



ЕВРОПЕЙСКИ
СЪЮЗ



ЕВРОПЕЙСКИ СОЦИАЛЕН ФОНД
ИНВЕСТИЦИИ В ХОРАТА



ОПАК. Експерти в действие

ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
"АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ"

АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

Наръчник

ЕФЕКТИВНО ПАРТНЬОРСТВО

ПРИ РЕАЛИЗИРАНЕ НА

АНТИКОРУПЦИОННИ ПОЛИТИКИ

София
2009

Настоящата публикация се издава в рамките на проект “От добри практики към ефективни антикорупционни политики: партньорството между структурите на гражданското общество и държавната администрация като гарант за повишаване прозрачността и отчетността на администрацията на национално и местно ниво”, който се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма “Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Публикуваните мнения и анализи не изразяват позициите на Европейския съюз.



Асоциация “Прозрачност без граници”

НАРЪЧНИК „ЕФЕКТИВНО ПАРТНЬОРСТВО ПРИ РЕАЛИЗИРАНЕ НА АНТИКОРУПЦИОННИ ПОЛИТИКИ”

Съставители: доц. д-р Антоний Гълъбов,
Ваня Кашукеева - Нушева,
Катя Христова-Вълчева
София, 2009 година

АСОЦИАЦИЯ “ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ”

София 1000, ул. „Бистрица” № 3, ет. 4
тел.: 02/986 7713, 986 7920
тел./факс: 02/986 7834
www.transparency-bg.org
mbox@transparency-bg.org

СЪДЪРЖАНИЕ

Вместо увод: РОЛЯТА НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО В ПРОТИВОДЕЙСТВИЕТО НА КОРУПЦИЯТА	7
РАЗРАБОТВАНЕ НА МЕРКИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА	15
АНАЛИЗ НА ДЕФИЦИТИТЕ В КАПАЦИТЕТА НА СТРУКТУРИТЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО И АДМИНИСТРАЦИЯТА ЗА ФОРМУЛИРАНЕ И ПРОВЕЖДАНЕ НА АНТИКОРУПЦИОННИ ПОЛИТИКИ	33
РОЛЯТА НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО ЗА УСТАНОВЯВАНЕ СТАНДАРТИТЕ НА ПОЧТЕНОСТ В ПУБЛИЧНАТА ВЛАСТ	53
ОЦЕНКА НА РИСКА ОТ КОРУПЦИОННИ ПРОЯВИ И ФОРМУЛИРАНЕ НА ПОЛИТИКИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ	59
МЕХАНИЗМИ НА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ И КОНТРОЛ	63
Приложение 1 ТЕХНИКИ НА ГРАЖДАНСКИ КОНТРОЛ	76
Приложение 2 МОДЕЛ НА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ПУБЛИЧНО ИЗСЛУШВАНЕ	77

Приложение 3
СПОРАЗУМЕНИЕ ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО 78

Приложение 4
ПРИМЕРНИ ПРОЦЕДУРНИ ПРАВИЛА НА
ГРАЖДАНСКИ НАДЗОРЕН КОМИТЕТ 80

Приложение 5
МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗИРАНЕ НА
ЗАСТЪПНИЧЕСКА КАМПАНИЯ 81

Приложение 6
КОМПАС НА ТЕРМИНИТЕ 88

Приложение 7
АНТИКОРУПЦИОННА РЕСУРСНА
ИНФОРМАЦИОННА ПЛАТФОРМА 91

Приложение 8
ИНФОРМАЦИОННИ ИЗТОЧНИЦИ 92

СПИСЪК НА ТАБЛИЧНИТЕ ИЗОБРАЖЕНИЯ

Таблица № 1 – Резултати от социологическо изследване

Основните проблеми пред администрацията в
съвременна България 39

Таблица № 2 – Резултати от социологическо изследване

Причини за корупция в администрацията 40

Таблица № 3 – Резултати от социологическо изследване

Качество на човешките ресурси в администрацията 42

Таблица № 4 – Резултати от социологическо изследване

Участие на нестопанските организации при
формирането на публичните политики 45

Таблица № 5 – Резултати от социологическо изследване

Най-разпространени форми на сътрудничество и
взаимодействие между гражданското общество и
администрацията 46

Таблица № 6 – Резултати от социологическо изследване

Тематичен обхват на възможното взаимодействие
между гражданското общество и администрацията 48

Вместо увод: РОЛЯТА НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО В БОРБАТА С КОРУПЦИЯТА ¹

Гражданското общество притежава необходимия експертен потенциал и организационни мрежи, за да се справя с въпроси от обществено значение, включително и случаите на корупция. А освен това има и неотменен интерес да го прави. Повечето случаи на корупция в едно общество обхващат участието на два ключови фактора: правителството и частния сектор. Гражданското общество обикновено е основната жертва в тези случаи. Тъй като властта преминава от центъра към местните власти, възможностите за корупция се изместват спрямо нови актьори, които са в по-непосредствен контакт с гражданското общество. Това означава, че способността на гражданското общество да контролира, както и да открива навреме и отстранява нередности в дейността на държавните служители се повишава поради съществуваща близост и познаването на въпроси от местно значение. Всъщност, това може да се превърне в стабилна основа за обучение и придобиване на опита и увереността, необходими за осъществяване на определени дейности на национално ниво.

В миналото, реакцията на гражданското общество спрямо изследвания проблем често е била фрагментарна. Дейността на даден адвокат, например, може да бъде подложена на контрол на базата на определен закон или от адвокатски асоциации, както и от счетоводители в рамките на собствените им професионални звена, но малък брой представители на гражданското общество възприемат по широкия възглед: да разсъждават относно въпроса какви могат и трябва да бъдат отделните елементи на системата за почтеност на тяхното общество и да настояват за реформа на базата на цялостен план за развитие.

Никоя държава не е лишена от проблеми. Твърди се, че в Австралия, например, подаряването на БМВ-та,

¹ Източник: "Противодействие на корупцията. Елементи на националната система за почтеност", Transparency International, 2000

комисионните и безплатните ваканции в чужбина са само част от подкупите, предоставяни от компании, извършващи погребални услуги на определени лекари-фаворити. Австралийската асоциация за погребална дейност призовава за преразглеждане на антикорупционното законодателство, с цел да се заклейми културата на “съзидателна измама” в рамките на този вид индустрия. Нейният президент, Д-р Бен Хагсма, бе цитиран да твърди, че макар корупцията да е незначителен проблем в рамките на индустрията, е необходимо изработването на нови закони, улесняващи започването на разследвания, за да бъдат окуражени лекарите да подават сигнали за корупция.²

Важно е също така да се отбележи, че гражданското общество може да бъде както част от решението на проблема, така и част от самия проблем. Например, бизнес общностите често са е налагало да привикват с плащането на подкупи на държавни служители, за да получат правото да развият определен бизнес. Съществува очевидно нежелание от страна на определени влиятелни среди да въведат каквито и да било по-значителни промени в основните правила под страх, че те могат да доведат до прекратяване на определени дейности. Предизвикателството в случая е да се изработи сценарий, според който правилата се променят за всички, така че да няма “печеливши” и “губещи”. Единствения печеливш би могло да бъде само обществото като цяло.

Между правителството, капитала и гражданското общество съществуват отношения на взаимосвързаност. Корупция може да възникне във всяка една от страните. Поради това е невъзможно, както на теория, така и на практика, само една от страните да се заеме индивидуално с въпроса за корупцията независимо от останалите - и също така е доказана невъзможността да бъде изработено ефективно решение на проблема без участието и на трите страни.

Следователно, правителството има задължението да

² Виж Sharon Verghis, “Doctors accept BMW bribes in ‘kickback culture of creative fraud’” 31 July 2000;

осигури необходимата законова и подзаконова рамка, предоставяща на гражданското общество необходимата свобода на действие и, разбира се, включваща свободата на изразяване, свободата на сдружаване и свободата за създаване на юридически лица с нестопанска цел. Законите, регламентиращи формалното устройство и финансовото състояние на нестопанските организации, се различават в значителна степен, но независимо от различията, те трябва да са разбираеми, достъпни, съвместими с международните норми, както и да не са ненужно ограничаващи или твърде обременяващи. Длъжностните лица, занимаващи се с дадена процедура по регистрация трябва ясно да осъзнават, че законът трябва да се прилага безпристрастно, без да се злоупотребява с дискреционната власт. В този контекст, правилата за регистрация биват съблюдавани най-добре в случаите, в които съответните решения се вземат в рамките на съда или друга независима институция.

В рамките на глобалното гражданско общество много хора имат съществен интерес в техните собствени страни да бъдат изградени ефективни системи за почтеност. И освен това, в немалък брой страни, членовете на гражданското общество вземат участие като независими представители в международни мисии за наблюдение по определени поводи.

Класически пример за това е Нова Зеландия, където след внушителна протестна кампания в национален мащаб за спасяването на езерото Манапури от неправомерно изграждане на енергийни централи, парламентът на страната постановява със закон създаването на комисия "Пазители на езерото". На комисията биват предоставени правомощия да осъществява независим контрол над развитието и провежданите дейности в района на езерото, като има пълното право да изисква обяснения за всяко действие.

Друг пример за привличане на гражданско участие е дейността на Комисията за борба с корупцията на Хонг Конг, която включва специфичен отдел, посветен на обществените взаимодействия, както и консултативна комисия, включваща значително участие от страна на частния сектор и други представители на гражданското общество.

В много страни са въведени системи за наблюдение, като гражданите биват окуражавани да вземат участие в осъществявания контрол. В Австралия например работници участват в проверките за безопасност на труда, докато в Нов Южен Уелс асоциации на консуматорите спомагат за идентифицирането на потенциално опасни продукти, пуснати за продажба в рамките на държавата.

Понякога, в случай че правителството не отговори на дадена обществена потребност, гражданското общество е в състояние и най-често се организира в защита на своите интереси. Например, уморени от злоупотребите с властта от страна на приватизирани монополни компании в Нова Зеландия и при липсата на законодателство, което да регламентира дейността и отчетността в работата на монополния бизнес, представителите на една компактна група от близки търговски интереси се обединяват и създават ОПМУ (Общността на потребители на монополни услуги). ОПМУ организира граждански контрол върху дейността на представители на различни интереси, простиращи се от компании, предоставящи услуги в сферата международните въздушни превози и телекомуникациите, до производители на хартия и компании за филмова продукция.³

³ Виж The Evening Post (Wellington, NZ) 14 септември 1994 г.

Стратегия на Transparency International за разширяване на гражданското участие

От самото си създаване Transparency International (TI) се опитва да докаже, че правителствата не могат да се надяват да ограничат разпространението на корупция без помощта и подкрепата на гражданите, намиращи се под тяхна юрисдикция – и че начинът за изграждане на тази подкрепа е посредством мрежа от отговорни неправителствени организации, притежаващи необходимия капацитет за организиране на важни инициативи за партньорство със своите правителства, базирани на отзивчиво, но независимо и критично отношение. В случаите, когато в рамките на гражданското общество не съществува готовност за подобни инициативи, тогава най-вероятно става дума за това, че правителството не желае действително да предприеме реформи и създава впечатлението, че всеки опит за такива би бил обречен на неуспех.

В последвалите години на развитие, този подход получи подкрепата на правителствата, финансиращи агенции и международни институции, но естествено неговото влияние бива ограничено от факта, че в страните с най-високи нива на корупция, гражданското общество е доста слабо. Поради това приоритет на TI е да подпомогне изграждането на необходимия капацитет сред гражданските организации.

TI базира своя подход за борба с корупцията на три основни принципа. Първо, организацията се стреми към изграждането на широки коалиции за борба с корупцията като обединява обществени формации, които по естеството на дейността си са непартийни и чиито цели не са в очевиден контраст едни с други. Като начало биват инициирани консултации с представители на различни граждански формирания, чиито интереси малко или много имат отношение към сферата на дейност на организацията – обикновено това са бизнес лидери, журналисти, религиозни фигури, представители на академичните среди, съществуващи неправителствени организации със сходни цели, членове на търговски съюзи и други професионални организации

– за да бъде проверена степента на заинтересованост и наличието на възможности за изграждане на национални клонове. В някои случаи, неправителствени организации със значителен опит и изградено влияние в обществото променят своя статут, с цел да въведат практиката на ТП, след което се превръщат в национално представителство на организацията в съответните държави.⁴

Вторият основен принцип на ТП – който има и най-важно структурно значение – е свързан с решаващата роля на националните представителства на организацията. Те не само че представляват движението,⁵ но и имат свободата да дефинират границите на своята дейност, както и да създават собствени работни програми. Въпреки това са задължени да спазват две основни правила за поведение:

1) те няма да разследват и излагат факти относно индивидуални случаи на корупция, тъй като подобна дейност би подкопала основата за реални ефективни усилия за изграждане на коалиции, допринасящи за професионални и технически подобрения в рамките на антикорупционните системи; и

2) необходимо е да избягват партийни политически пристрастия, тъй като евентуална партийна обвързаност би навредила на изградената репутация на ТП.⁶

Тъй като няма универсална рецепта за противодействие на корупцията, националните представителства адаптират своите антикорупционни програми спрямо нуждите на своя собствен регион. Наравно с другите формации на гражданското общество, националните клонове на ТП е необходимо да спечелят доверието на държавното управление – задача, чието изпълнение е значително по-трудно в страни, в които неправителствените организации биват възприемани с недоверие от страна на правителството,

⁴ Например Poder Ciudadano в Аржентина.

⁵ Основен приоритет на Transparency International е стремежа да направи движението колкото се може по-демократично.

⁶ Тези правила биват съгласувани от националните представителства на първата годишна среща на Transparency International в Куито, Еквадор през май 1994 г.

както поради достъпа им до външно финансиране, така и поради дейностите, включени в рамките на дневния им ред.

Третият елемент на стратегията на ТІ е привличането на гражданското общество като доброволен участник. Вместо да настоява за грандиозни програми и драматични промени, целящи да пречистят веднъж за винаги съществуващата корупция, ТІ по-скоро цели да покаже предимствата на изработването на постижими и специфични планове за действие като средство за постепенно решаване на проблемите.

Например повсеместната корупция е в състояние да обезкуражи отделни фирми и дори цели нации да предприемат първата стъпка към елиминиране на порочната практика. Когато всички дават подкупи никой не би желал да прекъсне процеса и да остане "с празни ръце". За да противодейства на това, ТІ разви подход, наречен "Острови на почтеността", при който в рамките на специфичен проект всички участници биват окуражени да станат страни по Пакт за почтеност.⁷

Подходът "Острови на почтеността" също така бива разпространен в определени сфери от дейността на правителството, които са особено податливи на корупция (пр. събиране на данъци). В подобни случаи е възможно съответните служби да бъдат отделени от останалите в рамките на държавната администрация, след което на персонала да бъде заплатено подобаващо, а висшите длъжностни лица да бъдат принудени да повишат стандартите, на базата на които осъществяват своята дейност.

В момента ТІ също така е в процес на изработване на специфичен подход, включващ изграждането на "мрежи за почтеност". Те представляват малки групи от специалисти, които окуражават неправителствени организации със сходни цели да се обединяват около проблема за изграждане на почтеност, да работят съвместно при изработването на проекти за решение на проблема в рамките на един по-

⁷ Пактовете за почтеност са обсъдени по-долу.

широк и цялостен контекст, както и да идентифицират възможни общи стъпки за действие.

Някои от най-драматичните стъпки, предприемани досега от националните представителства на ТП, включват осъществяването на надзор над предоставянето на услуги в рамките на държавната администрация, целящ да подчертае съществуващите пропуски, а някои отиват дори по-далеч като съумяват да оспорят успешно цените заплащани за определени стоки и услуги, връщайки ги към реалните им стойности, в следствие на което качеството на услугите се повишава. Над приватизационните сделки бива осъществен успешен контрол, а при определени обстоятелства (пр. единствен участник в търг за закупуване на телефонна компания), които биха предизвикали подозрения сред обществото, националните клонове биват отстранени от процедурите по надзор.⁸ Други осъществяват проучвания, с цел да изследват и документират реалната тежест на проблема в рамките на държавните служби, повишавайки по този начин обществената заинтересованост и поставяйки проблема за борба с корупцията на едно от първите места в рамките на националния дневен ред.

