



ВЪЗСТАНОВЕТЕ ЗДРАВЕТО НА ВАШАТА ОРГАНИЗАЦИЯ



FPDL

Member of
Partners for
Democratic
Change



LGI

OSI



ПРАКТИЧЕСКО РЪКОВОДСТВО
ЗА ЛЕЧЕНИЕ И ПРЕВЕНЦИЯ НА КОРУПЦИЯТА
В ОРГАНИТЕ НА МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ
И В ОБЩНОСТИТЕ



ЧАСТ 1 КОНЦЕПЦИИ И СТРАТЕГИИ

Фрег Фишър

ВЪЗСТАНОВЕТЕ ЗДРАВЕТО НА ВАШАТА ОРГАНИЗАЦИЯ

**ПРАКТИЧЕСКО РЪКОВОДСТВО
ЗА ЛЕЧЕНИЕ И ПРЕВЕНЦИЯ НА КОРУПЦИЯТА
В ОРГАНИТЕ НА МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ
И В ОБЩНОСТИТЕ**

**ЧАСТ I
КОНЦЕПЦИИ И СТРАТЕГИИ**

Фрег Фишър

© Програма на Обединените нации за човешките селища, 2006 и Фондация “Партньори за местно развитие”, 2006.

Програма на Обединените нации за човешките селища (UN-HABITAT)

ПК 30030, Найроби 00100, Кения

тел.: +254 20 7621 234

факс: +254 20 7624 266/7

е-поща: tcbb@unhabitat.org

е-поща: infohabitat@unhabitat.org

уеб-страница: www.unhabitat.org

Фондация “Партньори за местно развитие”, ФПМР

Букурещ, Румъния

ул. Пиата Амзей № 7-9, ск D, ет 6, ап 34, Сектор 1,

тел./факс: +40 21 313 56 64, +40 21 313 56 68 или +40 21 314 19 66

е-поща: fpdl@fpdl.ro

уеб-страница: www.fpd.ro

Това издание не е формално одобрявано от ООН.

Заглавието и представянето на материала в този наръчник не обвързва Секретариата на ООН по отношение правния статут на която и да е страна, територия, град или област, или техните власти, или по отношение определянето на техните граници, или по отношение на икономическата система или степен на развитие. Анализът, изводите и препоръките в този наръчник не е задължително да отразяват мнението на Програмата на Обединените нации за човешките селища (UN-HABITAT) или нейното управляващо тяло.

UN-HABITAT: HS AND ISBN NUMBERS

HS/863/06 VOLUME ONE (CONCEPTS AND STRATEGIES)

ISBN 92-1-131407-0 (SERIES)

ISBN 92-1-131851-3 (VOLUME ISBN NUMBER)

HS/864/06 VOLUME TWO (PROCESS FACILITATION TOOLS)

ISBN 92-1-131407-0 (SERIES)

ISBN 92-1-131852-1 (VOLUME ISBN NUMBER)

FPDL: ISBN NUMBERS

ISBN GENERAL FOR BOTH VOLUMES: 973-7750-22-5

ISBN VOL. 1: 973-7750-23-3 (CONCEPTS AND STRATEGIES BY FRED FISHER)

ISBN VOL. 2: 973.7750-24-1 (PROCESS FACILITATION TOOLS BY ANA VASILACHE AND NICOLE RATA)

Възстановете здравето на вашата организация

Практическо ръководство за лечение и превенция на местната власт и общност

ЧАСТ 1 – КОНЦЕПЦИИ И СТРАТЕГИИ

Фред Фишър

Художествено оформление: ФПМР, Букурещ, Румъния

Корица: Йона Рата

Превод: Диана Бебенова

Издава ФРМС, 2007

www.flgr.bg

ISBN 978-954-755-026-1

Този наръчник е преведен и издаден от Фондацията за реформа в местното самоуправление в рамките на регионалната програма “Да работим заедно”, Компонент “Малки грантове”, менажирана от Фондация “Партньори за местно развитие” (FPDL) и финансирана от Инициатива местно самоуправление на Институт Отворено общество (LGI/OSI).

ПРЕДГОВОР ОТ UN-HABITAT

Корупцията има дълбоко корозионен ефект върху местните управи и качеството на живот в градовете. Когато се взимат решения, които обслужват по-скоро частни, отколкото обществени интереси, те подкопават способността на местната власт да спомага за социалното и икономическото развитие и да защитава околната среда. В резултат жителите на общината от различни социални групи, но най-вече нуждаещите се, страдат от последици, каквито са влошеното качество на живот и намалената способност за реализация.

UN-HABITAT като централна агенция за работа с местните власти в системата на ООН поощрява добрия управленски подход за справяне с корупцията. Доброто управление на градовете е основано на ефективното участие на общността в него. То трябва да е прозрачно и отговорно и да откликва на нуждите и приоритетите на мнозинството в общността. Липсата на гражданско участие означава, че нуждаещите се нямат глас при определяне на своите приоритети на развитие. Сложните и непозволяващи добра отчетност общински административни практики водят до увеличаване на апатията в общността, което пък, от своя страна, намалява приходите, а от там и разходите за социални програми и основни публични услуги. Безотговорното разпределение на ресурсите може да доведе до диспропорции в разходването за приоритети на по-задоволените, отколкото на нуждаещите се. Непрозрачните практики, свързани с разпореждане със земя общинска собственост, изтласкват бедните към перифериите на градовете и към рискови райони, лишавайки ги от безопасен достъп до основни публични блага.

Днес загрижеността за подобряване на стандартите на управление, прозрачност и отчетност става всеобща. В много държави на местно ниво граждански групи призовават местните управи към повече отчетност. Но промяната може да бъде иницирирана от самата организация. Като използва метафора от областта на медицината, настоящото “Практическо ръководство за лечение и превенция на корупцията в органите на местно самоуправление и в общностите” предлага ценни съвети как да стартираме подобен процес. То представя практически подход за повишаване капацитета на местните управи за възстановяване на здравето, за повишаване на местните приходи и подобряване качеството на предоставяне на публичните услуги, намаляване на бедността и социалното изключване и поддържане на високи етични стандарти и практики.

Наръчникът е резултат от усилията на Фондация “Партньори за местно развитие”, подкрепена от Програма Инициатива Местно самоуправление (ИМС) на Отворено общество и UN-HABITAT. Книгата е разработена след публикуването на “Инструменти за насърчаване на прозрачността в местното самоуправление” – съвместна разработка на UN-HABITAT и Прозрачност без граници, под егидата на Световната кампания за градско управление. Новият наръчник допълва поредицата от семинарни материали, разработени от нашия филиал за обучение и повишаване на капацитета.

Надявам се, че книгата ще допринесе за насърчаване на доброто местно управление и за реализирането на Целите на развитие на новото хилядолетие. С удоволствие очакваме вашите мнения как да подобрим Наръчника, включващ практически уроци и казуси.

Ана К. Тибайжука

Помощник-главен секретар и

Изпълнителен директор

Програма на Обединените нации

за човешките селища (UN-HABITAT)

ПРЕДГОВОР ОТ FPDЛ

Не се съмнявайте, че малка група от мислещи, отговорни граждани могат да променят света. Всъщност, това е единственият начин промяната да се случи.

Маргарет Мийд, американски антрополог

Вдъхновените думи на Маргарет Мийд символизируют нашата надежда, че можем да променим света към по-добро, с нашата работа на румънска неправителствена организация, заедно с нашите съмишленици от LGI/OSI, UN-HABITAT и нашата мрежа от обучаващи организации и обучители от Централна и Източна Европа.

Как да реализираме промяната? Отговорът на FPDЛ, LGI/OSI и UN-HABITAT е регионалната програма “Да работим заедно”, международна инициатива, чрез която ние идентифицираме хората, които ще работят за промяната, обучителите и обучаващите организации и надграждаме капацитета им да могат да подкрепят доброто управление и демократичните ръководители в техните държави. Дейностите за подобряване на капацитета включват: Обучение на обучители, Ръководства за обучители и разпространение на методики, работа в мрежа, обмяна на опит и подкрепа за разработване на национални програми.

Наръчникът “Практическо ръководство за лечение и превенция на корупцията в органите на местно самоуправление и в общностите” продължава плодотворното сътрудничество между организациите LGI/OSI и UN-HABITAT за разработване и разпространение на нови учебни материали. А книгата “Корумпирани градове – практически наръчник за лечение и превенция на корупцията” от Робърт Клитгард, Роналд Маклийн-Абароа и Х. Линдзи Парис е вдъхновителят на настоящия материал.

Защо се фокусираме върху местните власти? От една страна, децентрализацията и възприемането на демократични процеси на самоуправление на местно ниво донесоха обещанието за по-добро управление. От друга страна, те умножиха възможностите за децентрализирана корупция. Когато местните управи пренебрегват необходимостта от прозрачност и отчетност, те предоставят нови изкушения за злоупотреба с публични услуги в името на лична изгода. В периода на преход към демокрация прилагането на нови политики чрез “болни” организации и нерешителното прилагане на законите повишава нивото на корумпираност. Съществува остра необходимост от настройка на системата, която подхранва корупционните схеми на местно ниво. От лидерите в местните управи се очаква да поемат инициативата да възстановят здравето на организациите.

Дали подобни очаквания са реалистични? Да! И все пак знаем, че няма да е лесно. Ясно е, че корупцията винаги е съществувала, може би още от самото начало на съществуване на човечеството и човешките организации. Също така сме наясно, че тя съществува във всички страни, но все пак тенденцията е корупцията да нанася по-голяма вреда в бедните страни, като с това носи допълнително предизвикателство за местните управи в тези страни. Корупцията подкопава действието на институциите, пречка е за върховенството на закона, възпира инвеститорите и води до несправедливо разпределение на богатството и властта. Знаем, че много антикорупционни кампании по света са се провалили или защото са имали изключително легалистки подход, основан главно на призови към морала, или са били провеждани без нужната отдаденост, или самите те са се корумпирали, като са се фокусирали върху арести сред политическата опозиция.

Нашата инициатива обаче е основана на голяма доза оптимизъм, защото знаем, че има и успешни кампании на ниво организации, градове, проекти, министерства или дори цели държави, от които можем да се учим. Ако Ла Пас, Ню Йорк, Хонг Конг или Стейт Колидж са успели да трансформират трудните корупционни положения в катализатори за административни реформи, защо и други градове или публични институции да не успеят?

Ние също така вярваме, че има местни лидери и мениджъри, които имат куража да нарекат с истинското име болестта на организацията си, да разпознаят симптомите, да ги диагностицират и да

направят необходимите промени, за да я лекуват. Наръчникът “Възстановете здравето на вашата организация” беше разработен точно за тези смели управници, за да им служи като източник на вдъхновение и практически съвети.

Този практически наръчник описва стратегическия подход към лечение и превенция на корупция и предоставя набор инструменти, които местните лидери могат да ползват при планиране и прилагане на своя план за действие.

Най-сетне освен, своята отдаденост и кураж да възстановят здравето на организациите си, те ще знаят как:

- Да идентифицират и лекуват приоритетно най-опасните и разрушаващите форми на корупция;
- Да изработят кратко-, средно- и дългосрочни цели на своята антикорупционна стратегия;
- Да променят системите, които водят до корупция, не само да уволняват корумпираните служители;
- Да работят съвместно със служителите и с останалите членове на общността за събиране и анализ на данни за корупционни практики и да предприемат действия за лечение;
- Да работят с външни консултанти или фасилитатори, които да им помагат в провеждане на антикорупционни интервенции.

Надяваме се, че тези, които имат властта да направят необходимите промени, за да възстановят здравето на организацията си, ще използват Практическият наръчник. Последният е резултат от много и усърдна работа и себеотдаване от страна на малка група мислещи отговорни граждани, имената на които бих искала да упомена и да им благодаря:

- Роналд Маклийн-Абароа, един от авторите на книгата “Корумпирани градове”, бивш кмет на Ла Пас, Боливия, основател на “Прозрачност без граници” и неин първи президент за Латинска Америка, за подкрепата му за нашата работа;
- Фред Фишър, нашият уважаван ментор и основен автор на този и много други ръководства, за неговия професионализъм, интересен и уникален стил и, не на последно място – за търпението му при работата с нас;
- Никол Рата, заместник директор на FPDF за сътрудничеството му при написване на частта “Инструменти” от този наръчник;
- На участниците в срещата на експертите за професионална редакция на първия вариант:
 - (1). Рафаел Тутс, ръководител на филиала за Обучение и изграждане на капацитет;
 - (2). Томас Судра, Каталин Палай, членове на Управителния съвет на ИМС;
 - (3). Адриан Йонеску, изпълнителен директор на ИМС;
 - (4). Виола Зентай и Ирина Файон, програмни управители на ИМС;
 - (5). Лиза Хамонд, ИРЕКС Молдова, ръководител на Програмата за гражданско участие;
 - (6). Виктор Джиосан, държавен секретар в Генералния секретариат на Правителството на Румъния;
 - (7). Арташес и Джургита Газариян, Училище за демокрация и администрация, Литва;
 - (8). Джули Хохкса, директор “Партньори” – Албания;
 - (9). Никол Рузвел, “Партньори за демократични промени”
 - (10). Гудрун Халгрумсдотир, Академия Рейкявик, за нейната подкрепа в организирането на срещата на експертите в Исландия, най-малко корумпираната държава в света;
 - (11). И не на последно място, Управителния съвет на LGI и UN-HABITAT за подкрепата им при написването и отпечатването на този наръчник.

