

**КОРУПЦИОННИ ПРАКТИКИ
В ПРОЦЕСА НА УПРАВЛЕНИЕ
НА ОБЩИНСКАТА СОБСТВЕНОСТ
ПРОЗРАЧНОСТ НА ТЪРГОВЕТЕ**

София, 2003

Центърът за икономическо развитие е български неправителствен изследователски институт в областта на икономическата политика, създаден през 1997 година. Неговата цел е да подпомага икономическото развитие на България чрез насърчаване на обществената дискусия по икономически проблеми и разработване на варианти на икономическа политика.

© Център за икономическо развитие, 2003

София 1408, ул. „Балша“ 1, бл. 9
ел. поща: ced@ced.bg
<http://www.ced.bg>

ISBN: 954-9821-28-5

Дизайн, предпечат и печат: „РАН Дизайн“, София

Изданието е осъществено със съдействието на



СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ	5
Борбата с корупцията и преодоляването на бедността	7
ПЪРВА ЧАСТ	9
Представяне на проекта, цели и дейности	9
Обобщени резултати от информационните дни и работните срещи	12
Прилагане на нормативната уредба, регулираща управлението на общинската собственост	12
Прилагане на Закона за обществените поръчки	17
Резултати от допитване	20
ВТОРА ЧАСТ	22
Анализ на резултатите от груповите дискусии	22
Виждания за същността на корупцията и причините за нея	22
Тенденции в развитието на проблема	23
Значимост на проблема за общината	24
Примерите за корупция на местно ниво	25
Корупцията и конкурсните процедури	27
Преценка за ефективността на мерките за ограничаване на корупцията и идеи по отношение на превенцията	29
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	34
ИЗТОЧНИЦИ	35

ВЪВЕДЕНИЕ

От създаването си през 1997 г. Центърът за икономическо развитие работи за насърчаване икономическото развитие на страната, ускоряване прехода към пазарна икономика и стимулиране на гражданското участие в тези процеси. Като един от учредителите и основен участник в *Коалиция 2000* Центърът насочи усилията си за ограничаване влиянието на корупцията върху икономиката на България.

За да улесни този процес, като покаже най-новите тенденции и опита на другите държави в борбата с корупцията в стопанската сфера, Центърът състави и издаде христоматията „*Икономическата цена на корупцията*“.

Последствията от корупцията за обществото и икономиката в България не се различават от познатите по цял свят. Тя нанася жестоки поражения върху морала, доколкото развива и утвърждава убеждението, че това е основният и нормалният път за постигането на цели. Пораженията върху морала на българското общество трудно може да се измерят с числа, но е безспорен техният негативен ефект особено в средносрочен и дългосрочен аспект.

Корумпираната среда е противоположна за бизнеса, защото изкривява условията на конкуренция. Редица компании, които при открита конкуренция биха спечелили държавна или общинска поръчка, както и търг или конкурс, се оказват излъгани и изхвърлени от играта. Като част от проучването на бизнес средата и негативното влияние на корупцията върху икономическия растеж експертите на Центъра за икономическо развитие участват в изработването на основните документи на *Коалиция 2000 - Плана за действие срещу корупцията и ежегодните доклади за оценката ѝ*.

Центърът за икономическо развитие е партньор на Световния икономически форум в Давос и през последните три години активно участва в изследванията за конкурентоспособността на икономиката. В това изследване са включени няколко показателя за оценка на корупцията: неплащане на данъци, разпространеност на подкупи сред висши служители, престъпност, ниска ефективност в действията на полицията, корумпираност на съдебната система, държавната и общинската администрация. По данни от последния доклад на Световния икономически форум в Давос България е в първата група на страните с по-ниско равнище на разпространение на корупцията - на 27 място от 80 държави. През 1999 г. страната ни е на 50 място от 59 държави. Наблюдава се подобрение, но това все още не се усеща от представителите на бизнеса. Приватизацията и процедурите за възлагане на обществени поръчки са областите, които пораждат най-много съмнения за корупция, нарушаване на законодателството и облагодетелстване на отделни фирми и организации.

Воден от разбирането за необходимостта от все по-активна позиция на неправителствените организации за противодействие на корупцията, Центърът за икономическо развитие разработи проект на тема: *„Корупционни практики в процеса на управление на общинската собственост. Прозрачност на търговете.“* и получи финансовата подкрепа на Фондация *„Отворено общество“* - София за осъществяването му.

Борбата с корупцията и преодоляването на бедността

Световната банка идентифицира корупцията като една от основните пречки пред икономическото и социалното развитие на държавите. Корупцията саботира всички усилия за борба с бедността, в т. ч. социалните програми и политики.

Това е и основната причина борбата на международните организации и правителствата на демократичните страни да бъде насочена към ограничаване на корупционните практики както в страните с утвърдена демокрация, така и в страните в преход.

Участието на представители от всички сектори на обществото - политически лидери, неправителствени организации, медии, частния сектор и международните организации, в дългосрочни програми за борба с корупцията изисква както постоянство, така и немалка доза кураж за отстояване на основните принципи на демократичното обществено развитие.

Вярно избраната отправна точка за борба с корупцията, подкрепена от обществото, политическите и бизнес лидерите, усилва многократно ефекта от приложените антикорупционни мерки и излъчва позитивни сигнали към цялото общество за ускоряване на икономическия растеж, укрепване на държавността, намаляване на бедността и социалните различия в него.

Множество представителни изследвания показват, че „в България формированията на гражданското общество играят решаваща роля във формулирането на антикорупционна политика и оказват натиск върху централните и местните власти да я прилагат.“

Резултатите от проучванията на *Коалиция 2000* показват, че „един от значимите проблеми е корупцията на ниво администрация на органите на местно самоуправление. Сферите, които се отчитат като особено податливи на корупция, са обществените поръчки, издаването на лицензи за икономически и търговски дейности, търгове, снабдяване на общинските обекти с топливо и консумативи.“

Ако към тези традиционни сфери на дейност в общините прибавим и тенденцията за завършване на административната реформа и делегиране на все повече правомощия, главно финансови, на местните управи, то създаването на нетърпимост към корупцията на общинско ниво се превръща в основна цел на гражданското общество.

Децентрализацията се нуждае от съпътстващи реформи, които да увеличат прозрачността и отговорностите на местното самоуправление. Участието на гражданите във властта и отговорностите на местните органи може да бъдат представени в три основни направления:

а) Организация на дейностите и общинската администрация.

На общинските власти е предоставена свободата да организират и управляват общинския сектор. Тясно задължение и отговорност са разработването и прилагането на цялостна стратегия за развитие на общината. Фискалната децентрализация ги

задължава да обвързват тези планове с наличните финансови ресурси в съответствие с наличния човешки фактор и изключително в негова полза.

б) Опазване на околната среда и създаването на благоприятни и безопасни условия на живот.

Системата за формиране на местните данъци и такси също е част от това направление.

в) Участие на гражданите във властта.

Като част от конституционните права на гражданите е и правото им да наблюдават и контролират резултатите от дейността на общинската администрация.

За по-доброто изпълнение на местните политики хората трябва да имат информация за тях. В същото време гражданите трябва да имат и канали за комуникация, които позволяват да бъде чул техният глас от органите на местната власт.

Практиката е показала, че медиите имат съществен принос в поставянето на корупцията в центъра на обществения дебат.

При разработването и прилагането на различни програми за борба с корупцията, основният въпрос пред изследователите е:

„Защо някои страни имат стабилен и добър икономически растеж?“

Емпиричният опит показва, че ключов фактор за този растеж е качеството на управлението.

Доказано е, че корупцията и управлението са тясно свързани.

В тази посока са и препоръките, които Европейският съюз отправя към страните кандидатки за членство. Въвеждането на антикорупционна политика е едно от най-важните изисквания за присъединяването ни към ЕС. Високата степен на корупция във всяка страна е пречка както за укрепването на демокрацията, така и за развитието на пазарната икономика.

Като един от важните елементи на националната борба с корупцията се предвижда по различни национални и международни програми да бъдат финансирани инициативи, увеличаващи информираността на гражданите по отношение на техните права за достъп до информация и контрол върху органите на централната и местната власт.

Крайната цел на тези програми е поощряване и развиване във времето на устойчива на корупция гражданска култура.

Безспорен резултат от последователното изпълнение на тези програми ще бъде по-доброто икономическо развитие на обществото ни и намаляването на бедността.

С настоящия проект Центърът за икономическо развитие фокусира своите усилия върху повишаването на политическата култура на гражданите и институциите на регионално ниво - основен елемент при изготвянето на антикорупционните стратегии.

ПЪРВА ЧАСТ

Представяне на проекта, цели и дейности

Цели на проекта

Основната му цел е чрез анализ на явлението „корупция“ на общинско равнище да се разкрият разпространени корупционни практики при управлението на общинската собственост, при провеждането на общински търгове и конкурсни процедури, както и да се посочат някои конкретни стъпки за минимизиране на вредните последици от това явление.

Същевременно при реализацията на проекта се цели и повишаване информираността на гражданите за техните права и отговорности според различните закони. По този начин те се стимулират да търсят повече публичност и прозрачност в действията на общинските власти.