Няколкото примери дадени по-горе подчертават ролята, която гражданското общество може да възприеме за укрепването на етичните практики – особено когато подобни практики взаимодействат с държавния и частния сектор. Уроците, съдържащи се в гореописаните сценарии, както и в още много други чиито брой не позволява поместването им в настоящото издание, навеждат над мисълта, че ролята на гражданите е по-скоро в областта на противодействие на корупцията и предоставянето на необходимата информация, отколкото в тази на реалното приложение на антикорупционното законодателство.

⁸ Виж Анализ на прозрачността и законността в приватизацията на БТК, издание на Асоциация “Прозрачност без граници”, София, 2000 г.

РАЗРАБОТВАНЕ НА МЕРКИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА

Какво представлява управлението по своята същност, ако не най-пълно отражение на човешката природа? Ако хората бяха ангели, нямаше да има нужда от управление. Ако хората се управляваха от ангели, нямаше да има нужда нито от външни, нито от вътрешни механизми за контрол на правителството.

*Джеймс Медисън (1751 – 1836),
четвърти президент на САЩ*

Въпреки че последното десетилетие на ХХ век е свидетел на трескави действия за ограничаване на корупцията в световен мащаб, кандидат-реформаторът, заел се с подобна нелека задача, може все още да не е наясно откъде да започне. Историята е “затрупана” с претенции за антикорупционни реформи – грандиозни обещания и очевидна неспособност дори да се направи опит за тяхното изпълнение. Пример за това е бившият президент на Южна Корея Ро Де У. При своето официално встъпване в длъжност той обещава тържествено да бъде най-неподкупният президент в историята на своята страна, а приключва своята кариера в затвора, изправен пред множество сериозни обвинения в корупция.⁹

В други случаи намеренията са искрени - новоизбрани лидери декларират решимост да противодействат на корупцията, но бързо биват объркани от обхвата на проблемите, пред които са изправени. Други просто заемат пози, държат речи, гласуват закони – всичко това в отсъствието на всякакви очаквания, че ще последват разумни промени. Трети извършват реформи, но след това като частни лица ги пренебрегват. Бившият германски канцлер Хелмут Кол предприе голяма офанзива за реформи, предназначени да ограничат проблема с незаконното финансиране на

⁹ The Washington Post, November 18, 1995.

политическите партии, но едва сторил това, се разкри, че неговото последващо поведение е изцяло противоположно на всичко, в което винаги е твърдял, че вярва. Отново и отново оптимистично настроени избиратели връщат на власт правителства, които пледират, че ще се противопоставят на корупцията твърдо и ефективно. Правителства са падали от власт заради своята неспособност да се преборят с явлението; други са били избирани с надеждата, че ще работят по-добре. Много малко обаче могат да отчетат траен напредък, тъй като една промяна не само трябва да бъде извършена – една такава промяна трябва да бъде устойчива. Друга допълнителна трудност в развиващите се страни и страните в преход е присъщата слабост на самото управление. Някои държави са изправени пред нелеката задача по-скоро да “изобретяват” управлението изцяло, а не просто да го “преоткриват.”

Един анализ на проваланаминалите усилия идентифицира редица причини, сред които най-важни са следните:

- властовите ограничения на най-високо ниво. Един новоизбран държавен ръководител може да полага усилия да се справи с предизвикателството, но да бъде ефективно възпрепятстван от съществуващата корумпирана правителствена машина. Пример за това е президентът на Танзания Мкапа, който при избирането си през 1995 г. декларира публично своето и на съпругата си имущество и призова другите лидери да последват примера му. Главният прокурор направи публично изявление, което много хора разтълкуваха като навеждащо на мисълта, че действията на президента са “незаконни” (поради това, че не се изискват по закон) и че би било нецелесъобразно другите лидери да следват неговия пример;
- липса на ангажираност с въпроса сред висшето ръководство. По-нискостоящите политически и административни фигури могат да желаят да извършат промяна, но да се чувстват сериозно ограничени от липсата на ангажимент на ръководните нива;

- при реформите се проявява тенденция да се подминават лицата на върха и фокусът да се поставя само върху по-ниските политически и административни нива на базата на допускането, че намиращите се на върха или не се “нуждаят” от реформа, или биха били открито враждебни към всеки, който прави опит за такава. В резултат на това законът се разглежда като прилагач се нееднакво и несправедливо и впоследствие спира да се прилага въобще;
- свръх амбициозни обещания, водещи до нереалистични и неизпълними очаквания. Политическите лица, обещаващи нещо, което не могат да изпълнят, бързо губят доверието на обществото;
- на реформите липсва ясен и изпълним фокус, така че те не успяват да доведат до конкретна промяна;
- реформите се извършват на парче и несъгласувано, което води до това, че не се създава чувство за съпричастност към тях и ангажимент за ефективно изпълнение;
- реформите разчитат твърде много на законодателството, което представлява несигурен инструмент в опитите за промяна на поведението на хората или води до твърде голяма принуда, което може да доведе до репресии, злоупотреба с власт и появата на друг корумпиран режим. Ако една правна система не функционира, най-вероятно проблемът е по-скоро в системата на правораздаване (с нейната бавна работа, корупция и несигурност), отколкото в самата буква на закона. Ако съществуващите закони не действат, малко вероятно е нов закон да има ефект;
- институционалните механизми не се задействат. Дори при реални усилия за реформи все още има нужда от институционални механизми, които да придвижват реформите напред, след като техните първоначални “застъпници” са слезли от сцената. Класическият случай е този на съдия Плана във Филипините, който реформира данъчната администрация, повишавайки нейната способност да събира справедливо и ефективно

данъците, но веднага след като напуска поста си поради повишение, реформите практически започват да “буксват”.¹⁰

Реформите също така трябва да отчитат една твърде широка група от интереси: длъжностните лица, които нарушават правилата – независимо дали за увличаване на скромни доходи или за попълване на солидни сметки в чужди банки, са потенциално изложени на риск и ще се съпротивляват на процеса. Много от тях се намират на такива позиции, че могат да предизвикат прекратяване на реформите. Някои са толкова могъщи или са изпълнени с толкова решителност, че могат да прибегнат и до насилие. Потенциалните опасности пред реформаторите в такива страни са реални. Промените, налагащи се вследствие на комплексен и ефективен щателен преглед на държавната система в нейната цялост, могат да бъдат значителни и да изискват специални политически и управленски умения. Поведението на парламентаристите може също да бъде доста възмутително, като отказват да вземат мерки в области на корупция, от които самите те извличат полза.¹¹ Така например, трудностите на президента Обасаньо през 1999/2000 г. да прокара гласуването на антикорупционно законодателство в нигерийския парламент се разглеждат от някои наблюдатели поне отчасти като резултат на това, че някои законодатели смятат себе си за изложени на риск.

Главният, първостепенен принцип на реформите е ясен - да не се опитване възможното. Опитите за цялостно прочистване на миналото често провокират крайно противопоставяне. По-важно е да се определят най-обещаващите направления за реформа и фокусът да се постави върху тях. Няколко гарантирани “бързи победи” могат да постигнат повече, отколкото една дълго планирана промяна; те също така могат да демонстрират на системата и на обществото, че промяната е възможна и че тя е в ход.

¹⁰ Robert Klitgaard, Controlling Corruption, University of California Press, Los Angeles, California; 1988.

¹¹ Бразилският парламент например отказа да обяви непотизма за противозаконно явление.

Второ, акцентът трябва да бъде възможно “по-ясен за потребителя”. Осъзнавайки че правилата са се променили, част от обществото “ще тръгне” с реформите, предотвратяващи бъдеща корупция.

Полагане на основите: климат на почтеност в обществения живот

Какво има право да очаква обществото от своите лидери? Ако самите лидери нямат репутацията на почтени хора, цялата антикорупционна дейност може да се окаже невъзможна, а обществената подкрепа за реформата да се разколебае. Но почтеността сама по себе си не е крайната цел. Тя по-скоро представлява ръководен принцип за управляващите в усилията им да предоставят на обществото услугите, които то има право да получи. Комисията Нолан за стандартите в обществения живот (Великобритания, 1995 г.) предлага въвеждането на седем принципа, отнасящи се до всички аспекти на обществения живот:

Себеотрицание: заемащите държавни постове трябва да вземат решения единствено в обществен интерес. Те не трябва да вършат това, за да спечелят финансови или други материални облаги за самите себе си, своите семейства или приятели.

Почтеност: заемащите държавни постове не трябва да поемат никакви финансови или други задължения към външни лица или организации, които биха могли да им повлияят при изпълнение на техните служебни задължения.

Обективност: приводеленанапубличнитедела,включително назначенията в публичния сектор, присъждането на договори или препоръчването на лица за награди и облаги, заемащите държавни постове трябва да правят избор на базата на заслугите.

Отчетност: заемащите държавни постове отговарят за своите решения и действия пред обществото и трябва да допускат всяка щателна проверка по целесъобразност на тяхната работа.

Откритост: заемащите държавни постове трябва да бъдат максимално открити, що се отнася до всички решения и действия, които предприемат. Те трябва да посочват основанията за своите решения и да ограничават информацията само тогава, когато това ясно се налага от по-широкия обществен интерес.

Честност: заемащите държавни постове имат задължение да декларират всички частни интереси, свързани с техните публични задължения и да предприемат стъпки за разрешаване на всички възникнали конфликти по начин, който защитава обществения интерес.

Лидерство: заемащите държавни постове трябва да утвърждават и подкрепят тези принципи чрез лидерство и личен пример.

Утвърждаването и поддържането на почтеност в обществения живот и държавните институции включват редица елементи. Те са: законодателство, подзаконовни нормативни актове и кодекси за поведение; общество, чиито религиозни, политически и социални ценности водят до очаквания за честност от страна на политиците и длъжностните лица; професионализъм сред длъжностните лица; чувство за позитивна елитарност и почтеност сред висшите държавни служители; и политическо ръководство, което се отнася с уважение както към обществения, така и към частния морал.

Посочените елементи, взети заедно, утвърждават и насърчават една традиция на почтеност в обществения живот и етичност на средата, при която по принцип се допуска, че политиците и длъжностните лица са честни. В рамките на такава среда се допуска, също така, че законите и средствата за разследване са достатъчни, за да направят нарушаването на правилата, приемането на подкупи или участието в измама рисково и скъпо начинание.¹²

¹² Alan Doig, *Honesty in Politics and Public Spending: The Ethical Environment*, лекция, представена на втория семинар "Корупцията: актуално състояние и мерки за противодействие", Сантяго, Чили, 4-6 юли 1994, с. 4.

От особено значение е, обаче, да се имат предвид няколко ключови момента:

- етичната среда трябва да е всеобщо притежание; тя следва да се налага, адаптира и прилага еднакво и последователно в рамките на целия публичен сектор;
- етичната среда трябва да бъде самоподдържаща се и интегрирана; ако тя има потенциални слаби места, трябва да бъдат използвани нови средства за реализиране на отчетността или съществуващите средства да бъдат осъвременени и подсилени с цел отстраняване на слабостите;
- етичната среда изисква политическа воля и лидерство за внушаване на увереност и доверие, но не винаги политиците трябва да са единствените, които да носят отговорност за нейното създаване и налагане;
- етичната среда зависи от промените на микрониво (детайлите на реформата), за да се справи с последствията от неуспеха. Неуспехът може да доведе до слабости в ръководството по отношение на стандартите за поведение или неспазване на процедурите; управленско безразличие или невежество; механично обединяване на правомощията за вземане на решения; неадекватни финансови и управленски информационни системи; небрежност в работните практики; лоши служебни взаимоотношения; суборганизационна автономия; слаби политики за набиране и обучение на кадри; малко или липсващи практики на контрол, наблюдение или проследяване на нарастващото съприкосновение с ценности, практики, персонал и процедури от частния сектор.¹³

Защо “отчетността по вертикала” търпи неуспех

В една демокрация функционират две форми на отчетност - “отчетност по вертикала”, чрез която избирателите, т.е. управляваните упражняват контрол над управляващите

¹³ Пак там, с. 7-8.

и "отчетност по хоризонтала", където управляващите отговарят пред други органи на властта (контролни органи).

По принцип управляващите и управляваните са части от едно и също цяло. Не съществува специална група, която по право да разполага с монопол върху политическата власт. Политическата власт се прехвърля от обществото върху избрани представители за ограничен период от време. Ако хората са недоволни, те могат да отстранят намиращите се на власт или чрез избирателната урна, или искайки тяхната оставка или наказание.¹⁴

В исторически план, обаче, единствено "отчетността по вертикала" е доказано неадекватна за изпълнение на тази задача. Ако управляващите не могат да постигнат преизбиране чрез подкрепата на обществото, те постигат това чрез комбинация от служебна тайна (така че електоратът да не е информиран за това, което се случва) и изграждане на системи от покровителства. Също така управляващите могат да предприемат краткосрочни популистки действия, които в по-дългосрочен план могат да бъдат вредни за обществото. Политиците не само са склонни да разширяват границите на своята власт и правомощия, за да управляват с колкото може по-малко опозиция, но в някои случаи те мултиплицират предприеманите от тях мерки единствено с цел да докажат своята собствена значимост.

Нещо повече, политическата класа, структурирана от професионални политици, до голяма степен споделя набор от ценности, които са в разрез с демократичния идеал. Поетите обещания в периода на опозиция са в рязък контраст с действията им след идване на власт. Така например, през 1997 г. лейбъристкото правителство идва на власт в Обединеното Кралство с категоричните обещания да премахне служебната тайна. Но неговите последващи реформи постоянно се разводняват и се стига до това някои наблюдатели вече да говорят, че получените в резултат преобразования далеч не са направили правителството по-прозрачно и реално биха

¹⁴ Biancamaria Fontana, *The Failures of Human Agency: Accountability in Historical Perspective*, June, 1997, University of Lausanne.

могли да увеличат сферите на секретност.

Древните демокрации са разпознавали тези противоречия и са се борили с тях. В Атина в древна Гърция народният съд, формиран от група граждани, избирани на принципа на случайния подбор, заседавал, за да отсъжда по въпроси, по които се води полемика в обществото и разполагал с власт да отменя решения на законодателното тяло – народното събрание.¹⁵ По подобен начин в древния Рим правото на гражданина да обжалва решения на магистратите пред трибуна на плебса се разглежда като крайъгълен камък на свободата.¹⁶ И двете системи са демократични, защото властта се упражнява от граждани и се характеризират с отчетност по хоризонтала, защото народните съдилища са действително автономни и политически независими органи.

В контраст с това, древната китайска империя, а също и империите, възникнали в резултат на разпадането на Римската империя и старите европейски монархии станали свидетели на възникването на бюрократична класа, която в този период служела като буфер между хората и управляващите. Когато интересите на хората се нарушавали, нейните представители могли да оказват пасивна съпротива – да поставят под въпрос, да забавят и да пренасочват действието на заповедите отгоре и така да реализират отчетност по вертикала в ограничена форма в една недемократична среда.

Парадоксът е, че в модерната държава исторически възникналата бюрократична класа, която често е служила за буфер за защита на гражданите, до голяма степен се е превърнала в част от проблема. Тя никога не е била проектирана да бъде отговорна пред хората и до известна степен нейните висши ешелони сами по себе си зависят от политическата класа. Все пак в много отношения бюрокрациите са успели да “изтръгнат” значителна власт от политическия елит, включително такива институции като

¹⁵ Morgen H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, Oxford, Blackwell, 1991.

¹⁶ Claude Nicolet, *Le métier de citoyen dans la Rome républicaine*, Paris, Gallimard, 1976.

централните банки, академичните институции и търговското регулиране. По този начин, самата бюрокрация, възникнала като бариера срещу действията на деспоти, може да се разглежда от обществото като превърнала се в деспот.

В крайна сметка хората смятат, че тяхната воля се пренебрегва, а избраните от тях представители се оплакват, че множество бюрократични ведомства се изплъзват от механизмите за контрол.

В демократична среда шансовете за успех на отчетността по вертикала биха изглеждали най-благоприятни. На теория онези, които управляват и онези, които са управлявани са едно и също нещо, като властниците се избират измежду хората за определени срокове и се натоварват с власт само временно. Ако управляват лошо, обществото, т.е. управляваните, може да гласуват срещу тях. Ако злоупотребяват със своите правомощия, хората могат да искат тяхното наказание и/или оставка.