Ана Василаче,

Изпълнителен директор, Фондация “Партньори за местно развитие” (FPDL), www.fpd.ro

СЪДЪРЖАНИЕ НА ЧАСТ I

ПРЕДГОВОР ОТ UN-НАВИТАТ	5
ПРЕДГОВОР ОТ FPDL	7
IQ ТЕСТ ЗА ОЦЕНКА НАГЛАСАТА КЪМ КОРУПЦИЯ	11
ПЪРВА ЧАСТ – ПРИТЧА ЗА РУШВЕТГРАД, Да започнем диалог относно корупцията	13
Да имаш кураж	15
Събуждане в Рушветград	16
Изграждане на коалиции	18
Дефиниране на проблема, планиране на действия и мобилизиране на ресурсите	20
От планиране към действие	21
Участие в кампания за следващ мандат с резултатите от доброто управление	22
Последни бележки относно процеса	22
ВТОРА ЧАСТ – ДА НАУЧИМ ОСНОВНОТО	25
Избрани дефиниции	26
Резюме	27
Някои основни допускания	27
Фокусът на настоящия наръчник	29
Целева аудитория	29
Медицински сравнения	29
Възможност за привличане на външен фасилитатор	29
Колко е важно да се мисли и действа стратегически	30
Какво има и какво няма в ръководството	30
Лечение и превенция на корупцията	33
Възприемане на по-широк поглед върху корупцията: Разглеждане на казус	33
Дефиниране на корупцията чрез оперативни термини	34
Определения от “улицата”	35
Корупцията и метафората от медицината	37
Да погледнем на местните управи като на уникален фактор за промяна	39
Корупция и местни власти: предизвикателства и възможности	39
Няколко аналитични концепции и концепции за вземане на решение	42
“За всеки случай”	40
Осъзнаване или визия? Често използвани начални точки за промяна в организацията	44
Да напуснеш, да огласиш или и двете? Концептуална рамка на Хиршман – и въпрос за изследване	44
Лечението и превенцията като планиран процес на промяна	46
Обобщение	47

ТРЕТА ЧАСТ – ПРИЛАГАНЕ НА НАУЧЕНОТО, ПОДХОД ЗА ПЛАНИРАНА ПРОМЯНА 49

Първа фаза – Как да различаваме корупцията 50

- Отключващи събития 50
- “Събуждащи” сигнали 50
- Спешна хирургическа намеса 52

Втора фаза – Изграждане на ръководна коалиция 54

- водещи принципи, които трябва да се обмислят преди да планирате интервенцията 54
- Лице в лице с корупцията 56
- Формиране на ръководната коалиция 59

Трета фаза – Поставяне на диагноза и провеждане на лечение 63

- Диагностициране или изкуството да се дефинира проблемът 63
- Вземане на решение за начина на провеждане на лечението 65
- Мобилизиране на ресурси 68

Четвърта фаза – Реализиране на промяната 73

- Тестване и пре-планиране 73
- Експериментиране 74
- Изпълнение 74

Пета фаза – Оценка и продължаваща превенция 76

- Оценка на въздействието 76
- Стабилизиране 78
- Продължаваща превенция 80

Няколко заключителни мисли 80

IQ ТЕСТ ЗА ОЦЕНКА НАГЛАСАТА КЪМ КОРУПЦИЯ

Неформален IQ тест за самооценка на нагласата към корупция, предназначен за лидери на местните власти и общности

Като на лидер на местната власт или общност този тест ще ви помогне да решите как да използвате настоящия пакет от материали. За всяко от следните твърдения има 4 възможни отговора – съгласни ли сте с твърдението или не, и до каква степен. Отговорете честно! (Отказът от отговор не е решение!) Не забравяйте, че само вие и моливът ще знаете резултата от самооценката.

Критерии/Точки:

- 1 = Напълно не съм съгласен
- 2 = Не съм съгласен
- 3 = Съгласен съм
- 4 = Напълно съм съгласен

Когато става дума за действия в сферата на корупцията в общинската управа или общността, аз смятам, че:	1	2	3	4
1. Корупцията е навсякъде, съществува във всички страни, дори и в най-развитите. Така че нашата местна управа не може нищо да направи срещу тази епидемия!				
2. Корупцията като грях е част от човешката природа; тя е съществувала винаги. Нищо не може да се направи срещу нея!				
3. Корупцията е културно определена и е неясно формулирана: това, което се възприема като корупция в нашата култура, може да не се възприема по този начин в други култури. Дори в една и съща култура е толкова трудно да се разграничи подаръкът от подкупа!				
4. В нашата общинска управа и общност можем да се освободим от корупцията само чрез обхватна социална промяна, основана на сериозна смяна на отношението и ценностите на хората. Това усилие надвишава нашите възможности, компетенции и ресурси.				
5. Корупцията не нанася вреда. Това е само “смазката” за нашата икономическа и политическа система, която им помага да функционират по-гладко, просто така се прави бизнес.				
6. Местните управи не могат да направят нищо, когато корупцията е систематична и хората на върха са корумпирани.				
7. Тревогата за корупцията в нашата местна власт е загуба на време, особено като се има пред вид всичко останало, което трябва да направим. Така или иначе свободният пазар и демократичната система ще доведат до постепенното изчезване на корупцията!				
8. В нашата местна власт и общност не съществува корупция, поне не до степен, в която трябва да се притесняваме за нея.				
9. Цената на премахването и превенцията на корупцията в нашата местна власт далеч ще надхвърли ползите.				
10. Всяко усилие да премахнем и се предпазим от корупцията в нашата местна власт ще нарани много невинни хора, затова е по-добре да я игнорираме.				
Сумирайте общите си точки:				

Как да интерпретирате вашите точки и как да използвате Наръчника?

Ето, вече е време за решение, най-малкото трябва да решите какво можете да направите за възстановяване здравето на вашата организация, като използвате настоящия Наръчник. Нека да интерпретираме събраните точки и да видим как ще използвате Наръчника.

- **Между 31 и 40 точки** – Очевидно е, че трудно ще бъдете убедени, че може да се направи каквото и да било във вашата местна власт – за лечение или превенция на корупцията. Независимо от това, ние приемаме предизвикателството да се опитаме да променим мисленето ви.

На този етап трябва да започнете да четете Първа част от Наръчника и да се опитате да си представите, че сте външен човек, който е поканен от народните избраници на РУШВЕТГРАД да присъства на серия от разговори. Ние ще се присъединим към вас в края на това изследователско пътуване, за да обсъдим как можем да продължим. Приятно слушане!

- **Между 11 и 30 точки** – Очевидно е, че се двоумите как е възможно да се справим с корупцията. Например, вие може би смятате: “Това допитване относно корупцията породи в мен доста въпроси. Може би трябва да направим нещо относно корупцията в нашата местна власт.

Въпреки, че не сте от категорията “труден за убеждаване” – що се отнася до възможността да се направи нещо за лечение или превенция на корупцията в местното самоуправление – може би ще ви допадне дискусиата между представителите на местната власт в РУШВЕТГРАД. Предлагаме ви да чуете техния разговор в Първа част на Наръчника. След това преминете на Втора част.

- **Ако имате 10 точки**, може би няма смисъл да четете Първа част, въпреки че сигурно ще ви е интересно да разберете какво се случва в РУШВЕТГРАД. Втора част може да ви е интересна, но не е съществена за стартиране на кампания за лечение и превенция. Предлагаме ви да прескочите Втора част и да преминете директно към Трета, за да разберете как да планирате стратегията си за премахване на корупцията във вашата местна власт. Разбира се, ако ви е интересно поведението на местните управници в РУШВЕТГРАД, започнете четенето от самото начало.



Повечето от “извиненията”, които използвахме в теста, са заимствани от друг “практически наръчник за справяне и превенция с корупцията” със заглавие “Корумпирани градове” (Corrupt Cities) на Робърт Клитгард (Robert Klitgaard), Роналд Маклийн-Абароа (Ronald Maclean-Abaroa) и Х. Линдзи Парис (H. Lindsey Parris). Тази книга ни вдъхнови да съставим настоящия сборник от материали.

От време на време ще използваме този маркер да привлечем вниманието ви върху нещо важно за запомняне, докато четете Наръчника.

ПЪРВА ЧАСТ

ПРИТЧА ЗА РУШВЕТГРАД*

Да започнем диалог относно корупцията

*Рушвет – жаргонен израз, който се използва за получаване на пари, стоки или услуги по нечестен и незаконен начин. – Бел. пр.

ДА ИМАШ КУРАЖ

Преди да ви разкажем притчата за Рушветград, ще обясним защо смятаме, че историята ще бъде интересна за онези от вас, които събраха високи точки от теста.

Не е необичайно много местни ръководители лесно да се отказват от противодействие на корупцията в своите организации. Те често се обезсърчават и се чувстват безпомощни. Постепенно с течение на времето вземането на рушвет се просмуква във всяка брънка на местната администрация. В резултат то става обичайно явление, т.е. корупцията се “институционализира” и е невъзможно да получиш разрешение за строителство, например, без да “намажеш” ръцете на някой бюрократ. Не можеш да преминеш през митнически пункт, без да “оставиш нещо” и за митничаря. Дори самите местни лидери започват да мислят, че няма да ги преизберат, ако не осигурят апетитни сделки за приятелите си. Така след време вместо да решим проблема... ние ставаме част от него. Може би вие също сте свързани с подобна ситуация като местен избраник, администратор или пък гражданин, който иска бъркотията да се оправи.

Разбира се, проблемът може да предизвика у някого желание да отрече наличието на корупция сред структурите на местната власт. Ще чуете този човек властно и уверено да заявява: “Корупция в Рушветград? Невъзможно. Това е един град, в който властват законите и принципите! Кой се осмелява да твърди обратното?” Звучи ли ви познато? Висок резултат на теста за оценка нагласата към корупция подсказва, че може би и вие така се отнасяте към рушветчийството и неспособността на обществото да се справи с него. Ако е така, ще ви трябва много кураж да продължите. В тази връзка Адам Кейн (Adam Kahane) в една своя проникновена книга относно лидерството казва:



*“Ако не сте част от проблема, не можете да бъдете и част от решението...
Защото ако не можем да разберем как онова, което правим или не правим,
допринася за съществуването на проблема, тогава нямаме опорна точка да
променим нещата. Единствената възможност остава външната намеса: натиск
или принуда.”*

Ние сме напълно съгласни с Кейн и затова организирахме Наръчника като ръководство за лечение на болестно състояние, а не като казус от правораздаването. Вярваме, че местната власт може да се справи с корупцията или да предотврати нейната поява в общността, ако местните лидери, администратори и граждани имат силно желание, умения, визия и смелост да го направят.

Управите, при които нечестните сделки са често явление, са като алкохолици или наркомани: не може да им се помогне, ако бъдат изпратени в затвор. Първо е необходимо самите те да признаят, че имат проблем... и да осъзнаят, че могат да се справят с него, ако някой им помогне. Тези местни организации трябва да започнат да дискутират проблемите си както с хората, работещи в тях, така и с местната общност. Разговорите трябва да обхванат теми като: защо съществуват корупционните схеми, кое ги поражда и поддържа и как те разрушават личностните и професионални отношения в организацията и в обществото.

С други думи, местните управници трябва да спрат да се оплакват и да се оправдават как и защо не могат нищо да направят, за да се преборят с корупцията. Точно върху такива оправдания е разработен неформалният тест, който попълнихте в началото. Ние подбрахме “общоприети” становища относно нечестните сделки и ги преработихме във въпроси. А сега, ако искаме да намалим точките от теста, нека да видим как хората в Рушветград решиха да спрат да се оправдават.



Притчата за Рушветград, която ще ви разкажем, е създадена, за да покаже как местните управници, които са били част от корупционна схема, могат да превъзмогнат постоянните оправдания и да станат част от положителна промяна и лечение. Ще разберете как тези лидери все пак съумяват да излязат от досегашната си практика и да започнат да мислят за корупцията от друга гледна точка. Нека да проследим разговорите им и да станем очевидци на техния път към успеха.

СЪБУЖДАНЕ В РУШВЕТГРАД

Един ден след сесията на Общинския съвет четирима от седемте общински съветници в града решиха да отидат да се “почерпят”. По време на тежкото заседание бяха дискутирали годишния бюджет, тъй като липсата на средства налагаше или да се увеличат данъците, или да се преустанови предоставянето на някои от общинските услуги. След като питиетата бяха сервирани, пръв заговори Джон: “Не знам как сте се почувствали вие, но аз бях шокиран, когато финансовият директор ни информира, че скоро ще загубим най-големия си данъкоплатец.”

“Аз знаех – каза Мария. – Потресаващата новина беше съобщена от президента на “Аякс Дистрибушън Ептърпрайзиз” по време на месечното заседание на Търговската камара. Всички бяхме шокирани, като го чухме да казва, че затваря офисите и складовете си тук и ги премества в друг град.”

Когато беше запитан защо, той отговори: “Не мога повече да си позволя да правя бизнес в Рушветград. Всеки път, когато мой служител се обърне към общината за разрешително, някой администратор настойчиво иска да му се плати. Ако не се плати, издаването на документа може да трае вечно. И още нещо, често се случва полицаи да спират товарните ми камиони през нощта и да искат шофьорите да платят “глоба” за неспазване на маловажно разпореждане за безопасност. Разбира се, целта е да вземат няколко евро. Казал съм на шофьорите, че е по-добре да платят на полицаите, отколкото да рискуват да си навлекат солидна глоба, но вече ми омръзна от корупцията в Рушветград. Да не споменавам като данъкоплатец, че това са скрити разходи. Стига вече, напускам града!”

“Още повече се изненадах – продължи Мария, – когато друг член на Камарата допълни тази потресаваща история. Той каза, че преди месец е подал тръжна документация за участие в конкурс за доставка на водомери. Финансовият отдел го информираше, че договорът е спечелен от друга фирма, от Юга, въпреки, че нейната офертна цена е била по-висока.”

Мария продължи да разказва: “Потърпевшият направил кратко разследване и открил, че спечелилата фирма се управлява от братовчед на кмета. И това, според него, бил само върхът на айсберга що се отнася до корупцията и неефективността на местната администрация. Той бил отвлечен и също обмислял да премести бизнеса си от града.”

Джо, в чийто избран район имаше много малки фирми, проговори: “Мисля, че президентът на “Аякс” само вдига пара. За него това е само претекст да напусне Рушветград. Разбира се, подозирам, че между администрацията и бизнеса има нерегламентирани плащания, но това е начин работата да бъде свършена по-бързо, ако е нужно. Не смятам, че е нещо, в което трябва да се намесваме.”

“Не съм съгласна с теб – отговори Мария. – Не можем да си позволим да покровителстваме корупцията.”

“Мария, ти на кой свят живееш! – отвърна Джо. – По дяволите, корупцията е навсякъде и не можеш да направиш кой знае какво, за да я спреш. Дори да изчистим града от нея, даването на малки “подаръци” срещу извършена услуга не може да бъде спряно. Ще бъде загуба на време, ако се опитаме.”

“Независимо от твоето мнение, аз ще говоря с кмета по този въпрос. Не можем да си позволим да изгубим бизнеса на “Аякс”. Мария помисли за момент и смутено продължи: “Последния път, когато споменах на кмета за подобен инцидент, той ми отговори, че това са само приказки и ме посъветва да не се занимавам с тях. Трябва да си призная, че се почувствах обидена и ядосана от заплашителното му предупреждение.”

Джон каза: “Джо има право, Мария.” Поколеба се и продължи: “Аз също съм “смазвал” администрацията, а може би и всеки един от нас е правил това. От друга страна, точно сега не можем да си позволим да загубим “Аякс” или който е да е друг голям данъкоплатец. Много хора недоволстват от разходите на местната управа, ако отново вдигнем данъците, ще загубим изборите.”

“Да ти кажа, Мария, кметът ми дължи няколко услуги, нека да проверя дали не можем да си уредим среща с него и да поговорим по тези въпроси.”

В този момент Алекс скочи и извика с възмущение: “Шокиран съм от това, което намеквате за нашия град и особено за местните лидери! Глупаво е дори да се помисли, че в Рушветград има корупция. Не искам да имам нищо общо!” Той бръкна в джоба си, извади дребни монети да си плати питието, хвърли ги на масата и излезе.



Събитието, което наблюдаваме в бара, е отключващо събитие, то “събужда” обществеността. “Отключването” на процесите се случва, когато Мария посещава събранието на Търговската камара и разбира, че градът ще изгуби голям данъкоплатец поради корупцията в местната управа. Събитието също “събужда” обществеността, когато трима от седмината общински съветници споделят мненията си и поне двама от тях осъзнават сложността на проблема. (Не се тревожете за тези термини, те ще бъдат допълнително дефинирани във втората част на наръчника.)

