъра за кариерно развитие, където чрез модула „кариерно развитие“ на Виртуалната социална академия се срещат работодатели и кандидати за по-високи позиции.

Регионалните структури на БТПП в 28-те областни града са включени в този проект, като местният бизнес участва активно както на експертно ниво, така и при провеждането на редица дискусии, обучения и консултации (в т.ч. и в сферата на бизнес етиката). Така например, Регионалната структура на БТПП в Благоевград е ангажирана в създаването на дискуссионен клуб за обмен на опит и информация, идеи и предложения между работодатели и синдикалисти, като този подход осигурява възможност за размяна на добри практики в следните направления: фирмено поведение, корпоративна социална отговорност, бизнес етика, управление на конфликти и др.

В резултат на работата по този проект са създадени 29 Центъра за кариерно развитие, които подпомагат кариерното израстване на заетите лица и съдействат на работодателите за намиране на подходящи експерти чрез виртуално базираната информация в модула „Кариерно развитие“ на Виртуалната социална академия.

Източник:

<http://nea-project.bcci.bg>; <http://www.infobusiness.bcci.bg/bcci1-30-10-14.html>

За разлика от първия индикатор, вторият – *готовност на местните компании да разкриват информация за случаи на корупция*, дава основание за силно критична оценка. Резултатите от изследването в цялата страна показват, че **местните фирми не са ангажирани с прилагането на практически подход за нулева толерантност към корупцията разкриват информация относно случаи на корупция**. В нито един от изследваните градове не са установени случаи, в които бизнесът е съдействал за разкриване на корупционни практики и е дал публичност на свои действия в тази насока.

Каква е практиката на международни компании относно предлагането и получаването на подкупи

Една от известните международни компании, работеща в сферата на производство и разпространение на безалкохолни напитки, дава добър пример за системен подход в борбата с корупцията. Тя има цялостна **Политика срещу предлагането на подкупи**, която е публично достъпна чрез официалния сайт на компанията. Документът формулира изрични забрани за предлагане и получаване на подкупи, в това число и за така наречените „улесняващи плащания“; въвежда ограничения за размера на получавани подаръци, храни и развлечения; дефинира условията за предоставяне на дарения, извършване на промоции и т.н.

Особен интерес в Политиката срещу предлагането на подкупи е разделът „**Поддържане на отчетност и изисквания за докладване**“. В него изрично са дефинирани изисквания за пълно документиране на транзакциите, забрани за издаване на фалшиви фактури, забрани за заобикаляне на законовите изисквания, забрани за извършване на плащания към сметки на анонимни лица.

Гаранция за функционирането на създадените правила е определянето на конкретни лица, които следят за тяхното прилагане. Това са финансовите мениджъри от всички нива на управление, които изготвят периодични тримесечни отчети относно извършените плащания към публични институции и лица, заемащи публични длъжности, като докладите се представят на отдел „Етика и антикорупция“. Наред с това, компанията е въвела принципа за одобрение и съгласуване на всяка сделка от правен съвет.

Разработената политика срещу предлагането на подкупи е част от цялостна система за превенция на корупцията, която се допълва от **Кодекс за бизнес етика**, както и от механизъм за докладване на сигнали за нередности, който се администрира от трета, независима от компанията, страна. В тази връзка функционира **линия за подаване на сигнали** (EthicsLine – Етична линия), която предоставя възможност за подаване на сигнали по телефона, по е-мейл и чрез стандартизиран формуляр, като предвид мащаба на компанията са създадени възможности за докладване на 20 езика.

Във връзка с втория показател – *отчетност* – изследването констатира, че бизнесът се придържа към законовите изисквания да предоставя своите отчети пред държавните институции, но не е особено активен в стремежа да надхвърли базисните изисквания и не се стреми към най-високите стандарти за отчетност през обществото. Изследването констатира че там, където бизнес асоциациите работят по-активно, степента на публичност на финансовите аспекти от дейността на фирмите, членуващи в тези организации, е по-висока и съответно е налице публично достъпна информация относно икономическата дейност на фирмите, работата на асоциациите на бизнеса и обобщени данни за развитието на регионите. В тази връзка изследването констатира значително по-добро представяне в София, Русе, Пловдив, Благоевград, Перник, Сливен и Силистра.

Отчетност пред институциите и обществото – два взаимосвързани елемента на доброто управление на фирмите

Националният кодекс за корпоративно управление на Българската фондова борда определя конкретни параметри на информацията, която фирмите следва да отчетат пред обществото:

„28. Препоръчително е, като част от системата за разкриване на информация, разработването и поддържането на интернет страница на дружеството с утвърдено съдържание, обхват и периодичност на разкриваната чрез нея информация. Препоръчително е разкриваната чрез интернет страницата на дружеството информация да включва най-малко:

- основна, идентифицираща дружеството търговска и корпоративна информация;
- актуална информация относно акционерната структура;
- устройствените актове на дружеството и приетите политики, имащи отношение към дейността и функционирането на дружеството;
- информация относно структурата и състава на управителните и контролни органи на дружеството, както и основна информация относно техните членове, включително и информация за комитети;
- финансови отчети поне за последните 3 години;
- материалите за предстоящите общи събрания на акционерите на дружеството, както и допълнителни такива, постъпили по законов ред. Информация за взетите решения от общите събрания на акционерите поне за последните три години, включително информация за разпределените от дружеството дивиденди за този период;
- информация за одиторите;
- информация за предстоящи събития;
- информация относно емитираните акции и други финансови инструменти;
- важна информация, свързана с дейността на дружеството;
- информация за правата на акционерите в т.ч. достатъчно информация относно правото на акционерите да искат включването на въпроси и да предлагат решения по вече включени въпроси в дневния ред на общото събрание по реда на чл.223а от Търговския закон;
- информация за контакт с директора за връзки с инвеститорите на дружеството.“

Източник:

<http://www.bse-sofia.bg/?page=CorporateGovernance&language=bg>

Във връзка с оценката на третия показател – *почтеност* – като цяло, изследването констатира известно разминаване между декларациите, че бизнесът се придържа към високи стандарти за бизнес етика, и липсата на конкретни данни, потвърждаващи практическото прилагане на политики за нулева толерантност към предоставянето на подкупи. Големите асоциации на бизнеса познават добре и заявяват, че се придържат към принципите за добро корпоративно управление. До каква степен тези принципи се спазват на практика обаче не може да се даде обективна оценка. Налице са много примери на компании, които са разработили свои програми за приложение на международно установените стандарти за корпоративно управление и отчетност, както и етични стандарти в своята работа. В тази връзка отново се откроява взаимосвързката между функционирането на активни структури на

бизнес асоциациите и степента на придържане към писмено дефинирани етични стандарти. Така например, БТПП е разработила Кодекс за добро административно поведение и членовете на организацията се придържат към неговите разпоредби. БСК се е присъединила към Глобалния договор на ООН, публикувала е наръчник за корпоративна и социална отговорност и провежда обучения за бизнеса, като членовете на бизнес организацията подкрепят основните принципи на този международен документ.

Пазарджик, Шумен, Перник, Плевен: Етични стандарти, регламентиращи дейността на бизнеса

В Пазарджик не само регионалните структури на националните бизнес организации, но и местни структури на бизнеса са приели свои етични кодекси. Така например, Сдружението на частните предприемачи и работодатели в Пазарджик е разработило Кодекс за бизнес етика и морална отговорност, който регламентира етичните правила за поведение на лицата, членувачи в сдружението и цели да повиши общественото доверие в техния професионализъм и стандарти на бизнес етика. Основни принципи на членовете на организацията:

„... спазване на данъчните закони и законите за намаляване дела на сивата икономика, нормативните разпоредби, както и принципите на точно и честно счетоводство; осъждане даването или приемането на корисни подаръци и подкупи като бизнес практика; партньорство и активно сътрудничество със законодателните и административните институции, но без да подкрепяме политически партии; стремеж да създаваме работни места и да свеждаме до минимум социалната цена на пазарната икономика; зачитане човешките права на своите работници и служители и осъждане актовете на дискриминация на работното място; привличане, наемане и насърчаване развитието на работници и служители единствено на базата на техните постижения, опит, квалификации и способности, необходими за тяхната работа; стремеж за осигуряване на здравословна и безопасна работна среда, обучение и професионално развитие на своите служители; поддържане високи стандарти на работа, за да отговорим на изискванията на клиентите по отношение на качеството и безопасността на продуктите; почтени отношения със своите партньори, колеги и конкуренти; прилагане на строги екологични стандарти в своята работа и стремеж към опазване на околната среда чрез чисти производствени процеси и ефективно използване на ресурсите.“

Източник:

<http://businesspz.org/page.php?7>

В Шумен бизнес организация провежда обучения по прилагането на стандарти за бизнес етика, както и по въпроси, свързани със спазването на трудовото законодателство.