Факт е, че голямата част от хората слабо познават или въобще не познават нормативната уредба и своите права, което ги кара често да заобикалят утвърдените законови процедури.

От друга страна, чрез реализирането на проекта екипът на Центъра за икономическо развитие инициира разговори, дискусии и формулира някои идеи за подобряване работата на общинските власти, включително за усъвършенстване на нормативните актове, които регулират тяхната дейност.

Проектът беше реализиран в общините: Пазарджик, Нова Загора, Велико Търново и Дряново в периода юли 2002 г. - февруари 2003 г.

Изборът на посочените общини не беше продиктуван от предварителни очаквания за голямо равнище на корупция в тях, а заради подкрепата и съдействието от кметовете и общинските ръководства, а в Пазарджик и от областната управа.

Партньори

Центърът за икономическо развитие осъществи основните дейности по проекта със съдействието на партньори от местния граждански сектор: Регионален фонд ИГА в Пазарджик, Бизнес център/бизнес инкубатор в Нова Загора, Център за социално предприемачество във Велико Търново и Народно читалище „Развитие“ в Дряново.

Дейности по проекта

През юли и септември 2002 г. по задание на Центъра за икономическо развитие екип на „ЕСТАТ“ - Агенция за пазарни и социални изследвания, проведе четири фокус групи/групови дискусии по темата на проекта. Анализът на социолозите е представен отделно в настоящия материал.

В периода октомври - декември 2002 г. в четирите общини бяха отворени приемни и пощенски кутии, а в Пазарджик, Велико Търново и Нова Загора бяха открити горещи телефонни линии и електронни адреси. По този начин гражданите можеха да подават сигнали за наличие на корупционни практики, за някои нередности в действията на общинската администрация, както и да получават консултации от компетентни юристи по различни въпроси, свързани с гражданските им права и отговорности.

Обобщени резултати от дейността на приемните в четирите града:

Получени са 8 сигнала, 7 жалби, повече от 30 граждани са посетили приемните, отбелязани са над 20 обаждания по телефона.

Въпросите, които гражданите са задавали, са свързани с констатирани от тях нередности:

- прекратяване от общината на договор за отдаване под наем на помещение, общинска собственост, за търговска дейност, без да е посочено основанието за прекратяването;
- проблеми при жилищно настаняване;
- голямо забавяне при издаване на разрешения за строеж от общинската администрация;
- незапълване на изкоп след строителство на газстанция;
- няколко случая на незаконно строителство - например в жилищен блок, при което е разрушена носеща стена на блока, на газстанция, различни постройки и др.;
- получен е и сигнал за нередност при процедура за възлагане на обществена поръчка за снабдяване на всички училища в общината с хранителни продукти.

На всички граждани е дадена съответна юридическа консултация, жалбите и сигналите са разгледани и проверени. По един от сигналите е получен обратен отговор и разяснение от кмета на общината.

В някои случаи гражданите, посетили приемната или в телефонно обаждане, са поставяли въпроси кой, как и с какви средства е участвал в проведените общински търгове и конкурсни процедури.

Изводите, които може да се направят от работата на приемните, са:

- Независимо от добрата разгласа в различните средства за масова информация за откриването на приемните и темата, предмет на обсъждане, активността на гражданите във всички общини е слаба.
- Някои от сигналите са анонимни, което не е добър атестат за гражданска смелост, а в някои случаи поражда съмнения за користни подбуди.
- Не е установен категоричен случай на корупция при управление на общинска собственост.

- Изнасянето на проблема в публичното пространство несъмнено е допълнителен стимул за противодействие срещу неправомерно поведение от страна на общинската администрация при предоставяне на различни услуги на граждани.
- Широко оповестеното наличие на приемна с подобни функции е силна превантивна мярка.
- Гражданите получиха възможност да се срещнат, събеседват и получат компетентни юридически консултации. Приемните допринесоха за повишаването на правната им култура, което ще има и последващ превантивен ефект.

Други дейности по проекта

През ноември и декември 2002 г. в Пазарджик, Велико Търново и Нова Загора, бяха организирани информационни дни с дискусии на тема „Гражданското общество срещу корупцията“. Участници бяха представители на общински и областни ръководства, съд, прокуратура, финансово-контролни органи, бизнесмени, неправителствени организации и медии.

Целта на тези срещи бе да се представят дейностите по проекта и резултатите от тях: да се инициира гражданска активност и нетърпимост по отношение на корупционните практики в управлението на общинската собственост.

През януари и началото на февруари 2003 г. в отделните общини бяха организирани работни срещи на тема „Проблеми при управлението на общинската собственост.“ В тях участваха кметове, заместник - кметове, шефове на дирекции в общините, общински съветници, ръководители от областната администрация, бизнесмени, представители на неправителствени организации.

Целта беше представителите на властите и бизнесмените да посочат в открит диалог някои от проблемите при управлението на общинската собственост и да се потърсят механизми за противодействие на корупционните практики.

Експерти на Центъра проведеха и допитване по темата с участниците в срещите.

Обобщените резултати от информационните дни и работните срещи са представени в следващите страници.

Към дейностите и резултатите от изпълнението на проекта беше проявен силен медиен интерес. Информационните дни, работните срещи и работата на приемните бяха широко оповестени и отразени в местните средства за масова информация: вестници, кабелни телевизии, радиостанции. Бяха излъчени и публикувани интервюта с експерти на Центъра, представители на общинската и областната власт и представители на местните партньори по проекта. Информация за провеждането на информационните дни и работните срещи беше публикувана и в икономическия портал на България **www.econ.bg**

Обобщени резултати от информационните дни и работните срещи

Прилагане на нормативната уредба, регулираща управлението на общинската собственост

Управлението на общинската собственост е сложен процес, който намира своята регламентация в редица нормативни документи:

- Закон за общинската собственост (ЗОС) и Правилник за неговото прилагане;
- Закон за местното самоуправление и местната администрация;
- Наредби за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество, приети от общинските съвети.

ЗОС определя два вида общинска собственост: публична и частна. Процедурите, по които се извършва управлението на двата вида собственост съществено се различават.

Приемането на общинските наредби на основание чл. 8, ал.2 на ЗОС „представлява една от най-съществените прояви на принципа на местното самоуправление“.¹

Наредбите, приети от общинските съвети в общините Велико Търново, Пазарджик, Дряново и Нова Загора, са добре структурирани и регламентират подробно различните аспекти от управлението и разпореждането с общинско имущество. По наше мнение, най-подробна и добре разработена е Наредбата на община Велико Търново. Същевременно в отделните наредби се срещат и разпоредби, които може да се тълкуват нееднозначно или не са достатъчно прецизни.

а) публична общинска собственост

По време на работните срещи общински служители и бизнесмени посочиха, че е необходимо да се увеличи нормативно определеният срок от 3 години за отдаване под наем на имоти, публична общинска собственост. (чл. 12., ал. 4 от ЗОС).

Мотивите им са, че направените от наемодателите инвестиции не са защитени при следващи търгове за отдаване под наем. Това обстоятелство е предпоставка за развитие в определени случаи на корупционен натиск.

За защита на интересите на наемодателите общинските съветници във **Велико Търново** са решили този проблем по спорен от юридическа гледна точка начин.

В чл. 11, ал.9 на общинската наредба, след като се посочва, че срокът не може да бъде по-дълъг от три години, се казва: „При спазване на всички договорени условия от наемателя, след изтичане на срока, може да се сключи нов договор, също до три години. Процедурата може да се повтаря многократно“.

¹ Наредби на общинските съвети - добри практики, Национално сдружение на общините в Република България, Национална асоциация „Правна инициатива за местно самоуправление“, с. 78, С. май, 2001

В случая не е достатъчно ясно кой трябва да прецени дали да бъде сключен нов договор и дали отново ще бъде спазена ал. 8 на чл. 11 от същата наредба, която изисква подобни общински имоти да се отдават под наем след провеждане на търг или конкурс. Може ли да се приеме, че това е начин за заобикаляне на законовото ограничение от три години?²

В Наредбата за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество на **община Дряново** в чл.11, ал.6 се посочва, че този срок от три години с решение на Общинския съвет може да бъде продължен без търг или конкурс. В чл. 13. се предвижда обекти, публична собственост - тротоари, улици, площади, паркинги, да се отдават под наем за продажба на вестници, книги, фризери за сладолед, базари, циркове и други за период до една година със заповед на кмета, т.е. отново не се изисква конкурсна процедура.

А в чл.11, ал. 2 се допуска възможността когато имоти, публична общинска собственост, служат за задоволяване на важни хуманитарни дейности, да бъдат отдавани под наем без търг или конкурс с решение на Общинския съвет.

По своеобразен начин в Наредбата за управлението и разпореждането с общинско имущество в **община Пазарджик** се третира въпросът за отдаване под наем на имоти, публична общинска собственост, или части от тях.