Всепак въпреки това концепцията за отчетност по вертикала се е оказала неадекватна. Политиката се е превърнала в професия и като такава е разработила свои собствени правила и стандарти, за които се абонира политическата класа – тези, които управляват и борещите се за власт в еднаква степен. Прозрачността и отчетността пред обществото рядко биват разглеждани като предимство от управляващите, които имат траен интерес да контролират онова, което управляваните следва да научат и как точно ще им се представи случващото се (оттук произлиза и възникването на “spin doctors” – специалисти по обществени комуникации, които представят в положителна светлина всички действия на институциите и лицата, за които работят).

Управляващите извличат полза, като се крият зад техническите формалности на управлението и представят не съвсем точна картина на своите действия.

Така че отчетността по вертикала се проваля по няколко причини – обществото не е адекватно информирано за действията на управляващите и като цяло не разполага с правомощия да разследва точно какви нарушения са били

извършени. Изборите, от своя страна, са само периодичен акт, така че дори при свободни избори една администрация се оценява по-скоро в зависимост от резултатите от цялостната ѝ работа във времето, отколкото да се държи отговорна за конкретни актове на злоупотреба.

Контрол над контролиращите и постоянна бдителност

Примерът, който дават лидерите и високопоставените държавни служители, е от ключово значение за постигането и поддържането на ефективност на националната система за почтеност. Но кой ще контролира контролиращите? Докато народните съдилища в древна Гърция и древен Рим са се справяли със задачата за “отчетност по хоризонтала”, сложността на съвременната държава прави формалното упражняване на надзор от страна на народа неуправляемо. Съществува, разбира се, една засилваща се функция на гражданското общество за поемане на тази отговорност (подпомагана от информационния бум), както се разглежда този проблем по-нататък в настоящата книга. Формалният надзор, обаче, трябва да зависи от други механизми.

Взаимен контрол и противодействие при изграждане на “отчетността по хоризонтала”

Всяка система за почтеност има за основна цел изграждането на механизми за взаимен контрол и противодействие в рамките на договорени фундаментални принципи (обикновено съдържащи се в писана конституция или осно-вен закон). На практика се постига самоподдържащ се “цикъл, основаващ се на добродетели”, при който всички, изложени на риск принципи се самопроследяват или се проследяват от други фактори. Това е т.нар. “отчетност по хоризонтала”, която се различава от “отчетността по вертикала” по това, че действащите лица са отговорни едни пред други по-скоро в хоризонтално измерение, отколкото в посока нагоре в една йерархична структура. По същество това означава нито едно лице или институция да не бъде в положение да доминира над останалите. В същността си това е отказ от “абсолютната власт”, която корумпира

“абсолютно” според известната максима на лорд Актън.¹⁷

Един самоподдържащ се цикъл, обаче, може да се структурира на базата или на почтеността, или на двуличието. Всеки заемащ дадена длъжност е потенциално изложен на риск – независимо дали е ръководителят на правителството, съдия, ревизор или младши служител – макар че, очевидно, някои са по-уязвими от други на базата на важността на вземаните от тях решения и процесите, които те контролират. Предизвикателството е да се структурира една прозрачна и отчетна система, която има две главни цели: първата е да се предотврати извършването на измама, а втората – да се накарат главните действащи лица да повярват, че съществува реален шанс измамата да бъде разкрита.

Проследяването на корупцията не може да бъде оставено само на прокуратурата и на силите на закона и реда. Действието не може да се състои единствено от разкриване и наказателно преследване. Дейностите по-скоро трябва да включват комбинация от добре синхронизирани мероприятия. Отчасти този подход включва подобряване на прозрачността във взаимоотношенията и предотвратяване до възможната степен на развитието на взаимоотношения, които могат да доведат до корупция. Това включва прозрачност по финансовите дела на ключови действащи лица и възможност за извършване на проверка от независими институции, които е вероятно да бъдат извън някаква конкретна корупционна мрежа.

Макар корупцията да не може никога да бъде проследена изцяло, тя може да бъде поставена под контрол чрез комбинация от етични кодекси, решителни съдебни преследвания срещу нарушителите, организационна промяна и институционална реформа.

¹⁷ “Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely”. Цитат по писмо на Лорд Актън до Мандел Крейтън, 5 април 1887.

Организационна промяна

Една организационна промяна в рамките на държавната администрация може да помогне за минимизиране на възможностите за корупционни практики. Сингапур, например, започва своята успешна антикорупционна програма в началото на 70-те години на XX век чрез инструктиране на главните секретари (ръководители на отделните министерства) да информират своите служители за сериозните усилия на правителството да изкорени корупцията и да ги посъветват да докладват всички случаи на корупция.

От главните секретари също се изисква да предприемат подходящи мерки в отделите, силно застрашени от корупция. Такива мерки включват:

- подобряване на методите на работа и процедурите за намаляване на забавянията;
- повишаване ефективността на надзора, за да могат висшите длъжностни лица да проверяват и контролират работата на своя персонал;
- ротация на длъжностните лица с цел да се предотврати твърде дългото задържане на дадено длъжностно лице или група длъжностни лица на работа в едно единствено оперативно звено;
- извършване на изненадващи проверки на работата на техните служители;
- създаване на необходимата организация за сигурност с цел предотвратяване на достъпа на неупълномощени лица до помещенията на отдела;
- преглед на предприетите антикорупционни мерки за период от 3 до 5 г. с цел извършване на допълнителни подобрения.¹⁸

¹⁸ Jon S. T. Quah, Singapore's Experience in Curbing Corruption, in Political Corruption: A Source Book, ed. Arnold J. Heidenheimer, New Brunswick; Transaction Publishers; 1989, p. 845.

Програма и политика на реформите

Програми в публичния сектор, които са „пропити“ от корупция, понякога могат да бъдат реформирани чрез тяхното пренаписване.¹⁹

Първата възможност и често най-добър вариант е прекратяване на програмата. В много страни съществуват правила и нормативна уредба, които, дори и да бъдат прилагани честно, не служат на интересите на обществото в общ план. Те могат и би трябвало да бъдат прекратени (макар че тук се налага въпросът дали не са били проектирани по сложен начин, за да се създадат корупционни възможности за лицата, които ги изпълняват). Други програми биха могли да изпълняват съвсем надлежно функцията си в една добре функционираща държава, но да не са ефективни там, където корупцията е приела ендемични размери.

Второ, основното предназначение на програмата би могло да се запази, като тя се реструктурира, за да стане проследяването ѝ по-лесно и ефективно. Например, ако основната цел на една програма е икономическата ефективност, тогава с реформите биха могли да бъдат приети нови законни, въвеждащи пазарни процедури. Но опростяването (например, намаляването на броя на стъпките, необходими за получаване на правителствени одобрения и заплащане на доставените стоки) не винаги ще намали корупцията, ако правилата са твърде строги. Бюрократичната безкомпромисност често поражда незаконно поведение от страна както на държавните служители, така и на доставчиците. Така опростяването на процедурите ще сработи само в случай, че не са прекалено безкомпромисни и че по-висшестоящите длъжностни лица или длъжностните лица от самостоятелните правоприлагащи органи не прилагат агресивно антикорупционните мерки. Приватизацията също може да доведе до намаляване на възможностите за корупционни практики именно,

¹⁹ Susan Rose-Ackerman, 1978, *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press; Robert Klitgaard, 1988, *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press. Повече информация може да бъде получена от Антикорупционния ресурсен център на Асоциация „Прозрачност без граници“.

защото счетоводните методи в частния сектор и нуждата в крайна сметка да се работи рентабилно „като се тегли чертата“ представляват силни стимули за ръководството да прилага вътрешни антикорупционни стратегии. Някои привърженици на приватизацията стигат дори дотам да твърдят, че тя представлява форма на лечение на корупцията. Други, обаче, я разглеждат като „чупене на орехи с ковашки чук“ – трябва да има солидни социални, икономически и политически причини в полза на приватизацията, отделно от антикорупционната реформа, преди да се тръгне по този път. Също така може да съществува опасност чрез приватизацията да се създаде монополна ситуация в частния сектор (например при компаниите по водоснабдяване и други основни комунални предприятия), където корупцията на ниско ниво може да бъде елиминирана, но да бъдат въведени други практики на злоупотреба. Ако корупцията е резултат от недостиг на ресурси, предоставяни от програмата, мащабът на програмата би могъл да бъде увеличен като бъде превърната в инициатива, гарантираща определени права. Тези промени, обаче, не водят непременно до елиминиране на корупцията. Все пак длъжностните лица са тези, които трябва да решават кой изпълнява условията за получаване на ползи от програмите. Именно затова правителството би трябвало да формулира ясни стандарти, които лесно да могат да бъдат оценявани от външни лица. Ако правата по дадена програма са ясно конкретизирани както по отношение на времетраенето им, така и на тяхната същност и ако държавата е готова да поддържа тези правила, съществува по-малка вероятност да се търсят или плащат подкупи. Същевременно реформите трябва да съответстват на капацитета на съответната страна.

„Мълчаливо съгласие“

Последните реформи в Боливия включват стройна система за оповестяване на процедурите и разходите. Всички правителствени ведомства трябва да поставят на видно място информационни табла, в които да се посочват необходимите документи и точните разходи за всяка операция, за да се предотврати искането на подкупи от правителствени

служители. „Мълчаливото съгласие“ се въвежда също, когато гражданите кандидатстват за професионални лицензи, регистрация на моторно превозно средство или други удостоверения, когато се счита, че техните заявления автоматично са одобрени, ако не бъдат отхвърлени в рамките на 15 дни. Изразът „елате утре“ е известен в Боливия. Това, което обикновено означава е „елате пак с пари“. По силата на реформите, ако гражданите бъдат помолени да „дойдат пак“, на тях им е нужно да изчакат само 15 дни, за да получат „мълчаливо съгласие“.²⁰

Ангажиране на гражданското общество

По принцип там, където реалните опити за борба с корупцията са били неуспешни, е имало една липсваща съставка – ангажирането на гражданското общество. Вестник Times of India пише: “Първо трябва да се реши проблемът с приемането на корупцията от хората като житейски факт и тяхната пасивност”.²¹ Повечето хора в обществото имат фундаментален интерес от една ефективна система, основаваща се на почтеност – частният сектор, религиозните лидери, пресата, професиите и най-вече обикновеният гражданин, който търпи хомота на корупцията всеки ден. Привличането на гражданското общество е от ключово значение за успеха на всяка антикорупционна стратегия и настоящата книга дава примери от целия свят за начини, по които гражданското общество започва да играе по-значима роля.

Някои от мерките за противодействие на корупцията следва да бъдат предприети от самото общество – например, нуждата от обрат по отношение на обществената апатия или толерантност към корупцията. То, обаче, също представлява част от проблема. Функционирането на държавата не се извършва във вакуум.²² Често обществото като цяло е това,

²⁰ “Bolivia paves the anti-corruption road”, Miami Herald, 30 September 1998. Повече информация може да бъде получена от Антикорупционния ресурсен център на Асоциация “Прозрачност без граници”.

²¹ Цитат по: David Bayley, The Effects of Corruption in a Developing Nation, The Western Political Quarterly, p. 723.

²² James Coleman, Foundations of Social Theory (Cambridge, Mass: Belknap Press, 1990) в: Vito Tanzi, Corruption, Governmental Activities, and Markets (IMF Working Paper, August 1994).

което плаща подкупите. Мястото на съприкосновение между частния и обществения сектор е често точката, в която процъфтява голямата корупция и се плащат най-големите подкупи.

Така всеки опит за разработване на антикорупционна стратегия, който не включва гражданското общество, пренебрегва един от потенциално най-полезните и мощни инструменти на разположение. Разбира се, в много страни, където корупцията е разпространена, гражданското общество е слабо, апатично и се намира на ранни етапи на мобилизация и организация. Но това не са причини за пренебрегване на неговата роля – включването на едно възникващо гражданско общество може само по себе си да осигури сила и стимул за по-нататъшно развитие на антикорупционната стратегия.

Това не означава, обаче, че неправителствените организации съвсем нямат свои собствени проблеми, свързани както с корупцията, така и с кредита на доверие. Много от тях са били създадени просто като средство за достъп до фондове на програми за развитие; други водят делата си без прозрачност и при липса на отчетност. Някои от организациите са съвсем близо до престъпни начинания, облечени в дрехите на гражданското общество. Такива дискредитирани организации не само пораждат обществено недоверие в гражданското общество като цяло, но те също така дават повод на критиците, заемащи влиятелни длъжности, да се стремят към намаляване на властта на гражданското общество. Вероятно за гражданското общество представлява добра отправна точка най-напред да прегледа легитимността и стандартите на своите собствени ключови институции и да определи начини за укрепване на тяхната собствена почтеност. Едва ли гражданското общество може да изисква по-високи стандарти от намиращите се на власт, отколкото е готово да определи за себе си.

АНАЛИЗ НА ДЕФИЦИТИТЕ В КАПАЦИТЕТА НА СТРУКТУРИТЕ НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО И АДМИНИСТРАЦИЯТА ЗА ФОРМУЛИРАНЕ И ПРОВЕЖДАНЕ НА АНТИКОРУПЦИОННИ ПОЛИТИКИ НА НАЦИОНАЛНО И МЕСТНО НИВО

Експертното социологическо изследване за установяване на дефицитите в капацитета на структурите на гражданското общество и структурите на администрацията на областно и общинско ниво за включване в инициативи за формулиране и провеждане на антикорупционни политики е изградено върху разбирането за съответствието между критериите за оценка на административен капацитет и фазите на развитие на ефективното партньорство и сътрудничество.

Този изследователски проект има за цел както установяването на дефицити, така и оценка за актуалното състояние на отношенията между структурите на гражданското общество и публичната администрация. Именно затова, в него взаимно се допълват и развиват два паралелни подхода – изследването на състоянието на гражданския сектор и на администрацията, от една страна, и сравнителния анализ между установените нагласи и оценки между тях.

Стратегията на изследването разчита на общия социален контекст, в който реализират своите инициативи неправителствените организации и администрацията на областно и местно равнище. Според теоретичния модел на това изследване, отношението към държавната администрация на национално равнище има само косвено влияние върху средата, в която се проектират отношенията между неправителствените организации и администрацията. Именно затова приоритет на изследователските търсения е практиката на взаимодействие, която вече се формира на регионално и местно ниво, както и нейния потенциал по отношение на разработването и реализацията на антикорупционни политики с активното участие на структурите на гражданското общество и администрацията.

Изследването се стреми да определи предпоставките и факторите, които насърчават или пречат активния диалог и взаимодействие при реализирането на антикорупционните политики. Основен предмет на изследване и анализ са дефицитите и потребностите на гражданските структури и администрацията. В този смисъл получените резултати ще бъдат интерпретирани от гледна точка на възможностите за реализирането на цялостна стратегия за тяхното преодоляване чрез създаването на нова култура на взаимодействие и партньорство при реализирането на публични политики, насочени към превенция и ограничаване на влиянието на корупционните практики.

Проблемната ситуация

Проблемната ситуация, спрямо която е изграден моделът на настоящето изследване, се определя от две големи групи от фактори и процеси, които трансформират социалния контекст. Първата група от фактори включва **хода на административната реформа** като част от цялостния процес на ускорена модернизация на публичните институции в контекста на европейската интеграция на България. Десет години след приемането на устройствените закони за администрацията, след редица инициативи за повишаване на нейния капацитет и професионална независимост, проблемът за оценката на постигнатите резултати остава все така актуален. В същото време, нееднаквият ритъм на развитие на административната реформа, поставя сериозни проблеми пред териториалната администрация и по-специално – пред общинската администрация в по-малките населени места на страната.

Втората голяма група от фактори и процеси, които определят проблемната ситуация, в която се реализира настоящето изследване, е свързана с **развитието на гражданския сектор** и процесите на вътрешно реструктуриране в него. Европейската интеграция на страната, както и новите предизвикателства пред качеството на живота на българските граждани, води до появата на нови предметни полета на

гражданска инициатива и до съществени трансформации в начина, по който функционират неправителствените организации.