По-важното е, че този начален епизод отчасти показва как хората реагират на информацията. Джо счита, че корупцията е част от бизнеса, докато Алекс е в състояние напълно да отрече наличието ѝ сред местната администрация в неговия град. Вярно е, че съществуват много начини да осъзнаеш проблема, включително и като го отречеш, но предизвикателството е в това **да се улови моментът за промяна**. Това е, което Мария и нейните колеги постигнаха, когато започнаха да сверяват впечатленията си и да осъзнават, че до този момент са пренебрегвали сигналите за наличие на корупция.

Разбира се, всеки може да го постигне. Необходимо е участниците да превъзмогнат собствените си нагласи и личен опит – и да започнат да разговарят за това, което мислят, че се случва в техния град и общност.

Общинските съветници в предложения сценарий започват да работят в тази посока – въпреки че в различна степен вярват или не вярват на направените изводи. Разбира се, винаги съществува възможността някой напълно да отрече наличието на корупция, в нашата притча така направи Алекс.

Сега да видим как ще се разгърне драмата в Рушветград.

ИЗГРАЖДАНЕ НА КОАЛИЦИИ

След няколко дни тримата общински съветници – тези, които осъзнаха, че имат проблем в града – се срещнаха с кмета, за да поговорят. Изненадващо за тях градоначалникът прие да ги изслуша. “За разнообразие,” помисли си Мария. Кметът бързо се съгласи, че сделката за водомерите “намирисва”. “Е, как да не признае, като всеки в града говори,” отново си помисли Мария.

Кметът обясни на колегите си, че фирмата на братовчед му не е изпълнила първата доставка, защото фабриката, която произвежда водомерите, спряла да му дава стоката на кредит. Сега местният бизнес, чиято оферта е била отхвърлена, заплашва със съд. Кметът призна: “Ако това се случи, избирателите ще ме принудят да напусна града.” “Но – предупреди ги той, – справянето с корупцията в Рушветград ще е като да натикаш няколко диви котки в книжен чувал. Няма да е приятна гледка! Може би всеки от нас е замесен до някаква степен. Всеки е вземал или е давал, или е извършил и нещо по-лошо. Такава е човешката природа.”

Той се поколеба за секунда и каза: “Трябва да призная, че корупцията става неконтролируема. Когато започнах политическата си кариера, а това беше доста отдавна, всеки беше на мнение, че малък подкуп за градския инспектор не е нещо лошо. Никога администрацията не е била добре заплатена и неголеми суми пари само биха стимулирали служителите да работят по-бързо. Но май станахме много алчни – включително и аз – особено като се има пред вид и глупавото решение, което взех по повод сделката с водомерите. А знаете ли? Дори не харесвам братовчед си.”

“И, между нас да си остане – каза кметът, – бях научил за преместването на “Аякс” отдавна. Знам, че не можем да си позволим да губим бизнеса на града, но честно да ви кажа, не знам как да се справя с корупцията.” И тогава, след минута размисъл, добави тихо: “Знаете, нали, че може да стане наистина много неприятно и да ни засегне лично.”

“Това безспорно е вярно. – каза Мария – Ако не вземем мерки, наистина ще загазим.” И тя започна да разказва на кмета и на колегите си общински съветници за един модел на противодействие срещу корупцията, който използва медицински подход. Проявите на рушветчийство се лекуват, а не се наказват хората, които са замесени в тях. Използват се терапевтични или дори хирургични методи, при които доктори и пациенти се борят заедно със заболяването.



При разработването на сценария, представящ задкулисни политически живот в Рушветград, изключихме възможността “да опържим голяма риба”, т. е. съдебно преследване или наказание за представител на високите етажи. С което по никакъв начин не искаме да кажем, че съдебната санкция, наказателната мярка или каквато и да била форма на съдебно преследване са маловажни или пък че не трябва да бъдат прилагани в местното самоуправление. А сега да се върнем в Рушветград.

“Звучи необичайно – сподели мнението си Джордж, – но наистина трябва да направим нещо, преди “Аякс” и другите бизнеси да напуснат града. От друга страна, не ми се иска аз да бъда един от онези, които ще отидат в затвора като част от проблема. Как можем да опитаме с този медицински подход? Хирург ли трябва да повикаме?”

“Преди в ентузиазма си да “оковем” някой нещастен гражданин, че е дал малък подарък, за да му бъде свършена работата – избухна Джо, – трябва да ви предупредя, че си играем с огъня и всички можем да изгорим.” Пренебрегвайки думите му, Мария продължи да разказва какво е прочела относно новия метод за справяне с корупцията. “Препоръчват се няколко логични стъпки, като например да се създаде малка група от ключови фигури, наречена ръководна коалиция. Предполагам, че това може да са някои местни лидери – неопетнени, разбира се, които да ни помогнат да решим как да се справим с решаването на сложния проблем.”

“Кой според теб ще е толкова луд, че да иска да се включи?” – попита Джо, – “Започвам да мисля, че Алекс е прав. Единственото, което трябва да направим е да отречем, че съществува корупция в нашия град – и да си продължим работата като лидери на общността!”

Кметът, без да се съобразява с бележката на Джо, заговори уверено: “Схемата на действие, която ти, Мария, описваш, изглежда сложна за изпълнение и ще отнеме много време – все пак трябва да имам време и да управлявам града, независимо че някои мислят, че той е корумпиран. Знаеш, че съм много обигран политик, но не зная нищо относно ръководни коалиции, лекуване на корупцията и други подобни. Сигурна ли си, че знаеш в какво ни въвличаш, Мария?”

“И още нещо – каза Мария, като впери поглед право в кмета, – статията казваше, че можем да наемем консултант – някой с умения за фасилитиране, който да ни преведе през процеса на лечение и превенция.”

“Какво означава “умения за фасилитиране”? – попита кметът. – Искаш да кажеш, че аз не мога да – как го каза? – да фасилитирам?”

Мария бързо отговори: “Успокой се, кмете, аз ще се погрижа за това.”

След няколко дни градоначалникът и общинските съветници се срещнаха отново, Мария беше добре подготвена. Разбира се, не ѝ се искаше кметът отново да упражнява натиск върху нея. Тя беше намерила един Наръчник, издаден от румънска неправителствена организация, в който се представяха много препоръки как може да се излекува и предотврати корупцията в местните управи.

Мария започна да обсъжда основните моменти с кмета и колегите си. Подчерта колко е важно да се изгради ръководна коалиция, да се знае ясно каква е мотивацията на всеки, да се разбират методите, които се предлагат и използват, ролята на външния фасилитатор – дори кметът и останалите се съгласиха, че е логично – и колко трудно е подобно начинание.

След като Мария свърши, кметът каза: “Добре, хайде да започваме. Размишлявайки върху думите ти, стигам до извода, че е добре да поканим финансовия директор да се присъедини към нас. Знам, че ми беше много сърдит, когато го притиснах относно процедурата, спечелена от братовчед ми, но трябва да призная, че е много умен и пряк, дори понякога прекалено.”

“Какво ще кажете да привлечем и директора на Търговската камара? – проговори и Джо. – Тя е там отскоро, така че, да се надяваме, не е успяла да се корумпира. Освен това знае какво става в бизнес общността. А като отворим кутията на Пандора, ще бъде по-добре тези бизнес момчета да са с нас.”

“И ако мога да допълня... и бизнес дамите! – каза Мария, – Какво ще кажете да поканим и президента на “Аякс” – той явно има опит с проявите на корупция? Може би ще съумеем да го убедим да не напуска града, ако планът ни успее.”

Преди срещата да завърши, участниците в нея обсъдиха също дали да поканят редактора на местния вестник в коалицията, като знаеха, че ще трябва постоянно да информират обществеността. Мненията им се разминаваха, тъй като напоследък местната управа имаше проблеми с представителите на пресата, което породило недоверие между тях.

В края Джо взе думата: “Приятели, явно много сериозно ще се захванете с тази инициатива. Внимавайте, мисля, че ако не действаме правилно, в един момент ситуацията ще стане доста неприятна. Отсега виждам вестникарските заглавия: “Градските първенци решават да си изперат мръсните ризи” и тогава всички ще съжаляваме, че сме отворили кутията на Пандора.”

Като каза това, Джо продължи по-спокойно: “Зная, че от време на време пресата ни е като трън в задните части, но предполагам, че така трябва да бъде. Може би наистина трябва да поканим редактора да участва заедно с нас, така че тя да е наясно какво се случва. Ако не го направим, със сигурност ще се видим на заглавната страница!” Останалите се съгласиха.

Участниците в срещата започнаха да се приготвят да си тръгват, когато кметът взе думата отново: “О, между другото, без предварително да шумя, говорих с юрисконсулта относно законодателните разпоредби за действия срещу корупцията в общинската администрация.”

“И точно както очаквах... Тя ми изтъкна куп юридически пречки. И накрая ми каза саркастично: “С удоволствие ще се явя във ваша защита на съда, ако се опитате нещо да промените.”

След тези думи кметът се обърна към Мария и каза: “Колкото повече размишлявам върху идеята

за лечение и превенция на корупцията, а не прякото ѝ атакуване, толкова повече ми харесва. Ако трябва да пратим в затвора всички, които са получавали или давали подкупи, ще трябва да построим нов затвор.”

Скоро след срещата кметът потърси предложените личности и ги покани да участват в коалицията. За негова изненада те се съгласиха с готовност. Групата се събра неформално няколко пъти, за да могат участниците да обсъдят какво трябва да се направи в Рушветград, по какъв начин да се справят с корупцията и как външният консултант ще помогне на кмета и на останалите да приемат предизвикателството .



Както виждате, кметът и неговата малка група от поддръжници имат значителен напредък. Те вече са поканили и влиятелни местни фигури, които не са от тяхното обкръжение, но също са част от ресурсите на общността. Когато местните управи наистина се заемат с корупцията, така, както е описано и в нашата притча, залозите за успех са сериозни. Ръководна коалиция се събира да коментира основните подходи за действие и, независимо че разговорите отнемат много време, те помагат на всички да си изяснят какви ползи биха имали, ако решат да приложат програмата за лечение и превенция. Също така започват да разбират и какво губят, ако не предприемат нищо.

Както кметът неколкократно подчертаваше по време на срещите: “Ако направим нещо, ще срещнем проблеми, но те ще дойдат и ако не си мръднем пръста. При такъв избор е по-добре да рискувам мандата си, отколкото да не направя онова, което смятам, че е необходимо за доброто управление на града.”

ДЕФИНИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА, ПЛАНИРАНЕ НА ДЕЙСТВИЯ И МОБИЛИЗИРАНЕ НА РЕСУРСИТЕ

Кметът на Рушветград се съгласи да наеме външен консултант – някой, който вече има опит с управата на друг град как се организира програма за лечение на корупцията. По време на първата си среща градоначалникът и фасилитаторът се обединиха около мнението, че е важно да направят всичко, за да успеят в начинанието си. Те обсъдиха няколко неща: онова, което трябва да се постигне в администрацията; ролите на различните участници, не само своите; какви да бъдат параметрите на антикорупционната интервенция, която ще бъде предприета; какъв вид сътрудничество се очаква от администраторите, гражданите и всички останали, така че действията да имат резултат; колко е важно да се акцентира върху избора на мерки за превенция, а не за наказание; и много други актуални въпроси. В крайна сметка предприемаха пътуване в непознати води и трябваше да се подготвят.

В края на срещата кметът припомни на консултанта: “Ако успеем, лаврите ще бъдат за мен, ако не – виновният ще си ти.” Събеседничката му кимна, мислейки: “Колко пъти съм чувала това изречение!”

След като беше постигнато пълно разбирателство относно начина, по който ще работят заедно с фасилитатора, градоначалникът свика среща на ръководната коалиция. Той искаше да предложи някои идеи за стартиране на лечението на корупцията.

“Благодаря ви за желанието да се присъедините към нашата инициатива и така да служите на общността – каза с най-официалния си тон кметът при откриване на срещата. – По време на дискусиите, които имах с консултанта, разработих няколко идеи как можем да стартираме антикорупционната инициатива в Рушветград. Но нека да ви предупредя, че това са само идеи, можем да ги доразвием. Разбира се, от тук нататък ще разчитам на пълната ви ангажираност с предстоящата ни работа.”

Той предложи план за действие, който включваше няколко обучения относно начините за справяне с корупцията в местната администрация. В допълнение каза, че е добре основните участници в обученията да са както представители на общинското ръководство и администратори, така и на

гражданството. По време на дискусиите всички те ще могат да осъзнаят какво се случва в общността и не само как да диагностицират причината, но и как да намерят лечение. Както кметът подчерта: “Ще поканим ключови обществени фигури, изборни лица и граждански организации. Ще проведем поредица от сесии с различни отдели в общината: Финанси, Устройство на територията и Полицията¹. Целта ще е да определим кои са най-важните случаи, при които се предлага или приема подкуп, и да планираме няколко стъпки за промяната им. Както виждате, решил съм да предприема положителен подход, който разчита на сътрудничеството на засегнатите и който цели намирането на подходящи “лекарства” за лечение на корупцията и за нейната превенция.”

Като поразмисли, добави: “Нашият консултант предлага да приемем една дефиниция, за корупцията от книгата “Корумпирани градове”. Авторите ѝ твърдят, че коренът на това явление е в монополизирването на властта в ръцете на хора, които имат свободата да вземат решения, но не се отчитат за действията си.”

След тези думи, той се обърна към консултанта и каза: “Ана, би ли написала формулата за корупция на бялата дъска?”

Тя изписа онова, което Кметът нарече “ген” на корупцията:

$$K = M + P - O^2$$

(корупцията е равна на монопола плюс правомощията на администраторите да вземат решения минус отчетността).

Ана обясни: “Например възможността за даване/вземане на подкупи нараства, когато един общински отдел държи монопола върху издаване на транспортни разрешителни или купуване оборудване за администрацията. Тази власт е в ръцете на някой администратор, който не носи отговорност за действията си. И познайте какво се случва? Това е точната рецепта за пораждаване на корупция.”

И така, ръководейки се от предишния си опит, кметът, общинските съветници, началниците на отдели и администраторите започнаха да разработват програми за семинари и да мобилизират местните ресурси за справяне с проблема.

ОТ ПЛАНИРАНЕ КЪМ ДЕЙСТВИЕ

Кметът реши първо да направи малък експеримент как могат да се справят с корупцията в един отдел, където имаше някои явни “нарушения”. Едва след опита колегите му можеха да се ангажират с по-обхватна програма. Освен това не му беше ясно как този отдел се отчита на останалите. С помощта на консултанта градската управа въведе стандартизирана система за покупки. Но не само беше внедрена нова процедура, а ръководството увери гражданите и особено предприемачите, които работеха с тях, че ще въведат постоянен контрол върху плащанията за доставки. Както и самият кмет подчерта: “Ако не се придържаме към задължителните процедури, тези, които отговарят за тях, ще бъдат държани отговорни.”

Новата система проработи. Тя доведе до намаляване и облекчаване на процедурите при стария начин на работа и повиши прозрачността при изпълнение на услугите. Веднага след като стана явен успехът на новата система за извършване на покупки, кметът реши да продължи с други отдели (полиция, издаване на лицензи и разрешителни, благоустрояване и други), като прилагаше плана за лечение на корупцията. Последва сливане на няколко звена и беше въведено “Обслужване на едно гише” точно в центъра на фоайето в общинската сграда, където се приемаха и издаваха разрешителните.