В чл. 7 на този документ е доразвита законовата процедура, като е въведено изискването за оповестяване на свободните имоти, които подлежат на отдаване под наем, най-малко в две местни медии, оповестяване на срок за набиране на оферти, назначаване на комисия от Кмета на общината за излъчване на кандидат за наемател и изготвяне на предложение пред Общинския съвет. Посочената процедура до известна степен прилича на конкурс и във всички случаи е по-добре да бъде предпочетена пред директното отдаване под наем без търг или конкурс, защото се ограничават възможностите за корупционен натиск.

б) частна общинска собственост

Въпроси възникват и при прегледа на разделите от общинските наредби, които регламентират управлението или разпореждането на имоти, частна общинска собственост, които също биха могли да се тълкуват противоречиво и в единодействие с други обстоятелства да създадат корупционна среда.

Така например в член 20, ал.2 от Наредбата на **община Велико Търново** се посочва: „С наемател“ на нежилищен недвижим имот - частна общинска собственост, „изпълнявал през целия договорен срок стриктно условията на договора, Кметът на Общината може да сключи нов договор за срок до 5 години. Процедурата може да се повтаря многократно.“ Отново, както и при чл.11, ал.9 на същата наредба, не става ясно дали ще бъде спазена предвидената конкурсна процедура.

² Тук и по-нататък коментарът на някои аспекти на Наредбата на община Велико Търново се базира на доклада на Пламен Иринчев, представен на работна среща за обсъждане проблемите на управлението на общинската собственост, проведена на 13.02.2003 г. във Велико Търново

Съгласно чл.13, ал.1 тези имоти може да се отдават под наем чрез

- „1. Търг или конкурс;
2. С решение на Общинския съвет, без търг или конкурс;
3. Със заповед на Кмета на Общината“.

От гледна точка на експедитивността и по-добрата организация, вероятно е оправдано отдаването под наем да става само със заповед на кмета, но за целта са необходими по-точни и ясни критерии.

Според експерти неясни са и други части от общинските наредби.

В чл. 16, ал.1 от Наредбата на **община Велико Търново** се казва: „Имоти, частна общинска собственост, намиращи се в кметствата на общината, могат да се отдават под наем и без търг или конкурс. Отдаването се извършва със заповед на кмета на общината, след писмено предложение от кмета или кметския заместник на населеното място. Наемната цена не може да бъде по-ниска от началната тръжна цена на отдадени под наем по общия ред имоти в същото населено място“.

В случая не е прецизирано какво е правното основание и какви са съображенията, които налагат изключването на тези имоти от търг или конкурс.

Очевидно е, че в този случай не става въпрос за трудноотдаваеми имоти по смисъла на Наредбата, за каквито говори следващата алинея на чл. 16: „Трудноотдаваеми обекти, се отдават под наем без търг със заповед на кмета на общината. Наемната цена не може да бъде по-ниска от началната тръжна цена на последния непроведен търг за съответния обект“.

Още повече, че ЗОС в чл.14, ал.2 регламентира компетентния орган и изброява случаите, в които недвижими имоти или части от тях- частна общинска собственост, може да се отдават под наем без търг или конкурс: „за здравни, образователни и други хуманитарни дейности за социално задоволяване на съответните нужди на населението, както и на сдружения за напояване с решение на общинския съвет“.

В чл. 23, ал.1 от Наредбата на **община Пазарджик** се посочва, че един от начините за продажба на недвижим имот, частна общинска собственост, е:

„С решение на общинския съвет, без провеждане на търг или конкурс в случаите, когато се задоволяват важни общински нужди от социален, здравен, образователен, културен и благоустройствен характер, както и при необходимост да бъдат привлечени значими инвеститори в Община Пазарджик“.

Според участниците в срещите, посочените дотук неясноти в общинските наредби не са се превърнали в траен проблем и не са генерирали публично известни факти за корупция.

Съществуват и механизми за противодействие в случаите на нарушения, свързани с неспазване на процедурите за отдаването под наем или продажба на общински имоти.

Пример: Областният управител, използвайки правомощията си по Закона за администрацията (чл.31 ал.1), спира и отнася пред Окръжен съд незаконосъобразни

решения на Общинските съвети в случаите, когато даден общински имот се отдава под наем или се продава, без да е проведен търг или конкурс.

В други случаи, когато отдаването под наем на различни имоти става само със заповед на Кмета на общината, без въпросът да е разглеждан на сесия на Общинския съвет, Областният управител отменя въпросната заповед.³

По наше мнение е необходимо по-нататъшно прецизиране на нормативната уредба с цел недопускане на възможности за корупционни практики.

Би било удачно, въпреки че ЗОС не изисква изрично провеждане на търг или конкурс при управление на публична общинска собственост, такива имоти да се отдават под наем само след търг или конкурс.

в) общински тръжни и конкурсни процедури

Участниците в дискусиите и работните срещи споделиха, че при общинските търгове и конкурси вероятността за корупция е по-малка. Разделите в наредбите на общините, които третират реда за организирането на търговете и конкурсите, са детайлно разработени. В зависимост от спецификата на общината са включени различни условия и изисквания към кандидатите.

Стремежът на общинските власти трябва да бъде създаването на максимална публичност и прозрачност при тръжните и конкурсните процедури, предварително уточняване на ясни критерии, по които ще бъде направен изборът.

За съжаление и при тези процедури възникват проблеми, които ако не се решават последователно, ще създадат условия за възникване на корупционна среда.

Липсата на достатъчно средства пречат общините да публикуват обявите си в тиражните печатни медии. По тази причина се предпочитат предимно местните издания или централни вестници с по-ниски тиражи. Това води до намалена публичност и влошава качеството и броя на кандидатите, особено за по-атрактивните обекти.

Във всички общини се наблюдава присъствието на голям брой паразитни фирми, участващи с корупционна цел в конкурсните и тръжните процедури.

Фирми от цялата страна участват в процедурите с цел да отстранят местните участници, принуждавайки ги да им заплащат определени суми срещу преотстъпено право на класиране.

По думите на местен бизнесмен: „Например в **Нова Загора** за участие в търг за отстъпено право на строеж върху даден парцел идват кандидати от Кюстендил, Дупница. Наддават, наддават и след като станат първи, се отказват, въпреки че губят депозита.“

Според представители на общинските администрации: „Налице е един интересен феномен, който може да се характеризира като усвояване на нова професия „участник

³ Доклад на Иван Аврамов, зам.-Областен управител, изнесен по време на работна среща: „Проблеми на управлението на общинската собственост“, състояла се в Пазарджик на 30.01.2003 г.

в търг“. Едни и същи фирми участват редовно във всички търгове или конкурси. Очевидно става въпрос за нездрав интерес.“

Системно местните фирми, участващи в търговете, са изнудвани от такива лица с „професия - участник в търг“, които едва срещу заплащане се отказват от участие в даден търг.“

Подобен случай има и в **Пазарджик** отпреди една година. Налага се намесата на полицията, която отстранила представителите на фирма изнудвач. Същата фирма след няколко месеца отново се опитва да участва в тръжна процедура, но след като нейният представител е разпознат, се отказва от участие.

И в други общини се наблюдават същите проблеми при тръжни процедури. Преобладават случаите, когато дадена фирма плаща определена сума на останалите кандидати, за да спечели търга още на първа стъпка.

С други думи, опорочава се самата идея за провеждането на явен търг - при честна и открита конкуренция да се постигне най-добра цена.

Бизнесмени, участници в тръжни процедури, са на мнение, че при реален интерес от страна на кандидатите и при явно наддаване се постига по-добър приход за общината. При търговете с тайно наддаване обикновено цената, която се постига, е много близка до обявената начална тръжна цена.

г) Някои добри практики за ефективни мерки срещу недобросъвестни участници в търгове:

- Въвеждане на по-голям депозит за участие.

Този депозит по Наредбата за реда за придобиване, стопанисване, управление и разпореждане с общинско имущество в **община Нова Загора** не може да бъде по-малък от 10 % върху началната цена. В някои случаи за определени обекти той стига до 30 %.

За сравнение в разгледаните други подобни наредби този депозит е определен между 1 % и 10 % или точно 10 %. Смисълът на по-големия депозит е - когато участникът, спечелил търга, се откаже от сделката, губи и депозита.

- Определяне на по-малки стъпки за наддаване.

Тези стъпки, както е посочено във всички наредби, не може да бъдат по-малки от 1 % и по-големи от 10 % от началната тръжна цена.

Практиката в община Нова Загора показва, че чрез по-големия депозит и по-малките стъпки на наддаване още на етапа на обявяване на условията за даден търг или конкурс се препятства участието на недобросъвестни или случайни кандидати.

- Задължително проучване на фирмите, кандидати за участие в конкурсните процедури, по предмет на дейност.

Това е начин за недопускане още на етапа на подаване на документи на недобросъвестни или случайни кандидати.

- Възможно е в конкурсните условия да се посочи, че фирми, които са печелили даден търг и след това са се отказвали и не са сключвали договор, да не бъдат допускани до участие в подобни процедури.
- Добра практика с антикорупционен характер, възприета в **Община Дряново**, е често да се сменя съставът на комисиите, които организират търговете и конкурсите, да се използва ротационен принцип, както и да се привличат експерти от други населени места.