В Перник една от бизнес организациите се е присъединила към Национален кодекс за корпоративно управление. Документът регламентира стандартите за добро корпоративно управление и принципите, на които следва да се основава дейността на фирмите. Кодексът обхваща широк кръг от въпроси, свързани с: одит и вътрешен контрол (в това число правила и процедури за избягване на конфликти на интереси); защита правата на акционерите; разкриване на информация; заинтересовани лица.

В Плевен една от водещите фирми е разработила етични правила, които са основани на принципите на Глобалния договор на ООН. Фирмата е декларирала съпричастност към международния документ, който дефинират принципите за работа в четири насоки: човешки права, условия за труд, опазване на околната среда и противодействие на корупцията.

Национален кодекс за корпоративно управление

Българската фондова борса, съответно Националната комисия по корпоративно управление, е създадена Национален кодекс за корпоративно управление, в който са регламентирани стандартите за добро корпоративно управление и принципите, на които следва да се основава дейността на фирмите. Част от разпоредбите на кодекса включват:

- **Определение за добро корпоративно управление:** „Доброто корпоративно управление означава лоялни и отговорни корпоративни ръководства, прозрачност и независимост, както и отговорност на дружеството пред обществото.“
- **Одит и вътрешен контрол:** „19. Препоръчително е изграждането на система за вътрешен контрол, която включително да идентифицира рисковете, съпътстващи дейността на дружеството и да подпомага тяхното ефективно управление. 20. Системата следва да гарантира и ефективното функциониране на системите за отчетност и разкриване на информация.“
- **Защита правата на акционерите:** „21. Корпоративните ръководства гарантират равнопоставеното третиране на всички акционери, включително миноритарните и чуждестранните акционери, и са длъжни да защитават техните права“.
- **Разкриване на информация:** „23. Корпоративните ръководства утвърждават политиката за разкриване на информация в съответствие със законовите изисквания и устройствените актове. 24. В съответствие с приетата политика по т. 1 корпоративните ръководства създават и поддържат система за разкриване на информация. 25. Системата за разкриване на информация трябва да гарантира равнопоставеност на адресатите на информацията (акционери, заинтересовани лица, инвестиционна общност) и да не позволява злоупотреби с вътрешна информация. 28. Препоръчително е, като част от системата за разкриване на информация, разработването и поддържането на интернет страница на дружеството с утвърдено съдържание, обхват и периодичност на разкриваната чрез нея информация...“

Източник:

<http://www.bse-sofia.bg/?page=CorporateGovernance&language=bg>

КАПАЦИТЕТ*Независимост на местния бизнес*

- Използване на легитимните инструменти на съдебния спор и арбитража
- Активна роля на бизнес организациите като консултант на фирмите при отстояване на техните интереси

РОЛЯ*Участие и подкрепа на антикорупционните политики на местните власти*

- Редовно участие и принос в заседанията на Областните обществени съвети за превенция и противодействие на корупцията
- Оказване на съдействие на местните власти при осъществяване на антикорупционни програми
- Организиране на форуми, интегриращи усилията на местната общност за противодействие на корупцията

Подкрепа за усилията на местното гражданското общество в противодействието на корупцията

- Финансова подкрепа чрез специализирани фондове за подкрепа на граждански инициативи
- Логистична подкрепа за граждански инициативи (транспорт, предоставяне на помещения – Клуб на гражданина)
- Експертна подкрепа за инициативи на неправителствени организации, свързани с изследвания в областта на икономиката и въвеждане на принципите за добро управление
- Обществени форуми за партньорство с местната власт, които интегрират усилията на граждани, обществени и бизнес асоциации за формулиране, реализиране и мониторинг на общинските политики

УПРАВЛЕНИЕ*Прозрачност*

- Инициативи за корпоративна социална отговорност
- Ангажираност на бизнеса за развитие на човешките ресурси като инструмент срещу сивата икономика
- Разработване на корпоративна политика срещу предлагането на подкупи

Отчетност

- Разработване и поддържане на интернет страница и предоставяне на информация пред широката общественост съобразно изискванията на Националният кодекс за корпоративно управление на Българската фондова борса

Почтеност

- Разработване и прилагане на кодекси за бизнес етика
- Провеждане на обучения по прилагането на стандарти за бизнес етика, както и по въпроси, свързани със спазването на трудовото законодателство
- Национален кодекс за корпоративно управление
- Глобален договор на ООН

МЕДИИ



Медиите имат ключова роля в системата за почтеност на местно ниво. Те са основен канал за връзка и комуникация между институциите на местната власт и местно самоуправление и гражданското общество. Задача на медиите е не просто да осведомяват обществеността за политическите решения, но и да осигуряват плурализъм на гледните точки и критичен анализ на процесите в местната общност. Медиите имат роля на „куче пазач“ на интересите на местната общественост. В една стабилна местна система за почтеност заедно с гражданското общество те съдействат за разследването и изобличаването на случаи на корупция и информират местната общност за корупцията и нейното въздействие. За да бъдат гарант срещу злоупотреби и нередности в управлението на местно ниво, медиите също следва да се придържат към най-високи стандарти на прозрачно и отчетно управление (ясна собственост, спазване на етични стандарти, отчетност пред аудиторията).

Приносът на медиите в Местната система за почтеност за 2015 година е подложен на оценка посредством комплекс от 19 индикатора, разпределени в категориите капацитет, роля и управление. Използваните за оценката източници на информация са дълбочинни интервюта с журналисти от печатни, електронни и интернет медии и медиен мониторинг.

В Индекса на Местната система за почтеност 2015 местните медии са един от най-слабо оценените стълбове с обща средна оценка за цялата страна от 2,69 пункта. Това до голяма степен се дължи на ниските оценки по измеренията капацитет и роля на местните медии – ниска оценка на способността им да функционират независимо от външен политически и икономически натиск, недостиг на финансови и човешки ресурси, слаба ангажираност с разследването и разкриването на корупция и с информирането на местната общественост за негативните ефекти от това явление.

Капацитет на местните медии

Средната стойност за страната е 3,13.

Капацитетът на медиите на местно ниво е свързан от една страна с човешките, финансови и технически ресурси, с които те разполагат, а от друга – със свободата и независимостта да отстояват високите професионални стандарти в своята работа независимо от политически, икономически и други съображения.

Медиите получават като цяло твърде ниска оценка по измерението *капацитет*. Обобщената стойност на оценката е 3,13 като тя е формирана въз основа на два показателя: капацитет на местните медии (3,02) и независимост на местните медии (3,24). По отношение на измерението капацитет са изследвани въпросите доколко на местно ниво е налице разнообразие от медии и дали те разполагат с достатъчно финансови ресурси, за да изпълняват ефективно своите функции на източници на информация.

В повечето от изследваните общини съществува известно разнообразие от медийни източници (като тип, собственост, идеология). Същевременно, с изключение на София и някои от по-големите градове, те не отразяват пълния спектър от значими гледни точки и политически и социални позиции. Често пъти важни теми остават трайно извън полезрението на местните медии. Мнозинството от тях са в **тежко финансово състояние, което според журналистите води до компромиси с високите професионални стандарти за качество**

и обективност (недостиг на човешки ресурси, остаряла техника, липса на специализиран софтуер, включително трудности при осигуряване на транспорт за отразяване на събития). „*Финансовият ресурс на медиите е малък, а работните заплати ниски*“, е най-често срещаното мнение на интервюираните журналисти.

„Внашата община вече има само един вестник като книжно тяло, който е с минимален тираж. Няколкото амбициозни проекта за новинарски портали са със затихващи функции. Преди две години бе затворена една телевизия. А в радио ефира има само една местна търговска станция. Тук проблемът е по-скоро търговски – малки пазари, липса на интерес към чистите журналистически форми на местно ниво“, споделя един от респондентите. Според друг журналист *„медиите в региона разполагат с относително скромни финанси и по тази причина винаги съществува риск да попаднат в зависимост от структури, които под някаква форма са им осигурили средства за реклама или информационни договори“*.