¹ Има се предвид устройство, при което полицията се ръководи от местната власт. - Бел ред.

² В оригинала на английски “**C** = **M** + **D** - **A**”, където **C** - corruption, **M** - monopoly, **D** - discretion, и **A** - accountability. - Бел. пр.

Кметът покани наскоро пенсионирания редактор на местния вестник, често критикуващ функционирането на администрацията, да стане омбудсман на града. Градоначалникът беше убеден, че новата позиция ще даде възможност на пострадали от корупцията граждани да изразят притесненията си.

УЧАСТИЕ В КАМПАНИЯ ЗА СЛЕДВАЩ МАНДАТ С РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ

Когато се зададе предизборната кампания, преизбирането на кмета му беше в кърпа вързано. Той поиска да се оценят предприетите действия срещу корупцията и представи задълбочен план за превенцията ѝ. На официалната церемония по случай връчването на мандата той каза: “Искам да благодаря на служителите в администрацията, на общинските съветници и на всички граждани, които участваха и ни подкрепяха по време на антикорупционната кампания.” После добави: “Знам, че ще ви е приятно да чуετε, че поканих консултантката, която работи заедно с нас по време на кампанията, да стане специален кметски съветник за прилагане политика на превенция на корупцията по време на следващия мандат. Ана, би ли искала да кажеш няколко думи?”



Очевидната поука на тази кратка притча, касаеща корупцията и нейното лечение в Рушветград, е: *Само защото съществува корупция във вашата организация и тя може да засяга и вас като държавен служител, това не означава, че не можете да стартирате антикорупционна кампания. За начало трябва да промените начина, по който вие и вашите колеги разговаряте или не разговаряте по тези проблеми в местната управа.*

Разбира се, наясно сме, че притчата представя нещата невероятно лесно, като се започва с промени на “180 градуса” в поведенческите модели на управляващите. Подобна стъпка може да не е достатъчна, но пък е начало на успешна антикорупционна програма. Управляващите трябва да намерят в себе си смелост да говорят открито и конструктивно за корупцията, да променят възгледите си за нея и да насърчат полезен обществен дебат върху темата, така че да въвлечат в процеса индивидуални граждани, местни власти и общността.

ПОСЛЕДНИ БЕЛЕЖКИ ОТНОСНО ПРОЦЕСА

Частите на този наръчник, които описват сценария за Рушветград, имат специални “етикети”, така че да може лесно да се проследи лечението на корупцията и превантивната стратегия във Втора част. Тази методология всъщност отразява различни подходи за реализиране на планирани интервенции в организацията, разработвани и усъвършенствани в продължение на десетки години от специалисти по управление и развитие на организациите. Въпреки, че нито един от тях не е абсолютно надежден, те могат да са ефективни, приложени към сложни корупционни механизми в организации с ерозирало уважение към вътрешните правила и норми.

За да се уверим, че корупцията може да бъде лекувана и към нея могат да се прилагат превантивни мерки, бихме искали накратко да дискутираме едно друго социално заболяване, което вече става проблем и на местно ниво. Това е СПИН кризата (HIV/AIDS). Според Световния съюз срещу СПИН, над 8 000 души, заболели от тази болест, умират всеки ден и на всеки 14 секунди едно дете някъде по света остава сираче. Независимо от тези шокиращи цифри, усилията да се задържи и предотврати разпространението на HIV/AIDS имат вече впечатляващи резултати чрез обединените усилия на националните правителства, местните власти и лидерите в общността.

Разбира се, някои може да оспори аналогията между корупцията и СПИН, използвана за целите на настоящата дискусия, но трябва да признаем, че между двете явления има поразителни прилики. Ние вярваме, че подобни сравнения ще ни помогнат по-добре да разберем социалната и емоционалната сложност на инициативите за лечение и превенция. Например:

- Ние наблягаме върху методи за лечение и превенция, а по-късно ще добавим и въздържание, като част от арсенала ни от стратегии за справяне с корупцията сред местната власт. Те са медицински, а не съдебни. Усилията да се спре СПИН използват същите стратегии.
- Всяка една от тях се фокусира върху социално заболяване, дискусиите върху което или са болезнени, или не се случват. С други думи, откритостта и прозрачността не са ценности или поведенчески модели, които лесно могат да бъдат мобилизирани, когато обществото и неговите лидери често отричат съществуването на проблема. Или, ако го изразим по друг начин, много основни участници във всяка продължителна инициатива, насочена срещу корупцията или СПИН, трябва да променят начина, по който дискутират за проблема, преди да бъде отбелязан измерим положителен резултат.
- Както корупцията, така и СПИН се разпространяват при личностни контакти, които отричат всякакви политически, икономически, социални, географски и други определени граници. Разпространението им зависи от личностното общуване, въпреки че при двата случая те имат различни форми и последствия.
- Всяка инициатива за лечение, превенция или забавяне на развитието на някое от тези социални заболявания ще изисква значителни поведенчески промени на различни етапи в общуването.
- И накрая, съществува тенденция някои лидери да започнат твърдо да отричат съществуването на проблеми като СПИН или корупция, когато се появят първите сигнали в техните организации.

Това, което може би не е очевидно на пръв поглед, е приликата между използваната от нас стратегия за справяне с корупцията и тази, използвана от много международни организации, неправителствени организации и местни власти в борбата със СПИН епидемиите в различни райони по света. Тяхната стратегия, както е описана в Наръчника за разработване на HIV програми “Как да подкрепим устойчивата промяна на поведението” (Facilitating Sustainable Behavior Change, A Guidebook for Designing HIV Programs³) включва следните фази:

Първа фаза, предпроектна: наскоро индивидът сам е започнал да размишлява върху необходимостта от промяна в поведението.

- Осъзнаване на основните проблеми, тяхната свързаност, потенциално влияние и как те се вписват в ежедневието.
- Емоционална реакция, преживяване и изразяване на настроението относно проблемите.
- Анализ на околната среда: оценка каква е връзката между физическата среда и проблемите.

Втора фаза, Размисъл: нещо се случва, което ясно показва на индивида, че трябва да помисли и да направи някои промени.

- Мислене чрез проблемите, анализ на мислите и чувствата и как те са свързани със ситуацията.

Трета фаза, Подготовка: тя включва събиране и анализ на информация и данни, оценка на различните възможности и потенциалното влияние, и т.н.

- Като се разглеждат различни възможности, може да се включи изучаване на нови поведенчески модели и умения.

³ Брус Парнел и Ким Бентън (Bruce Parnell и Kim Benton), Как да подкрепим устойчивата промяна на поведението, Ръководството за разработване на HIV програми. Фейърфилд, Виктория, Австралия. Макфарлейн Бърнет Център за медицински изследвания 1999. (Публикацията и нейното разпространение се финансират от Програмата за развитие на Обединените нации).

- Себеоценка на ефикасността – това включва възможността да действаш, да повярваш в промяната и да повярваш, че другите могат да се променят.

- Социална подкрепа: съществуват алтернативни поведенчески модели и решения в заобикалящата ни среда, възможно е да се намери подкрепа за промяна.

Четвърта фаза, Действие: реализиране на по-рано взети решения, опит, информация, придобиване на нови умения и мотивация за прилагане на промяна.

- Подпомагане на индивидуалните връзки: откритост и доверие между съмишлениците относно трудностите и новото поведение.

Пета фаза, Поддържане: след като новият тип поведение вече е възприет, практиката изисква той да се поддържа постоянно.

- Подкрепа, награждаване, сякаш поведението е съвършено ново;

- Осъзнаване на други възможности за развитие;

- Контролиране;

- Продължаване на социалната подкрепа.

ВЪЗМОЖНОСТ ЗА РАЗМИСЪЛ

Като използвате представения модел и си припомните притчата за Рушветград, отбележете някои неща, които вярвате, че трябва да се направят от местната власт и общността за промяна на нагласите и разбиранията относно корупцията:

.....

.....

Какви специфични действия вие самият се чувствате подготвен да предприемете и да допринесете за промяна в начина, по който се говори за корупцията?

.....

.....

ВТОРА ЧАСТ

ДА НАУЧИМ ОСНОВНОТО

ИЗБРАНИ ДЕФИНИЦИИ

Речник на Фишър с основна терминология за практики в областта на лечението и превенцията на корупцията:

Лекувам⁴: (гл. – XIV в.) Подобрявам, излекувам или трайно облекчавам проблемна ситуация.

Предотвратявам⁵: (гл. – 1582 г.) Предприемам практически мерки срещу угроза от заразяване.

Корупция: (същ. – XIV в.) Неправилна или противозаконна подбуда, която опетнява политическата институцията, като причинява деструктивно поведение и разграждане на основни органи.

Политическа институция: (същ. – XV в.) Група от хора, които участват в политическа организация под ръководството на единна държавна власт, например институция на местното самоуправление.

Интервенция: (същ. – XX в.) Целенасочен акт на намеса в непрекъснат цикъл от събития и взаимоотношения, предназначен да постигне промяна.

Метафора: (същ. – I в. пр.н.е.) Езикова фигура, при която клас от обекти се съпоставя с друг, например корупция се съпоставя със заболяването рак.

Притча: (същ. – XIV в.) Кратка измислена история, която се използва за илюстриране на общоприет принцип или практика.

⁴ “Лекуване на корупцията” е реактивна стратегия. Например, може да е необходима хирургическа намеса за отстраняване на заболялата част.

⁵ “Предпазване” (превенция) на корупцията изисква прилагане на проактивна стратегия в местната администрация. Това означава, на първо място, да се премахне възможността болестта да се появи или, ако вече се е появила, да се ограничат пътищата за разпространението ѝ.

РЕЗЮМЕ

Ние отдавна вярваме, че местните управы имат нужда от по-ефективен и ефикасен механизъм за справяне с корупцията, независимо че напоследък се раздават доста непоискани съвети как се прави това. През 2004 г. в Букурещ, Румъния, по време на годишната среща на регионалната програма “Да работим заедно”, реализирана от Фондация “Партньори за местно развитие” (FPDL), чухме представянето на бившия кмет на Ла Пас, Боливия, Роналд Маклийн-Абароа. Той сподели опита си с прилагане на антикорупционни мерки. Слушайки го, ние разбрахме, че вече съществува такъв механизъм. Необходимо беше опитът на Ла Пас, Боливия, и други градове да бъде преведен на достъпен език, така че да може да се използва от повече местни управы.

Настоящият наръчник прави опит да запълни празнината между концепциите за корупцията и възможността да се направи нещо продуктивно за лечението и превенцията ѝ в местните управы. Подобно начинание е осъществено в Ла Пас, Боливия, преди почти две десетилетия. Кметът Роналд Маклийн-Абароа с помощта на професионални фасилитатори влиза в необичайна роля. Той се превръща, както наскоро журналистката Ана Куиндлен (Анна Quindlen) описа подобна ситуация, във външен за организацията човек, който всъщност е в нея (вътрешен аутсайдер) при реализация на антикорупционните мерки. Трябва да отбележим, че журналистическият материал дискутираше ползата от жените аутсайдери на ръководни позиции, но неговите внушения силно напомняха за проекта на кмета Роналд Маклийн-Абароа за справяне с корупцията.

Например относно жените аутсайдери на ръководна позиция журналистката казва:

“Трябва да *“гориш от вътре”*, за да имаш желанието да промениш нещо и да не следваш смазващите навици. Тези жени са от нова порода: **вътрешни аутсайдери**. Те са властни, свършени, но различни от колегите си мъже. Често могат да бъдат чути да казват: *“Не съм очаквала да се озова тук.”* Може би това е добре. Може би това е тайната да бъдеш лидер: не да се окопаеш в пълномощията си, а да намериш свободата да си неочакван.”⁶

Ние смятаме, че има интересен паралел между нарастващия брой жени в сферата на публичните услуги и тези, които все пак вземат думата и се изправят срещу корупцията в местните управы. В много случаи ключовите играчи са едни и същи. Както Ана Куиндлен язвително казва, те – и ти – представляват нова порода лидери: **вътрешни аутсайдери**. По-нататък тя подробно дискутира послания като “пълномощия” и “окопаване” като пътеки, по които е по-добре лидерът да не поема, ако иска да направи нещо различно. Това са всъщност и две от най-честите заболявания, водещи до корупция в местните администрации и общностите. Често онези, които участват в корупционни схеми, започват да гледат на това явление като “пълномощия” на администратор. И ако веднъж даването на подкуп се “окопае” при предоставянето на услуги, много е трудно да се излезе от окопа. Освен ако участниците все пак не освободят “неочакваното” – и точно това дискутира наръчникът.

Някои основни допускания

Настоящият наръчник за лечение и превенция на корупцията в местното самоуправление се основава на няколко основни допускания. Ако считате, че ще го използвате, първо е необходимо да се запознаете с тях.

Допускане първо: Изборните лица, както и назначените експерти на по-високи нива трябва да имат водеща роля във всяка антикорупционна инициатива в тяхната организация или общност. Това допускане, основно в ръководството, се базира на няколко ключови фактора, които са интегрална част от ролята и отговорностите на всеки лидер в местното самоуправление:

⁶ От рубриката на Ана Куиндлен, Ползата от аутсайдерите, Нюзуик, 24 октомври 2005 г., стр. 86.

Без вашето желание и поемане на отговорност като водач, процесът на промяна няма да е успешен.

- Вие имате законен мандат да предприемате решителни действия, които са необходими при лечение и превенция на корупцията.

- Вие имате потенциала да ръководите човешките, финансовите, управленските и физическите ресурси на организацията. Последните са съставни части на всяко антикорупционно действие.

- Като лидер в местната управа вие знаете “слабите звена” в администрацията – където корупцията или съществува, или при взаимодействие с останалата част от общността ще се зароди. Без тази информационна база е невъзможно да се диагностицира заболяването и да се предприемат каквито и да било мерки.

- Накрая можете да бъдете сигурни, че голямата част от общността би искала местната управа да действа възможно най-ефективно и ефикасно от тяхно име. В техни интерес е да живеят и работят в среда без нечисти сделки. Настоящото ръководство ще ви научи как да ангажирате вашите служители и граждани в инициативи за лечение и превенция на това социално заболяване.

Допускане второ: Водачеството и отговорността за предприемане на антикорупционни действия трябва да са инициирани от представители на самата организация, но по време на лечението ще е необходим външен специалист, който да подпомага (фасилитира) процеса. Това допускане се основава до голяма степен на опита на Ла Пас и други местни управы. Нормално е за една организация, когато предприеме значителни социални, икономически и институционални промени, да наеме външен консултант. По-нататък в наръчника подробно ще разгледаме неговата роля.

Допускане трето: Всяка инициатива за лечение и превенция ще е много по-успешна, ако използва доказани стратегии за интервенция и инструменти. При съставянето на настоящото ръководство сме се водили от богатия опит на лидери от публични и частни организации, специалисти в областта на организационната промяна. Разработката ни се основава както на техния практически опит, така и на теоретичните разработки, целящи да се анализира естеството на корупцията и начините за преодоляване на деструктивните последствия върху работата на местните администрации. Ще опишем интервенционна стратегия, за която вярваме, че ще увеличи шансовете ви за успешно лечение и превенция.