Прилагане на Закона за обществените поръчки

Провеждането на процедурите за обществени поръчки се регламентира от Закона за обществени поръчки, който претърпя важни промени през април 2002 г. Голяма част от направените изменения целят подобряване прозрачността и контрола върху провеждането на процедурите, стимулиране на конкуренцията и оптимизиране на някои срокове. Въпреки тези изменения прилагането на закона продължава да поражда доста критики по отношение на излишната усложненост на процедурите и недостатъчната прозрачност.

Според анкетни проучвания сред представители на българския бизнес през 2002 г. процедурите за получаване на обществени поръчки са причина за наличие на системни корупционни практики, като нерегламентираните действия се изразяват не само в плащания към държавната или общинската администрация.

Съществуват и други „форми на благодарност“, както сполучливо се изразиха участници в дискусиите. Например: общински чиновник обещава да съдейства за вземане на обществена поръчка, но поставя условие негов човек да бъде уреден на работа, т.е. „услуга за услуга“ и др.

Тези въпроси стоят с особена острота пред по-малките общини, където проблемът придобива нови измерения поради недостатъчния административен капацитет и занижения контрол - както предварителен, така и последващ, при отделните процедури.

В „Доклада за оценка на корупцията 2002“ на Коалиция 2000 се казва: „Особено сериозен е проблемът с нерегламентирано възлагане на обществени поръчки в българските общини“.

Предстоящото разширяване на фискалната децентрализация в страната ще засили правомощията на местната власт и ще увеличи възможностите за поява на корупционен натиск.

Проблеми при прилагането на Закона за обществените поръчки:

а) жалби и срокове

И в четирите общини, в които се реализира проектът, беше констатирано, че един от основните проблеми при прилагането на ЗОП е въпросът с жалбите, след подаването на които и до произнасянето на съответния компетентен съд се спира

склучването на договор с кандидат, класиран на първо място за изпълнител.

Това води, от една страна, до сериозно забавяне на цялата процедура, а от друга - е сериозна предпоставка за корупционни действия, когато жалбата се прави от недобросъвестни бизнесмени.

Срещат се случаи, когато фирми изнудват спечелилия кандидат със заплахата, че ще подадат жалба, ако не им плати съответна сума.

Както подчертаха всички участници, дългите срокове по отделните законови процедури водят понякога и до сериозни социални проблеми. Като пример бяха посочени процедурите за зареждане на училищата с гориво и училищния транспорт.

б) сложност на законовите процедури

По време на дискусиите нееднократно представителите на бизнеса се оплакват от сложността на закона, необходимостта от съобразяване с редица други нормативни актове и изискването за представяне на многобройни документи. „Това отнема и много време, и нерви, а и всеки си чака комисиона“, както се изрази един от бизнесмените.

в) кандидати за изпълнители

За по-малките общини понякога възниква проблем с намирането на кандидати за изпълнители на обществени поръчки. В някои от конкурсите редовно участват по две, максимум три фирми. Това много забавя спазването на законната процедура за наличие на поне трима кандидати за изпълнители при първоначално открита процедура. Често води и до нерегламентирани уговорки между възложители и кандидат - изпълнители, между членове на комисии и кандидат - изпълнители.

г) финансови проблеми

Поради недостига на бюджетни средства общините често са принудени да забавят изплащането на дължимите суми на възложителите. Това води до отдръпване на някои сериозни фирми от тези процедури и силно затруднява дейността на останалите. Според представителите на общинската администрация разходите за организиране на цялата процедура сами по себе си ги затрудняват.

Друг финансов проблем е забавянето на субсидиите. Тъй като не се знае предварително какъв тип ще е субсидията и какъв ще е нейния размер, не могат да се подготвят предварително процедурите и да се съкратят сроковете за тях.

Изводи и препоръки при прилагането на Закона за обществените поръчки в общините:

- Общият извод е необходимостта от ускоряване и облекчаване на процедурите по Закона за обществени поръчки.
- Не винаги е целесъобразно критерият „най-ниска предложена цена“ да носи най-голяма тежест при избор на победител в процедурите.

Много често това води до некачествено изпълнение или доставки. За съжаление общинските власти го използват сравнително често при организирането на търгове

поради недостиг на средства.

Беше даден пример с конкурсна процедура за доставка на столове за няколко училища в общината, като е приложен този критерий. Евтините столове, които са доставени от фирмата, спечелила конкурса, скоро започват да се чупят.

- Необходимо е възложителите да прецизират конкурсната документация при определянето на изискванията за оценка на предложенията.

Много често кандидатите дават нереалистични обещания при изисквания с по-голяма тежест. Беше даден пример с общинска поръчка, в която класираният на първо място от комисията кандидат е посочил гаранционен срок за качество - 50 години. В случая тази гаранция е била с голяма тежест при оценяването на предложенията. Процедурата била спряна от кмета на общината.

- Включването в комисиите на външни експерти и ротационният принцип на образуването им дават гаранции за намаляване на корупционния натиск върху представителите на общинската администрация.
- Трябва да се прилагат пълноценно възможностите, които дава ЗОП, за използването на стоковите борси и тържищата при обществени поръчки за доставка на стоки.

Сделките, които преминават през борсите, гарантират постигането на добра цена и отсъствието на жалби. Процедурата е достатъчно открита и практиката досега показва, че няма случаи на оспорване на сделките от неуспели купувачи. Съществува и борсов арбитраж, който би могъл да решава тези казуси в рамките само на няколко дни. Този вид сделки правят невъзможни и всякакви нерегламентирани уговорки, т. е. ограничават напълно възможността за корупция.

Предложения за промени в Закона за обществените поръчки:

- При обжалване на избора на изпълнител на обществена поръчка да не се спира сключването на договор с победителя в конкурса.
- Да се ускори съдебната процедура по разглеждане на жалбите.
- Да се въведат високи такси за подаване на жалбите, които ще бъдат бариера срещу недобросъвестните жалбоподатели. При отхвърлена жалба гаранцията за участие да не се възстановява.
- Да се въведе институция - посредник между страните, която да решава споровете между тях в досъдебна фаза.
- При некачествено изпълнение на договор за обществена поръчка изпълнителят да носи строга отговорност. Имат се предвид социалният характер на повечето обществени поръчки в общините и ограниченият им финансов ресурс.

Резултати от допитване

Експерти от Центъра за икономическо развитие проведеха анонимно допитване с участниците в работните срещи. Между тях бяха кметове, зам. - кметове, началници на дирекции в общинската администрация, общински съветници, служители на областната администрация, представители на бизнеса и неправителствени организации.

Анкетната карта съдържаше седем въпроса, като само един от тях беше открит.

Интервюиращите търсеха мнение по няколко основни въпроса, свързани с темата на проекта:

- значимост на дискутираната проблематика;
- познания на участниците по проблемите на местното самоуправление;
- оценка на ролята на неправителствените организации;
- предложения за подобряване информираността на гражданите за дейностите на местните власти.

Напълно според очакванията ни почти всички участници (96 %) потвърдиха своя интерес към темата за корупцията при управлението на общинската собственост. Преобладаващата част от тях (88 %) изразиха желание за постоянен диалог в обществото с цел да се инициира гражданска активност и нетърпимост към корупционните практики в общините.

Тези отговори и проявеният от участниците в информационните дни и работните срещи интерес към резултатите от проекта подсказват за желанието на всички заинтересовани страни: местна власт, граждани и медии, към създаване и поддържане на обществена среда, която да бъде постоянен коректив на общинската власт.

Отговорите на анкетираните на въпроси, свързани с финансовите правомощия на местната власт, показаха, че над половината от участниците в допитването нямат информация за проблемите на фискалната децентрализация и нейното отражение върху корупционната среда в общините.

Очевидна е необходимостта от разяснителна работа за новите отговорности и правомощия на местната власт. В по-голямата си част те пряко рефлектират върху правата на гражданите.

Демократичните промени в България направиха възможни създаването и утвърждаването на неправителствените организации. Радващо е, че мнозинството (92%) от запитаните оценяват като положителна ролята на гражданския сектор в създаването на обществена нетърпимост към корупцията.

За радост на екипа от Центъра за икономическо развитие над половината участници в срещите са запознати с неговата дейност.

На открития въпрос: предложения за подобряване информираността на гражданите за всички дейности на местната власт се получи доста сходни отговори. Основната част от тях гравитираха около по-пълноценното използване на местните

медии за оповестяване резултатите от работата на общинските власти, както и предварителна информация за намеренията на различните общински комисии.

Изключително интересно ни се струва едно от предложенията. До този момент в различните общини органите на държавната и местната власт не винаги са работили заедно, а разединените им усилия не допринасят за решаването на проблемите с корупцията. Предложението, което получихме беше за съвместна дейност на всички органи: съд, прокуратура, МВР и общинските власти. Намираме го и за лесно приложимо.

ВТОРА ЧАСТ

Анализ на резултатите от груповите дискусии

Велико Търново, Дряново, Нова Загора, Пазарджик юли - септември 2002

Настоящият анализ се базира на четири фокус-групи, проведени в периода юли-септември от експерти на „ЕСТАТ“ - Агенция за пазарни и социални изследвания, по задание на Центъра за икономическо развитие. В дискусиите взеха участие представители на местната власт и на бизнеса, журналисти, лидери на неправителствени организации, юристи, местни политици.