Ниската стойност на показателя *независимост на местните медии* е резултат от няколко основни фактора: опити на местните власти да оказват контрол върху местни медии посредством разпределение на рекламни бюджети и информационни дейности и възприятия за честа смяна на редакционната политика и приоритети на много от местните медии в резултат от управлението на една или друга партия. Медиите са обект на различни форми на преки и индиректни зависимости. Макар случаите на сплашване или тормоз на журналисти във връзка с тяхната работа, както и на уволнения на журналисти поради противоречия с редактора/собственика на медията да са рядкост, много интервюирани журналисти считат, че едни от най-съществените проблеми са натискът и автоцензурата. Според журналистите местните власти оказват **индиректен натиск върху местните медии посредством разпределението на бюджети за рекламни и информационни дейности** (с малки изключения като община Плевен, където общинските власти имат свое регулярно издание, в което публикуват служебна информация).

Същевременно през последните години ясно се забелязва тенденция на активна подкрепа от страна на външни донори за независими медийни проекти, включително за аналитична и разследваща журналистика. Много национални, регионални и интернет медии откриват финансова подкрепа за реализиране на идеите си от външни подкрепящи организации. Това е възможност за защитаната тяхната независимост от конкретни частни бизнес интереси на рекламодатели или политически интереси.

Финансова подкрепа от външни донори гарантира така нужната устойчивост на медиите

Все повече национални, регионални и интернет медии търсят финансова подкрепа за реализиране на идеите си от външни подкрепящи организации в опит да останат независими от конкретни частни бизнес интереси на рекламодатели или политически интереси.

„Под тепето“ е новинарско онлайн издание с фокус гр. Пловдив и региона, което получава подкрепа от Фондация „Америка за България“ за подобряването на количеството и качеството на оригиналното съдържание на изданието, наблюдащо на разследващата журналистика, приоритетни обществени каузи и популяризиране на културното наследство на региона. Тази подкрепа също позволява на медията да подсили публичното си и онлайн присъствие, както и да продължи обучението на млади журналисти, поддържайки високи стандарти за медийна независимост и свобода на словото в България.

<http://podtepeto.com/>

Проектно финансиране на медийни рубрики

Чрез проектно финансиране много медии осигуряват, макар и краткосрочно, реализирането на конкретна своя идеи чрез създаване на специализирани рубрики по теми от значим обществен интерес.

С финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство, информационно-аналитичната интернет медия Mediapool създава специализирана рубрика „Реформирай това“ за наблюдение и анализ на важните реформи в структуроопределящи икономически и социално-политически сектори в България. Заявената амбиция на екипа на медията е чрез проекта да реформират и медийния подход към актуалните обществени теми – не просто представяне на сбор от събития, а акцент върху процесите, които са в основата на случващото се в България.

<http://www.mediapool.bg/reformirai-tova-cat66.html>

Чрез помощта на същата финансираща организация Фондация „Дарик“ реализира проект „Дай ми правото“, който има за цел да насърчи демократичните ценности, като популяризира основните човешки права. Чрез седмични антидискриминационни предавания по Дарик Радио и организиране на радиожурналистически стажове за различни целеви групи, инициативата насърчава публичния дебат за човешките права и толерантността.

<http://radio.dariknews.bg/?page=show&id=154>

Роля на медиите в Местната система за почтеност

Средната стойност за страната е 1,65.

По отношение на измерението *роля* на медиите в местната система за почтеност обект на изследване са два аспекта от работата на медиите – *разследване и разкриване на корупция и информиране на обществеността за корупцията и нейните ефекти върху развитието на страната*. Средната стойност на измерението роля на медиите в местната система за почтеност за цялата страна е критично ниска: 1,65. Тази стойност е формирана от резултатите по показателите разследване (2,07) и информиране (1,22).

По отношение на ролята на местните медии при *разследване на конкретни случаи на корупция*, е изследвано доколко са налице разследвани и разкрити от местните медии значими случаи на корупция, има ли създадени рубрики, в които се публикува информация относно конкретни журналистически разследвания, както и дали се предоставя възможност за сигнали от страна на граждани и обратна връзка.

Общият налагащ се извод е, че **журналистите в местните медии рядко провеждат журналистически разследвания**. Макар темата за корупцията нерядко да присъства в местните медии, по-скоро се касае за отразяване на разкрития на национални медии, отколкото за самостоятелни разследвания на местни журналисти. Повечето местни медии в изследваните общини през последната една година не са провели ефективни журналистически разследвания и не са разобличили случаи на корупция или злоупотреби на местно ниво (с изключение на някои примери от София, Варна, Пловдив, Враца) и интервюираните журналисти не могат да дадат примери за такива значими разследвания.

По отношение на показателя *информирани* интерес представлява въпросът до каква степен местните медии активно и успешно информират обществеността за корупцията и нейното въздействие. Сред изследваните аспекти са доколко са налице специализирани медийни програми и/или кампании, насочени към запознаване на широката публика с корупцията и начините за противодействие, както и с по общи теми като добро управление, и доколко тези програми или рубрики получават подкрепа от страна на местните власти, местния бизнес и общественост. Съществуват успешни рубрики за предоставяне на информация, свързана с работата на местните власти и органите на местното самоуправление. Но практическата липса на подобни примери в повечето от изследваните общини конкретно в сферата на противодействие на корупцията е причина това измерение на ролята на медиите да получи една от най-ниските стойности в контекста на цялото изследване.

ПЛОВДИВ: Специализирана рубрика за разследвания с акцент върху корупция и злоупотреби

Интернет-медията от Пловдив „Под Тепето“ е обособила специализирана рубрика Разследвания, в които публикува подписани авторски материали с фокус върху Пловдив и региона. Разследванията сигнализира за спекулации на брокери на недвижими имоти, въпроси около либерализацията на търговията с електроенергия и мотивите за инвестиране в сектора земеделие на крупния бизнес от региона – това са само част от темите, станали обект на журналистически разследвания на „Под Тепето“ през последните месеци. Статиите са по актуални теми, касаят текущи въпроси и проблеми и се базират както на сигнали на граждани, така и на собствени документални проверки на авторите, журналистически експерименти и др.

<http://podtepeto.com/pod-pari/>

Рубриката „Зала Пленарна“ – трибуна за публичност на работата на общинския съвет

Парадоксално, но понякога една професионално поддържана рубрика в медия може да предоставя на гражданите по-пълна и актуална информация за работата на институциите от техните собствени интернет страници. Рубриката „Зала Пленарна“ на секцията на Дарик радио за град Варна е подобен пример. Тя представя работата на Общинския съвет в града и в нея е публикувана далеч по-подробна информация за всеки от общинските съветници, отколкото на официалния сайт на Общински съвет – Варна.

Какво съдържа рубриката?

Дарик Варна представя всеки от общинските съветници със снимка и автобиографична справка, както и списък с препратки към свързани с него новини и публикации. Наред с това, рубриката предоставя подробна информация за предстоящи и минали заседания на общинския съвет и неговите комисии, както и конкретни въпроси, свързани с работата на съвета, които представляват интерес за гражданите на общината.

<http://dariknews.bg/plenarna.php>

Управление на местните медии

Средната стойност за страната е 3,28.

Стандартите за прозрачно, отговорно и почтено вътрешно управление на медиите са изследвани чрез оценка на осем аспекта по измерението *управление*, които оценяват прозрачността на собствеността на медиите, придържане към стандарта за не анонимност на публикуваните материали, гарантирано предоставяне право на отговор, приети етични стандарти, функциониращи процедури за справяне с етични казуси. Средната стойност за

страната по измерението управление за местните медии показва, че макар някои основни аспекти на прозрачност, почтеност и отчетност в медиите да са утвърден професионален стандарт в журналистическата работа, все още са налице и съществени проблеми, особено по отношение на стандартите за прозрачност на медийната собственост и приложението на етичните норми. Тази обща оценка се формира от под-измерителите прозрачност (3,46), отчетност (3,91) и почтеност (2,48).