Допускане четвърто: Всяка дългосрочна стратегия за лечение и превенция на корупцията в местните управы и общности трябва задължително да включва широки групи от индивиди, организации и институции.

Процесът, описан в наръчника, ще ви помогне да съставите основния екип, който наричаме ръководна коалиция и да започнете да въвличате участници в дейностите. Последните могат да принадлежат на самата организация, но е възможно и да са външни. От наръчника ще разберете също как да подходите към специфичните проблеми, свързани с “рушветчийството”, и какво лечение да приложите, как да формулирате и приложите дългосрочни превантивни стратегии и програми. Корупцията в повечето случаи е интерактивна заразна болест с потенциал да се превърне в епидемия, наричана от някои автори “институционализирана корупция”.

Ето защо са необходими дългосрочно ефективно лечение и превантивни инициативи, проведени в различни мрежи на местните управы и общности.

Допускане пето: Разбирането на сложни социо-икономически и политически предизвикателства, като например лечение и превенция на корупционните схеми, може да бъде улеснено, ако се използват метафоричен език и образи. Това ни съветва и Хосе Ортега и Гасет – испански автор и държавник, който казва: “Метафората е вероятно най-благодатната сила, която човек притежава.”

В наръчника, като следваме думите на Ортега, ние използваме метафора от медицината за описание на корупцията – рак в политическото тяло/институция и съответно процесите за справяне с нея – лечение и превенция. Тези образи са извикани от: 1) съществуващите вече начини за описание на корупцията като заболяване или рак; 2) положителния смисъл на понятието *лечение* на корупцията, а не просто борба с нея; и 3) устойчивите преимущества, свързани с понятието *превенция*.

Фокусът на настоящия наръчник

Фокусът на настоящия наръчник е ясен и целенасочен. Той описва поетапен стратегически подход за лечение и превенция на корупцията в местното самоуправление, което в повечето случаи е иницирано и ръководено от изборните лица (кмет, общински съветници) и служителите на високи постове. Тази основна група от местни лидери ще работи с увеличаващ се брой представители на администрацията за събиране и анализиране на информация и данни относно корумпиращи влияние и практики в организацията и ще предприеме действия за лечение. Процесът обхваща всички онези от общността, които са засегнати от явлението. Той обаче се ръководи от политическото ръководство.

В местните управи, където общинските лидери решат да приемат предизвикателството, те могат да наемат външни консултанти или фасилитатори, които да подпомогнат процеса на лечение и превенция. Точно както в Ла Пас. Тъй като няма строги правила, регулиращи работата с външен експерт, в частта за кратко описание на цялостната стратегия сме включили дискусия върху тази възможност.

Целева аудитория

Този практически наръчник е предназначен да се използва от ръководители на изборна длъжност, наети служители от високите етажи и други представители в организацията – с подкрепата на може би един или два външни фактора. Под наименованието “избрани ръководители” и “наети служители от високите етажи” имаме пред вид кмета, председателя на общинския съвет, градския управител⁷ или който и да е друг, който носи изпълнителски и мениджърски отговорности в местната администрация. С други думи, наръчникът ще е най-полезен на тези от вас, които поради официалния пост, който заемат, и правомощията, които са им дадени, могат да бъдат лидери в процеса на лечение и превенция на корупцията.

Медицински сравнения

Медицинските термини “лечение” и “превенция”, които се използват в наръчника, са нарочно подбрани. Те имат за цел: 1) да внушат въздействащо послание относно нагласите, които местната управа трябва да възприеме спрямо корупцията; и 2) да опишат подход към нея, който има за цел да излекува политическото тяло-институция и да спре развитието на болестта сред общността. Метафората “политическо тяло” прави аналогия между управляващата институция, например местна управа, и човешкото тяло. Тя има богато минало и е използвана още от Платон. Древногръцкият философ не само започва труда си “Републиката” с тази метафора, но и прави сравнение между различните методи за лечение на човешкото тяло и политическата институция (държавата).

Възможност за привличане на външен фасилитатор

Както по-горе споменахме, ние вярваме, че общинското ръководство, което е твърдо решено да се справи с нечистите сделки в организацията, може да се възползва от услугите на квалифициран и опитен външен експерт. Естествено фасилитаторът ще ръководи процеса по събиране и анализиране на информацията, вземане на решения и тяхното изпълнение. Пред вид описаните отговорности, външният експерт трябва да има задълбочени познания, умения и опит при реализиране на подобни инициативи в сложна организационна среда.

В допълнение, вие също би трябвало да сте сигурни, че този експерт:

- Поема ангажимент да посвети неограничено време за планиране и фасилитиране на процеса;

⁷ Има се предвид система на местно управление, в която общинският съвет назначава професионален мениджър (градски управител – city manager), който ръководи общинските дела, а кметът има представителна роля и обикновено се избира сред общинските съветници на ротационен принцип за 1 година. – Бел. ред.

- Разбира конфиденциалността на инициативата;
- Споделя ценностите на организацията и ще прилага интервенции, които да отчитат тези ценности;
- Колегите му могат да разчитат на него и да му се доверят, защото той е безпристрастен във всички аспекти на интервенцията.

Ние ще дискутираме опита на двама представители на местната власт, минали по този път. Единият е работил с външен консултант/фасилитатор, а другият – не. Какво решение ще бъде взето зависи от много фактори: качеството на уменията на експерта, бюджетни възможности, размера на корупционните схеми и др.



Съставихме наръчника, за да могат местните ръководители и антикорупционната коалиция да планират и приложат инициативите без помощта на външен консултант. Достатъчно е да използват разнообразните техники и инструменти, разработени да осигурят логическата рамка на дейностите. Разбира се, вие можете да решите все пак да наемете фасилитатор. Изборът е ваш.

Искаме да ви предупредим, че и двата казуса, които сме използвали за описание на процеса на лечение и превенция, са от типа “самотният герой”. С други думи, те представят случаи, при които лидерът не е директно въввлечен в корупционна схема и предприема действия за справяне с проблема. Разбира се, има ситуации, при които цялата местна управа и общността е заразена – тогава малка група индивиди събират смелост и се захващат с епидемията, въпреки че те също са част от нечистите сделки. Но тъй като в нашата практика няма подобен случай, ние решихме да съчиним един. Несъмнено вече сте го прочели в **Първа част: Да започнем да говорим за корупцията**. Alegорията за общинските съветници в Рушветград е силен образ, предназначен за тези, които са готови да кажат: “Няма начин да се справим с корупцията в нашия град.” В Рушветград отговорни изборни представители намират смелост да подемат инициатива да променят начина, по който се говори за корупцията. Вие също можете да го направите.

Колко е важно да се мисли и действа стратегически

В наръчника често се използват термините *стратегия* и *стратегически* и е добре да представим как ние разбираме техния смисъл. **Стратегия** е начинът, по който може да се стигне от едно място до друго. Да мислиш стратегически относно корупцията означава да подложиш под съмнение вижданията си относно причините за поява на корупцията, да разбереш как корупционното заболяване обхваща цялата организация, да оцениш възможността за създаване на коалиции и партньорства между местната власт и обществеността, както и да разработиш и приложиш успешни стратегии за лечение и превенция на това заболяване. За да се увенчаят с положителни резултати, последните трябва да: въздействат върху корумпираната система, не само върху корумпираните индивиди, идентифицират и третират най-опасните форми на корупция и да имат краткосрочни, средносрочни и дългосрочни цели.

Какво има и какво няма в ръководството

Да видим първо какво няма. Много неща няма да намерите в този наръчник, въпреки че може би се надявате да ги прочетете. Мислим, че е честно да ви кажем това още в началото, така че да не си губите времето да ги търсите в книгата. Например:

- **Няма да намерите тълкувания относно моралната и етичната страна на корупцията.** Вярно е, че дискутираното от нас явление причинява преки и непреки щети, особено на групите в неравностойно положение и така нарушава моралните принципи в почти всички общества. Но както авторите на “Корумпирани градове” ни напомнят, всяка стратегия за справяне с корупцията “трябва да отиде по-далеч от морализаторстването, педантичното придържане към буквата на закона и

изтърканите от употреба фрази, че корупцията няма да съществува, ако всички ние си изпълняваме задълженията. Тя трябва да се издигне над рефлексите за налагане на нови правила и норми.” В своята книга писателите се обръщат към всички, които искат да се справят с корупцията в местните си управи, и ги насърчават да погледнат на това социално заболяване от гледна точка на неговото влияние върху икономиката и временно да забравят за моралната и етичната му страна. (Клитгард, Маклийн-Абароа и Парис, 2000⁸). Джон Съливан и Александър Школников (John Sullivan, Aleksandr Shkolnikov) описват подобно наблюдение в една наскоро издадена статия относно корупцията в местните управи: “Тъй като самата дефиниция на корупцията варира и защото самата корупция има много форми, проблемът често се разглежда като морален. Считаме, че нерегламентираните сделки не трябва да се разглеждат като неморално поведение, а проблемът трябва да се третира и анализира като икономически, който води до допълнителни разходи за гражданите, бизнеса, управите и правителствата и цялата икономика.”⁹ Ние не отричаме, че етичното измерение е важно за преобразяване на климата, при който се развива корупцията; ние просто искаме да ви убедим, че разглеждането само на етичното измерение на явлениято не е ефективен начин за неговото лечение.

■ **Няма да получите потвърждение на тезата**, че ефективните инициативи за справяне с корупцията в местните управи трябва да бъдат ръководени от външни лица. Разбира се, не отричаме, че някои интервенции, инициирани отвън, като “да гласуваме вот на недоверие на разбойниците”, не водят до положителни резултати. Ние обаче работим за цялостно лечение на политическото тяло отвътре. От своя страна, инициативите, стартирани от местната власт, трябва да се стремят да обхващат по-голяма част от общността. Корупцията не съществува във вакуум. По същия начин е невъзможно да бъде лекувана или да се работи за нейната превенция в изолация от околната среда. Двата особено силни фактора, които карат местните управници да предприемат промяната, са: натиск от върховете на властта и натиск от самото общество.

■ **Няма да намерите потвърждение на тезата**, че е възможно да имате корумпирана управа без съучастието на обществото. В много случаи гражданите отричат, че даването на подкуп засяга еднакво и този, който дава, и този, който взема. Всеки, който плаща “допълнително” за получаване на обществени услуги, е участник в корупционна схема. Ето защо, независимо че стратегията, която прилагаме, се фокусира върху местната управа, тя задължително трябва да включва и представители на местната общност. Точно както Джон Съливан и Александър Школников ни напомнят: “... частният сектор е също участник в корупцията и усилията да се ограничи възможността за неговото въвлечане в “нечисти сделки” са също много важни.”¹⁰

■ **Ние не предлагаме мерки** за агресивно или съдебно справяне с проявите на корупция, като атакуване или борба с нея.

■ **Този наръчник не разглежда** агресивни мерки за справяне с корупцията. Атакуването или борбата с нея предполагат, че някой ще бъде уволнен, съден или дори хвърлен в затвора. Разбира се, винаги има служители, които престъпват правилата на институцията в ущърб на обществените интереси и в своя полза. Стратегии със селективно приложение, при които се отстояват правата на организацията и се цели “изпържаване на голяма риба”, като тези на кмета на Ла Пас, може да са особено важни за даване на тон и изпращане на съобщение, че определени типове поведение няма да бъдат толерирани. Ние не казваме, че незаконните прояви трябва да се пренебрегват. Но да заплашваш подчинените си, дори когато знаеш, че много от тях са корумпирани, не винаги води до успех. По този повод съдия Ефрен Плана (Efren Plana), която успешно въведе антикорупционни мерки в Бюрото по национални приходи във Филипините, казва: “Не можеш да се появиш в една организация като рицар на бял кон и да твърдиш, че всеки е лош и ще му извиеш врата.”¹¹ Агресивните

⁸ Робърт Клитгард, Роналд Маклийн-Абароа и Х. Линдзи Парис, “Корумпирани градове: Практическо ръководство за лечение и превенция”, Оукланд СА ICS Прес и Институт на Световната банка, Вашингтон, 2000 г., стр. 2.

⁹ Джон Съливан и Александър Школников, “Борба с корупцията: Перспективи и решения, предложени от частния сектор”, Икономическа реформа, брой № 0409, Вашингтон, Център за международни частни инициативи, 22 септември 2004 г., стр. 2.

¹⁰ Джон Съливан и Александър Школников, стр. 2.

¹¹ Робърт Клитгард, Роналд Маклийн-Абароа и Х. Линдзи Парис, стр. 89-90.

инициативи срещу корупцията могат да предизвикат сериозно противодействие и неочаквани последици. “Борбата с корупцията” означава, че онези, които са обвинени, ще се отбраняват по един или друг начин. “Всяко действие предизвиква равно по сила и с обратна посока противодействие или едновременното действие на две тела едно върху друго е винаги еднакво по сила и с противоположна посока”.¹² С други думи, вашето действие неизбежно ще бъде посрещнато с противодействие, а това може да бъде много неприятно и контрапродуктивно. Ето защо ви препоръчваме да обмислите про-активен подход, основан на медицински теории и стратегии.

■ **В наръчника няма да намерите бързи и лесни решения за справяне с корупцията в местната власт, при това дългосрочно.** Глупаво е да се мисли, че подобни начинания могат да бъдат бързи, лесни и с дългосрочен ефект. Или, както казва джазпевецът Били Холидей: “С трудностите може би скоро ще се справиш, но, за да извършиш нещо невъзможно, май ще ти трябва повече време.”

Сега, след като добре знаете какво няма да намерите в нашия наръчник, следва описание на основните неща, които ще намерите в него. Например ще откриете:

■ **Нови идеи относно естеството на корупцията и размисли относно възможното лечение и превенция.** Ще изясним смисъла, който влагаме в “лечение и превенция на корупцията” по отношение на местната власт и общност, ще разгледаме също така медицинската метафора, която използваме; ще дадем определение за корупцията от различни гледни точки; ще изследваме защо е уникално участието на местната власт в процеса на промяна; и ще опишем някои от инструментите, които ще използваме, включително и планирания процес на промяна.

■ **Планиран, стратегически, фасилитиран процес на промяна, описан в няколко логично свързани части.** Този процес, предназначен да подпомогне вас и вашите колеги да лекувате и предотвратявате случаите на корупция в местната управа и общност, е описан чрез два казуса. Въпреки че последните се различават от гледна точка на първоначална среда, процесите на промяна, които те описват са в голяма степен подобни.

■ **Добре съставен набор от инструменти, добре приложими при лечение и превенция.** Тези инструменти на местната политика и управление са представени във Книга втора (Инструменти за фасилитиране на процеса) и съответстват на стратегическия подход, описан в Книга 1, Част трета (Прилагане на наученото). Те са разработени така, че да подпомагат събирането и анализа на важна информация, приоритизиране, вземане на решения, прилагане на действия и оценка на ефекта от използването на описаните по-горе дейности върху здравословното състояние на местната управа.