Изследването имаше за цел да установи важността на проблема на местно равнище, типичните корупционни практики, свързани с конкурсните процедури, да открие идеите и възможностите за ограничаване на тяхното разпространение, да очертае потенциала на „общинския консенсус“ за противодействие на злоупотребите.

Виждания за същността на корупцията и причините за нея

Самата тема на дискусиите се посреща със скептицизъм, често иронично. Интересът е умерен, някои от участниците са направо апатични. Обсъжданите въпроси ги изкушават да политиканстват, да говорят за злосторничеството, да разнищват скандалите на деня. По правило обаче информацията за тях е от медиите. Особен интерес представлява темата за приватизацията на „Булгартабак“. Тя се превръща в събитие, което контекстуално съпътства дискусиите. В същото време тази тема присъства и като оправдание за безсилието на „малките“ хора в малкия град.

Във всички групи са включени водещи местни фигури и задължително присъстват представители на местната администрация.

Всички групи стигат до извода, че корупцията най-общо е облагодетелстване на длъжностно лице за извършването на нещо, което влиза в кръга на неговите служебни задължения. Тук започват различията в интерпретирането на понятието. За едни е важно да има плащане, за други корумпираният трябва да бъде държавен служител или да заема изборна длъжност. Някои от участниците са склонни да оневиняват лицето, от което се иска подкуп.

Резултатите показват, че на корупцията се гледа като на абстрактно понятие. Това, че тя се доказва, трудно, означава, че трудно се материализира. Колкото рационално, толкова и интуитивно участниците дефинират различни проблеми, свързани с корупцията:

- Морални и етически
- Проблеми на управлението
- Политически

- Правни и свързани със сигурността

Във всички групи се стига до извода, че корупция е имало, има и ще има, че тя е заложена в човешката природа. Повечето участници обаче са на мнение, че България е страна с широко разпространение на корупцията. Основните причини за това са националният характер (балканските нрави), политическите интереси и партизанщината, ниските доходи на населението, голямата бюрокрация на управлението.

Участниците се солидаризират в преценката, че задължително условие за разрастването на корупцията е засилената държавна намеса в икономиката. Те са на мнение, че корупцията е невъзможна в частния сектор, защото там съществуват ефективни механизми за санкциониране на всяка нелоялност спрямо интересите на фирмите.

„Може да се обобща, че корупцията е преди всичко даване на подкуп на длъжностно лице.“

„Корупцията е начин чрез парични или други нечисти средства да натрупаш предимства пред останалата част от обществото и да решиш личен проблем.“ „Задължително е обаче да си длъжностно лице, защото ако не си, никой няма да дойде при теб да те подкупва.“

„Заемайки тази длъжност, той започва да притиска хората и да си търси нерегламентирано възнаграждение.“

„Да плащаш на някого да се свърши работата, за която получава заплата.“

„Можем да обособим и политическа корупция - идва една политическа сила на власт, тя си има своите фирми - фаворити за общинските дейности“.

„Управляващите сами провокират корупцията - в началото са морални, после задръжките им падат, защото всеки го прави (голяма атака отгоре към местно ниво)“.

„Корупция има по цял свят, проблемът е в манталитета на политическата класа, която винаги дърпа конците. Подсъзнателните мотиви за включване в политиката и в обществената дейност са свързани с пари и обикновено всички публични хора страдат от симптомите на подобна болест.“

„Корупцията е като пушенето - знаем колко е вредно и всички пушим.“

„Високата безработица и ниските доходи водят до корупция. Трябват високи доходи, за да няма корупция. Ниските доходи са може би най-важната предпоставка за корупция.“

Тенденции в развитието на проблема

Участниците се затрудняват да прогнозират развитието на корупцията. Успоредно се лансират две тези. Едната гласи, че при перспективата все някога България да стане член на Европейския съюз равнището на корупцията ще бъде снижено, че у нас ще стане като в „нормалните“ държави. Другата теза е манталитетно обоснована и се свежда до твърдението, че присъщият на българина ламтеж за пари и облаги обуславя задълбочаването на проблемите с корупцията. Тук политическата класа се схваща като катализатор на корупционните отношения. Дефинира се „политическа корупция“, която е особено голяма заплаха заради стремежа към облагодетелстване в рамките на един, често пъти непълен политически мандат.

На местно равнище управлението на предишното правителство става нарицателно за корупция. От годините на управлението на ОДС датират и почти всички конкретни

примери, които участниците дават. В същото време не се налага мнението, че през първата година от управлението на НДСВ равнището на корупцията се е понижило.

Лансира се тезата, че през последните години корупцията е слязла съвсем ниско - на равнището на всекидневните отношения. Дори отпускането на социална помощ изисква плащане на съответния чиновник.

„Тя тенденцията е една - нагоре. Но при Костов корупцията имаше връх.“

„Една възрастна жена трябваше да отдели 20 лева от пенсията си, да ги даде през двама души на трети, за да получи 36 лева социална помощ, която по закон ѝ се полага.“

Значимост на проблема за общината

В нито една от общините участниците не поставят корупцията сред първо-степенните местни проблеми. Изтъкват се безработицата, бедността и състоянието на инфраструктурата. За корупцията се мисли като за пряко свързана с ниския жизнен стандарт. Изглежда донякъде парадоксално, но в страната като цяло се мисли, че е голяма, а всяка от общините, в които се провежда изследването, е „изключение“: „при нас няма големи корупционни афери“. „Корупцията не е тук, не е при нас...“ До голяма степен това е и начинът участниците да избягат от конкретиката на местните примери.

В подкрепа на тезата си, че равнището на корупцията в техните общини е ниско, изследваните лица изтъкват следните аргументи:

- При нас бизнесът не е добре развит; има дефицит на финансови ресурси.
- Тук хората са много бедни... Парите за корумпиране първо трябва да бъдат „заработени“.
- В малкия град хората се познават; анонимността е средата за развитие на корупцията.
- Бюрокрацията не е толкова страшна (особено в градовете, които не са областни центрове).

В крайна сметка като средище на корупцията се посочва София - антипод на по-малките градове, а и защото в столицата пребивават сочените като виновник за проблема политици.

Аналогията със състоянието на корупцията в Нигерия (че в сравнение с Нигерия нещата в България са „невинни“) по същество е равносилно на тезата, че равнището у нас е пренебрежимо ниско.

Участниците се затрудняват да оценят вредата от корупцията - симптоматично е мнението на един от участниците в дискусиата, според когото въпреки, че са налице на всички нива в администрацията, злоупотребите „не променят икономическия статус на населението“. Това означава едно - невъзможност корупцията да бъде остойностена. В повечето случаи, говорейки за корупцията общо, извън и без това рядко привежданите конкретни примери, участниците не гледат на нея като на пряка икономическа щета. За тях тя е главно подмяна на „правилата на играта“. Но доколкото

бизнес традициите и конкуренцията в България, а и в конкретните общини са слаби, на корупцията не се гледа като на драстично от гледна точка на личността посегателство.

„Но ние нямаме такива големи фирми, които пряко да са зависими от живота в общината или пък да извършват дейност в огромни размери, да въртят външнотърговски сделки и т.н.“

„Корупция на всички нива в общината има, но тя не променя икономическия статус на населението.“

„Безработицата и бедността са далеч преди корупцията.“

„На фона на картината в Нигерия за ситуацията в България само си губим времето да говорим.“

„Чуха се тук мнения, че корупцията не била чак такъв фактор, но за мен за огромната неразбория в обществото ни е виновна и корупцията. Това е липса на демокрация, липса на законност, неспазване на правилата.“

Във фокуса на вниманието на участниците като „зона на корупция“ попадат преди всичко процедурите по продажбата и отдаването под наем на общинска собственост. Ето как двама, при това от различни общини, отговарят на въпроса „В коя сфера на общинско равнище корупцията е най-голяма?“ Прави впечатление лаконичният и изчистен характер на двата отговора.

„Общинските търгове за имоти, идейни проекти, търгове за имоти и имущество под наем.“

„Всичко, свързано с недвижима собственост.“

Донякъде картината се допълва и от едно изказаното мнение, че на местно равнище най-силният натиск е върху главните архитекти в общините.

Примерите за корупция на местно ниво

Въпреки стремежа в дискусиите да бъдат включени личностите с активна обществена позиция, които са местни авторитети в градовете, в които живеят, примерите за корупция са сравнително малко и са откъслечни. Те не се поднасят като подредени истории в своето развитие и детайли, а са фрагменти, често пъти недоизказани. Споменаването им е преди всичко аргумент за потвърждаване на гледната точка на някой от участниците.

Въздържането от конкретност има следните причини:

- Страх от неприятности, усложнения, отмъщение от страна на засегнатите лица.
- Фактът, че в крупните корупционни скандали са замесени най-влиятелните хора и фирми на местно ниво.
- Страхът от „човека от София“ в лицето на модератора.
- Аудиозаписът на дискусиите.
- Присъствието на останалите участници.
- Подсъзнателното усещане, че споделянето на негативни примери руши местните хоризонтални мрежи, от които хората в по-малките градове са крайно зависими.