Паралелното развитие на тези две големи групи от фактори и тенденции се проектира върху публичното пространство, което на свой ред е доминирано от представата за разрастваща се и многомерна криза. Преди всичко, това е криза на доверие в институциите, чийто устойчив синоним е корупцията. Именно тази криза на доверие усилва негативните тенденции във финансов и икономически план като изправя българското общество пред предизвикателства от нов характер. Условиата на възможни отговори на тези нови предизвикателства, както и необходимостта да бъде оценен капацитета и устойчивостта на модернизационните реформи в България, определят общия профил на проблемната ситуация на това изследване.

Водещо за модела на настоящото изследване е разбирането, че противодействието на корупцията не е самостоятелна секторна политика, а интегрална, хоризонтална политика, която се реализира и би трябвало да бъде проектирана спрямо всички секторни публични политики. Само при спазването на този подход е възможно както изследването, така и планирането, реализацията, оценката и корекциите в антикорупционните политики.

Постигнато е определено равнище на насищане на публичното пространство с информация и експертиза по отношение на корупционните практики и възможностите за ефективно противодействие. Именно затова настоящото изследване се опитва да се съсредоточи върху прехода от пренасянето и адаптирането на добри практики в българските условия към изграждането и реализацията на ефективни антикорупционни публични политики, реализирани в диалог между структурите на гражданското общество и администрацията на регионално и местно равнище.

Обхват на анализа

В съответствие със заданието за провеждането на изследването, обект на изследване са три основни групи от

респонденти – представители на гражданското общество, служители в общинската и в областната администрация.

Моделът на подбор на лицата, включени в изследването, е квотен. В предварително определените области и общини, равномерно разпределени на територията на страната, е изследван конкретен брой лица от всяка от определените предварително групи.

Участие в изследването са взели три групи лица:

- служители в областна администрация;
- служители в общинска администрация, включително омбудсмани;
- представители на неправителствени организации.

Реализираният обем изследвани лица е същият, като са спазени вътрешните пропорции и териториалното разпределение на избраните за участие в изследването лица.

Квотният подбор при реализацията на изследването насочва вниманието към установяването на сходства или различия в сравнителна перспектива, но без претенции за изчерпателност и представителност по отношение на повече социални параметри.

Изследването определя анкетираните лица като експерти в своята собствена област. В този смисъл споделените от тях оценки и мнения имат съществено значение не само при установяването на актуалното състояние на изследвания проблем, но също така и спрямо възможните насоки на промяна, както и потенциала на различните социални актьори за нейната реализация.

Резултатите от изследването очертават тенденции, които са обобщени на национално равнище, но не претендират за представителност по отношение на всяка отделна община или област, на територията на която е проведено изследването. Експертният характер на изследването позволява да бъдат оценени дефицити и потенциал за развитие, да бъде определен постигнатия капацитет за взаимодействие и да

бъдат идентифицирани насоките, в които би могъл да се развие процесът на активен диалог и партньорство между структурите на гражданското общество и администрацията при планирането и реализацията на антикорупционни публични политики.

Дефицити и капацитет на структурите на гражданското общество и администрацията

Методологията на проведеното експертно изследване се основава на разбирането за наличие на съответствия между критериите за административен капацитет и формите на ефективно партньорство между администрацията и структурите на гражданското общество. Това съответствие е налице и при четирите основни групи от компетентности, изграждащи системната представа за административен капацитет: способност за планиране, за управление, за оценка и за корекции при реализирането на административната дейност.

При модела на партньорство, който използва изследването, установихме степените на готовност за сътрудничество при всяка от тези четири фази на реализирането на определени политики, имащи отношение към противодействието на корупцията. В този смисъл, именно по отношение на ефективността на антикорупционните действия, имаме възможността да установим едновременно административния капацитет и ефективността на партньорството между администрацията и структурите на гражданското общество.

Това е методологическата рамка, в която изследването идентифицира определени дефицити по отношение на съществуващата практика на партньорство, както и възможности за тяхното компенсирание в изпълнение на целите на проекта.

При определянето на дефицитите и капацитета на структурите на гражданското общество и администрацията, изследователският инструментариум позволява да бъдат диференцирани съществуващите знания и нагласи от конкретния опит при взаимодействие между гражданските организации и публичната администрация.

Сравнението между получените резултати сред различните групи от изследвани лица е структурирано на три равнища. Първото равнище се отнася до съизмерване на получените оценки по отношение на проблема за корупцията и нейните причини. Второто равнище се проектира върху взаимните оценки на структурите на гражданското общество и администрацията относно способностите, проблемите и перспективите им, а третото равнище на сравнение е директно, основано на получените резултати при едни и същи въпроси, отправени към представители на гражданския сектор, общинската и областната администрация.

Отношение към корупцията

Резултатите от изследването показват висока степен на съгласие относно ефективността на средствата за противодействие на корупцията в рамките на отделните изследвани групи. В същото време, докато при представителите на областната и общинската администрация доминира разбирането за необходимостта от комбинация между по-високо заплащане, по-строг контрол и привличане на компетентни служители, то при неправителствените организации обхватът на определените като най-ефективни средства за противодействие на корупцията е значително по-широк. Именно тук намира място проблемът за политическата зависимост на администрацията, необходимостта от цялостна реформа в институциите, ангажирани с ефективно противодействие и санкциониране на корупцията, както и задължителното спазване на законите.

Но ако в сравнение с представителите на гражданските организации, администрацията запазва високо ниво на хомогенност в оценките си, то регистрираните дистанции между общинската и областната администрация заслужават самостоятелно внимание. Един и същи въпрос относно основните проблеми пред администрацията бе поставен както на представители на областната и общинска администрация в изследваните райони, така и на изследваните лица от неправителствените организации. Резултатите от отговорите на трите групи очертават

съществена част от предметното поле, към което би трябвало да бъдат насочени по-нататъшните усилия за повишаване на капацитета и ефективността в съвместната реализация на антикорупционни политики.

Таблица № 1

Кои са основните проблеми пред администрацията?

	Областна администрация	Общинска администрация	НПО
- липса на достатъчно квалифицирани служители	28,33 %	48,85 %	70,00 %
- ниски трудови възнаграждения	80,00 %	73,56 %	42,00 %
- липса на мотивация сред служителите	36,67 %	51,72 %	58,67 %
- високо равнище на корупционен риск	5,00 %	9,20 %	47,33 %
- несъвършенства в законовата и нормативна база	51,67 %	32,76 %	28,00 %
- друго	3,33 %	1,15 %	4,67 %

Резултатите представят различни гледни точки към проблемите на администрацията. Ако за изследваните лица в общинската и областната администрация приоритет имат ниските трудови доходи (посочени съответно от 80% от представителите на областната администрация и 73,56% от общинските служители), то най-същественният проблем според представителите на гражданските организации е липсата на достатъчно квалифицирани служители.

На второ място в своето обяснение за трудностите пред администрацията, служителите в областна администрация са поставили несъвършенствата в законовата и нормативна база (51,67%), докато за общинските служители на второ място е липсата на мотивация у служителите, посочена от 51,72%. Именно този проблем поставят на второ място

в своите оценки и представителите на неправителствените организации, участвали в изследването – според 58,67% от тях липсата на мотивация е един от най-съществените проблеми в административната работа.

Третият проблем, който представителите на областната администрация определят най-често като основен за администрацията, е липсата на мотивация сред служителите (36,67%), докато сред представителите на общинската администрация това място се заема от липсата на достатъчно квалифицирани служители – 48,85% от изследваните общински служители са посочили този отговор. За представителите на гражданския сектор на трето място с 47,33% се нарежда високото равнище на корупционен риск.

Най-рядко посочван от представителите на публичната администрация е именно проблемът с корупционния риск – 9,20% от служителите в общинската и едва 5% от служителите в областната администрация са посочили корупционния риск като един от основните проблеми пред съвременната публична администрация.

Именно затова причините за случаите на корупция в администрацията са следващото тематично полена сравнение, чрез което можем да изясним разликите в позициите, а оттам и потенциала за ефективно взаимодействие между представителите на публичната администрация и неправителствените организации.

Таблица № 2

На какво се дължат случаите на корупция в администрацията?

	Областна администрация	Общинска администрация	НПО
- ниското заплащане	58,33 %	64,94 %	47,33 %
- липсата на контрол	20,00 %	41,38 %	67,33 %
- зависимостта от политиците	41,67 %	37,36 %	64,67 %
- друго	15,00 %	9,78 %	5,33 %

Според служителите в публичната администрация основна причина за случаите на корупция е ниското заплащане – 58,33% от работещите в областната и 64,94% от служителите в общинската администрация са посочвали най-често този отговор. Но според 67,33% от анкетираните представители на гражданския сектор, основната причина е липсата на контрол. На второ място областните служители са поставили “зависимостта от политиците”, (41,67%), докато общинските служители са посочвали по-често “липсата на контрол” – 41,38%. На свой ред, участвалите в изследването представители на неправителствени организации са поставили “зависимостта от политиците” (64,67%), а едва на трето – ниското заплащане (47,33%). Най-рядко посочваната причина за корупцията в работата на публичната администрация, според представителите на общинската администрация е зависимостта от политиците (според мнението на служителите в общинската администрация – 37,36%), а според областните служители това е липсата на контрол – едва 20% от участвалите в изследването служители от областните администрации са посочили този отговор.

Сравнението само между отговорите на служители в областната и общинска администрация по отношение на ефективността на гаранциите за ненамеса на лица, заемащи изборни длъжности в тяхната работа, показва наличието на широко споделено съгласие относно тяхната неефективност. Огромното мнозинство от служители в публичната администрация (75,86% от общинските и 70% от областните служители) са посочили, че съществуващите гаранции за разделение и ненамеса на лица, заемащи изборни постове в тяхната дейност, не са достатъчно ефективни. Сам по себе си, този резултат показва както висока степен на съгласие в рамките на различните видове администрация, така и тревожно високо равнище на риск, свързан с упражняването на неправомерно влияние върху дейността на администрацията.

Определеният от представителите на гражданския сектор като най-сериозен проблем в администрацията – липсата на достатъчно квалифицирани служители,

макар и индиректно се споделя и сред представителите на областната и общинската администрация, участвали в изследването. Като възможен отговор сред проблемите пред развитието на администрацията, този проблем е оценяван като сравнително по-незначителен, но формулиран като самостоятелен въпрос, проблемът за квалификацията на кадрите, които заемат място в администрацията, придобива самостоятелно значение. Сравнението между двете групи очертава различна степен на острота при интерпретацията на проблема за квалификацията на кадрите.

Таблица № 3

Смятате ли, че достъп до позиции в публичната администрация у нас имат само достатъчно добре подготвени специалисти?

	Областна администрация	Общинска администрация	НПО
- да, категорично	8,33 %	7,47 %	1,33 %
- да, но само в отделни сектори	40,00 %	56,90 %	32,67 %
- не	53,33 %	35,63 %	65,33 %

Категоричността, с която повече от половината изследвани лица и от двете групи са изразили отношението си към поставения въпрос, подсказва, че става дума за проблем, който наистина вълнува служителите в публичната администрация. Мнозинството от служителите в областната администрация (53,33%) са се насочили към негативния отговор на въпроса. Според отговорите на служителите в общинската администрация изискването за добра квалификация се отнася само за отделни сектори – към този отговор са се ориентирали 56,9% от всички изследвани служители.

Отново по-близо до оценките, споделени от служителите в общинската администрация, е мнението и на представителите на неправителствените организации – според 65,33% от тях

не е вярно твърдението, че достъп до позиции в публичната администрация у нас имат само достатъчно добре подготвени специалисти. Най-съществен и при двете групи от служители в администрацията е делът на онези, които са посочили като проблем липсата на гаранции за ненамеса от страна на лица, заемащи изборни длъжности и онези, които смятат, че не винаги достъп до позиции в администрацията имат само най-добре подготвените кадри.

Състояние на гражданския сектор

Обобщената оценка на представителите на неправителствените организации за състоянието на гражданския сектор е по-скоро скептична – 43,33% от тях смятат, че са налице „съществени трудности пред развитието на гражданския сектор“. Почти такъв е и относителният дял на онези, които смятат, че гражданският сектор преживява определени трудности, но перспективите са добри – към този отговор са се насочили 42% от изследваните лица. Все пак, към песимистична оценка за перспективите на гражданския сектор са се насочили едва 7,33% от всички изследвани лица. На фона на тази обща оценка за състоянието на сектора интерес представлява изразеното мнение относно промените, настъпили след присъединяването на България към Европейския съюз.

Най-често посочваните промени са свързани с увеличаването на възможностите за реализация на проекти (55,33%) и новите възможности за финансиране, посочени от 50% от всички изследвани лица. По-малко от една трета от анкетираните (32,67%) са посочили, че при сегашните условия е по-лесно да се намерят партньори за реализацията на проекти. Съществени за целите на изследването са резултатите, показващи че 29,33% от изследваните лица са посочили като положителна промяна подобряването на взаимодействието с местната власт, както и това, че 18% са се ориентирали към отговора „нараснаха възможностите за граждански контрол“. На свой ред, малко повече от една четвърт от представителите на неправителствените организации (26,67%) са посочили, че конкуренцията в

сектора се е усилила.

Най-рядко посочваните промени след присъединяването на страната ни към ЕС са свързани с две критично важни сфери в реализацията на гражданските инициативи. Според едва 10% от анкетираните, гражданската подкрепа за инициативите на сектора се е увеличила, а според 10,67% критериите за оценяване са станали по-реалистични. Все пак, според 16,67% от представителите на гражданските организации „повече хора са готови да се включат в граждански инициативи“.

Оценките за потенциал на гражданския сектор не са толкова ясно изразени по отношение на опита на неправителствените организации в сферата на противодействие на корупцията. Едва 14,67% от представителите на гражданските структури са посочили, че към тяхната организация са били отправяни молби за съдействие при сигнали за корупция. Още по-малък е дялът на онези неправителствени организации, които са търсили правна помощ по отношение на сигнали за корупция – едва 6,67% от всички изследвани лица са посочили този отговор. Тези резултати кореспондират и с информацията, получена от изследването по отношение на степента на ангажираност с местните стратегии за противодействие на корупцията.

Преобладаващата част от анкетираните представители на гражданския сектор (61,33%) са посочили, че не познават стратегията за противодействие на корупцията, приета или утвърдена от местните и регионални власти. Според отговорите на още 10,67% от анкетираните няма приета такава стратегия на местно или областно ниво. Едва 14% от отговорилите на този въпрос са имали възможност да се запознаят с подобен документ и то от медиите, докато 4% са посочили, че дори са участвали в изготвянето на подобен документ, а 3,33% са присъствали на нейното официално представяне.

Получените резултати показват, че съществена част от активно действащите местни неправителствени организации, в по-голяма или по-малка степен, са останали

встрани от процеса на подготовка, обсъждане и приемане на подобен вид стратегически документи на областно или местно равнище. Тези резултати очертават една от най-съществените групи от дефицити, установени в рамките на изследването. На свой ред, формалното приемане и оповестяване на предприетите от администрацията мерки по отношение на противодействието на корупцията може да се окаже сериозен проблем пред качеството на публичното партньорство и взаимодействие между структурите на гражданското общество и публичната администрация.

На фона на тази обобщена оценка за състоянието и перспективите на гражданския сектор, по-висок е относителният дял на онези, които смятат че днес нестопанските организации могат да участват по-активно при формирането на публичните политики, отколкото преди – 36% категорично са подкрепили подобна теза, а още 18% смятат че тези възможности са нараснали само в определени сфери. На обратното мнение са 35,44% от всички анкетирани представители на гражданския сектор, а 10% са се въздържали от оценка. На свой ред, оценките на представителите на общинската и областна администрация ни позволяват да навлезем в най-съществената част от резултатите на изследването, свързана с практиката и перспективите на сътрудничеството и партньорството между структурите на гражданското общество и публичната администрация на регионално и местно ниво.

Таблица № 4

Смятате ли, че нестопанските организации днес могат да участват по-активно при формирането на публичните политики?