След това пространно въведение, време е по-задълбочено да поговорим за основните моменти с цел да ви помогнем по-добре да разберете територията на местното самоуправление, на която ще прилагате методите на лечение и превенция. Първото важно послание е защо смятаме, че вие като представител/и на местната власт можете сами да си помогнете.

¹² Сър Исак Нютон, Основни принципи в математиката, Закони за движението, част III, 1729.

ЛЕЧЕНИЕ И ПРЕВЕНЦИЯ НА КОРУПЦИЯТА

Или, ако ни е позволено да перифразираме Уилям Шекспир, “Да лекуваш или да не лекуваш; това е въпросът.” Може да е от полза да си зададете реторично този въпрос, за да решите дали да навлизате в режим на лечение или превенция за справяне с корупцията в местната власт. Реално двата метода се припокриват – лечението и превенцията са “основни съставки от готварска рецепта за приготвяне на задушено”, която ще следваме, за да се справим с корупцията в местната общност, както краткосрочно, така и дългосрочно.

За целите на нашата дискусия ще използваме казуси, при които се започва с “лечение” на корупцията. И при двата случая обаче местната власт бързо преминава в “двоен оперативен режим”: лечение и превенция едновременно. Докато разработвахме наръчника, разбрахме, че лечението и превенцията на корупцията е, метафорично казано, “като да сготвиш задушено”, а не като да сервираш две различни “предястия” и то – по различно време.

Тези два подхода използват много и подобни инструменти, като следват една и съща логика и стъпки в процеса на планираната промяна. В този смисъл задачата ни – разкриване потенциала на двете интервенции – е по-лесна. За вас остава предизвикателството в общата смес от подходи да откриете разликите между лечението и превенцията, при това без да се обърквате от реториката на дефинициите и описанията. Например, лечението на корупционна проява не означава автоматична превенция на нейно ново проявление. Лечението в повечето случаи е резултат от текущо действие. Превенцията е ориентирана към бъдещето. С други думи, как един обществен лидер може да проведе лечение на корупцията и при това да се подсигури, че заболяването няма да мутира и да продължи да инфектира организацията и в бъдеще?

Възприемане на по-широк поглед върху корупцията: Разглеждане на казус

Не можем да се оплачем от липса на информация или на анализи относно що е това корупция. Например при задаване на ключова дума “корупция”, Интернет-търсачката *Yahoo* откри около 56 100 000 статии за 0,16 секунди; а *Google*, от своя страна, показва повече от 59 милиона за 0,21 секунди. Ние обаче ще ограничим дискусията си до два казуса, при които местните лидери наследяват корупционните схеми, след като спечелват местните избори и идват на власт.

Първият казус касае Роналд Маклийн, смелия кмет на Ла Пас, Боливия. Вторият представя опита на един от авторите, когато той самият е бил градски управител на малък университетски град в САЩ. Решихме да използваме тези два казуса, защото се различават по мащабите на съществуващата корупция, замесените в нея лица и лицата, които участват при прилагане на лечението, както и размера и организацията на двете общини.

■ В Ла Пас новият кмет трябвало да се справи с институционализирана корупция, проникнала във всяка брънка на политическото тяло и заплашваща да разруши икономиката на града. Той предприел смели и решителни действия срещу “заболяването” и получил международно признание за успехите си.

■ В Стейт Колидж корупцията била обхванала само част от градския монопол, който контролирал публичните услуги: издаването на разрешения за отдаване под наем от страна на частен бизнес и физически лица на помещения на повече от 10 000 студенти, които живеели извън университетското градче. (Въпреки че по това време имало прояви и на други корупционни схеми, случаят с издаването на разрешителни бил “събуждането”, което накарало градския управител да предприеме решителни мерки.)

Горните казуси са много различни, но стратегиите, които местните управи прилагат за справяне с проблема, имат много общо. Нещо повече, в тях се отразяват много от най-важните изследвания и

практики в областта на управлението, организационното развитие и процеса на планирана промяна.

Двата казуса се различават и по начина на проявление на корупционните схеми в двете общности. В Ла Пас корупцията просто те “удряла по лицето”. Когато кмет става Роналд Маклийн Абароа, всеки бизнесмен давал дребни суми на служебните лица, от които зависи бизнеса им, а големите суми се давали на администратори на високи позиции.

В Стейт Колидж корупцията не била толкова явно изявена, а се разпространявала по-скоро като плесен, която обхваща цялото общество. Ако не сте студент, за който не са достигнали стаите в общежитията и е принуден да живее извън студентския град, по никакъв начин не можете да усетите корупционния натиск. Ние считаме, че основното послание на тази история е сравнителното безсилие на малцинствата и леснотата, с която те могат да станат плячка в ръцете на властимащите и на публичните администратори.

Размерът и обхватът на корупционните схеми в двата казуса се различават значително, но стратегиите за справяне с тях са сходни. Нечистите сделки в различните управи могат да са в различни сфери, така че не всеки кмет ще е изправен пред необходимостта да предприема мерки срещу институционализирана корупция като в Ла Пас. Много лидери ще трябва да се справят с корупция, която не е взела такива застрашителни размери като в казуса със Стейт Колидж. Накратко, може да се окаже, че размерът на вашата общност и местна управа, както и количеството на ресурсите, които трябва да се мобилизират за справяне с корупцията, могат да са много различни от онези, описани в казусите.

Както отбелязахме по-горе, те описват прилагани интервенционни мерки от вида “самотният герой”, при който един представител на публичната власт, който е нов в организацията, инициира процес на лечение на корупцията. Има много други начини за справяне с нея, които са описани в Книга 1, Част 1 и при които лицата, свързвани с корумпирана организация, сами решават да предприемат серия от действия за справяне с проблема.

Дефиниране на корупцията чрез оперативни термини

Информацията относно корупцията и различни начини за справяне с нея има в изобилие. Но е добре да знаете как “да пресееете плевата от житото”, т.е. как да разберете кое е нужно и кое – не и в детайли да опознаете проблема. За онези от вас, които искат да разширят идеите, представени в наръчника, няма по-добър източник на информация от: Прозрачност без граници, Антикорупционния информационен център Упщайн в Норвегия (U4) и Световната кампания за градско управление на ООН – Хабитат¹³. Потърсете техните Интернет-страници, за да съберете актуална информация.

Обърнахме се към авторите на “Корумпирани градове” (Клитгард, Маклийн-Абароа и Парис), за да ни предложат оперативна дефиниция за корупцията и някои съвети как да се проведе курс на лечение и превенция в местните управи. Тяхното определение е следното: злоупотреба със служебното положение за собствена облага, където под служебно положение се разбира овластяване с доверие и правомощие за действие от името на институцията, независимо дали тя е частна, обществена или неправителствена¹⁴.

Авторите обясняват също така, че корупционните схеми могат да вземат различни форми и не всички са с еднакъв корумпиращ ефект. При това най-разрушителната не е тази, при която се правят нерегламентирани плащания за по-бързо извършване на услуга, а:

¹³ ООН - Хабитат и Прозрачност без граници заедно публикуваха през 2004 г. книгата “Инструменти за подкрепа на прозрачността в местното управление”. Това ръководство, което може да бъде намерено на www.unhabitat.org, представя широки възможности за разработване на местни програми за прозрачност в управлението. То предлага 29 инструмента за оценка и мониторинг, достъп до информация и публично участие, промоция на етика, професионализъм и интегритет, и институционална реформа. Материалите са илюстрирани със 72 казуса от целия свят.

¹⁴ Клитгард, Маклийн-Абароа и Парис, стр. 14-5.

■ Корупцията, която компрометира правилата в организацията, например в съдебната система, в полицията, в банковите и кредитни институции. Точно тя руши икономическото и политическото развитие на държавата.

■ Корупцията, която позволява на производителите, които замърсяват, да продължават да го правят, в болниците лекарите да вземат рушвети, или строителите да крадат цимент от строящите се сгради и да рискуват тяхното събаряне след първото земетресение. Точно този тип корупция разрушава околната среда и убива хора.

Авторите Клитгард, Маклийн-Абароа и Парис възприемат и по-широк поглед върху обхвата на корупционните схеми. Повечето системи могат да устоят на корупцията в тях. Но когато вместо организационните правила се възприемат корупционните норми, тогава организацията е парализирана. Този случай наподобява състояние на сериозно заболяване или заболяване от няколко сериозни болести едновременно. Организмът може да издържи на една инфекция, но когато болестните състояния се разпространят в различни системи и атакуват основни жизнени функции, ние просто се предаваме.

За улеснение те предлагат една много практична и оперативна формула, чрез която могат да се идентифицират възможностите или ситуациите, при които може да възникне корупция:

$$K = M + П - O.^{15}$$

Тъй като в наръчника вече сме възприели медицински подход за лечение и превенция, може би ще бъде удачно да възприемете тази формула като корупционното ДНК.

Корупцията (К) е равна на монополната власт (М) плюс правомощията на администраторите (П) минус отчетността (А). Или, както те обясняват, “ако дейностите са публични, частни или граждански, било то в Ла Пас, Лилонгве (*Lilongwe*) или Лос Анджелис, и някой има монопол върху предоставянето на услуга или стока и има правомощията да реши кой ще я получи и на каква цена, и при това не съществуват изисквания за отчетност, то точно при такива условия се заражда корупцията.

С други думи, корупцията е престъпление, което може да бъде предвидено логически, и икономическите последици от него да бъдат изчислени, т.е. то не е престъпление от емоционални подбуди. Когато размерът на нерегламентираното възнаграждение е голям и шансът получилият го да бъде заловен е минимален или пък наказанието е минимално, хората, тласкани от алчност или нужда, се поддават на изкушението да бъдат корумпирани.

Има практики, които са на мнение, че формулата на Клитгард може да бъде модифицирана, ако разгледаме фактора “етика”¹⁶. Насърчаването на етично поведение може да има водеща роля за намаляване на корупцията, за повишаване на прозрачността и подобряване участието на гражданите в процесите. Но за целите на наръчника ние ще се придържаме към вече описаната формула на Клитгард.

Определения от “улицата”

Независимо че в наръчника ще използваме определението за корупция, предложено в книгата “Корумпирани градове”, вярваме, че ще е от полза да дискутираме вижданията и на хората, които ежедневно се сблъскват с корупционни сделки. Както можете да допуснете, лицата, които трябва да си изкарват прехраната в корупционна среда, имат по-различно мнение по този проблем.

Преди много години Фред Фишър вземал интервю от бизнесмени в Гана относно влиянието на корупцията върху икономическото развитие. Един от интервюираните се оказал възрастен търговец

¹⁵ Клитгард, Маклийн-Абароа и Парис, стр. 26 (Според оригиналните бележки на автора формулата е предложена от Дипак Гикуоли (Dipak Gukwali) в непубликуван ръкопис под името “Структурирано безчестие: Корупционна култура в благоустрояването”, 1994.

¹⁶ ООН – Хабитат и Прозрачност без граници, “Инструменти за подкрепа на прозрачността в местното управление”, стр. 14. Допълнението във формулата е следното: $C=(M+D-A)/E$, където E е “етичната среда”.

от Ливан, който изказал следното остроумно мнение:

“Фред, трябва да признаеш, че има разлика между корупция и “смазване на машината.”

“Така ли? И каква е тя?”

Търговецът отговорил с възможно най-авторитетен тон: “Корупция е когато плащам на някого, за да направи нещо, което не трябва да прави. “Смазване” е когато плащам на някого да направи по-бързо нещо, което той или тя прави.” И продължил да обяснява: “Когато имам доставка от свежи плодове, тя стои на рампата на летището, докато митничарят не я освободи. Знам, че плодовете ще се развалят, ако не заминат още същата нощ, и аз трябва да насърча митничаря да работи по-бързо.”

Мнението на възрастния търговец звучи логично, нали?

Но според авторите на “Корумпирани градове” корупцията е престъпление с икономически измерения. Това, което ливанският търговец премълчава, е следното, “Смазването на машината и заплащане на митничаря за изпълнение на служебните му задължения, но по-бързо, и става може би на все по-висока цена.” Защото какви ще са разходите, ако чиновникът стане алчен и започне да “вдига мизата”, т.е. да иска все повече и повече. Тази ситуация може да продължи до момента, когато разходите по митничаря се изравнят с печалбата на търговеца. Дребните доставчици не биха могли да издържат и няма да имат пазар или просто ще си намерят друг. Не се ли получава така, че дребната услуга, малката корупция се разраства до унищожителна корупционна схема?

За да проумеем корупцията и как тя като инфекциозна болест атакува политическото тяло на местната управа, е необходимо да разгледаме поведението на служебните лица, които пряко извършват публичните услуги, т.е. “администраторите от улицата”. В описания по-горе казус митничарят, “администратор от улицата”, всъщност е надхвърлил правомощията си като публичен служител и е приел ролята на политическите лица, които създават правилата и регулациите, които той трябва само да изпълнява.

Но какво ще се случи, ако търговецът стане алчен и реши, че трябва да се отърве от конкуренцията, която се е появила на летището с друга пратка пресни плодове? Тогава той може да започне да плаща на митничаря, за да не обработва доставката на конкурента. Ето как съществуващото от древността смазване на бюрократичната машина може да има напълно неочаквани последствия. Малката корупция може да се разрасне и дори да бъде изтълкувана от гражданите като корупция на политиците, ако изборните лица не са достатъчно усърдни да се справят с подобни прояви. Ето защо, независимо дали ръководителите на изборни длъжности са част или не от корупционна схема, те задължително трябва да са част от всяка една програма за лечение и превенция на корупцията.

Търговецът от Гана представи отличен пример за действието на формулата $K = M + П - О$.

Правителството на тази държава има монополното право да осигурява митническо обслужване на различни пристанище на нейна територия. Митничарите имат правомощия да обработват стоките и, ако търговецът е бил точен в описанието, проявяват занижена отчетност. Ето това е среда, подходяща за прилагане на корупционни схеми.

Трагедията в безобидната на пръв поглед ситуация е, че е потенциално опасна да се превърне в сериозно заболяване, което да обхване цялата система. При това самият търговец, който първоначално няма никакви права или официален статут да прави промени в правилата на организацията, всъщност започва да влияе на вътрешната система – нещо, което по право могат да правят само политическите избраници. Ето как корупцията размива границите между отделните роли и отговорности на частните предприемачи и обществените ръководители. Корупцията поразява сърцето на демократичния процес, като разрушава доверието между правителство и граждани.

По-късно, когато дискутираме диагностичната фаза на антикорупционната инициатива, ще се върнем към формулата на Клитгард, Маклийн-Абароа и Парис: Корупцията (К) е равна на монополната власт (М) плюс правомощията на администраторите (П) минус отчетността (А). Ще разгледаме също някои програми на местната власт, които са най-податливи на ДНК на корупцията: $M + П - О$.

Но нека преди това да ви представим още едно икономическо определение за това какво е и какво не е корупцията. Докато Клитгард, Маклийн-Абароа и Парис твърдят, че нерегламентираните плащания са икономически престъпления, чиято стойност може да бъде изчислена, то Съливан и Школников вписват корупцията в икономическата концепция за търсенето и предлагането. Те твърдят, че предлагането идва от частния сектор, който осигурява подкупи, подаръци и комисионни за висшите представители на властта, които, от своя страна, са от страната на търсенето¹⁷. Тези две гледни точки са важни за разбиране същността на корупцията, както и какво би могла да направи местната администрация, за да се справи с нея.