Участниците обясняват нежеланието да се дават примери със следните аргументи:

- Нищо от нещата, които се говорят, не може да се докаже.
- Опасението да не се набеждат невинни.
- Негативния опит на хората, които са се опитали да противодействат.
- Разпалването на местни вражди.
- Липсата на обществена нагласа за противодействие на корупцията.

Единственият конкретен персонаж (различен от абстрактното „полицайте“, „общинските чиновници“) са кметовете, конкретно споменати в два от градовете.

„Дори чистачката в езиковата гимназия може да участва в корупционно отношение. Аз зная, че чистачката, която има контакт с проверяващите работите на кандидатите уговаря каква условна дума трябва да се напише в някой от пасажите, за да се наруши анонимността и оценяващият преподавател да постави по-висока оценка.“

„Като ви спре първият полицай, ще разберете има или няма корупция.“

„За да получите един СЕНТ или цент, както му викат, за да избършвате международен транспорт, нашите фирми се редят пред Министерството на транспорта, висят като прани гачи и на първия чиновник, който намерят и им каже: „Абе ще стане работата, ама е малко трудно“, бутат три хиляди лева и сентът е готов, и човекът мълчи, защото ще изкара пари с този документ.“

„Искам да ви кажа как мен като данькоплатец ме касае корупцията около възлагането на почистването на града. Имаше фирма частна, приватизирана, която беше спечелила търга, но нямаше подписан договор - по една или друга причина не желаеха да ѝ поверят дейността. И впоследствие възложиха работата на други фирми. Естествено потърпевшата фирма води дела и почти сигурно ще ги спечели. Тогава общината ще трябва да плаща обезщетения и аз не виждам с какви пари, освен с пари от общинския бюджет.“

„Една възрастна жена трябваше да отдели 20 лева от пенсията си, за да ги даде през двама души на трети, за да получи 36 лева социална помощ, която по закон ѝ се полага.“

„Прави се мостът на „Атлантик“. Явява се една местна фирма и две други - с дейност на национално равнище, за които се знае, че са най-добрите. И какво става - печели нашата, местната фирма. И софийските веднага правят възражение.“

„Аз ще ви дам пример - стар пример от времето на Костов. Шефове на болници - медицински управители, си заминаха, бяха уволнени от министъра на здравеопазването, защото дадена фирма не спечели конкурс за доставка на медикаменти. Докато в по-големия град никои не посяга да се противопостави и всички конкурси се печелеха от една и съща фирма, в три от градовете в областта управителите бяха уволнени, защото не желаеха да манипулират конкурсите за лекарствоснабдяване. Това е корупция на Н-та степен. И после ще правят ли конкурси? Ще правят, ама това конкурси ли са? Послушковците в комисиите само ще гласуват, защото и без да им се казва знаят, кой трябва да е победител.“

„Само има съмнения. Става дума за разиграната в последните няколко месеца драма около Вик И когато аз навлязох в известна степен - не в дълбочина на проблема, станах пишман. И това идва да покаже ще има нещо гнило. Мажоритарен дял има държавата, като някакво участие имат най-вече три общини. И разиграха етюди около смяната на настоящия директор. Запознах се с одитния доклад и прозрях много неща. Не искам да ги коментирам, защото компетенциите са на съответните органи - съд, прокуратура, икономическа полиция. Е, става дума за хубави

суми. И като сложим това, което е извън разговора, че ... а има едни участия на трета страна преди години получените заеми, така нареченият „Воден заем“ от Световната банка... Кои са, как са, що са... аз не мога да говоря с цифри... Например миналата седмица темата беше продължена в „168 часа“, после във в. „Труд“. Ставаше дума за хубави суми от порядъка на 100 хил до 15 хил. \$. Но нека тези, които са предлагали или получили тези суми, или са отказали, те да говорят. На мен никой не ми е предлагал“.

„Аз съм четвърта година вече тук. Човек на бизнеса съм - фабриката ми е тук. Аз лично в този град само от един човек съм усетила. Имала съм контакти с много хора, на много нива, свързани с обществена дейност. Поне при мен като човек на бизнеса така е било - само един човек и това е кметът. Няма какво да се заблуждаваме, единственият човек, който е свързан с тези неща, е кметът на този град. И една групичка, която го поддържа - един театър, който движи нещата в града. Иначе на други нива въобще не съм усетила такова нещо. Нито някой ми е искал. Аз съм вече четвърта година. Било свързано с полиция или с пожарна, който и да е. В града, където имам складова база, също не съм я усетила корупцията. Е, може да има, но просто не на такова ниво. И мога да ви разкажа случая с кмета“.

„Аз имам малко по-различно мнение. Смятам, че има място за такава приемна. Последните десет дни съм свидетел на нещо, което датира от една година тук. Това е неелоялната конкуренция при хлебопроизводителите, която ескалира вчера окончателно в града. Но всички абсолютно се правят, че не разбират за какво става дума. След погадени сигнали в полицията един човек - чужденец - е принуден два пъти да си отиде. След това е подал сигнал, че върху него е упражнен и физически натиск. Няколко часа, след като е подал сигналите, той е принуден да се върне и да си изтегли документите. Някой му се обажда от полицията и той се връща и кротко си изтегля жалбата. При което той казва „Аз искам да говоря пред вашата камера и не се притеснявам“, но аз не мога да го пусна, защото повече никога няма да имам право да предавам“.

„Наскоро загубих един конкурс за изграждане на банка. Фирмата, която спечели, беше дала оферта, да кажем 18, естествено по-ниска от моята, накрая, като теглихме чертата, се оказа, че е свършила работата за 25. Какво пречи комисията да си свърши работата както трябва? Не че няма свестни хора в тези комисии и сега. Въпросът е останалите да работят като тях и какво би ги накарало.“

„Може ли общински съветник на 86 години за влиза в борд на директорите? И то не в един, а в три!“

„А може ли човек на 22 години, на когото му остават 3 семестъра, докато завърши право - шеф на борда на директорите на предприятие, което произвежда столове. Правото и столовете са много свързани.“

„За това и аз говоря - преди корупцията все пак се задържаше по високите етажи, а сега слезе долу.“

„Аз участвах в един конкурс за превоз на ученици. Тогава се оказа, че съм дал най-добрата оферта, но беше предпочетена конкурентна. Нищо, че беше по-лоша от моята. Директорката на училището така реши. Тогава се жалвах, препращаха ме къде ли не, но нищо не се промени. Писах и до общинската комисия за образование и пак нищо“.

Корупцията и конкурсните процедури

На конкурсните процедури се гледа като на запазена територия на корупцията. Участниците са на мнение, че почти няма обществена поръчка, чиято перфектност да не поражда съмнения. Налага се съмнението, че както ЗОП е писан от заинтересовани от оставянето на „вратички“ лица, така и отделните конкурси се

администрират користо. Според изследваните лица процедурите са най-уязвими в следните пунктове:

- Неедновременно отваряне на офертите.
- Възможност за промяна на договорните условия чрез анекси.
- Неуреждане на отношенията между местните (от общината) и външните фирми - конкуренти.
- Промяна на условията в последния момент с цел улесняване на някого от участниците.
- Оценка на офертите от некомпетентни и/или заинтересовани лица в комисиите.
- Липса на прозрачност на всички етапи.

„В повечето случаи печелят местни фирми. Ние в тези случаи имаме повече подозрения, не когато поръчките вземат големи софийски или пловдивски, да кажем, фирми.“

„Аз ще ви дам пример - стар пример от времето на Костов. Шефове на болници - медицински управители, си заминаха, бяха уволнени от министъра на здравеопазването, защото дадена фирма не спечели конкурс за доставка на медикаменти. Докато в по-големия град никои не посяга да се противопостави и всички конкурси се печелеха от една и съща фирма, в три по-малки общини управителите бяха уволнени, защото не желяха да манипулират конкурсите за лекарствоснабдяване. Това е корупция на Н-та степен. И после ще правят ли конкурси? Ще правят, ама това конкурси ли са? Послушковците в комисиите само ще гласуват, защото и без да им се казва знаят кой трябва да е победител.“

„Що за понятие е това „неприсъствен търг“? Има го, обявен е от общината. Никои не вижда кой какво предлага и кой как е спечелил. Е, накрая дава някакви резултати, но не е това начинът.“

„Ето например ние тук сме някаква комисија и сме получили пет оферти. Днес идва една - отваряме я, утре идва друга и нея отваряме. По едно време ли са отворени, по друго ли - никои не знае и никои не казва. А е задължително офертите да се отварят пред самите кандидати, а най-добре да ги носят на момента. В определения час отварят на първия и всички гледат. После на следващия и пак всички гледат и т.н.“

„Наскоро загубих един конкурс за изграждане на банка. Фирмата, която спечели беше дала оферта, да кажем, 18, естествено по-ниска от моята, накрая като теглихме чертата се оказа, че е свършила работата за 25. Какво пречи комисията да си свърши работата както трябва? Не че няма свестни хора в тези комисији и сега. Въпросът е останалите да работят като тях и какво би ги накарало.“

„Знаете ли предварително какво ще се случи?“

„90 на сто“.