	Областна администрация	Общинска администрация	НПО
- да, напълно	15,00 %	27,01 %	36,00 %
- да, но само в някои сфери	45,00 %	47,13 %	18,00 %
- по-скоро не	15,00 %	16,09 %	35,33 %
- трудно е да се прецени	25,00 %	15,51 %	10,00 %

За разлика от доминиращите оценки на гражданския сектор, администрацията остава по-предпазлива в оценките си за това доколко съществуващите в момента нестопански и неправителствени организации биха могли да участват пълноценно при формирането на публични политики. Най-оптимистично настроените по този въпрос представителите на областната администрация са само 15% от всички изследвани лица, докато при общинската администрация този дял е 27,01 %. На другия полюс сред онези, които по-категорично или не изразяват скептицизма си към подобна възможност, резултатите са почти изравнени, доколкото 15% от областната и 16,09% от общинската администрация споделят подобно разбиране.

В известен смисъл е изненадваща самокритичността на представителите на самите неправителствени организации, съществена част от които (35,33%) също смятат, че все още не са готови ефективно да участват при формирането на публичните политики.

Сътрудничество между гражданския сектор и администрацията

Един от най-съществените въпроси пред изследването бе установяването на формите, динамиката и ефективността на съществуващото сътрудничество и партньорство между структурите на гражданското общество и администрацията.

Таблица № 5

Участвали ли сте през последната година в някоя от следните форми на сътрудничество и взаимодействие?

	Областна администрация	Общинска администрация	НПО
- съвместно обучение	36,67 %	40,80 %	52,67 %
- изработване на стратегии	16,67 %	20,11 %	30,67 %
- развитие на съвместни проекти	21,67 %	35,06 %	56,00 %

- реализиране информационна кампания	20,00 %	26,44 %	43,33 %
- мониторинг и граждански контрол	11,67 %	12,07 %	15,33 %
- оценяване и корекции на публични политики	10,00 %	6,32 %	11,33 %

В таблица 5 са представени само резултатите от утвърдителните отговори на въпроса, при който всяко изследвано лице имаше възможността да посочи утвърдителен или отрицателен отговор за всяка от предложените форми на сътрудничество и взаимодействие.

Резултатите показват, че поне на този етап основната форма на контакт и взаимодействие между структурите на гражданското общество и публичната администрация на регионално и местно ниво е свързана с обученията – най-големи са дяловете на посочилите тази форма и сред трите изследвани групи, като повече от половината (52,67%) от анкетираните неправителствени организации са участвали в подобно обучение по-често с представители на общинската, отколкото на областната администрация. Но все пак, основната форма, посочена от 56% от представителите на гражданския сектор, е развитието на съвместни проекти. Към тази форма са се насочили повече от една трета от всички изследвани представители на общинската администрация (35,06%) като засега този дял остава относително по-нисък сред служителите в областната администрация – 21,67%.

Най-рядко посочваната и сред трите групи изследвани лица форма на сътрудничество и взаимодействие е оценяването и корекциите на публични политики. Налице е известен съвместен опит при реализирането на информационни кампании, както и при изработването на стратегии за публични политики.

Резултатите от изследването показват, че очакванията за ефективно сътрудничество и партньорство от страна на гражданския сектор се свързват най-често с действия,

насочени към „повишаване на прозрачността и гражданския контрол“ (посочена от 78% от изследваните представители на неправителствени организации в страната), „подобряване на достъпа до информация“, (посочено от 72%) и „насърчаване на гражданската активност“.

Тематичният обхват на мислимото ефективно партньорство между структурите на гражданското общество и представителите на публичната администрация на областно и местно ниво може да бъде представен в сравнението между получените отговори от трите групи изследвани лица.

Таблица № 6

Тематичен обхват на възможното взаимодействие

	Областна администрация	Общинска администрация	НПО
- подготовка и управление на проекти	63,33 %	66,67 %	66,67 %
- набиране на средства	16,67 %	21,26 %	20,67 %
- мобилизиране на гражданска подкрепа	46,67 %	46,55 %	45,33 %
- взаимодействие с публичните институции	21,67 %	23,56 %	36,67 %
- работа с медиите и организиране на кампании	31,67 %	25,29 %	46,00 %
- набиране и обучение на доброволци	18,33 %	27,01 %	32,00 %
- граждански мониторинг и контрол	38,33 %	43,68 %	30,67 %
- одит и оценка на проекти	26,67 %	20,11 %	22,67 %

Безспорно с най-голяма подкрепа и сред трите изследвани групи, се ползва съвместната работа по проекти. Това е сравнително нова ситуация, при която за първи път отношенията между структурите на гражданското общество и администрацията на регионално и местно ниво отчетливо са насочени в една и съща посока. Работата по подготовката и реализацията на проекти през следващите години ще бъде естествената среда за повишаване на взаимното доверие, капацитета и ефективността, включително и при реализирането на съвместни антикорупционни инициативи и активни публични политики.

На второ място (отново почти единодушно – 46,67% от областната и 46,55% от представителите на общинската администрация) изследваните лица са поставили „мобилизирането на гражданска подкрепа“. Все пак, макар и с минимална разлика, на второ място при представителите на гражданския сектор е работата с медиите (46%) и едва след това – мобилизирането на гражданска подкрепа (45,33%).

Сред резултатите при представителите на областната и общинската администрация прави впечатление фактът, че те поставят на трето място възможностите на гражданския мониторинг и контрол (38,33% от областната и 43,68% от общинската администрация), докато за неправителствения сектор на това място се намира „взаимодействието с публичните институции“, посочено от 36,67% от анкетираните.

Набирането и обучението на доброволци е сфера, в която представителите на областната администрация виждат най-малък потенциал за ефективно взаимодействие, докато общинската администрация и най-вече представителите на гражданския сектор го включват към областите, в които взаимодействието би било достатъчно ефективно и необходимо. Най-рядко посочвана, поне засега, остава възможността за взаимодействие в сферата на одита и оценяването на проекти, но дори и тук е налице известно сходство в оценките на трите изследвани групи в това отношение – 26,67% от представителите на областната, 20,11%

от представителите на общинската администрация и 22,67% от изследваните лица, представляващи гражданския сектор, са се ориентирали към подобна форма на взаимодействие и сътрудничество.

Данните от изследването показват, че е налице конкретен, практически опит от подобно сътрудничество за неправителствените организации. Повече от половината от участвалите в изследването граждански организации (56,67%) са търсили съдействие или партньорство от структури на общинската администрация. По-малко от една трета (30,67%) от изследваните неправителствени организации не са търсили съдействие или партньорство от страна на администрацията. В същото време едва 16% от изследваните са посочили, че са осъществили подобен контакт със структури на централната или областна администрация.

Налице е определено равнище на постигнато взаимодействие, което ще определи новите перспективи пред ефективността на публичните политики, както и на техния антикорупционен аспект. Засега най-често то се реализира чрез участие в подготовката и разработването на различни проекти. Съществува сериозен потенциал в разгръщането на съвместни инициативи за мобилизиране на гражданска подкрепа, повишаване на информираността и разширяване на пространството на гражданския мониторинг и оценка за дейността на публичната администрация. Все още не съществува достатъчно ясно изразена готовност и практика по отношение на организирането на одит и съвместна оценка на постигнатите резултати. В тази ситуация, в съответствие с разбирането, че антикорупционните инициативи не са секторни, а хоризонтални публични политики, които имат своите измерения практически във всяка публична сфера, повишаването на ефективността на взаимодействието предполага целенасочени усилия към компенсиране на дефицити и формиране на устойчиви социални практики, насочени към повишаване на прозрачността и отчетността в дейността на администрацията.

ИЗВОДИ

Проведеното изследване отбелязва много съществен момент в процеса на формиране на модели на ефективно взаимодействие и партньорство между структурите на гражданското общество и публичната администрация в България. Този период е белязан от процеса на европейска интеграция и свързаните с него последици за развитието на гражданския сектор и формирането на нова административна култура.

Налице е вече не само изразено желание за сътрудничество, а и конкретна практика, породена от споделеното разбиране за новите възможности, които процесът на подготовка и реализация на проекти предоставя. В пространството на проектните инициативи придобиват своите реални очертания предимствата на сътрудничеството между неправителствените организации и общинската администрация. Засега този процес се развива с по-бавни темпове по отношение на администрацията на национално и областно ниво.

Резултатите показват, че съществува общо разбиране за необходимостта от повишаване на капацитета за ефективно партньорство и преодоляване на дефицитите, свързани с конкретни знания и умения за противодействие на корупцията. Изследването показва запазване на различните интерпретации за характера и сферите на повишен корупционен риск при дейността на администрацията, но е налице съществено сближаване на гледните точки по отношение на необходимостта от разширяване на обхвата на прякото сътрудничество.

МЕХАНИЗМИ ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО НА МЕСТНО И РЕГИОНАЛНО НИВО. РОЛЯТА НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО ЗА УСТАНОВЯВАНЕ СТАНДАРТИТЕ НА ПОЧТЕНОСТ В ПУБЛИЧНАТА ВЛАСТ

Корупцията обикновено се свързва с липсата на ефективни механизми за демократично представителство като основен проблем на местната власт. Едно от главните предизвикателства, които трябва да поеме местната власт е да развие ефективни механизми за създаване на отчетна и прозрачна система, която ще успее да подобри административното обслужване на гражданите.

Благодарение на близостта на местната власт до гражданите, тя има добър шанс да разработи ефективни механизми на борба с корупцията, основани на принципите на прозрачност, отчетност, фискална дисциплина и откритост, за да може в най – висока степен да се противодейства на корупцията.

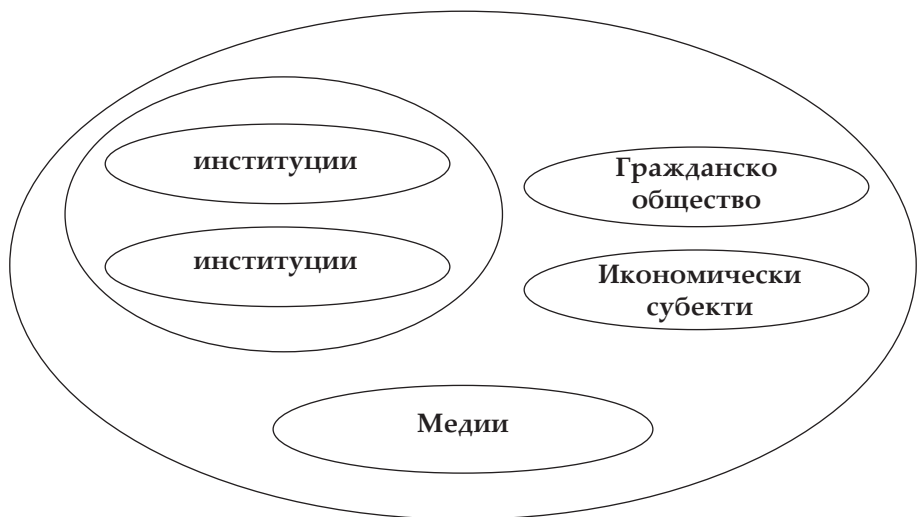
Досега не са открити универсални средства за изграждане на прозрачна местна власт, която да функционира във всички общини по еднакъв начин. Съществуват, обаче, някои основни инструменти, спомагащи за създаване на единна мрежа за формулиране на политики, която да се приложи на местно ниво и да бъде застъпена в съвременното мислене за управление. Така създадената мрежа ще може да промотира за в бъдеще новаторски идеи и дейности на държавните служители и гражданските организации, които се борят с корупцията и работят за подобряване функциите на местната власт.

В този контекст политическата воля за промяна, съобразяването с общественото мнение, подходящата техническа подкрепа и разработената реалистична дългосрочна стратегия за борба с корупцията стоят в основата на успеха ѝ. Когато съществува интеграция между различните фактори, следва да се очакват значителни резултати.

Графика 1. Моделът на доброто управление



Графика 2. Моделът на неефективното управление



Корупцията пречи за ефективното разпределяне на общинските средства и за положителното функциониране на местното самоуправление. Неблагоприятните последици от корупцията могат да бъдат: некачествено административно обслужване, неефективно административно обслужване, ниска степен на инвестиции в района на общината,

намаляване на икономическия растеж.

Местната власт е изключително повлияна от последиците на процесите на децентрализация, които засягат и всички аспекти на държавната власт. В повечето случаи процесите на децентрализация спомагат за насочване на средства към общините, възможността за разпределение на общинските средства както и за приближаване на местната власт до гражданите. Процесите на децентрализация имат силата и потенциала да спомогнат значително за намаляване на негативните последици от корупцията и за подобряване на обслужването на гражданите.

Причини за разпространение на корупцията

Причините за появата на корупцията са многообразни, те могат да се дължат на многобройни фактори, поради този факт е почти невъзможно да бъде систематизиран изчерпателен списък от причини и фактори за пораждаване на корупцията.

Отчитайки резултатите от проучванията на практиката за “неправомерно използване на служебно положение”, основните изводи по отношение на причините, пораждащи корупция са следните три:

- 1) подбуждащи стимули;
- 2) липса на публична информация и прозрачност;
- 3) липса на отчетност.

Подбуждащи стимули

Съществуването на негативни институционални стимули увеличава възможността за проява на феномена корупция. Корупционният риск нараства, например, когато се увеличава необосновано обемът на отговорностите и функциите на ангажираните в местните институции лица, както и когато силно е ограничен кръгът на лицата, участващи в изработването на определено решение.

Липса на публична информация и прозрачност

Липсата на публична информация и прозрачност позволява както на общинските съветници, така и на служителите в администрацията да поддържат “аурата на тайнствеността”, генерираща корупция. Когато размерите на общинските средства са възприемани като “тайнствени”, възможността за корупция се увеличава. “Аурата на тайнствеността”, витаеща около местното самоуправление засилва публичното възприятие за корупция в местната власт.

Липса на отчетност

Липсата на отчетност и чувството на безнаказаност и минимален риск у служителите на местната администрация са един от основните фактори за появата на корупцията. Монополът на властта, с която разполагат, и възможността за произволно взамане на решения без отчетност е много висок стимул за корупция.

Упражняването на власт без отчетност извежда корупцията като “рационален избор”, базиран върху калкулация – “престъплението на калкулацията”.

Идентифициране на корупцията

За да бъдат установени степента и произходът на корупцията в местната власт, следва да се използват индикатори, установяващи специфичните причини за корупция посредством изследвания, анкети и други диагностични инструменти.

Установяването на степента на корупционния риск в местната власт – относно наличието на институционални стимули, недостатъчната публичност и прозрачност, неефективното функциониране на системата за отчетност – спомага за намирането на причините и приоритетите за промяна чрез идентифицирането на трудностите и несъответствията в дейността на институции, където предимно е концентриран рискът от про-корупционно поведение.

Различните типове изследвания могат да се използват ефективно, за да бъде деперсонализиран дебата за корупцията, да бъде очертана рамката на значителните проблеми, да бъде обучавана обществеността за икономическите и социални последици от корупцията. Също така спомагат за създаването на основна насока, според която успехите и неуспехите от реформата могат да бъдат установени в покъсен етап.

Диагностичните изследвания са неразделна част от създаването на консенсус, определянето, създаването и оценката на антикорупционните програми на действие на местната власт.

ОЦЕНКА НА РИСКА ОТ КОРУПЦИОННИ ПРОЯВИ И ФОРМУЛИРАНЕ НА ПОЛИТИКИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ

Едно от най-важните условия за постигането на реален напредък в противодействието на корупцията на местно равнище е изграждането на модел за трайно партньорство. Досегашната практика показва, че примерите на ситуативно постигане на съгласие за противодействие спрямо конкретни негативни тенденции, се отличава с относително ниска устойчивост, а постигнатите резултати твърде скоро биват компрометирани от разпадането на временните коалиции от граждански интереси. Именно затова е необходимо да бъдат положени допълнителни усилия за изграждането на коалиции от организации и групи от граждани, които *трайно* биха могли да носят отговорност за ефективността на установеното от тях партньорство. Разширяването на обхвата на съвместните инициативи, винаги би трябвало да се съобразява при тези обстоятелства и със степента, в която инициативата съвпада или поне е еднопосочна с мисията и целите на организациите, приели да участват в изграждането на местна антикорупционна коалиция.