Местните медии отчасти се придържат към стандартите за прозрачно, отчетно и почтено вътрешно управление. Що се касае до показателя *прозрачност*, повечето печатни и електронни медии публикуват информация за собствеността си (пропуски се регистрират при интернет медиите). Наблюдава се и практиката на някои медии изрично да посочват, че декларираните собственици са действителни собственици на съответната медия, вероятно в опит за дистанциране от практиките за непрозрачност и непубличност на реалната собственост на много от медиите в страната. **Един от най-високо оценените аспекти в контекста на цялостното изследване за всички сектори в страната е предоставянето на право на отговор без да е необходима външна намеса – 4,93 пункта, което е близо до най-високата възможна стойност.** Възприятията на интервюираните журналисти, както и наблюдението чрез медиен мониторинг през изследвания период показва, че **стандартът за предоставяне на право на отговор се спазва ефективно от местните медии.**

Връзката на медиите с аудиторията е съществен аспект от изследването на *отчетността* на медиите. Практически всички наблюдавани медии дават възможност за контакт на граждани – публикуват адрес, телефон и имейл за контакт или предоставят възможност за коментари на читатели по публикации в интернет страницата на съответната медия. По-рядко медиите са създали **специализирани форуми за обратна връзка с аудиторията** и практически липсват примери за ефективно използване на подобни форуми за получаване на оценка от страна на аудиторията (подобни примери има в Пазарджик, Сливен).



Обратна връзка и включване на гражданите

Развитието на интернет медиите през последните години у нас разшири възможностите за включване на аудиторията в изработването на медийния продукт, за търсене и получаване на обратна връзка, за ефективен диалог между медии и публика. Интернет-базираните медии все по-активно се обръщат към своята аудиторията в търсене на интерактивна комуникация и в опит за мотивиране на публиката за реакция и участие. Новите интернет-медии са най-активни в този процес, но традиционните печатни и електронни медии също следва да използват проактивно тези канали. Те имат възможност да поддържат както специализирани форуми за мнения на читатели, така и рубрики като „Твоята новина“, „Твоите снимки“, „Получено от вас“, „Вие питате, ние търсим отговорите“ и др. Тези формати обаче са ефективен канал за оценка от потребителите на медийния продукт, реакции и обратна връзка, само когато са актуални, получават насрещна реакция от страна на медията и водят до реален принос на аудиторията.

Спазването на стандартите за *почтеност* от страна на медиите получава противоречиви оценки. Тук е анализирано наличието на цялостен подход за гарантиране почтеност на служителите в медиите, който включва ефективни механизми за прилагане на съществуващите разпоредби, проактивно разследване на случаи на нарушения, санкциониране на нарушенията, както и редовни обучения на персонала по въпросите на етиката. **Еднозначно ниски в цялата страна са оценките по измерителите наличие на етичен кодекс на медията и примери за ефективно приложение на приетите стандарти** (съществуване на реални санкции, провеждане на обучения по въпросите на етиката и др.). Много малко от медиите изразяват

пряк публичен ангажимент към етични норми (отделни медии в София, Хасково, Търговище). През последната година на практика липсват примери за проведени обучения за журналисти във връзка с етични стандарти и правила.

Ясен публичен ангажимент с Етичен кодекс

Малко са медиите, заявили категоричен публичен ангажимент с етични стандарти. Интернет медията от община Хасково haskovo.net, от община Търговище Итармедия, както и порталът на регионалните информационни сайтове Топновини са едни от добрите примери в тази насока. Авторите на техните сайтове са отделили секция Етичен кодекс, в която е публикуван Етичният кодекс на българските медии. Кодексът представлява ангажимент с професионални стандарти като точност на информацията, независимост от външни влияния, почтени и коректни взаимоотношения между медиите и други. Итармедия дори надгражда ангажиментите на кодекса, като заявява своя цел, декларира тип финансиране и политическа независимост. Добре би било тази добра практика да се допълни с предоставяне на информация за конкретен ред, по който граждани и читатели на медията биха могли да подават сигнали за нарушения на кодекса, включително лице и данни за контакт.

<http://www.haskovo.net/kodeks;>

<http://topnovini.bg/code-of-ethics;>

http://www.itarmedia.bg/info/pub/2_kodeks.html

Етичните кодекси като златен стандарт в професионалната журналистика

Етичните кодекси са основен инструмент за саморегулация на медиите. Те служат като ориентир за журналистите по отношение на тяхната роля, права и задължения, както и по отношение на това как най-добре да изпълняват своите задачи. Етичните кодекси са и стандартът, спрямо който се оценява работата на журналистите и на медиите. Те служат не само на интересите на журналистите, но и на издателите и собствениците на медиите и допринасят за акуратността, обективността и достоверността на информацията, а с това служат и на аудиторията.

Сред ключовите стандарти, които следва да залегнат в етичния кодекс на медията, са обективност, социална отговорност, професионална почтеност, зачитане неприкосновеността на личния живот и достойнство, зачитане на обществения интерес, зачитане на общочовешките ценности и културно многообразие.

Според „Наръчника за медийна саморегулация“ на ОИСР (2008 г.) съществуват поне пет причини за саморегулация на медиите:

- защитава редакционната свобода;
- помага за намаляване на държавната и друга външна намеса;
- насърчава качеството на медийния продукт;
- доказва ангажимента на медията към публична отчетност;
- помага на аудиторията в контакта ѝ с медията.

The Media Self-Regulation Guidebook, Organization for Security and Cooperation in Europe, 2008,
<http://www.osce.org/fom/31497>

По отношение на въпроса доколко се спазва правилото за проверка на информацията от два независими източника и доколко журналистите се ползват от защита на професионална асоциация, в изследваните общини оценките са разнопосочни. Журналисти от Видин и

Силистра например споделят примери за конкретни казуси, по отношение на които са получили съдействие от страна на професионална организация. Съществуват и примери за получено съдействие и подкрепа (експертна консултация, юридическа помощ) от страна на неправителствена организация.

Експертна правна помощ за разследващи журналисти

За целите на своята работа журналистите често търсят чувствителна за институциите информация. Те използват Закона за достъп до обществена информация и публични източници на информация (публични регистри и правителствени бази данни), за да получат достъп до документи, необходими за журналистически разследвания, разкриващи корупционни практики и злоупотреби. Журналистите често се нуждаят от конкретна информация за процеса на вземане на решения, за разходването на обществени средства, за сключени договори от голям обществен интерес, за резултати от контролната дейност на различни публични институции, както от институциите на централно ниво, така и от органите на местно самоуправление и други задължени по Закона за достъп до обществена информация субекти.

Фондация „Програма Достъп до информация“ предоставя правна помощ на журналисти при търсенето на информация, формулирането на заявления, изработването на стратегия за подаване на заявления до различни институции, обжалването на откази да бъде предоставена информация. През последните години Фондацията организира и конкурси за журналистически разследвания с цел да подпомогне и финансово работата на журналисти по обществено значими теми, които често остават извън фокуса на задълбоченото разследване поради недостиг на ресурси.

Интернет-страницата на Фондацията предоставя свободен достъп до богат набор от информационни и учебни материали, които биха били от полза при планирането, провеждането и финализирането на едно журналистическо разследване, включително законодателство, учебни филми, съдържащи правен коментар по конкретни журналистически казуси, наръчници и проучвания, посветени на достъпа до информация и добри практики на застъпниците за свобода на информацията от цял свят.

<http://www.ati-journalists.net>

В заключение, медиите са една от структурите на местната система за почтеност, които се нуждаят от най-съществена инвестиция в разработването и прилагането на инициативи и добри практики, които да противодействат на отчетливите възприятия за зависимост на медиите от външен политически и икономически натиск, на недостига на финансови и човешки ресурси, на слабата ангажираност с разследването и разкриването на корупция и с информирането на местната общественост за негативните ефекти от това явление. От една страна, отказът на мнозинството от медиите да се ангажират със сериозни и задълбочени разследвания на значими случаи на корупция на местно ниво е предопределен от нарастващата зависимост на медиите от разпределението на бюджети за рекламни и информационни дейности от страна на местната власт, влошаващите се тенденции към концентрация на медийната собственост, контрол и автоцензура, както и от липсата на усещане за сигурност и защита на журналистите от професионалната общност и местната общественост като цяло. Същевременно, следва да се отбележи изрично, че съществуват анклавни на аналитична, социално отговорна и критична журналистика, които макар да са по-скоро периферни, все пак имат важно значение за поддържането поне до известна степен на критичен и рационален публичен дебат.

Част от установените проблеми в работата и ролята на медиите на местно ниво могат да бъдат адресирани чрез въвеждане на ясни критерии и принципи за пропорционалност на рекламното финансиране по европейски програми. Това ще ограничи влиянието (пряко или косвено) върху редакцията политика от страна на институциите, предоставящи договорите за информационни услуги. Необходимо е да бъде изграден и публичен регистър на разпределението на публични средства към медиите.