Възможност за размисъл

Сега имате възможност да размислите дали корупцията е достигнала и вашата общност и на какво ниво.

Какви според вас са икономическите разходи от нея за средностатистическия гражданин?

.....
.....

Какви според вас са социалните разходи от нея за средностатистическия гражданин?

.....
.....

Какви са политическите разходи?

.....
.....

Какво според вас можете да започнете да правите в своята общност или местна управа пред вид изразените от вас по-горе съображения?

.....
.....

Корупцията и метафората от медицината

Както вече ви информирахме във въведението, настоящият практически наръчник се базира върху основното разбиране, че корупцията е заболяване, дори бихме казали рак, който може да бъде лекуван и да се приложат превантивни мерки за неговото не-разпространение. Разбира се, за да достигнем до това решение бяхме подпомогнати от опита на Ла Пас, дори заимствахме някои от лексикалните категории. Продължавайки да анализираме и други информационни източници, ние разбрахме, че медицинската метафора е особено силен и въздействащ образ. Ето няколко примера:

■ В неотдавнашна своя статия със заглавие “Няма съмнение: Европа има сериозен проблем с корупцията”, авторът казва: “Корупцията се разпространява като **раково заболяване**.”

■ Робърт Клитгард, който е приложил едни от най-творческите изследователски интервенции за справяне с корупцията в публичните институции, казва: “След тиранията, корупцията е най-сериозното правителствено **заболяване**. Дори опитни **хирурзи** трябва да приложат няколко начина за **лечение**.”

■ В своите публикации Световната банка нарича корупцията “**рак** на развитието и **симптом** на провалено управление”.

Тези термини предполагат, че ще диагностицираме и лекуваме заболяване в политическото тяло.

¹⁷ Джон Съливан и Александър Школников, стр. 2

В това отношение особено въздействаща е една уводна статия, която наскоро прочетохме: “Не допускайте корупцията да достигне критичната точка”, публикувана на 16 август 2004 г. в китайския водещ ежедневник “Икономически наблюдател”. Материалът пресъздава една древна китайска история, която е много близка до използваната от нас метафора и в същото време напомня колко прикрито лукаво и опасно може да е това явление, така че да застраши здравословното състояние на нацията¹⁸. Чудесният разказ от миналото е и силно предсказание какво може да се случи, ако пренебрегнем опасността от нечистите сделки:

“ Преди много векове, един много добър доктор на име Биен Кю (Bian Que) бил извикан за консулт при крал Ки Хуангонг (Qi Huangong). Докторът само погледнал краля и казал: “Кралю, вие сте болен.” Кралят се изненадал и стъписал и казал без да се замисля: “Не съм болен.” След няколко месеца при следващия консулт при краля Биен Кю казал отново: “Болестта Ви става все по-сериозна. Страхувам се, че този процес ще продължи, ако не вземем мерки.” Кралят отказал да слуша.

При следващия консулт Биен Кю само погледнал краля, обърнал се и излязъл. Кралят изпратил адютанта си да върне доктора обратно при него. “Обясни какво направи” – му казал кралят. Биен Кю отговорил: “Когато болестта е локализирана само там, където се свързват кожата и мускулите, тя може да се излекува с горещи компреси. Когато е в плътта, може да се лекува с акупунктура. Когато е в червата и стомаха, ще помогне отвара против заболявания на стомашно-чревния тракт. Но щом болестта достигне до мозъка на костите ти, можеш да се надяваш само на случайността да те избави. Твоята болест е навлязла в костите ти и аз нищо вече не мога да направя.” Пет дни по-късно крал Ки Хуангонг починал.

Авторът на статията продължава разказа си, като описва етапите на развитие на корупцията в Китай след Революцията. Той твърди, че китайското общество е достигнало онази критична точка, при която корупцията не само е разрушила фундаменталните интереси на обикновените хора, но е нанесла и сериозни поражения на устоите на обществото, и впоследствие е повлияла на основните цели на управляващата партия. Същият автор твърди, че обществото и правителството мислят и чувстват еднакво и споделят една и съща омраза срещу корупцията. Независимо от общото настроение обаче тази болест продължава да съществува.

Бележките на редактора, що се отнася до разработването на стратегическия подход, който ще дискутираме, са подходящи в два аспекта. Първо, медицинската метафора, която той използва за описание на състоянието на корупцията в Китай е същата, разгледана и от нас. По-важен обаче е начинът, който той предлага на читателите си за лечение и превенция на корупцията и който до голяма степен съвпада с използвания от нас. Нека да чуем какво казва:

“ След като напълно разберем характера на заболяването (корупцията), също трябва непременно да узнаем обхвата на заболяването. Може би ще трябва да проведем открито, научно и систематично изследване. На следващ етап можем да дискутираме какво третиране ще проведем, както и за колко време и каква енергия е необходима. Едва след като участниците добият пълна представа какво предстои, те могат да дадат своите ценни предложения.

Редакторът на вестника застава зад провеждането на открита и систематична диагноза на корупцията, след което трябва да се определят следващите стъпки. Но преди да преминем към действие, предлагаме да разгледаме накратко институцията местно самоуправление, преди да приемем това сложно социо-икономическо предизвикателство.

¹⁸ Древната притча, както и останалата информация относно дискусиата върху корупцията в Китай са заимствани от редакторската статия “Не допускайте корупцията да достигне критичната точка”, публикувана на 16 август 2004 г. в китайския водещ ежедневник “Икономически наблюдател”.

ДА ПОГЛЕДНЕМ НА МЕСТНИТЕ УПРАВИ КАТО УНИКАЛЕН ФАКТОР ЗА ПРОМЯНА

Формите на местното самоуправление са разнообразни и сложни, в следствие на различни фактори: историческо развитие, законови правомощия, различия в размерите и структурите на местните управи. Например, местните управи в държавите в преход имат различни проблеми и възможности за справяне с корупцията, за разлика от други държави, които имат богата история от прецеденти в това направление. Нивото на самоуправление в тези държави варира за различните народи. Начинът, по който правителствата се структурират като законова форма, политическа и управленска структура до голяма степен определя средата и реалността, в които ще се развива корупцията. Като имаме пред вид тези уникални характеристики, ще разберем защо онова, което ние като автори ще изложим пред вас, може да се отличава чувствително от казуса във вашата общност. Ето защо е необходимо да “прекроите” нашите съждения, за да са приложими те и към вашата управленска среда.

Корупцията в местните управи е като възроп от предизвикателства, които обаче са различни от корупцията в държавните органи и частните организации.

Например решенията, които взема местният лидер, ще повлияят не само върху организацията и нейната способност да функционира ефективно и ефикасно, но ще повлияят върху местната общност и върху нейното отношение към управата. Те могат да окажат въздействие дори върху някоя местна религиозна институция, върху социалните клубове и върху кварталните организации. Лечението и превенцията на корупцията в местните управи могат да предизвикат много лични проблеми.

Но въпреки това, действията за справяне с корупцията може да са най-важното начинание за един местен лидер. Според Центъра за международни частни инициативи корупцията в местното самоуправление може да доведе до:

- погрешна и неотзивчива политика и правила;
- намалена ефикасност;
- намаляване на приходите за основни стоки и услуги;
- увеличени обществени разходи;
- по-ниска производителност при производството на публични услуги;
- подкопана е силата на закона;
- демократичните реформи са в застой;
- загуба на частни инвестиции; и
- повишена политическа нестабилност.

Към тези важни политически и управленски съображения ще добавим още няколко: цинизъм сред гражданите, загуба на доверие, невъзможност да бъдат задържани избираеми или назначаеми квалифицирани служители на работа в местната управа. Налице е тотално изкривяване на онези измерения, които определят функционирането на гражданското общество. Това е твърде висока цена.

Корупция и местни власти: предизвикателства и възможности

Като имаме пред вид тези предупреждения, нека сега разгледаме някои общи предизвикателства, които да ни помогнат да насочим усилията си към лечение и превенция.

Предизвикателството политика: Лечението и превенцията на корупцията са наистина политическо начинание. При него се допуска, че в общността има процес на политически дискусии, които могат да предложат различни гледни точки и подходи към обществени проблеми. Разбира, се подобно

политическо начинание дава в ръцете на политическите ви опоненти възможност, за която те не са и мечтали. Няма по-вълнуващо и потенциално по-изгодно в политиката от това опозицията да види, че сте в силно затруднено положение.

И възможността: Другата страна на монетата “политическо предизвикателство” е всъщност възможност; възможността да споделиш с гражданите, че вие и вашите колеги сте предприели действия срещу корупцията и че това наистина е било необходимо.

Предизвикателство пред правенето на политика: Много местни управи не използват местната законодателна рамка и възможността да се прави политика като про-активни инструменти за промяна. Разумното използване на законодателните възможности, формулирането и реализирането на политика, отразяваща намеренията ви относно корупцията, както и начинът за лечението и превенцията са най-важните резултати от местното самоуправление.

И възможността: Възможностите да се изградят местни политики относно лечението и превенцията са неограничени, например спечелването на мандати, организиране на комитети за наблюдение, налагане на такива такси, които да предотвратят корупцията, приватизация на някои функции.

Предизвикателството с изпълнителския и управленския състав: Корупционният проблем, независимо дали искаме да си го признаем или не, много често се оказва “на вратата” на висшия изпълнителски състав, справедливо или не. Или както казва старата политическа пословица, използвана от американския президент Хари Труман: “Отговорността спира тук, не може да бъде повече прехвърляна.”¹⁹ Тази крилата фраза може да бъде двояко тълкувана, в зависимост от значението на думата buck и особено ако се употребява във връзка с корупцията. Първото значение е свързано с поемането на отговорност от изпълнителния директор на коя да е институция. Другото може да бъде тълкувано така: парите се дават на изпълнителния директор.

И възможността: При действия за справяне с корупцията изпълнителският състав крие огромен потенциал, който е залог за успех. Както кметът на Ла Пас, така и градският управител на Стейт Колидж са използвали капацитета на изпълнителната власт, за да “опържат голяма риба” като първоначална стъпка при лечение на корупцията в местните управи.

Предизвикателството с наетите служители: Вашите служители може да не са особено въодушевени от създаденото впечатление, че всички са корумпирани. Разбира се, вие не сте целели това (освен ако наистина сте, което не е препоръчително). Но общественото мнение обикновено изкривява нещата.

И възможността: Рядко ще имате подобна възможност да ангажирате вашите служители в общи единни действия, които могат да им донесат чест и перспективи за развитие. По-късно ще говорим как да се въвлечат служителите в процесите на планиране, мобилизиране и приложение на някои от стъпките.

Икономическото предизвикателство: Интервенционните мерки за лечение и превенция могат да са продължителни и скъпи. Може да е необходимо да отделите част от ограничените ресурси за събиране и анализ на информация, може да се наложи да наемете външни консултанти за извършване на определени задачи, за които служителите ви нямат необходимия капацитет, а може дори да бъдат инициирани съдебни процеси, ако настъпите силен политик по чувствително място.

И възможността: Корупционните разходи, възникнали в организацията и общността, може да са наистина големи, така че лечението на корупционните схеми ще намали разходите вътре в нея. Ние описахме няколко примера, които ще допълним, когато описваме стадия на диагностика.

¹⁹ The buck stops here.

Предизвикателството връзки с обществеността: Лечението и превенцията е дълбока обществена проява. Ако вече сте реализирали отворен и демократичен процес или подобие на процес, ще имате нужда да покажете на открито “кирливите си ризи”. Това на практика означава, че вие трябва публично да разясните кампанията и то – незабавно. Трудно ще можете да я опазите в тайна, защото това е като да има скандал в семейството – всички научават. Възможно е също така да се сблъскате с разбирането, споделяно в много държави, че местната власт е по-податлива на прояви на корупция в сравнение с другите нива на управление и с централната власт.

И възможността: Признаването на съществуването на корупция и излагането ѝ в публичното пространство може да предизвика чувство на съпричастие в околните, дори желание да бъдат полезни. Така “показването” на корупцията може да подейства като катарзис. А за онези жители, които поддържат негативно отношение към местната управа и към корупцията, новото “разкриващо” поведение може да преобърне мнението им. Сигурни сме, че можете да добавите още примери, а това изобщо не е зле. Ето защо, спрете за известно време и помислете.

Време за размисъл

Току що описахме шест области, където може да има предизвикателства, но и възможности за онези, които са стартирали процеса на лечение и превенция на корупцията в местната власт и общността. Отделете няколко минути и посочете още:

Предизвикателството

.....
.....

И възможността

.....
.....

НЯКОЛКО АНАЛИТИЧНИ КОНЦЕПЦИИ И КОНЦЕПЦИИ ЗА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЕ

*Бъдещето ни е в нас,
Ако се научим да се виждаме различно
И имаме желание да се променим.
Чарлс Хенди*

Цитатът по-горе ни напомня, че лечението и превенцията на корупцията в местната общност е мъчно преодолимо предизвикателство. Първо, защото въздействаме върху собственото си бъдеще в собствената си среда. Второ, ще е необходимо да се научим да гледаме на общността и местната управа от друга гледна точка, за да сме ефективни при действията си. И накрая, трябва да сме достатъчно силни, за да се справим с предизвикателството, наречено корупция. Защото лечението и превенцията на явлението в сложна социо-икономическа среда като местната общност и управа не е начинание за слабохарактерни.

Начинът, по който ние виждаме предизвикателството, с което вие като лидер на местната общност се заемате, се потвърждава от наблюденията на Албърт Хиршман, отразени в книгата му “Отказ, гласност и лоялност” (Exit, Voice and Loyalty).

В нея той казва:

“ Независимо колко добре са устроени институциите в едно общество, винаги ще има администратори, които по различни причини няма да имат поведението, което се очаква от тях. Всяко общество се научава да живее с определени дисфункции и анти-обществено поведение, но ако тези прояви се засилят и доведат до разпад, обществото трябва да събере силите си и да “върне в правия път” толкова от провинилите се, колкото е необходимо, за да функционира нормално.”²⁰

Да се научиш да владееш силите си и да имаш желанието да промениш средата си, както съветват Хиршман и Харди, не е лесно, но със сигурност е важно и необходимо що се отнася до корупцията в местната управа. Адам Кейн (Adam Kahane), чиито мисли как да промениш начина, по който се говори за корупцията, цитирахме в Първа част, казва още: “Не е достатъчно да бъдеш само наблюдател в трудна ситуация, необходимо е да разберем, че трябва и да сме участници в нея и да допринесем за резултата.”²¹

Бихме искали още веднъж да обърнем внимание на една гледна точка, вече описана в Първа част на наръчника. С корупцията в местните управи и общности най-добре може да се справи вътрешен аутсайдер, който действа вътре в организацията. Пред вид това допускане ние ще ви представим някои основни инструменти и умения, които ще ви помогнат в ролята на вътрешни аутсайдери. Тези подходи са разработени въз основа на теорията за управление на неочаквани ситуации, различните стратегии за промени в организацията, както и теорията за реализиране на планирани интервенции за промяна. Инструментите са представени по-долу:

“За всеки случай” – Друг начин да кажеш “Зависи...”