Българската антикорупционна практика през последните шест години очертава относително ясно основните групи от проблеми в диалога между гражданите и институциите на национално ниво. В своята реализация, подобен модел за противодействие на корупцията на местно ниво, следва основните насоки, формулирани от правителството в целите и подходите на Националната стратегия за противодействие на корупцията и по-специално в нейната част, отнасяща се до усилията, насочени към противодействие на корупцията в местната власт.²³ В нея самостоятелно място е отделено, както на законодателните инициативи, които биха могли да подобрят местната среда, така и на конкретни механизми за тяхната реализация. Постигането на определено равнище на синхрон в усилията за ефективно противодействие на

²³ Национална стратегия за противодействие на корупцията, приета с Решение № 671 на Министерския съвет на Република България от 01.10.2001 година.

корупцията на национално, регионално и местно ниво, има все по-голямо значение за гарантирането на обществения интерес и повишаването на качеството на местната среда в България.

В самото начало, постигането на подобен синхрон предполага, както проектирането на еднопосочни граждански инициативи, така и определяне на изходното състояние на местната среда, в която предстои да се реализира определен модел за противодействие на корупцията на местно равнище. Един от най-сериозните рискове пред ефективността на антикорупционните инициативи е определен от масово споделяното разбиране, че корупцията е навсякъде. Тази нагласа демотивира огромната част от гражданите и позволява възпроизвеждането на представата, че корупцията е морално осъдително, но социално ефективно действие.

Индекс за прозрачност на административната среда

Основната цел на подобен индекс е да послужи за определяне на актуалното състояние на прозрачност на местно равнище. От друга страна, изграждането на подобен инструмент, гарантира постигането на поне два вида социален ефект. Първият е свързан с възможността за сравнимост в процеса на реализация на определен модел на антикорупционни инициативи на местно равнище. От друга страна, подобен инструмент има вторично дисциплиниращо действие, както по отношение на участниците в процеса, така и на институционалната среда на местно равнище.

В конкретните условия на българската практика, изследователският интерес при изграждането на подобен тип индекси е насочен към установяване на представите за степен на прозрачност, които споделят представителите на различни институции и групи от граждани. В това отношение, определящо значение има разбирането, че хората преценяват равнището на корупционен риск и степента на прозрачност в съответствие със собствените си разбирания, социална позиция и опит, както и според информация, до която имат достъп. Целта на това изследване е да установи съществуващите нагласи, които в крайна сметка определят

обществените представи за степента на прозрачност на местно равнище.

Настоящият индекс следва логиката в конструирането на международния Индекс за възприятие на корупцията, определян всяка година за повече от 150 страни по света от международната централа на Transparency International.

За целите на подобен Индекс разбирането за прозрачност трябва да бъде операционализирано до система от понятия, които отразяват в достатъчна степен степента на: 1) информираност; 2) отговорност; 3) участие и 4) предвидимост. Приемаме, че тези четири групи от характеристики на местната публична среда, определят в най-голяма степен представата за степента на прозрачност. Всеки един от тези елементи във взаимодействие с останалите изгражда общото равнище на прозрачност.

Индексът приема стойности от 0 (практическо отсъствие на прозрачност на местно равнище) до 10 (максимална степен на прозрачност). Крайните стойности имат значението на ориентири, тъй като не може да се допусне нито пълното отсъствие на прозрачност при условията на съществуващата институционална среда, нито пък пълната прозрачност, която винаги ще остава до известна степен цел, към която са насочени усилията на всички ни, но която не би могла да бъде постигната изцяло.

В първото си изследване този индекс може само да регистрира общите характеристики на средата, без да разполага с необходимата база за изграждане на цялостни оценки. Цялостният теоретичен модел на индекса не може да бъде разгърнат при първоначалното му фиксиране спрямо местната ситуация. Неговият потенциал може да бъде определен реално едва след като са налице поне две последователни проучвания, които да изградят обща база за сравнение на получените стойности.

Основният риск при реализацията на подобен тип граждански инициативи е в устойчивата тенденция към общо намаляване на гражданската активност. Този риск е най-сериозен по отношение на възможностите и условията

за изграждане на устойчиво и ефективно партньорство като основа за местни граждански коалиции, които да работят за ограничаване на корупцията и подобряването на качеството на услугите, предлагани от местните институции.

Именно затова, едно от най-важните условия за реализацията на тази стратегия е поддържането на разбирането за непрекъснатост на процеса. Усвоената методика за организиране на обществените очаквания и мобилизиране на гражданската активност за решаване на проблеми не би имала реално значение, ако в хода на постигане на първото важно решение не започне подготовка за следващото. Гражданската подкрепа за реализирането на този модел на политика може да бъде създадена и поддържана само с ясни проекти за следващи действия. Водещо значение имат усилията, инициираният процес на граждански диалог да не "затихне" след приключването на активната работа по проекта. Това означава, след реализирането на първата фаза от работата по подобна стратегия, да бъде иницииран следващ кръг от дискусии за определяне на проблеми, които гражданите определят като значими по отношение на общото развитие на общината.

Един от най-значимите критерии за постигането на устойчивост в подобен тип инициативи е изграждането на капацитет за дефиниране на проблеми и мобилизиране на гражданска инициатива за тяхното решаване. Апатията или общото усещане за непроменимост на механизмите, по които се развива и функционира местната институционална среда често е и резултат от неспособност да бъде дефиниран достатъчно отчетливо проблем, чието решаване би могло да мобилизира усилията на социални партньори, които са готови достатъчно последователно да реализират стратегиите си, настоявайки в същото време за определени промени в качеството на административните услуги.

Относителната неравномерност в регионалното развитие на страната, както и неизградеността на регионалните и местни власти в България, поставя специфични изисквания пред адаптацията на модела.

МЕХАНИЗМИ НА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ И КОНТРОЛ

Кои са положителните страни и сравнителните ползи от ангажирането на гражданите в борбата с корупцията?

Гражданските обединения имат предимството да бъдат демократични, независими и заслужаващи доверие. Освен това притежават в известна степен легитимност, правдоподобност и имат способността да ангажират общественото мнение около определен проблем. Гражданските обединения имат предимство и от гледна точка на гъвкавост, новаторство и ефективност. Техният интерес е насочен предимно към общността и следователно действията им са породени в минимална степен от лични съображения. Те имат време да се съсредоточат изключително в/у ограничен брой проблеми. Не са обвързани с политически или управленски задължения и са трудни за контролиране от страна на управляващите. Гражданските обединения са в състояние да поемат рискове, да комуникират ефективно и да работят в коалиция. Освен това те съблюдают човешките права и представляват интересите на пострадалите от корупционни актове граждани.

Кои са слабостите на гражданите (или техни обединения) при борбата с корупцията?

Съществува възможност гражданските организации да не бъдат приемани на сериозно, да действат безотговорно или неефективно при изпълнение на своята мисия. Освен това има вероятност да проявяват нежелание да бъдат въвличани в инициативи за борба с корупцията, считайки че тази мисия трябва да бъде изпълнявана от други организации, в т.ч. и правителството. От друга страна, много от гражданските обединения са на мнение, че да работят в сътрудничество с правителствени структури би противоречало на целите им да представляват сами по себе си алтернатива на управляващите.

Друг проблем пред гражданските организации е липсата на средства и зависимостта от тесен кръг донори.

Някои обединения са неорганизираны, нямат ясна мисия или бързо губят интерес към дадена тема. Понякога гражданските обединения проявяват толерантност спрямо корупционните практики или апатия по отношение на борбата с тях и подобряване качеството на обществените услуги. В някои случаи те могат лесно да бъдат потиснати или манипулирани. На последно място, едни и същи лица обикновено се появяват на срещи, организирани във връзка с много различни инициативи. Тази тенденция доказва, че обществото е склонно да се обръща за различни по своето естество проблеми към малка група местни активисти.

Как могат да бъдат определени най-добрите представители на местната администрация, които да работят съвместно с гражданите?

За да работят съвместно с местната власт за подобряване качеството на общинските услуги и изкореняване на корупцията, гражданските обединения се нуждаят от най-добрите представители на местната власт, с които да си сътрудничат. Въпросът е в това как могат да бъдат определяни тези лица. Едно възможно решение е проекта да бъде обсъден с няколко души от администрацията и да се търсят заинтересовани и готови да сътрудничат лица. Разбира се не всеки, с когото инициаторите на проекта разговарят, ще прояви еднакъв интерес да участва в начинанието. Един от начините да се определят подходящи хора е да се представи проекта на определен брой лица и да се изследват техните реакции.

Друг по-бърз начин да бъдат определени местните сътрудници е чрез провеждането на семинари за необходимостта от законови промени с участието на длъжностни лица и представители на администрацията.

От участниците в тези семинари могат да бъдат подбрани лица, готови да сътрудничат за реформиране и подобряване работата на местната власт. И двете стратегии обаче, крият потенциална възможност да не достигнат до заинтересованите, поради факта, че не е възможно да се проведат разговори нито да се привлекат на семинар всички

потенциални местни сътрудници.

Организаторите, също така, биха могли да влязат в контакти с други НПО, с цел да получат от тях предложения за личности, които биха се включили в проекта. Това са лица, с които НПО са имали успешно сътрудничество в миналото. Потенциалните местни сътрудници могат да са спечелили известност, проявявайки готовност за работа с гражданските обединения или демонстрирайки отдаденост на общото благо.

За целите на проекта могат да бъдат привлечени и длъжностни лица от съответната област, които да бъдат поканени да дискутират проблемите на бизнес етиката с представители на местните бизнес общности. При този род дискусии предлагащите и приемащите подкупи ще влязат в диалог.

Организаторите на проекта трябва да се възползват от всяка появила се възможност. Те трябва да поемат инициативата да откриват потенциалните местни сътрудници, особено във времето около избори, непосредствено след избори и след скандали за корупция. Организаторите не трябва да чакат сътрудниците сами да идват при тях.

Какви са критериите за определяне на подходящи за сътрудничество с гражданите общини?

Ясно е, че в някои общини ще се работи по-лесно отколкото в други. Как да бъдат определени общините, в които тази стратегия ще действа ефективно? Изглежда, че идеалната община, що се касае до сътрудничество с граждани и техни обединения, би била община с политическа воля за промяна, опит при работа с НПО, налични местни ресурси и заявен интерес към проекта. Това не трябва да бъде голям град, нито пък малко село без каквото и да било влияние, а по-скоро средно голяма община (според съответните национални стандарти). Освен това, необходимо е общината да бъде утвърден център, така че натрупаният опит да бъде пренесен и в други общини. Нивото на корупция в община с такива мащаби би било преодолимо. Идеалната община

следва да има интерес към проблема, който да е произтекъл от средите на гражданите. Необходимо е, също така, да има демократична, отзивчива и отворена към обществеността местна власт.

Удачно би било да се проведе изследване в няколко общини, с цел да се подбере най-подходящото място. Освен това, проекта би могъл да се осъществява едновременно в две или повече общини, така че те да се конкурират по между си при провеждане на реформите и подобренията.

Разработване на модел за борба с корупцията на местно ниво

Подобен модел би трябвало да акцентира върху *подобряване качеството на предлаганите от общините услуги* наред с идентифицирането и изкореняването на корупцията. Тази насоченост се възприема поради две основни причини. Първо, ниската вероятност да се установят връзки с кмета или местната администрация за съвместни инициативи за изкореняване на корупцията в администрацията. Представителите на местната власт възприемат подобни начинания по-скоро като заплаха за техните политически постове, отколкото като възможност за повишаване прозрачността в управлението, макар че последното би следвало в по-голяма степен да привлича гласовете на избирателите. Акцентът върху подобряване качеството на общинските услуги обаче, е по-привлекателен и би трябвало да предразполага към повече сътрудничество.

Второ, дори да гражданинът да има късмета да открие местна администрация, която е склонна да се бори с корупцията отвътре, то тогава публичността ще предостави на опозицията възможност за трупане на дивиденди. Ако на следващия етап една склонна към сътрудничество, прозрачно функционираща местна власт загуби изборите, заради опитите си да се пребори с корупцията, то със сигурност нейните приемници няма да рискуват да повторят начинанието. Ето защо, фокусирането върху подобряване на качеството на общинските услуги в по-голяма степен извежда позитивни идеи и предложения, отколкото негативни обвинения, които водят до прекъсване на връзката между

администрацията и гражданското общество.

Следователно възприетият модел се основава на споразумение за сътрудничество и акцентира върху *общинските услуги*. За успешното функциониране на модела са необходими редица предпоставки: На първо място, общинската власт трябва да се възприема като доставчик на услуги. За съжаление тази постановка е изключително непопулярна в много части на Централна и Източна Европа, както и в страните от бившия СССР, където държавните структури на общинско ниво традиционно са били създавани за да управляват, а не да предлагат услуги на “клиентите”.

Навторо място, общинската власт трябва да притежава ясно изразена политическа воля за промяна и усъвършенстване. Без наличието на тази характеристика възможностите за въздействие от страна на гражданите значително се стесняват.

На трето място, местната власт трябва да има желание за сътрудничество с гражданите и техни обединения в посока на подобряване качеството на услугите. Трябва да възприема представителите на местните социални групи и външните експерти по-скоро като *партньори*, отколкото като критици.

И на последно място, партньорите от средите на гражданите трябва да бъдат професионалисти, компетентни и най-вече – готови да си сътрудничат с властта и да изучават проблемите, които стоят пред нея. Много граждански обединения традиционно възприемат себе си като външни или алтернативни по отношение на властта, но тази позиция трябва да бъде превъзможната. Наред с това организациите трябва да преодолеят и тенденцията да правят искания без да разбират последствията, които биха произтекли от тяхното удовлетворяване.

При този модел гражданските обединения, които представляват основните социални групи на местно ниво, “обграждат” общинската власт и работят съвместно за подобряване нивото на общинските услуги. Процесът протича по следните стъпки:

ПРОЦЕС НА ПОДБОР

I стъпка:

Определяне на услугите, които общинската власт е длъжна да осигурява. Напр. пътно строителни и пътно ремонтни дейности, поддръжка на мостове, райониране и градоустройство, улично почистване и хигиенизиране, защита на населението при бедствия и аварии, организиране и провеждане на спортни и културни мероприятия, комунални дейности, жилищно строителство, сметосъбиране, снегопочистване, поддръжка на исторически и културни паметници и градски паркове, благоустройство, социални грижи, здравеопазване, образование, професионална квалификация, териториална данъчна администрация и т.н.

II стъпка:

Определяне на основните социални групи, заинтересовани от ефективното и ефикасно предлагане на общинските услуги. Тук могат да бъдат включени всички граждани на общината, доколкото всички те са заинтересовани от професионалното администриране на социалните услуги. Но гражданската общност може да бъде разглеждана, също така, и като съвкупност от заинтересовани социални групи. Добър пример в този смисъл за занимаващите се с различни търговски дейности граждани на общината. Заинтересовани от доброто ниво на общинските услуги и ефективно работеща местна власт са предимно представители на търговски дейности, които:

- изискват местни (регионални) разрешителни и лицензи,
- участват в търгове за възлагане на обществени поръчки,
- биха могли да извлекат полза от външни/чужди инвестиции,
- не могат да транспортират и/или доставят стоки и продукция, поради лошото състояние на пътищата,
- не могат да развият туристическа дейност, поради

лошото състояние на туристическите съоръжения и услуги.

Други заинтересовани социални групи са учители, родители, студенти, медицински работници, природо-защитници, пенсионери, безработни, собственици на жилищни имоти и др.

III стъпка:

Определяне на гражданските обединения (НПО), които представляват организираните интереси на местните социалните групи. Тези официални и неофициални представители биха могли да предложат средства за мобилизиране на гражданите. Такива обединения могат да бъдат: търговски/стопански камари, професионални асоциации, екологични групи, НПО, студентски съюзи, профсъюзи, жилищно-строителни кооперации, медиите, религиозни организации, академични институции и др.

Добре е, също така, да се установи сътрудничество с изследователски институти и експертни групи, които биха могли да предложат насоки за развитие на секторите, в които бъдат установени корупционни практики или неефективност в работата на администрацията. Този вид сътрудничество се налага, тъй като представителите на заинтересованите социални групи не винаги могат да предложат практическа помощ.