Важно е професионалните общности да предприемат и мерки за стимулиране на по-систематичен и аналитичен подход на водещите медии и разследващи журналисти по въпросите на корупцията (обучения, семинари с участие на експерти и изследователски организации, обмен на идеи и добри практики).

Каталог на добрите практики – МЕДИИ

КАПАЦИТЕТ

Капацитет на местните медии

- Проектно финансиране на специализирани рубрики или други медийни инициативи
- Привличане на подкрепа от независими финансиращи организации
- Независимост
- Прозрачни критерии и пропорционалност при разпределянето на рекламни бюджети и бюджети за информационни дейности

РОЛЯ

Разследване и изобличаване на случаи на корупция

- Специализирани рубрики за разследвания с акцент върху корупция и злоупотреби
- Предоставяне на възможност за сигнали от страна на гражданите
- Информирание на местната общественост за корупцията и нейното въздействие
- Специализирани рубрики за информирание на гражданите за същността на корупцията и нейните социално-политически ефекти
- Подкрепа от страна на местните власти, бизнес и широката общественост за тези програми

УПРАВЛЕНИЕ

Прозрачност

- Публикуване на информация за собствеността на медията
- Придържане към стандарта за посочване автора на публикуваните информационни материали, коментари и анализи

Отчетност

- Редовно предоставяне на право на отговор
- Поддържане на електронни форуми и ефективно използване като източник на обратна връзка и оценка от обществеността

Почтеност

- Присъединяване към етичен кодекс
- Публикуване на ясен ангажимент с Етичен кодекс на интернет-страницата на медията (самостоятелна секция)
- Ръководството на медията осигурява участие на журналистите в редовни обучения по въпросите на етиката
- Спазване на стандарта за проверка на информацията от независими един от друг информационни източници.

ГРАЖДАНСКО ОБЩЕСТВО



В съвременното демократично общество гражданските организации изпълняват съществени функции, свързани със защита на гражданските права и интереси, мобилизиране на гражданите в подкрепа на обществени каузи и осъществяване на граждански контрол върху институциите. В контекста на местната система за почтеност е особено важна именно тяхната трета функция, като в този случай те изпълняват ролята на коректив на институциите на местната власт. **Резултатите на Индекса на местната система за почтеност за 2015 година показват, че гражданските организации получават обобщена оценка 3,04, с което заемат междинното пето място в контекста на цялостното изследване.** Основен положителен принос за тази стойност имат показателите, свързани с независимостта и принципите на управление на неправителствените организации, докато най-ниските стойности са свързани с ролята им на структури, които са способни да осъществяват граждански контрол над дейността на публичните институции.

Капацитет на гражданските организации

Средната стойност за страната е 3,63.

Изследването на капацитета на гражданските организации се основава на две групи от показатели: *адекватни ресурси* и *независимост*. В рамките на показателя адекватни ресурси са оценени възможностите за мобилизиране на финансови ресурси и материална подкрепа от 1) *публични финансови инструменти на местно ниво – общински програми и фондове*, 2) *бизнеса и гражданите*, 3) *местни медии*, както и 4) *мобилизиране на експерти, авторитетни личности и доброволци*. Независимостта на обществените организации е измерена през призмата на два индикатора: 1) *способност да не се поддават на оказвано външно въздействие и натиск*, както и 2) *независимост от местни власти, партии и бизнес*.

Резултатите от изследването показват, че като цяло **неправителственият сектор страда от липсата на достатъчно финансови ресурси, а общински фондове и програми, насочени към превенция и противодействие на корупцията, практически не съществуват.** Това се отразява и на средната оценка на показателя за налични ресурси – 3,39 пункта.

Доколкото има подобни финансови инструменти, те са насочени преди всичко към подкрепа на читалищна дейност, младежки инициативи, спорт и култура. В тази връзка гражданските организации се сблъскват с два съществени проблема, които до голяма степен възпрепятстват тяхната ефективна работа: липса на финансиране или ограничени финансови ресурси, както и недостатъчна публичност на информацията относно финансиращи програми в случаите, когато съществуват.

Добри модели на подкрепа за неправителствените организации са установени в София и Стара Загора. В тези градове **функционират специално създадени програми и фондове за устойчива подкрепа на различен тип граждански инициативи, в това число и насочени към модернизация, добро управление и насърчаване на взаимодействието между неправителствен сектор и институции на местната власт. Финансовият ресурс е акумулиран чрез съчетаване на публични средства и частни дарения от бизнеса и граждани, като условията за кандидатстване са публично достъпни.** Този подход е добра практика, която ангажира бизнеса в подкрепа на обществено полезни каузи и разширява основата за осъществяване на граждански инициативи.

София: в столицата съществуват няколко програми и фондове за подкрепа на инициативи на неправителствени организации, като финансирането е осигурено както от публични ресурси, така и от средства на бизнеса

Един от добрите примери дава София, където функционират няколко програми, чиито приоритети на дейност са насочени към развитие на столицата, добро управление и сътрудничество между институции и структури на гражданското общество. Информацията относно изискванията на кандидатстване е своевременно публикувана и достъпна за всички интересувачи се организации посредством сайта на Общинския съвет (<http://sofiacouncil.bg/?page=news&id=595>).

Един от най-големите финансови инструменти в София е *Програма „Европа“*. Тя съществува вече седем години, а през 2015 година бюджетът ѝ е на стойност 400 000 лв. Програмата финансира инициативи в три приоритетни области, като една от тях е свързана с насърчаване партньорството между структурите на гражданското общество и органите на местната власт при създаването на политики за европейско развитие на столицата и прилагането на добри практики в управлението.

Интересен пример за подкрепа е начинът на финансиране на *Фонд „София Да“*. Финансовият ресурс се акумулира от частни дарители (компании и физически лица), които подкрепят на конкурсен принцип инициативи в областта на културата и изкуството в града, като част от набраните средства се отделят за капитализация.

Източник:

www.fond.sofia-da.eu

Стара Загора: Общински фонд подпомага дейността на неправителствени организации, които имат нужда от съфинансиране на спечелени проекти

От 2006 година в Стара Загора общински фонд подкрепя неправителствени организации, които са спечелили проекти и имат нужда от съфинансиране. Подходът за създаването на такъв фонд представлява израз на разбирането за необходимост от системна подкрепа за работата на гражданския сектор.

Правилата на фонда са определени с наредба, приета от местния парламент, и предвиждат възможност за съфинансиране до 50 на сто от стойността на проекти със социален характер, до 20 на сто – в областта на здравеопазването, защита на околната среда, културното и историческото наследство, както и на проекти по програми на ЕС, които не осигуряват финансиране за изплащане на ДДС.

Източник:

http://www.starazagora.bg/images/stories/municipality/adm_acts/naredba_finansovo_podpomagane.pdf

Изследването показва, че липсата на финансови ресурси при неправителствените организации в редица градове на страната е компенсирани от успешния им опит да мобилизират нематериални ресурси за изпълнение на своята дейност. Редица структури на гражданското общество подчертават съществената роля на доброволците при реализиране на техните инициативи. Получените данни от изследването позволяват да се направи извод, че **ключово значение за поддържане на капацитета на неправителствените организации има тяхната способност да мобилизират доброволци, експерти и изявени личности с авторитет в обществото**. Не по-малко съществено значение има и удовлетворението на неправителствените организации от факта, че техните инициативи получават автентична гражданска подкрепа.

Обобщената оценка на втората група от индикатори, свързани с *независимостта* на гражданските организации, е 3,87 (най-високата от всички изследвани параметри). Тя е съставена въз основа на два индикатора, които отразяват и съществени предизвикателства пред неправителствения сектор: 1) оказването на натиск върху гражданските структури и 2) създаването на зависимости от ключови фактори на местно ниво.

Изследването показва, че като цяло независимостта на неправителствените организации е гарантирана. Тук е необходимо да се отбележи, че съществен принос имат и присъщите характерни черти за гражданските организации – свобода на инициативата, липсата на формален подход, динамична комуникация и способност за мобилизиране на подкрепа от различни социални актьори.

Варна: могат ли неправителствените организации да защитават обществени каузи без да бъдат обект на натиск?

Един от добрите примери дава София, където функционират няколко програми, чиито приоритети на дейност са насочени към развитие на столицата, добро управление и сътрудничество между институции и структури на гражданското общество. Информацията относно изискванията на кандидатстване е своевременно публикувана и достъпна за всички интересувани се организации посредством сайта на Общинския съвет (<http://sofiacouncil.bg/?page=news&id=595>).