„Най-лошата корупция, е когато трябва да платиш на някого да наруши закона, примерно играя на търг и плащам, за да разбере другите каква цена са дали, за да спечеля търга“

„Обществените поръчки са по три оферти, ако две са равни и се избере едната без обективни критерии, това е корупция.“

„Отвсякъде тайните търгове са най-опорочени - изтичане на данни, информация за цени.“

„При тайните търгове шаването е най-възможно.“

„Повечето печеля конкурси“.

„ Стана 10 години все печелиш - явно знаеш как.“

„Много се гразня, като печелят външни фирми. Може и да имат право, но идва някой отвън или голяма фирма, която ни взема хляба - съвсем естествено е да има негативна реакция.“

„ ... Трябва да ти кажа, че дори да отидеш в една Германия, първо се дава приоритет на собствените фирми. Аз съм била в парламента, и в Дрезден и в... Това е неписан закон. Местната община, но това е общинска работа, дава приоритет на собствените фирми на тая територия. Значи, фирми от областния град тук събират боклук. Първата работа е да се видят нашите фирми, да се накарат да работят и да обслужват града. Ако те не работят качествено и не са коректни, тогава да се видят други фирми...“

„Не може да се съпротивяваме на външен човек, който предлага нещо качествено, според всички изисквания - напълно лоялна конкуренция.“

„Дразни ни, че външните фирми внасят продукти, които не отговарят на елементарни изисквания - това е нелоялна конкуренция.“

„Винаги си мислим за най-лошото, за нечестна игра, когато някой външен спечели търг. Ако нещата са „на кантар“, е нормално кметът да предпочете местна фирма, да се толерират фирмите от нашия град.“

„Прякото договаряне е класическа измишльотина да се приберат нещата от наши хора, това е същността на прехода. Не виждам по-показателен пример за това, какво представлява България в тези 12 години.“

„Понякога е изгодно да се раздробява (поръчката), понякога - не. Не съм против всеки да яде от баницата“.

„Има поръчки, които не се раздробяват и се дават на определени хора за определено нещо, пък те могат да ги раздробят и дадат на различни подизпълнители, което е некоректно.“

„Законът се промени. Имаше някои положителни неща от предишното правителство. Сега хептен ... С промяната на този закон ние искаме да се даде преференция на българските фирми, когато участват в обществените поръчки. Кое не стана. Даже още повече окастриха закона. Никакъв контрол. И досега не можеш да контролираш тези обществени поръчки. Стана съвсем скрита процедурата по тези обществени поръчки. Преди имаше повече прозрачност, макар че можеше пак да става корупция. Аз съм производител и не мога да спечеля. Производител съм на инструменти и не мога да спечеля. Все други печелят, които нито работят качествено. Стари наличности пробутват. Никой не гледа качество. Съвсем стана затворена работата по обществените поръчки.“

Преценка за ефективността на мерките за ограничаване на корупцията и идеи по отношение на превенцията

Изследването регистрира голям обществен скептицизъм относно ефективността на мерките за ограничаване на корупцията. Негативните тези имат изразен превес над позитивните.

Негативни тези:

- За корупция само се говори, борбата с нея се е превърнала в лозунг, лишен от съдържание.
- Медиите преекспонират темата и насаждат безразличие.
- Хората се страхуват да подават сигнали, а всеки, който го е направил, има

сериозни основания да съжалява.

- Няма гражданско общество, което да възпитава непримиримост, а неправителствените организации са крайно неефективни.
- Органите на сигурността и съдебната система, които основно трябва да противодействат, са част от системата на корупционните отношения.
- Ловят се само „дребните риби“, а по върховете се чувстват безнаказани.
- Самата политическата система поражда и възпроизвежда корупция.

Позитивни тези и препоръки:

- Органите никога не са преставали да работят по направлението „корупция“, но ниската ефективност се дължи на трудното събиране на доказателствения материал.
- Започват да се появяват хора, които не само дават сигнали, но и застават с името си зад тях.
- Пренаписване на законодателството с цел ограничаването на „вратичките“ в него.
- Промяна на статуса на държавния служител, в това число и повишаване на заплащането му.
- Въвеждане на строги до жестокост закони.
- Преминаване към публични явни търгове като основна и дори единствена система за възлагане на обществени поръчки.
- Възпитателни и информационно - разяснителни мерки.

„Примери има, но никой не смее да ги назове.“

„Ние си имаме едни традиции - да стоим, да си обсъждаме и да чакаме някой друг да ни свърши работата. Трябва да се излъчат хора, институции и лидери, които да одобряват тази посока.“

„Афишира се борба с корупцията, но на практика няма борба. Може би да се търсят начини за промяна на менталитета, но не отгоре, а отдолу...“

„...един от начините за спирането на причините за корупция е създаването на информационни центрове и работата на едно гише - едно страна за спестяване времето на гражданите и от друга страна за прекъсване на прекия достъп, очи в очи със служител, който би се поддал на корупция.“

„Никой не се бори. Всеки коментира.“

„Само Каубоя с високия рейтинг...“

„Пишем за уволнени и разследвани за корупция 131 сержанти и офицери в полицията. Оня ден на един колега му отрязаха главата за 150 лева - направил една операция на жлъчка. Знаете ли каква страшна корупция е това - 150 лева... А в същото време куфарчетата хвърчат назад и напред.“

„Ние тук говорим, че в обществото има някаква търпимост към корупцията. Но дори и да се докаже, че някой е корумпиран, няма нито един наказан.“

„Корупцията много трудно се доказва. Може да се каже, че някой случай е доказан, когато съдът издаде ефективна присъда, не оправдателна.“

„Службите никога не са преставали да работят по корупцията. Но тази работа изисква много време и има много трудности по събирането на доказателствения материал.“

Смятам, че бизнесът е последната част на обществото, която ще тръгне да се бори с корупцията. Бизнесът е движение на капитали, а капиталите се движат по линията на най-малкото съпротивление. Докато бизнесът е зависим от политиката, корупцията е един от начините да се движи бизнесът.“

„Ако реши, бизнесът може да съсипе корумпиран чиновник, би могъл, но частният бизнес съчетава до степен на поносимост своите интереси с интересите на чиновника.“

„Първата работа, за да няма корупция, е да мине приватизацията. Дотогава така ще бъде. Второто основно нещо - трябва да има производство, да се плаща на хората. За всичко това да има данъци, които да отиват в бюджета и служителите да получават добри заплати. Не може тоя със 150 или 200 лв. заплата да види, че някой има повече и да сега. В цял свят хората са направили схема на заплащане - един служител, един полицай или един кмет, да кажем, в Италия взима 3500 евро на такава длъжност. Дайте той да взима една трета част. Оттам идва цялата работа. В парите. Е, той може да не взима толкова пари. Ще минат много години докато това стане. Но нека да се помисли - корупция има там, но тя е в горните слоеве, а не долу в ниското. Докато при нас е обратната работа.“

„И накрая, - за гражданското общество. Не че не е узряло, нямаме го. И всичките тия структури - неформални организации, Ен Джи О - та ...“

„Да се превърна в доносител, давайки сигнали, за да се размърдат службите, при положение, че това им е работата, но никой не си мърда пръста.“

„Глупости! Всички са партийно пристрастни и оцветени.“ (в отговор на въпроса ефективни ли са НПО)

„Знаете ли какво е наказанието на един данъчен служител във Франция, който се опитва да прикрие нарушение? Какво? 90 % конфискация на имуществото, в това число и на семейството му. Ето това трябва - един такъв закон, да има политическа воля да се приеме. И тогава ще можем да кажем, че се борим с корупцията.“

„Имало е такива сигнали, които засягат главно решения на кмета или проблеми, по които предстои да се произнесе Общинският съвет. И ще дам един пример. Има една фирма, която се занимава с пръскането на градините против кърлежи. Пусна се конкурс за тази дейност. Така се случи, че документацията на едната фирма изчезна. Остана само на другата. Променят се условията на конкурса и така се прави процедурата, че да спечели точно тази фирма. Това също става по времето на Костов и тази фирма, която трябва да спечели, е от техните. И като се тръгне да се оправят нещата, се стига до задънена улица.“

„Удряме на камък в законността - в определянето на точката, в която е нарушен законът. Оказва се, че конкурсът е проведен, процедурата е спазена, няма нарушение на закона. Офертите изведнъж се появяват - ясни са критериите, по които е направен избор. Следствието връща жалбата и това е... След като съдебната власт постановява едно такова решение, аз, който съм убеден в обратното, какво мога да направя?“

„Ще има хора, които ще дават някакви сведения. Но как да го научим тоя човек, като и той се страхува. Да кажем, аз съм председател на Общинския съвет и хората разбират, защото живеем в един малък град, какво се случва с мен, с хората край мен. Ами един обикновен човек как ще се пречупи и ще отиде там и ще заяви, като няма гаранция, че това което каже, няма да изтече като информация и може да има за него санкции в най-различни посоки.“

„Трябва всичко да се прави с търгове, в зала пред очите на всички - пита се кой е готов да обезпаразитява на тази цена - един път, два пъти, трети път и това е. И никакви анекси. На колкото е ударило чукуето, на толкова ще работиш.“