ПРОЦЕС НА РЕАЛИЗАЦИЯ

I стъпка:

През първата стъпка от процеса на реализация се предвижда обединяване на основните компоненти на проекта. Изпълнителите трябва да започнат разговори с представители на общинската власт и да изградят отношения на доверие и разбирателство. На представителите на местната власт трябва да бъде обяснено, че ние не сме контролни органи, които имат за задача да залавят или арестуват нарушители. Нашата роля е да помогнем за изграждането на сътрудничество м/у гражданите и местната власт.

Също така необходимо е да започне дискусия по проекта с основните заинтересовани социални групи. Необходимо е да се определят отделни личности и организации, които имат съществени интерес да сътрудничат, както и начините за сътрудничество. Така напр. Стопанската камара би могла да работи директно с комисията, занимаваща се с провеждането на търговезавъзлаганенаобщественипоръчки, с цел да съдейства за въвеждане на повече прозрачност и справедливост в процеса. Студентските съюзи биха имали интерес в провеждането на семинари по проблемите на етичността. Медиите, от своя страна, могат да отразяват тези събития. Университетските преподаватели биха могли да организират курсове по проблемите на етичността в бизнеса и управлението.

Освен това, изпълнителите на проекта трябва да започнат набирането на средства за провеждане на общинската реформа.

II стъпка:

Втората стъпка от процеса на реализация е фазата на анализ. Участващите в проекта страни трябва да изработят методология и план-програма за работа. На следващия етап трябва да бъде сформирана група за провеждане на проучвания сред потребителите на общински услуги, които ще имат за цел да установят нивото на удовлетвореност на гражданите от предлаганите услуги. От изключителна важност е да бъде изработена високо професионална, добре планирана и прозрачна методология за работа. Необходимо е, също така, проучванията да бъдат провеждани периодично, с цел да се избегне политическата повлияност на резултатите, в случаи, че изследването се проведе еднократно.

От съществена важност биха били проучвания и анкети, проведени сред служители в общината. Резултатите от тях могат да предоставят полезна информация за идентифициране на проблемите и неефективността в работата на местната власт. В анкетите могат да бъдат включени въпроси от типа: Кои са основните проблеми според служителите? Как оценяват заплатите

и перспективите в професията си? Кога им предлагат подаръци или подкупи? Смятат ли, че е редно да приемат “подаръци”? В какви случаи? Участниците в анкетите трябва да бъдат уверени, че резултатите са конфиденциални и няма да бъдат използвани срещу тях самите или срещу интересите на града, както и че изследванията се провеждат единствено с цел да спомогнат за усъвършенстване на системата. В този смисъл от особена важност би била заявената подкрепа от страна на управляващите (кмет, председател на Общинския съвет и др.)

Резултатите от изследванията трябва да бъдат представени на управляващите в общината и да бъде постигнато съгласие относно необходимостта от подобряване качеството на общинските услуги. Този подход не предполага повдигане на обвинения срещу местната власт или конкретни личности или обявяването им за корумпирани. Той е насочен по-скоро към администрацията и има за цел да осигури сътрудничество при идентифициране на проблемите и неефективността в нейната работа, както и да предложи модели за потенциални решения. Преди огласяването на резултатите ръководството на общината трябва да има възможност да ги прегледа и, ако желае, да подготви изявление.

III стъпка:

Изпълнителите на проекта трябва да организират открит форум за обявяване на резултатите от проучванията, на който да бъдат поканени представители на пресата, основните социални групи и общината. Форумът има за цел да очертае положителните страни и слабостите в дейността на общинската власт, както и да предложи начини за участие на заинтересованите социални групи в процеса на отстраняване на слабостите.

Като краен продукт от дейността на форума трябва да бъде изработен план за действие, в който да бъдат отразени конкретни задачи за конкретни лица и групи от хора, наред с отговорността и сроковете за тяхното реализиране. След това резултатите от изследванията и плана за действие трябва да бъдат огласени чрез медиите.

IV стъпка:

Представителите на заинтересованите социални групи трябва да започнат съвместна работа с общинските ръководители по едно или повече направления за подобряване качеството на услугите. Те трябва да заявят, че са там в помощ на управляващите, като по този начин помагат на самите себе си. Диалогът може да се води на микро- или на макро-равнище. Така напр., разговорите могат да бъдат насочени единствено към подобряване качеството на здравеопазването или да бъдат по-всеобхватни. Колкото по-широк е обхватът на провеждания диалог, толкова по-голям брой представители на основните социални групи и общински служители ще са необходими. Така напр., в разговорите могат да се включат единствено общинската служба по здравеопазване, съответните общински служители и местни НПО, представляващи интересите на пациентите. От друга страна, ако диалогът се води на макро-равнище, представителите на заинтересованите социални групи могат да организират семинар с градско/общинско значение.

На този етап в процеса могат да се включат експерти по стратегическо развитие, които да предоставят полезни съвети, използвайки практиката от други райони.

Постигнатите успехи трябва да бъдат огласявани своевременно, с цел да се поддържа обществения интерес към хода на проекта.

Необходимо е, освен това, да се провеждат периодични проучвания (поне веднъж годишно), така че да се изследва напредъка в реализацията на проекта.

V стъпка:

След изтичането на определен период от време (напр. 1 год.) организаторите трябва да проведат втори форум. Това събитие трябва да бъде съсредоточено върху резултатите от последните социологически проучвания; промените, настъпили след последния форум; направените подобрения; преодолените трудности и т.н. При нужда следва да бъдат направени промени в плана за действие.

ОБОБЩЕНИЕ

Не е задължително линейно следване на предложението модел. Допустимо е определени стъпки да бъдат осъществени преди други, в зависимост от възникналата ситуация. Така например, възможно е да се организира и проведе семинар по проблемите в определена сфера (напр. местната образователна система), след което в работата на форума да бъдат включени други социални групи и да бъде разширен обхвата на обсъжданите проблеми. Ако първият семинар предвижда дискусия за това как учителите искат подкупи от учениците, и ако участниците преценят, че начинанието трябва да бъде доведено до край, то на следващия етап в семинара може да бъде включена дискусия по проблемите на корупцията в здравеопазването, предлагането на подкупи на лекари и връзките м/у двата проблема.

Необходимо е отново да се подчертае, че представителите на заинтересованите социални групи не изпълняват ролята на контрольори. Те са натоварени с консултативни функции и предоставят обратна връзка по повод нивото на общинските услуги. Изключително полезни биха били сравненията с различни общини. Ако в училището на един град обядът струва десет пъти повече от обяда в съседния град, представители на администрацията и заинтересованите социални групи трябва да се опитат да открият причината. Основната цел на този проект не е да издирва и разобличава виновните, тъй като тази практика би сложила край на сътрудничеството м/у обществения, частния и неправителствения сектор. Основната цел на този проект е да усъвършенства системата.

Кои са силните страни на този подход?

Този модел има редица предимства. Посредством неговото прилагане се избягват възможности за конфронтация и отправяне на обвинения. Моделът е насочен към определена група заинтересовани лица (представители на социална общност), като по този начин ги мотивира за участие. Залага се на обществения натиск, като средство за постигане на промени. Моделът е ориентиран към определен проект и

базиран на определен проблем. Провокира се внимание от две страни: на правителството и на заинтересованите социални групи. Представителите на общността биват въвлечени в ранна фаза от реализацията на обсъжданият модел, улеснява се планирането на бъдещи инициативи и се засилва децентрализацията. Отчетността е сравнително ясно регламентирана, тъй като отговорностите и крайните срокове са експлицитно дефинирани. Гражданите се оказват въвлечени в дейности по подобряване условията в общността, в която живеят. Моделът е динамичен и позволява въвеждането на промени, в случай че такива са необходими.

Моделът, също така, запознава гражданите с проблемите и отговорностите на общините. Исканията за подобряване на услугите могат да се окажат напълно нереалистични, ако вносителите не са запознати с трудности, дължащи се на бюджетна ограниченост, правни усложнения и пр. На последно място, моделът позволява да се правят сравнения с други общини или минали периоди. Нормално е една община да се стреми към по-добро представяне от конкурентите си и подобряване на представянето си в сравнение с предишната година.

Този модел е особено подходящ за прилагане в страни в преход, тъй като изграждането на доверие в системата е неразделна част от процеса на децентрализация. По този начин двата процеса протичат паралелно и взаимно се припокриват. Този подход, също така, изгражда демократичните традиции и затвърждава ролята и позициите на гражданското общество.

Кои са слабостите на този подход?

Моделът изисква значителни човешки и финансови ресурси (предимно за провеждане на проучванията и предоставянето на експертна помощ). Съществува опасност от създаване на “сенчеста” правителствена структура. Може да се окаже трудно намирането на подходящи хора и социални групи, които да бъдат привлечени за участие. Представителите на заинтересованите социални общности

могат да се окажат професионално неподготвени.

Освен това, успешната реализация на модела зависи от наличието на добри връзки между заинтересованите лица и администрацията, които са трудни за поддържане. Изисква се инициативност от страна на гражданите. Набирането на информация зависи от желанието и готовността на обикновените граждани да я предоставят. Моделът не може да проработи там, където представителите на общинската власт са незаинтересовани или неподатливи към промяна.

Доколко стратегията е подходяща за представяния регион?

Описаната стратегия е подходяща, тъй като без съмнение корупцията представлява сериозен проблем, а моделът опосредства изграждането на демократичните традиции. При все това, степента на уместност и полезност на подхода зависи от конкретната ситуация и конкретната държава. Необходимо е активно и ангажирано ръководство от страна на местната власт, както и готови да си сътрудничат с нея заинтересовани лица.

Какви са предпоставките за успех?

За успешното функциониране на модела са необходими склонни към сътрудничество местни лидери, добра информационна система, добри връзки между участниците и яснота по въпроса кой определя основните сфери на действие. Необходимо са, също така, ясни правила за определяне на заинтересованите социални групи – може да се наложи изключването на някои групи, които се опитват да се възползват от проекта за задоволяване на личните си интереси. Проектът се нуждае от заинтересовани лица и високо квалифицирани специалисти. Необходимо е провеждането на кампания за ангажиране на общественото внимание посредством ефективно сътрудничество с медиите. Заинтересованите социални групи трябва да са надеждни и да се ползват с добра репутация, тъй като никоя общинска власт не би работила с аматьори. И на последно място, следва да бъдат предложени високи стандарти за действие, които да бъдат спазвани и при последващите проекта дейности.

Техники за граждански контрол



Един от най-ефективните начини за постигане на прозрачност и легитимност както при управлението на общинската собственост така и при възлагането на обществените поръчки, е въвеждането на активен граждански контрол при провеждането на конкретните процедури.

Технически включването на обществеността в обсъжданията и в процеса на взимане на решение става посредством следните механизми, познати като едно от най-ефективните средства за осъществяване на контрол на всяко ниво в държавното управление:

- Публични изслушвания;
- Граждански надзорни комитети;
- Експертни комисии;
- Експертни списъци;
- Споразумения за сътрудничество;
- Договори за почтеност.

МОДЕЛ НА ОРГАНИЗАЦИЯ НА ПУБЛИЧНО ИЗСЛУШВАНЕ

Публичното изслушване включва три основни етапа: I) подготвителен етап; II) основен етап и III) заключителен етап.

I) Подготвителният етап включва:

- Запознаване с методологията по регистриране на участниците в публичните изслушвания;
- Свикване на публичните изслушвания посредством покани за участие, обявени в медиите или направени лично по телефона;
- Отваряне на офис за регистрация на участниците – лична регистрация или посредством телеон, факс, e-mail;
- Създаване на информационна брошура с покана за формулиране на въпроси, оплаквания и предложения;
- Предоставяне на всички документи относно извършването на проекта по време на регистрацията;

II) Основният етап включва:

- Провеждане на самото публично изслушване;
- Предоставяне на анкетни карти с цел установяване на ефективността на проведената процедура.

III) Заключителният етап включва:

- Документирането на самото публично изслушване, както и на цялата информация, засягаща темата на обсъждане;
- Депозиране на документацията пред институцията, оправомощена да взема решения.

СПОРАЗУМЕНИЕ ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО

между Община

и Граждански надзорен комитет

Днес в гр. се постигна
споразумение между

Гражданския надзорен комитет на.....,
представяван от

.....

.....

и

Община, представлявана от

.....

.....

с цел повишаване на прозрачността на работата на
Общината.

Община декларира своята готовност да
предоставя при поискване на Гражданския надзорен комитет
цялостната информация по извършваните действия при
управление на общинска собственост и при възлагане на
обществени поръчки, както и да подпомага комитета при
иницииране на обществени дебати или други действия,
целящи по-широко участие на гражданите във формирането
на местната политика.

Гражданският надзорен комитет поема задължението
редовно да информира общината за предприетите от него
действия, както и да я подпомогне при спорни решения,
да участва активно в работата на общината като оказва
необходимата подкрепа и се ръководи от принципа на
конструктивно сътрудничество.

За целите на сътрудничеството Гражданският надзорен комитет се задължава в едномесечен срок да предостави на общината правилник за своята работа, а Общината поема ангажимента да утвърди съществуването на настоящото споразумение с решение на Общинския съвет.

За община

.....

За Граждански надзорен комитет:

.....

ПРИМЕРНИ ПРОЦЕДУРНИ ПРАВИЛА НА ГРАЖДАНСКИ НАДЗОРЕН КОМИТЕТ

1. Гражданският надзорен комитет ще осъществява дейността си посредством редовни и извънредни заседания на всички членове на комитета.

2. За редовни ще се смятат заседанията, при които присъстват повече от половината от членовете на Гражданския надзорен комитет.

3. Решенията на Комитета се вземат с мнозинство от присъстващите.

4. Комитетът заседава веднъж седмично, а в случаи на необходимост може да се свика извънредно заседание.

5. Извънредните заседания се провеждат при договореност между страните или в случаите на фактическа необходимост.

6. Всеки член на Комитета има право да представлява Комитета пред държавни институции, медии и обществеността.

7. За изказани персонални мнения, които не представляват съгласувани решения на Комитета, отговорността на всеки член на съвета е лична.

8. Всеки член на съвета има право на особено мнение.

9. Особеното мнение на член на Комитета се брой като въздържал се при гласуването на конкретен въпрос.

10. Комитетът може да кани външни експерти в случаите когато експертна оценка е необходима. Експертите участват само в разискването на конкретния въпрос, но не и при конкретното гласуване.

11. За заседанията на Комитета се води протокол.

12. Протоколите от заседанията на Комитета са публични.

13. Съгласуваните решения на Комитета са публични.

МОДЕЛ ЗА ОРГАНИЗИРАНЕ НА ЗАСТЪПНИЧЕСКА КАМПАНИЯ

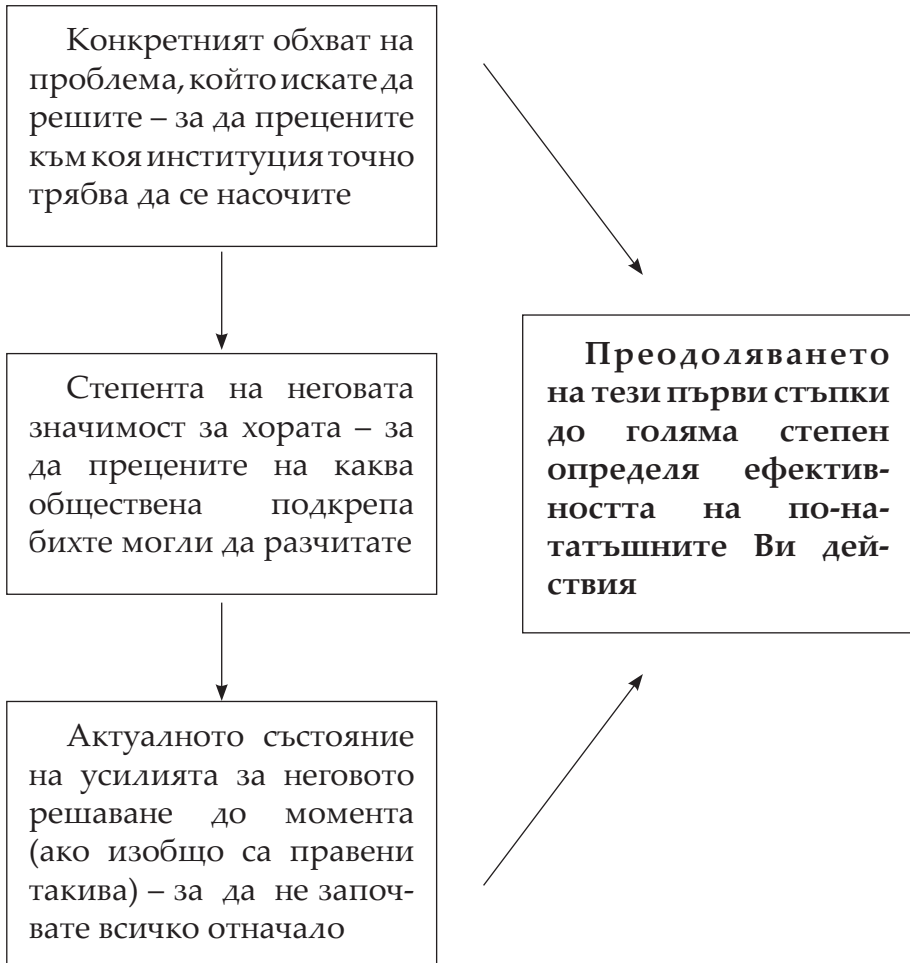
Избор на проблем

Резултатите от проучванията на общественото мнение показват, че хората често се затрудняват да посочат или степенуват по важност проблемите, с които се сблъскват във всекидневния си живот. Обикновено, когато не може да бъде посочен конкретен проблем, на преден план излиза склонността към обобщения. Преодоляването на тази трудност изисква търсенето на конкретен и адекватен мащаб, в който хората биха могли да формулират един или няколко проблема.