Природните дадености на българското Черноморие са ценен капитал, който работи в полза на обществото, но който предизвиква и стремежи за овладяване в полза на частни и корпоративни интереси. Емблематичен пример на активна гражданска позиция в защита на публичния интерес през последните години са кампаниите на граждани и неправителствени организации, които целят да опазят Морската градина и крайбрежната алея на Варна от допълнително застрояване. Именно поради това върху природозащитни организации и техни активисти е оказван натиск, целящ да ги откаже от търсенето на информация и от провеждането на застъпнически кампании.

Въпреки това, неправителствените организации не са се отказали от своята дейност, в това число и да изискват отговори от институциите. Нещо повече – те се стремят да включат в този процес и други граждани, които желаят да бъдат активен фактор при осъществяването на граждански контрол върху институциите, но не разполагат със знания и умения как да прилагат такъв подход на практика. Такава добра практика са приложили неправителствени организации от Варна, които периодически провеждат обучения за граждани и граждански организации, на които ги запознават с възможностите за достъп до информация, предвидени в законодателството. По този начин е развит капацитетът на други структури на гражданското общество и е разширена базата за обществен контрол върху публичните институции. Интересен пример за подкрепа е начинът на финансиране на *Фонд „София Да“*. Финансовият ресурс се акумулира от частни дарители (компани и физически лица), които подкрепят на конкурсен принцип инициативи в областта на културата и изкуството в града, като част от набраните средства се отделят за капитализация.

Източник:

www.fond.sofia-da.eu

Важната роля на доброволците

През 2015 година особено важна подкрепа за дейността на неправителствения сектор са оказали доброволците от Варна, Силистра, Велико Търново, Видин, Враца, Пазарджик, Разград, Смолян, Сливен, Стара Загора, Търговище, Хасково, Ямбол. В тези градове има редица примери за участие на доброволци, които са се включвали в кампании за оказване на помощ на пострадали от бедствия, социални и благотворителни инициативи, акции по опазване на околната среда, културни и образователни кампании.

Неправителствените организации успяват да осъществяват своята дейност независимо, без значима външна намеса в тяхната работа. Изключение от общата тенденция прави Варна, в която има тревожни данни за оказван натиск върху неправителствени организации и техни активисти. Целта на оказвания натиск е прекратяване на инициативи, свързани със защита на публичния интерес в сферата на градоустройството и опазването на околната среда, както и с разследвания на скрити взаимоотношения и зависимости между местни власти и местен бизнес.

Резултатите от оценката на другия индикатор – *създадени зависимости между представители на граждански организации и местната власт, партии и/или бизнес* – показват наличието на разнородни практики. В една трета от общините има определени индикации в тази насока, като отклоненията варират в широк диапазон: от създадени по-тесни взаимоотношения, които биха могли да доведат до преференциално третиране на някои организации, до създаване на така наречените „проектни“ организации или съобразяване на приоритетите в работа и налагане на специфична автоцензура в критиката към местните власти поради зависимост от ресурси, които организациите ползват (безплатно ползване на помещения, които са общинска собственост, участие в конкурсни процедури за финансиране по проекти и др.). В тази връзка изследването дава основание за извод, че **едно от съществуващите предизвикателства пред гражданските организации е способността им да работят без да попадат в зависимост от решенията на институциите на местно ниво или от местни политически и бизнес интереси.**

Роля на гражданските организации в местната система за почтеност

Средната стойност за страната е 2,37.

Второто измерение – роля и принос на гражданските организации в местната система за почтеност – е оценено посредством две основни групи от индикатори: 1) *осъществяване на граждански мониторинг върху дейността на институциите* и 2) *участие в антикорупционни политики и инициативи на местно ниво*.

Сравнителният анализ на резултатите от цялото изследване откроява най-съществени дефицити в този сегмент, като получената оценка отразява относително ограничената способност за въздействие на гражданските организации върху дейността на институциите. Проведеното изследване разкрива един парадокс – **въпреки че стоят в основата на редица инициативи за въвеждане на иновативни практики и стандарти за добро управление (което е индиректен принос за развитие на местната система за почтеност), неправителствените организации не успяват да реализират в максимална степен ефективно ролята си на коректив на институциите на местно ниво.** Много често причината за това не е липсата на инициатива, а ограничените им ресурси за работа, както и на нежеланието на институциите да работят в тази посока. За да изпълняват ефективно тази роля, структурите на гражданското общество се нуждаят от развитие на способности за осъществяване на ефективен граждански мониторинг и контрол над институциите на местната власт. Предвид факта че в този процес участват две страни, тук съществена роля имат и самите институции. В тази връзка изследването потвърждава констатацията, че **въпреки инициативността и усилията на гражданските организации, невинаги местните власти отговарят на „протегнатата ръка“ за сътрудничество от структурите на гражданското общество.**

При осъществяването на антикорупционен *мониторинг* е установена разнородна практика в страната – част от неправителствените организации са изградили трайна практика да изискват информация от институциите (Благоевград, Перник, Кърджали, Стара Загора, София), а в други общини търсенето на отчетност от местните органи на властта не е приоритет в дейността на

местните граждански организации (Велико Търново, Видин, Монтана, Силистра, Сливен, Русе). Един от проблемите, констатиран в този компонент на изследването е, че често местните власти предоставят формални отговори и това обезсърчава неправителствените организации при по-нататъшното осъществяване на антикорупционен мониторинг (София, Стара Загора). Въпреки трудностите могат да бъдат посочени редица положителни примери от дейността на организации от Перник, Варна, Добрич, които със своите последователни усилия за търсене на отчетност от институциите на местната власт са довели до разкриване на злоупотреби с публични средства или са възпрепятствали схеми за неефективно управление и продажба на активи общинска и държавна собственост.

Перник: последователните усилия на граждански организации за достъп до информация повдигат завесата относно финансовите взаимоотношения между медиите и местна власт

Гарантирането на прозрачност в работата на местната власт е невъзможно без осигуряването на публичност относно нейните действия, а в съвременното информационно общество това се осъществява най-вече чрез медиите. Едно от условията за пълноценно изпълнение на ролята на медиатор в публичното пространство е независимостта на медиите, в това число и независимостта им от финансите на местната власт.

До миналата година обществеността в Перник не е разполагала с информация относно договорите за медийно отразяване на работата на общината. Активната работа на една от гражданските организации в Перник позволява тази практика да бъде променена. В резултат на настоятелното търсене на информация, в това число и въз основа на съдебно решение по реда на Закона за достъп до обществена информация, неправителствената организация е получила данни за средствата, които са предоставяни за медийни услуги на общината. Случаят се оценява като важно постижение за обществото, защото е показателен за неефективното използване на публични ресурси (от община, която е натрупала огромен дълг през последните години) и купуването на позитивен имидж чрез сключване на договори с избрани медиите.

Източник:

<http://www.perunik.com/news/192058/Vestnik-Sapernik-uspya-da-prilapa-dogovor-za-360000-lv.-ot-obsthina-Pernik>

Добрич и Варна: неправителствени организации защитават публична собственост от опитите за нейното приватизиране

Могат ли неправителствените организации да защитават по-активно публичната собственост от институциите, които са избрани от гражданите именно с тази цел? Дейността на гражданско сдружение в Добрич дава положителен отговор на този въпрос. През изминалата година негови активни членове водят съдебен спор, с който обжалват решение на местния общински съвет да даде част от площад към терасата на питейно заведение. Казусът все още не е получил своето финално решение, но е важен индикатор за важната роля на неправителствените организации по защита на обществения интерес.

Позитивни примери в същата насока дават и неправителствени организации от Варна, които разкриват подготвяни разрешения за строителство в Морската градина или планове за застрояване на отделни райони в града, без да е отчетено мнението на гражданите.

Източник:

http://dariknews.bg/view_article.php?article_id=1435907

<http://www.dobrichonline.com/?com=news&cid=20997>

Втората група от показатели, формиращи оценката за ролята на неправителствените организации в местната система за почтеност, е свързана с техния принос при инициране на *антикорупционни политики и осъществяване на инициативи* за превенция и противодействие на корупцията на местно ниво (участие във форуми, обединяващи усилията на различни актьори от местните общности; участие в разработването на антикорупционни стратегии; осъществяване на застъпнически кампании). **Изследването констатира дефицит в тази насока, като причината за това е както липсата на инициатива от страна на местните власти, така и на структурите на гражданското общество.** Положителни примери за сътрудничество между неправителствени организации и институции на местно и регионално ниво, довело до реално участие на гражданския сектор в разработването на антикорупционни политики и стратегии, могат да бъдат дадени за София, Стара Загора, Пазарджик, Враца.