„Трябва да се отмени Законът за обществените поръчки - само публичен търг, това е решението.“

„Да се правят явни търгове - да няма тайни, които опорочават.“

„А общината е най-добре с явни търгове.“

„Тук въпросът е, има ли борба. Гражданите не се борят. Бизнесът има интерес от ограничаването. Но като едно дело се влечи 5 или 10 години, кой ще ходи на съдебни заседания да свидетелства толкова дълго време?“

„Преди две години един високопоставен чиновник ме изнудваше, а доколкото разбрах, беше успял да създаде проблеми на много други хора и реших да се свържа с полицията. Те ми казаха да приготвя пет хиляди долара, колкото той искаше, да ги бележим и да му ги дадем. И ми обясниха, че ако стане нещо с парите, те не носят отговорност, а също, че ще трябва да задържат банкнотите до края на следствието. Разбира се, че се отказах. Вие представяте ли си какво е това? Аз едвам съм събрал сили да се занимавам с това, ще ме мъкнат по съдилищата, ще изпишат тонове показания и като капак - ще ми задържат петте хиляди долара пет - шест години.“

„Вариантът е не човек, а омбудсман - неформални обществени организации за борба с корупцията.“

Съществува едно натрупване на недоволство, което може да създаде среда на нетърпимост и реални действия.“

„Ако има организация, която защитава правата на отделните хора и която може да прецени компетентно проблемите, ще е добре, защото винаги може да има преувеличаване или изкривяване на даден случай. За да няма корупция, трябва да има страх от наказание - и съдебно, и публично наказание.“

„Ето има хора, които започнаха да се оплакват. Аз не съм ходила на новия ресторант..., не знам какво е качеството, но се оплакват, че той им подбива цените, защото е производител. След като нещо е по-евтино, може и с 5 ст., хората ще вървят там. Те са едни и същи клиентите. Това е законът за лоялната конкуренция. Когато аз познавам бизнесмените, ще ги познавам и тях. Четвърта година няма кой да ни обедини, защото няма обединителната личност.“

„Съгласен съм, имам усещане в каква посока се работи - за създаване на гражданско общество, да се погледне по нов начин на процесите, които се развиват в държавата. Но пак стигаме до... липсата на ценностна система. Ще ви дам един пример. За катаджиите. Преди около един месец имах разговор с шефа на офиса за Югоизточна Европа на Фондация „Конрад Аденауер“. И той ме пита: „Добре, вие какво направихте, за да решите този проблем?“ Разговарял съм с кмета, разговарял съм с шефа на митниците, на РДВР и никакъв ефект. Това продължава. Грешен ви е подходът, казва той.- Ще организирате демонстрация, ще запретете движението. Докато не се изчисти този проблем.“ Но той разсъждава като германец. „Е, лошото е - казва - че на този който го организира, може и да му се случи нещо, но никакъв друг начин няма.“ И хубаво - ще се открие приемна. Какво ще ми помогне тази приемна. Колко хора са влезли вътре и колко души са осъдени за корупция. Какви доказателства е нужно да представиш вътре, за да можеш да осъдиш това лице. Хайде някоя дребна риба, дето е взела 100 или 1000 лв. Ама тия големите... Кой обикновен човек ще тръгне да търси хората от София, пък и те, като се ангажират...“

„Това, което за мен е изненада, че при нас се обаждат хора, които се представят, не са анонимни. Но много малко са хората, които могат да заемат позиция. Заемането на позиция в обществото днес означава да си готов да платиш определена цена. Например и за бизнесмена,

който се спомена, аз съм в час за него. Първо има устни предупреждения, после се стига до по-брутални действия. Включително и етюда, който се е разиграл, мога да определя като намеса за разпределение на пазара с участие на администрацията. Лошото, че този конфликт е от повече години. Защото преди него се бяха появявали други. Имаше продукти, които предлагаха по-високо качество. За съжаление местните производители не подобриха качеството. Това е същественият проблем. За съжаление в моята длъжностна характеристика пише, че се занимавам със сигнали, жалби, молби, предложения, но аз не получавам цялата информация какво върви през общинска администрация.“

Използваният качествен метод допълва информацията, набирана чрез т.нар. корупционни индекси, защото изследва мотивацията, определяща един или друг тип поведение спрямо корупцията. Резултатите дават основание да се смята, че преките въпроси от рода на: „Искали ли сте подкуп?“ и „Давали ли сте подкуп?“ често са неефективни, защото „капсулират“ респондентите. Ясно се вижда, че дори сравнително свободният разговор в рамките на дискусиите често пъти не е в състояние да стимулира участниците да бъдат по-конкретни и да илюстрират тезите си с примери.

В същото време по-ефективни изглеждат косвените индикатори, използвани чрез формулиране на по-абстрактни от гледна точка на изследваните лица твърдения. Един от примерите в тази посока е крайно niskият дял бизнесмени, съгласни с твърдението, че конкурсите за обществени поръчки у нас са прозрачни и честни. Едва 8,6 % от анкетираните 400 предприемачи в „ЕСТАТ“ са удовлетворени от коректността на процедурите, като това е най-niskият дял от четири поредни изследвания в рамките на 12 месеца. Прагматизмът на представителите на бизнеса ги прави по-склонни към конкретност, но тя се постига трудно в открит диалог в малкия град.

Изследователският опит показва, че като комплексен феномен корупцията и отношенията, които тя поражда, са крайно труден за изучаване предмет. Той също трябва да бъде изучаван комплексно - с интердисциплинарни методи и чрез комбинация от качествени и количествени изследователски техники.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Няма държава по света, която окончателно да е спечелила борбата с корупцията.

Безспорно е, че ограничаването и минимизирането на това явление влияе положително върху икономическото развитие на всяка страна.

По данни на международните организации, които изследват корупцията, България е със средно ниво на корупция, близо до това на европейските държави.

По наша преценка механизмите, които биха могли да се приложат към българските правни и административни норми при управление на общинската собственост и конкурсните процедури с цел да противодействат на корупционните практики, са следните посоки:

- усъвършенстване на действащата нормативна база;
- повишаване на квалификацията на общинските служители;
- подобряване на правната култура на гражданите.

Най-новите данни на корупционните индекси на *Коалиция 2000* показват, че според българските граждани корупцията е най-слабо разпространена като правило сред представителите на неправителствените организации, журналистите и учителите. Това потвърждава доверието в гражданското общество и ролята му за изграждането на прозрачни механизми за контрол и ограничаване на корупционните практики.

Остава да се намерят механизмите за обединяване на усилията и стимулиране участието на гражданите, неправителствените организации, бизнеса, държавната и общинската администрация в борбата срещу корупцията.

ИЗТОЧНИЦИ

Закон за администрацията, обн., ДВ, бр.130, 05.11.1998, ..., попр., бр. 101, 23.11.2001

Закон за обществените поръчки, обн., ДВ, бр.56, 26.06.1999, ...изм. бр. 45, 30.04.2002

Закон за общинската собственост, обн., ДВ, бр. 44, 21.05.1996,...изм. бр. 120, 29.12.2002

Правилник за прилагане на Закона за общинската собственост, обн., ДВ, бр. 82, 29.09.1996 ... изм. и доп., бр. 70, 25.08.2000

Общински съвет - Велико Търново, Наредба за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество, юли 2000

Общински съвет - Дряново, Наредба за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество, декември 2000

Наредба за реда за придобиване, стопанисване, управление и разпореждане с общинско имущество в Община Нова Загора, май 2002

Наредба за управлението и разпореждането с общинско имущество в Община Пазарджик, ноември 2001

Наредби на общинските съвети - добри практики, Национално сдружение на общините в Република България, Национална асоциация „Правна инициатива за местно самоуправление“, С. май, 2001

Доклад за оценка на корупцията 2002, Коалиция 2000, С., 2003

Мониторинг на процеса на присъединяване към Европейския съюз: Корупция и антикорупционна политика. Обобщен доклад за страните кандидатки. Доклад за България, Институт „Отворено общество“, Будапеща, 2002

Доклад на Иван Аврамов, зам.- Областен управител, представен на работна среща: „Проблеми на управлението на общинската собственост“, проведена на 30.01.2003 в Пазарджик

Доклад на Пламен Иринчев, юрист, представен на работна среща за обсъждане проблемите на управлението на общинската собственост, проведена на 13.02.2003 във Велико Търново.

Изказване на Николай Василев, началник отдел „Управление на собствеността“, Община Пазарджик, представено на работна среща: „Проблеми на управлението на общинската собственост“, проведена на 30.01.2003 в Пазарджик

В. „Капитал“, бр. 12, 23-29.03.2002

Global Competitiveness Report 2002 - 2003, World Economic Forum, November 2002

Transparency International Corruption Perceptions Index 2002, <http://www.transperancy.org>

<http://www.worldbank.org>

КОРУПЦИОННИ ПРАКТИКИ В ПРОЦЕСА НА УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩИНСКАТА СОБСТВЕНОСТ ПРОЗРАЧНОСТ НА ТЪРГОВЕТЕ

София, 2003