Ясното определяне на проблем и на конкретни интереси, свързани с неговото решаване, в българските условия зависи от “обозримостта” на социалното пространство. В по-големите градове /с население над 30 000 души/ мобилизирането на обществена подкрепа за определени общи идеи, се оказва значително по-трудно.

При много малките населени места, търсенето на възможности за реализирането на гражданско участие често се оказва зависимо в много по-голяма степен от съществуващите родствени връзки, икономически отношения и зависимости.

Именно затова в самото начало на усилията за реализиране на една застъпническа кампания като тази, която ще опишем тук, е изключително важно да се определят:



Фиксирането на конкретен проблем трудно може да бъде постигнато едновременно сред широк кръг от граждани. Затова избрания проблем трябва да бъде подложен на оценката на повече хора – от групата на онези, които са пряко заинтересовани от решаването му, представители на институциите, които би трябвало да се ангажират с решението му, а по-късно – и на медиите.

Проблемите, към чието решаване следва да се ориентираме, би трябвало да бъдат:

- Проблеми, представляващи обществен интерес;
- Проблеми, чието решаване не надхвърля мащаба на социално действие на самите субекти;

- Проблеми, при чието решаване би могло да се разчита на обществена подкрепа;
- Проблеми, чието решаване не може да бъде финансово и институционално осигурено без мобилизирането на значими външни ресурси;
- Проблеми, чието преодоляване би могло да създаде устойчива нагласа за участие.

В търсене на подходящ мащаб за гражданско действие

Нека започнем с всекидневните ни контакти с местната администрация. Твърде често се чувстваме объркани и дори безпомощни пред неразбираемата схема на функциониране на административните отдели и управления; сред купищата документи, които трябва да попълним или пред невъзможността да открием подходящо решение на конкретния си проблем. В такива случаи, най-често търсим някой, който би могъл да ни помогне.

Общинският мащаб на участие в местната политика става все по-естествен в процеса на нормализация на отношенията между институциите и гражданите. Развитието на процесите на преценка на ефективността на централизираното управление увеличава енергията на процеса на децентрализация. Все повече въпроси от всекидневния живот и стандарт на хората ще бъдат решавани на местно ниво.

Естественият механизъм за представителство на местните интереси е чрез органите на местното самоуправление. Именно там, с акта на самото им избиране, гражданските интереси би трябвало да имат свой ефективен представител.

С членството на България в ЕС се откри ново ниво за представителство на интереси пред институциите на съюза. Все по-често, както по отношение на специфични местни интереси, така и по-отношение на по-широки социални интереси, се организират застъпнически кампании директно пред Европейския парламент или Европейската комисия, особено, ако националните институции – парламент и

правителство – са останали безучастни към решаването на конкретни проблеми.

След като конкретният адресат на нашите усилия е определен, на преден план излиза проблемът за изграждането на обществена подкрепа, защото индивидуалното действие много бързо може да се окаже неефективно, както за частния, така и за груповия или съсловен интерес.

Началото на едно решение – организиране на застъпническа кампания

Ако проблемът, пред който сте се изправили, засяга интересите и на други хора най-добре би било да започнете с усилие за консолидиране на обществена подкрепа за Вашата инициатива.

Изграждането на предпоставки за публична подкрепа налага постепенно разширяване на кръга от хора, които са информирани или съпричастни към решението на проблема, което искате да постигнете; подкрепят необходимостта от съвместно търсене на решения и са готови да способстват за тяхната реализация.

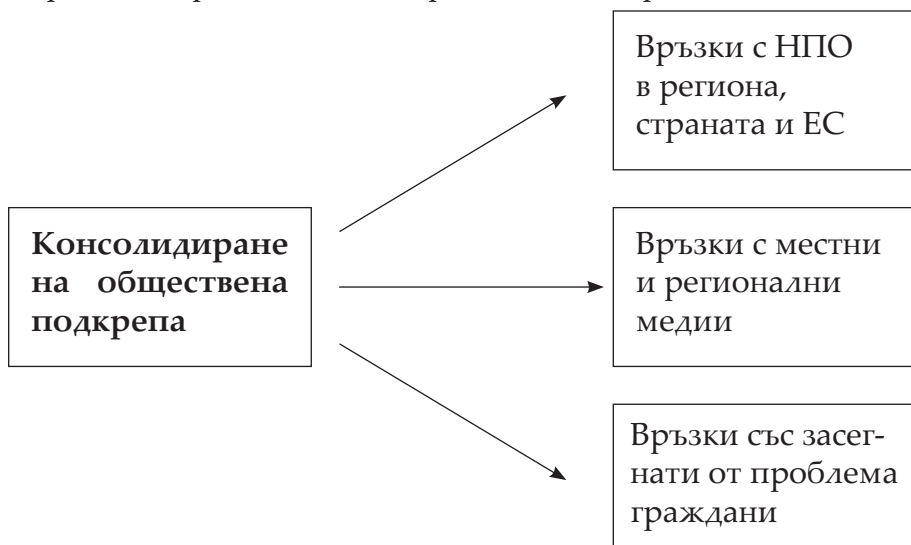
Най-непосредствените партньори в тази фаза на процеса са:

- местните и регионални медии;
- неправителствени организации;
- пряко засегнатите от нерешаването на проблема граждани от същото населено място или живеещи на територията на същата община.

Още при първото представяне на проблема, наложете и изисквайте от представителите на властта определен стандарт. Отказът от този принцип може да подложи на съмнение общия ефект на постигнатия от Вас резултат.

Реализирането на подобна застъпническа по своя характер кампания, предполага съставянето на нещо като “пътна карта” на институциите, групите от интереси, ресурсите и хората, които ще се включат в процеса на постигането на

определено решение на избрания от вас проблем.



Създаване на “публичен субект” – аргументиране на избраната стратегия

Успехът на ръководената от Вас застъпническа кампания се предопределя до голяма степен от интензитета, обхвата и мащабите, които сте възприели за аргументиране на избраната стратегия.

Добрите практики на аргументацията включват няколко последователно представяни елемента:

- Актуално състояние на проблема;
- Обхвата на неговата значимост;
- Предлаганите до този момент мерки за неговото решаване;
- Резултатите от досегашните усилия за постигане на решение;
- Интересите и мотивите на онези, които вече са Ви подкрепили;
- Мотивите и интересите на потенциалните опоненти на търсенето решение.

Ефикасен инструмент при аргументацията а Вашите действия би бил създаването на т.нар. “публичен субект”. Всяка от срещите с граждани, които са се сблъскали с

подобен на избрания от Вас проблем, ще увеличава базата за аргументация на застъпническата Ви кампания.

През изминалите години и още повече сега, когато е налице определена регламентация на организациите от т.нар. Трети сектор, естествен субект на подобен тип граждански инициативи е неправителствена организация или коалиция от такива организации.

От друга страна, автентичните традиции на гражданското общество, включително и в България и то още в края на XIX и началото на XX век, са свързани с разграничаването на гражданското движение от организацията. Често “двигатели” на подобни движения са съседски и квартални асоциации, които дори нямат юридическа регистрация. Тази широка и динамична основа на гражданското общество позволява много по-ефективно да бъдат отстоявани частични интереси и в същото време по-адекватно да бъдат възприемани и отразявани настъпващите промени.

Потърсете допълнителна информация, за да разширите полето на аргументацията си! Най-често това е статистическа и социологическа информация, икономически анализи, експертни оценки, официални мнения и становища на институции и др.

Контакт с институциите

Не започвайте решението на избрания от Вас проблем с отстъпление от принципите на гражданското участие. Не търсете познати и роднини, които работят в местната администрация, за да получите необходимата Ви информация!

Прекият ангажимент на местната власт към съхранението на постигнатите резултати и стимулирането на гражданския диалог зависи от степента, в която общественият интерес успява да намери подходяща форма за активно сътрудничество с представителите на социалните субекти на местно и регионално равнище.

Изграждане на медиен образ

Включете медиите във Вашата застъпническа кампания. Преди да потърсите тяхното активно сътрудничество, подгответе нещо като информационно досие на проблема, който Ви интересува. Най-лесно би било да се обърнете към

изданията на местния печат през месеците, предхождащи началото на Вашата инициатива.

Определете честотата, с която е била коментирана интересуващата Ви тема на страниците на местния, регионалния и националния печат.

Свържете се с журналисти, които са изразили своето мнение професионално и отговорно и които са демонстрирали ангажираност към темата. Изложете проблема, който Ви интересува и аргументирайте очакванията си за необходимост от промяна в съществуващата нормативна база.

Организирайте официална среща с журналистите или пресконференция, едва след като получите първите официални становища и отговори от страна на общинските съветници, председателите на постоянни или временни комисии на общинския съвет или от самия председател на общинския съвет.

Разбиране за процес

Постигането на конкретно управленско решение в резултат на упорита и последователно проведена гражданска инициатива представлява само етап от реализирането на принципите на прозрачност и отчетност в дейността на органите на местното самоуправление.

Поддържането на обществения интерес към активно взаимодействие с местната власт често се натъква на трудности от технологично естество. Много често хората споделят, че имат желание да представят проблемите си и да участват в тяхното решаване, но не знаят как това може да стане. Положителният пример от Вашата застъпническа кампания може да им покаже ефективни пътища за справяне с проблемите, пред които са изправени.

Колкото по-добре е било подготвено и колкото по-ефективно е било реализирано едно конкретно решение, толкова по-лесно е след това процесът да бъде стартиран отново. Именно тук, при прехода от конкретна гражданска инициатива към устойчив процес на граждански диалог с представителите на местната власт, водещо значение придобива способността за разполагане на конкретния проблем в контекста на разбирането за необходимостта от споделена отговорност към реализирането на местната политика.

КОМПАС НА ТЕРМИНИТЕ

КОРУПЦИЯ	<p>Искането, предлагането, даването или приемането, пряко или косвено, на подкуп или всяка друга наследваща се облага или обещаването на такава, което засяга надлежното изпълнение на някое задължение или поведението, което се изисква от приемащия подкупа, неполагаща се облага или обещанието на такава.</p> <p>Злоупотреба с власт – икономическа, политическа, административна и съдебна, която води до лично или групово облагодетелстване за сметка на правото и законните интереси на личността, на конкретна общност или на цялото общество.</p>
ВИДОВЕ КОРУПЦИЯ: ГОЛЯМА	<p>Въвлечени висши държавни служители, политици и бизнесмени, които вземат решения за разпределение на значителни ресурси</p>
МАЛКА	<p>Осъществява се от служители с по-нисък ранг, които непосредствено контактуват с гражданите и представителите на малкия и средния бизнес. Има по-масов и всекидневен характер и е свързана с малки мащаби на плащания, подаръци и услуги.</p>

СИСТЕМНА	Съществуват бюрократични предпоставки за нейната повторяемост /липса на контрол, чиновнически монопол върху определена услуга, непрозрачност/
ПРЯКА	В резултат на подкупа непосредствено се облагодетелства съответен чиновник
КОСВЕНА	Срещу нерегламентирана услуга се получават определени предимства за близки, приятели или стратегически партньори
АКТИВНА	При обещаването, предлагането или даването, пряко или косвено, на каквато и да е наследваща се облага на длъжностно лице, за него или за някой друг, за да извърши или да не извърши действие по служба.
ПАСИВНА	При поискването или приемането на от което и да е длъжностно лице, пряко или косвено, на каквато и да е наследваща се облага за него или за някой друг, или за приемането на предложение или обещаване на такава облага, за да извърши или да не извърши действие по служба.
КОРУПЦИОНЕН АКТ	-Даване на подкуп на едно служебно лице, при което действието се извършва на "четири очи". -Даване на подкуп на няколко служебни лица, свързани професионално и/или изпълняващи съвместно определени функции. -Даване на подкуп чрез посредник.

ЗОНИ НА ПРОЯВА

При взаимодействие на публичния сектор с гражданите и частния бизнес
Например:

Възлагане на обществени поръчки

Прилагане на разрешителни и лицензионни режими

Приватизация

Събиране на данъци, мита и такси

Местна администрация

Назначаване на държавна служба

ФОРМИ НА КОРУПЦИЯ

-За осигуряване на достъп до ограничени ресурси и/или ползи (или ограничаване на разходите за тяхното получаване).

-За получаване на ползи (или намаляване на разходите), които не са ограничени, но достъпът до тях се контролира от лица, взимащи решение по лично усмотрение.

-За извършване на услуга, свързана с получаването на определена полза (или избягването на разходи), например предоставяне на вътрешна информация или ускоряване на вземането на решение.

-За предотвратяване на ползването на дадени ресурси или получаването на ползи от други заинтересовани страни (или налагането на допълнителни разходи спрямо тях).

АНТИКОРУПЦИОННА РЕСУРСНА ИНФОРМАЦИОННА ПЛАТФОРМА

[//resources.transparency-bg.org](http://resources.transparency-bg.org) – страница на Антикорупционната ресурсна информационна платформа. В нея ще намерите актуални изследвания, анализи и добри практики за превенция и противодействие на корупцията в България, страните-членки на ЕС и по света.

Антикорупционната информационната платформа е свободна и достъпна база данни. За да бъде изтеглен документ не е нужна регистрация или допълнителна оторизация.

В ляво на уеб страницата е разположено главното меню. В категория „Теми“ са подредени повече от ... текста, в 21 конкретни теми и 70 подтеми. По този начин потребителят може лесно да се ориентира в наличното съдържание на сайта.

В полето „Материали“ може да се види и изтегли пълният списък от документи. Те са подредени по азбучен ред.

За улеснение на потребителите, сайтът разполага с търсачка. Тя е разположена в ляво на екрана, под главното меню. В полето „Търсене“ може да зададете ключова дума, по определена тематика - например „конфликт на интереси“. След натискане на бутона в дясно от полето или на клавиша „Enter“ ще се появи страницата с резултатите, отговарящи на зададеното описание. За по-конкретни търсения натиснете „Разширено търсене“.

ИНФОРМАЦИОННИ ИЗТОЧНИЦИ

www.transparency.org - страница на Transparency International

www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm СИГМА - ОИСР е създадена специално да предлага добри практики на средно и източноевропейските страни, които изграждат административен капацитет за членство в ЕС. Те без съмнение дават полезни решенията на много от проблемите, които ние изпитваме. Някои от публикациите са преведени на български език. На страницата www.oecd.org/puma/focus/ може да четете он-лайн популярния бюлетин по публичен мениджмънт "Фокус"

http://www.coe.fr/corrupt - Програма против корупцията на Съвета на Европа

http://www.usoge.gov - Американски център за етика в управлението

http://www.depaul.edu/ethics - Институт за бизнес и професионална етика

http://www.ethics.ubc.ca - Център за приложна етика

http://www.nijenrode.nl/research/eibe.html - Европейски институт за бизнес етика