София: неправителствени организации и представителите на местната власт работят съвместно по разработването на превантивен модел за борба с корупцията на общинско ниво

Неправителствени организации, чиято дейност е пряко насочена към устойчивото развитие на столицата, и организации, специализирани в превенция на корупцията, са обединили усилията си за разработване на антикорупционна стратегия на София. В резултат на техните съвместни усилия е разработена Стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Столична община (2015 г. – 2020 г.), която е представена за публично обсъждане през февруари 2015 година. В дискусиата са взели участие експерти, общински съветници, омбудсманът на Столична община, представители на районните администрации, на бизнеса, на неправителствени организации и граждани. Този подход е позволил включване на всички заинтересувани страни в процеса по разработване на стратегически политики за противодействие на корупцията, както и интегриране на техния принос в разработването на антикорупционна политика на местно ниво.

Източник:

http://sofia-da.eu/images/projects/normcorm/strategy_municipality_Sofia_final_draft_11_2014_bg.pdf

Стара Загора: 20 от най-активно работещите неправителствени организации обединяват усилията в инициатива за по-добро управление

През изминалата година 20 от най-активно работещите неправителствени организации в Стара Загора са обединили усилията си в областта на превенция на корупцията. По инициатива на Института за регионални и международни изследвания те са стартирали инициатива за учредяване на Обществен форум за партньорство с местната власт (ОФПМВ). Форумът обединява усилията на граждани, обществени и бизнес организации за формулиране, реализиране и мониторинг на общинските политики в Община Стара Загора. Основната цел на инициативата е да съдейства за повишаване на публичността и прозрачността в решенията и действията на местната власт.

Източник:

http://www.iris-bg.org/menu.php?i_id=403

Прякото участие на неправителствени организации в *антикорупционни инициативи* на местно ниво е един от показателите, по отношение на които е установен **съществен дефицит**. Оценката на този параметър е 2,37. С изключение на Варна, където местни екологични организации осъществяват поредица от застъпнически кампании, липсват практически примери за действия в тази насока, инициирани и осъществени от местни граждански организации. По оценка на самите организации **причините се коренят в липсата на опит, капацитет и самочувствие за осъществяване на подобен тип граждански действия.**

В този контекст е необходимо да се подчертае положителното въздействие на сътрудничеството между местни неправителствени организации и организации с национален и международен обхват на дейност. Добри примери за създадени партньорства са установени в редица общини (Плевен, Пловдив, Видин, Враца, Смолян, Хасково, Шумен, Пазарджик), където **местни граждански организации са се включили през изминалата година в няколко различни инициативи: наблюдение на изборния процес, мониторинг и оценка на работата на институции с контролни функции на местно ниво, кампании срещу купуването на гласове, информационни кампании относно електронното гласуване.**

Сътрудничеството между неправителствените организации – важно условие за развитие на капацитет за граждански мониторинг на местно ниво

Един от удачните подходи за преодоляване на дефицити, свързани с липса на граждански контрол на местно ниво, е сътрудничеството и заимстването на опит от неправителствени организации, работещи на национално и международно ниво. В тази връзка е важно да се изведат на преден план резултатите от дългогодишното взаимодействие между Асоциация „Прозрачност без граници“ и структури на гражданското общество от Плевен, Пловдив, Видин, Стара Загора, Велико Търново, Шумен, Враца, Смолян, Перник, Хасково, Кърджали, Русе, Благоевград, Ямбол, Силистра.

Въз основа на обмяна на експертиза и опит не само е развит капацитет за осъществяване на граждански мониторинг на местно ниво, но са постигнати и резултати, които имат значение на национално ниво. В тази връзка е важно да се отбележи приносът за наблюдение, оценка и анализ на дефицитите в изборния процес, застъпническите кампании срещу контролирания вот и купуването на гласове, наблюдението на обществени поръчки, мониторингът на дейността на институции с контролни функции на местно и регионално ниво.

Източник:

<http://www.transparency.bg/bg/projects/nablyudenie-na-izbori/referendum/>

<http://platformi.transparency.bg>

Управление на гражданските организации

Средната стойност за страната е 3,10.

Третото измерение – управление на неправителствените организации – е оценено през призмата на три показателя: *прозрачност, отчетност и почтеност. Прозрачността* е измерена чрез два индикатора, оценяващи степента на публичност и достъпност на информацията относно 1) *осъществените проекти и инициативи* и 2) *състава на техните управителни съвети*.

Резултатите от този компонент от изследването показват относително висока степен на прозрачност в работата на гражданските организации в цялата страна. Съществена предпоставка за това е естествено присъщият стремеж на неправителствения сектор да осигурява видимост на резултатите от своите инициативи. **В работата на неправителствените организации е всеобщо разпространен и утвърден стандартът за публичност на осъществяваните проекти и постигнатите резултати. За тази цел се използва широк кръг от инструменти за разпространение на информация:** организиране на пресконференции, дискусии и публични форуми, създаване на интернет сайтове, разпространение на брошури и други печатни материали.

Резултатите от изследването показват, че едно от съществените предизвикателства пред гражданските организации е липсата на достатъчно финансови ресурси, в това число и на средства за създаване на професионално разработени интернет сайтове или за организиране на платени публикации. В опит да преодолеят финансовите ограничения, все повече организации използват **социалните мрежи като средство за разпространение на информация**. Активното използване на този инструмент за комуникация е особено важен фактор за онези от тях,

които не разполагат с необходимите финансови ресурси, но имат стремеж за осигуряване на максимална публичност на своите инициативи.

Изследването откроява редица добри примери от работата на неправителствени организации от Търговище, Бургас, Смолян, Варна и Враца, които използват социалните мрежи, за да дадат публичност на своята дейност и на постигнатите резултати или за да ангажират по-широк кръг от граждани в своите инициативи.

За разлика от високото ниво на публичност относно осъществяваните инициативи, неправителствените организации не успяват да поддържат идентично ниво на прозрачност относно състава на техните управителни органи.

В тази връзка се констатира разнородна практика, като в някои градове практически отсъства възможност за достъп до тази информация посредством интернет сайтовете им, а в други сравнително малка част от организациите публикуват подобни данни. **Добри примери се откриват от практиката на неправителствените организации във Велико Търново, Плевен, София и Стара Загора, където над две трети от тях са публикували информация относно техните управителни съвети на своите интернет страници.** Така например 82% от изследваните НПО в Стара Загора и над 70% от НПО, които са били обект на проучване, са публикували на интернет страниците си информация относно техните ръководства.

Показателят *отчетност* на неправителствените организации е оценен през призмата на стандартите за *финансовата отчетност*. Обобщената оценка е 3,11, като в този сегмент изследването констатира разнородна практика.

За съжаление, не всички неправителствени организации се придържат към най-високите стандарти за публичност и *отчетност относно финансирането на тяхната дейност*. В някои градове се спазват единствено базисните законови изисквания за предоставяне на финансови отчети пред Регистъра на юридическите лица с нестопанска цел, но представителите на организациите нямат създадено разбиране за необходимостта от осигуряване на публичност на тази информация и чрез своите интернет страници. Същевременно са установени редица позитивни примери (в Добрич, Велико Търново, Русе и Стара Загора), където като цяло гражданските организации се придържат към трайно установена практика за публикуване на информацията относно тяхното управление и финансова отчетност. В Русе половината от изследваните организации са публикували отчети за своята дейност, в това число и финансови отчети за последните три години.

Показателят *почтеност* е оценен чрез проучване на практиката за създаване на етични правила и придържане към водещи етични стандарти в дейността на неправителствените организации. За неговото измерване е проучена информацията по няколко критерия: 1) *наличие на етични кодекси, разработени от структурите на гражданското общество*, 2) *наличие на системи за наблюдение и самооценка относно изпълнението на тези правила*, 3) *прилагане на механизми за коригиращи действия*, 3) *наличие на данни за неетично поведение*.

Ролята на социалните медии като средство за повече публичност на гражданските инициативи

Фейсбук групата на Клуба на нестопанските организации в Търговище има редовна практика да публикува информация за своите инициативи. Често Фейсбук е използван като инструмент за мобилизиране на участие в граждански инициативи – една от тях, например, е насочена към създаването на възможности за провеждане на online референдуми.

В рамките на предизборната кампания през 2015 година чрез Фейсбук е инициирана дискусия с кандидатите за кмет: „Каним кандидат- кметовете на Търговище на среща-дискусия“. Записът от тази среща е гледан от над 1200 потребители на социалната мрежа.

Източник:

<https://www.facebook.com/clubngo/?fref=ts>

<http://nrgtv.bg>

Показателят почтеност получава най-високата оценка в рамките на изследването относно начина, по който се управлява гражданският сектор – 3,13. В този компонент са констатирани разнородни практики, вариращи от широко разпространение на практиката за създаване на собствени етични норми, през по-гъвкав подход за присъединяване към мрежи, които имат етични правила, до липса на разбиране за необходимостта от изрично формулирани етични правила.

Изследването установява добри примери в практиката на неправителствения сектор в Бургас, Пазарджик, Стара Загора, където по-голяма част от изследваните организации са създали свои *етични кодекси* или са се присъединили към част от национални и/или международни мрежи от НПО, разработили подобни инструменти за регулиране на етичното поведение (Търговище, Плевен, Бургас, Сливен). В тази връзка е идентифицирано позитивното въздействие на допълнителен външен фактор, който стимулира въвеждането на етични кодекси – специфичните регулации и изисквания за работа в социалната сфера са наложили необходимостта от придържане към изрично формулирани етични стандарти и правила в работата на гражданските организации, които работят в тази област (редица конкретни примери за това са установени в практиката на гражданския сектор в Бургас, Сливен, Плевен).

По-съществено предизвикателство пред неправителствените организации представляват въпросите за наличието на *системи за наблюдение и за практическото приложение на механизми за регулиране на етичното поведение* на лицата, пряко ангажирани в дейността на тези граждански структури. В тази връзка значителна част от анкетиранияте представители на неправителствените организации декларират, че нямат подобни инструменти, не са възниквали случаи, които да налагат тяхното прилагане или че характерът на дейност на гражданските структури (регистрирани в обществена полза и действително мотивирани от желанието да работят в защита на обществено полезни каузи) предполага висока степен на ангажираност към най-високи етични стандарти.

В определена степен тези оценки се потвърждават и от данните от медийния мониторинг – в три четвърти от изследваните градове няма *публично известни данни за неетично поведение* на представители на граждански организации. Наред с това, изолирани случаи на възникнали обвързаности на местно ниво (с политически партии, местни органи на власт или бизнес) дават основание за оценка, че гарантирането на почтеност в дейността на неправителствените организации е предизвикателство, с което те ще се сблъскват и в бъдеще.

В този контекст резултатите от изследването дават основание за извод, че съществува необходимост от възприемането на цялостен подход, който включва широк набор от средства, създаващи предпоставки за прилагане на най-високите етични стандарти в работата на неправителствения сектор – съдържателни етични кодекси, механизми, гарантиращи възможност за саморегулация и корекция, както и последователни действия по тяхното практическо приложение.

Един добър пример за консистентен подход дава моделът на Transparency International, който е основан на разбирането, че прозрачността, отчетността и етичните стандарти в управлението на обществените организации следва да бъдат ясно дефинирани и да бъдат съчетани с политика, гарантираща тяхното прилагане.

МОДЕЛ НА ПУБЛИЧНОСТ, ОТЧЕТНОСТ И ПОЧТЕНОСТ НА TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Международната организация за превенция и противодействие на корупцията Transparency International („Прозрачност без граници“) е възприела стандарти за прозрачност, отчетност и почтеност относно своето управление и дейности, които задават водещи стандарти в тази област. Детайлна информация, свързана с този аспект от работата на Transparency International, е публикувана на интернет страницата, където на водещо място са обособени секции „Нашата отчетност“ и секция „Етични правила“.

Публикуваните материали могат да бъдат възприети като източник на информация за това как да се изгради и приложи съдържателен модел в управлението на неправителствените организации, базиран на най-високите стандарти в тази област.

Как да осигурим прозрачност и отчетност относно управлението на неправителствените организации?

Секция „Нашата отчетност“ от сайта на Transparency International включва информация, систематизирана в четири раздела:

- Управление
- Финансиране и финансова отчетност
- Етични правила
- Оценки на изпълнението

В секция „Управление“ е публикувана информация, която включва:

- структура на организацията, в това число управителни органи, информация относно лицата, ангажирани в управлението, взаимовръзки между звената и механизми за функциониране и за вземане на решения;
- харта на организацията;
- акредитирани национални представителства и политика за индивидуално членство;
- политика за публичност на информацията относно дейността;
- конкретни решения на управителните органи;
- отчети на управителните органи.

В секция „Финансиране и финансова отчетност“ е публикувана информация, която включва:

- политика относно даренията;
- одитирани финансови отчети, осъществени от независим финансов одитор;
- дарители;
- актуален бюджет, с който оперира организацията;
- информация относно получени и изразходвани средства за значими антикорупционни инициативи и форуми.

В секция „Етични правила“ на интернет страницата на Transparency International е публикувана детайлна информация относно:

- визията, ценностите и ръководните принципи в дейността на организацията;
- кодекси за етично поведение;
- харта за отчетност на международната неправителствена организация;
- политики, регламентиращи конфликта на интереси, защитата на сигнализиращите за нередности;
- правила и процедури за разглеждане на сигнали;
- данни за контакт с етичната комисия и със съветника по етични дилеми.

Публикуваната информация не само представя начина, по който е изградена етичната инфраструктура на организацията, но позволява използването ѝ като отправна точка и от други организации, които се стремят да се придържат към водещи етични стандарти в своята работа.

Източник:

<https://www.transparency.org/whoweare/accountability/>

<https://www.transparency.org/whoweare/accountability/ethics/3/>

КАПАЦИТЕТ*Адекватни ресурси*

- Наличие на общински фондове и програми, функциониращи при прозрачни условия и предоставящи устойчива подкрепа за граждански инициативи, насочени към модернизация, добро управление и превенция на корупцията
- Финансова подкрепа от частни дарители (бизнес и граждани), институционализирана във фондове, управлявани при прозрачни правила, с участието на представители на бизнеса и гражданските организации
- Ангажиране на широк кръг от доброволци при осъществяване на мащабни граждански инициативи

Независимост

- Наличие на разнообразни източници на финансиране, гарантиращо независимост от местни политически и икономически интереси
- Изработване и публично оповестяване на ръководни принципи, етични стандарти и ценности на организацията, които поставят рамка на взаимоотношенията с местни власти, политически партии и бизнес

РОЛЯ*Мониторинг*

- Широко използване на възможностите на закона за достъп до обществена информация
- Обучение за прилагане на иновативни методи и техники за граждански мониторинг
- Организиране на застъпнически кампании, ангажиращи широката общественост в търсене на отчетност от местните институции

Антикорупционни политики и инициативи

- Участие на организациите в публични обсъждания за формулиране на антикорупционни политики и стратегии за добро управление, ангажиращи всички заинтересувани страни
- Организиране на обществени дискусии и обучения с антикорупционна насоченост, обмяна на опит и проучване на добри практики от работата на национални и международни организации
- Активно участие в антикорупционни и консултативни съвети, създадени на местно и регионално ниво

УПРАВЛЕНИЕ*Прозрачност*

- Създаване на интернет страница (секция от страницата) на организацията, която осигурява информация за състава на управителните органи и екипа
- Редовно публикуване на интернет страницата на актуална информация относно осъществяваните инициативи и проекти
- Използване на широк кръг от традиционни инструменти за разпространение на информация: организиране на пресконференции, дискусии и публични форуми, публикуване в интернет, разпространение на брошури и други печатни материали, видео клипове и др.
- Използване на социалните мрежи като иновативни инструменти за разпространение на информация
- Регистриране в съществуващите безплатни информационни портали за неправителствените организации

Отчетност

- Изработване на правила относно получаването и изразходването на дарения
- Публикуване на годишните отчети за дейността на организацията
- Публикуване на годишните финансови отчети
- Публикуване на отчети за осъществени инициативи и проекти

Почтеност

- Приемане на етични стандарти/етични кодекси и осигуряване на достъп до тях чрез интернет страницата на организацията
- Провеждане на обучения на членовете на организацията по въпросите за етичните стандарти в работата на неправителствения сектор
- Създаване на системи за самооценка на изпълнението на етичните правила, включващи правила и процедури за разглеждани на сигнали, определяне на служители, които могат да предоставят съвет при етични дилеми, прилагане на механизми за коригиращи действия при неетично поведение