Теорията за различните възможности доказва, че не съществува един единствен, най-правилен начин да се направи нещо, в това число лечението и превенцията на корупцията. Специалистите по управление Дафни и Стейс (Diphu и Stace, 1988) твърдят, че в много случаи типът на избраната

²⁰ Албърт О. Хиршман, Отказ, гласност и лоялност. Кембридж, МА, Харвард Юнивърсите Прес, 1970, стр. 1.

²¹ Адам Кейн, Разрешаване на сложни проблеми: Сан Франциско, Бенет Колер Пабlishърс, 2004, стр. 83.

стратегия за промяна зависи от: (а) наличното време за извършване на промяната според мнението на ключовите фигури, вземащи решения; и (б) наличието или липсата на подкрепа за промяната от влиятелни представители на общността²². Ето един пример, който показва прилагането на теорията при процес на вземане на решения относно действия срещу корупцията в местните управи и общности.

Налично време	Тип среда	
	Подкрепяща промените	Неподкрепяща промените
Времето не е критичен фактор при вземане на решения	Решенията се вземат чрез широко участие и сътрудничество	Решенията се основават на стратегически съюзи
Времето е критичен фактор при вземане на решения	Решенията се вземат чрез стратегически консултации	Решенията се основават върху законни правомощия и власт

Например, ако времето не е критичен фактор при вземане на решения относно корупцията, и вие сте в подкрепяща среда за вземане на решение, вашата успешна стратегия ще включва сътрудничество с възможно най-много представители на общността. С други думи, работете за широка подкрепа в организацията и общността (стратегия за **широко участие и сътрудничество**).

Ако сте в среда, която не подкрепя действия за лечение или превенция на корупционните условия, и имате време, може би най-доброто решение за вас е да търсите стратегически съюзи, които да ви помогнат да приложите взетите решения (стратегия за създаване на **стратегически съюзи**).

От друга страна, ако времето за вземане на решения е критичен фактор, т.е. забавянето благоприятства разпространението на заболяването (корупцията) в организацията, и вие сте в подкрепяща среда, ще е необходимо да се консултирате с няколко стратегически съюзници, преди да вземете решение (стратегия за **стратегически консултации**). Или, ако трябва да използваме аналогия от медицината: ако ще извършваш сърдечна операция, добре е да имаш помощен екип.

Независимо от всичко обаче може да се случи да не разполагате с много време, да не сте в подкрепяща среда и да вярвате, че е необходимо да се вземе решение. В този случай е добре да се позовете на законодателната рамка и правомощията, които има вашата позиция в организацията или на професионалния си или политически статут (**законни правомощия и власт**). И в двата случая, които ще разгледаме в наръчника, ключовите лидери използват законите си правомощия и власт, за да предприемат решителни действия и стратегически да прекратят възможностите за корупционни схеми и практики в местната администрация.

Въз основа на теорията за различните възможности при вземане на решения ние вярваме, че най-устойчивите стратегии за лечение и превенция на корупцията са:

- подкрепени от основните засегнати, както в самата организация, така и извън нея; и
- могат да съхранят достатъчно сила и власт, така че да осигурят адекватно планиране на промените.

По-нататък в наръчника ще се върнем към тази идея, когато дискутираме системния подход за лечение и превенция. Въз основа на всички теории ще разработим инструмент, който можете да използвате при вземане на решения.

²² Dunphy and Stace, 1988. Theory of Contingency-Based Models of Change Strategies. Psychology at Work edited by Peter Warr Penguin Books, 2002. p. 405.

Осъзнаване или визия? Най-често срещани начални точки за промяна в организацията

Много по-често, отколкото считаме, промяната в организацията се предизвиква от осъзнаването на необходимостта да се направи нещо, споделяно от все повече участници. Или ключови фигури имат една и съща визия за онова, което може да се постигне в организацията. Осъзнаването е насочено по-скоро към “какво е?”, докато визията по-скоро разглежда “какво би станало, ако?” На пръв поглед двете концепции са прости, но може да се окаже на практика, че са трудни за прилагане, особено при антикорупционни инициативи. Нека да ги разгледаме по-подробно като възможно начало за организационни промени.

Осъзнаване

В началото на този подход стои повишаване на осъзнаването на: степента, до която корупцията е проникнала в местната управа и междуобщностните отношения, продължителните икономически и социални последици от нарастващата корупция, и краткосрочните и дългосрочни ползи от лечението и превенцията на това явление. За нещастие повишеното осъзнаване може да доведе до смесени резултати. Например, онези, които не са въввлечени в корупционни схеми, могат да подкрепят действията: “Крайно време е да се справим с бъркотията.” Други, които по един или друг начин са били въввлечени в нерегламентирани плащания, могат да изпитат страх от инициативите. Страховият фактор крие сериозен потенциал да подкопае положителните промени и затова трябва умело да се управлява.

Осъзнаването на корупцията в местните управи, подкрепено от детайлна информация, може и трябва да бъде управлявано енергично. Бившият кмет на Ла Пас, Боливия, подчертава колко е важно “да уловиш голяма риба” и да направиш пробив в културата на нерегламентирани плащания. С други думи, не се страхувайте да посочите и накажете онези, които разпространяват семената на корупцията и жънат ползи от упадък на организацията и общността. И не се колебайте да използвате всички възможности да помогнете на другите да осъзнаят, че са предприети решителни мерки за лечение на корупцията.

Визия

Докато осъзнаването е насочено към “какво е?”, то визията изследва корупцията от гледна точка на “какво би станало, ако?” Например, какво би станало, ако можем да излекуваме най-разрушителните форми на корупционни отношения в местната управа, като нагласени търгове за скъпи проекти или системните рушвети, които парализират предоставянето на публични услуги? Какво би станало ако можем да инсталираме предпазители срещу корупцията? Разбира се, бъдещите управници могат да променят визията, но тази възможност не бива да ни спира да мечтаем за “излекувана” организация.

Процесът на оздравяване на общността изисква осъзнаване на съществуващата корупция, интервенция за лечение на заболяването и визия как може да се предотвратят бъдещи прояви.

Да напуснеш, да огласиш или и двете? Концепция на Хиршман – и въпрос за изследване

Албърт Хиршман ни представя интересна теория, която може много добре да послужи, ако я предефинираме, така че да отговаря на нашите интереси. Както правилно отбелязва в творбата си, “*между икономиката и политиката, излизането от играта принадлежи към първата област, а гласността – към втората*”²³. Тази кратка дефиниция на ключовите моменти от концепцията показва как икономиката и политиката са взаимно свързани що се отнася до корупцията.

²³ Хиршман, стр. 15.

■ Стратегията “излизане от играта” например дава възможност на местната управа да засили състезателното начало при предоставянето на публичните услуги, като прехвърли изпълнението на някои от тях, в които корупцията се шири, на частния сектор. Подобна мярка, разбира се, трябва да се съпровожда от сериозен контрол, за да се предотврати съществуването на корупцията под друга форма.

■ Обратно, бизнесът може да “излезе”, за да избегне допълнителните разходи в корумпираната местна управа и общност.

Стратегията “излизане от играта” може да има двустранен ефект, да е не само възможност за промяна в местната управа, но и заплаха за икономическата база, ако антикорупционните мерки не са ефективни.

Гласността, от друга страна, е противоположната стратегия, но не е лесно да бъде разбрана, както отбелязва Хиршман.

“ Това е концепция, която е доста “объркана”, защото може да бъде гласирана от тихото мърморене до силния протест. Тя включва изразяване на критично мнение, а не както при стратегията “излизане от играта” – личен вот, оставащ “таен” сред анонимността на пазара. И, накрая, тази концепция е директна и пряма, а не пълна със заобикалки. Да изразиш мнението си е висша степен на политически акт.²⁴

Пред местните власти стои предизвикателството да “засилят” гласността в организацията и в общността като част от лечението и превенцията на корупцията, при това без да се стига до разрушителни последствия. Докато пишем тези страници, Сенатът на щат Пенсилвания е обсаден, тъй като е гласувал голямо увеличение на заплатите на сенаторите по време на нощна сесия и с помощта на съмнителни методи. Явно тези народни представители наивно са смятали, че ще им се разминат.

Гражданите на този щат се възмутили от подобна проява на корумпирано поведение. Накрая политиките променили вота, касаещ увеличението, но били обвинени в измама, когато решили, че могат да запазят по-високите си заплати, междувременно изплатени. През последните години не е имало друг случай, който така да е предизвикал гражданите, че те да предприемат ефективно наказателно гласуване в изборните секции.

Както Хиршман ни напомня: “Да изразиш мнението си е висша степен политически акт.” Научете се как да го използвате – както в самата управа, така и сред общността – и той ще ви помогне в лечението и превенцията на корупцията. Ако пренебрегнете гласността, тя може да ви изиграе лоша шега.

Позицията омбудсман и карти за оценка на обслужването

Един особено силен инструмент на гласността, който може да се използва от местните управи за насърчаване на откритостта и отчетността, е да се създаде позицията **омбудсман**. Човекът на тази длъжност обикновено се избира и създава независима служба. Последната събира и разследва твърдения за грубо администриране и корупционни прояви в местната администрация. Дори е възможно независимата служба да бъде овластена да преглежда и следи доходите и недвижимата собственост на длъжностните лица.²⁵

Предоставянето на възможността гражданите да изразят мнението си относно начина на управление може да бъде осъществено от управниците чрез прилагане на специфични политики и програми. Например продължаването на договора с фирма за предоставяне на услуга, като събиране на отпадъци, може да зависи от задоволството на гражданите от качеството на услугата до текущия

²⁴ Хиршман, стр. 16.

²⁵ Инструменти за подкрепа на прозрачността в местното самоуправление, Наръчник на градската управа, Найроби, Кения, Програма на Обединените нации за човешките селища и международна прозрачност, 2004, стр.120-4.

момент. С други думи, общността може да бъде помолена да оцени услугата, предоставяна от частна фирма, и удължаването на договора да зависи от тази оценка²⁶.

И в този случай използването на карти за оценка на обслужването, както това е направено в Бангалур, Индия, се оказва особено полезно, не само защото гражданите ясно заявяват мнението си, но и защото могат да съобщят за случаи на корупция.

Възможност за размисъл

Отделете няколко минути и помислете върху концепцията на Хиршман за “излизането” и “огласяването”. По какъв начин вашата местна управа може да използва първата стратегия за лечение и превенция на корупцията?

.....
.....

А как може да се приложи втората стратегия?

.....
.....

Лечението и превенцията като планиран процес на промяна

Последната концепция, която ще споделим с вас, е всъщност като сандък със скъпоценни инструменти за лечение и превенция. Тя е много сходна с други мащабни стратегии за интервенции, целящи промяна в сложни организации на местното самоуправление и общността. Процесът, който концепцията създава, независимо дали ще го наречем **изследователска дейност, организационно развитие, планирана промяна, или оценяващо изследване**, комбинира поредица от дейности, подпомагащи хората, екипите, организациите и общностите да инициират и да постигнат положителни промени при сложни обстоятелства.

Подобни процеси могат да са описани в различните теории под различни имена, но всички имат една обща цел: опознаване на действителността, създаване на представа за желаното бъдеще и вземане на решение как то ще бъде постигнато. Тук различните етапи са представени в логическа последователност, но на практика не трябва да се следват педатично. В някои случаи, ако обстоятелствата налагат, може да се наложи даден етап да бъде преминал няколко пъти, или някой друг да бъде пропуснат. Описваните стъпки генерират цикличност в процеса; изпълнението на един цикъл води до стартирането на нов в зависимост от постигнатото и наученото.

Тук ще ви представим схематично етапите и дейностите, а подробно описание ще намерите в трета част като възможен подход за лечение и превенция на корупцията. В основни линии процесът включва:

- **Осъзнаване:** запознаването с корупцията включва отключващи събития, “събуждащи” сигнали и спешна хирургическа намеса, когато запознаването с лечението и превенцията се осъществява в спешното отделение.

- **Размисъл:** осъзнаване на личностните мотиви за участие в интервенциите.

- **Изграждане на коалиции:** избиране и съставяне на първоначален екип от доверени лица, които са ръководната коалиция.

- **Основни правила:** споразумение върху правила за поведение и действие, например прозрачност, откритост, обратна информация, загриженост – правила, подобни на клетвата на Хипократ.

²⁶ Пак там, стр. 46-50.

- **Изследване, анализ и планиране:** събирането на информация и анализирането на данни с цел поставяне на диагноза на ситуацията и планиране на жизнеспособни дейности.

- **Мобилизиране на ресурсите:** отделяне на време, материали и човешки ресурси за стартиране на процеса.

- **Реализиране:** прилагане на плана и извършване на практически тестове на хипотезите.

- **Оценка:** изследване на влиянието и процеса на стабилизация, осигуряване на продължаваща превенция.

Процесът, който описахме, може да ви даде илюзорната представа, че по-голяма част от времето ви ще е посветена на размисъл, а не на активни действия. Това, разбира се, не е вярно. Но без всеобщо съгласие върху стандартите на поведение и принципите на действие, вашите усилия за преодоляване на корупцията ще бъдат застрашени.

Обобщение

В тази въвеждаща част изследвахме различни идеи и послания, които вярваме, че ще помогнат за навлизане в територията на лечение и превенция на корупцията.

Направихме:

- Описание на корупцията от различни гледни точки;

- Изследвахме използването на метафора от медицината като учебно средство за по-добро вникване в същността на корупцията и начините за нейното лечение и превенция в местните управи и общности;

- Разгледахме някои специфични предизвикателства и възможности, присъщи на местните управи;

и

- Описахме накратко някои концепции, които могат да се използват при лечението и превенцията.

Трета част: “Прилагане на наученото” излага серия от нарочни събития, които целят да ви въведат по-дълбоко и по-конфиденциално в антикорупционния процес в местната управа и общност. Тази част ще ви отведе от теорията към практиката, докато мислите как да планирате дейностите за интервенция.

ПРИЛАГАНЕ НА НАУЧЕНОТО

ПОДХОД ЗА ПЛАНИРАНА ПРОМЯНА

Никога не се съмнявай, че малка група умни и предани граждани могат да променят света. Дори нещо повече, това е единственото нещо, което се случва.

Маргарет Мийд, американски антрополог

Този стратегически подход за лечение и превенция на корупцията във вашата местна управа и общност е 5-етапен процес, основан на концепциите за интервенция и планирана промяна, които акцентират върху “учене чрез правене”. Това означава, че стъпките от всеки етап могат да се разменят по ред, ако има причина, така че да отговарят на вашите нужди и да водят до постигане на поставените цели и задачи. Например, при линейния логически процес, който описваме, можете да пропуснете определена стъпка, ако нейното изпълнение не е нужно. Може би други операции ще трябва да бъдат първо изпитани, преди да бъдат приложени.

Друга възможност е да започнете с определен курс на действие и да разберете, че се нуждаете от повече информация относно източника на корупция, който се опитвате да лекувате. В този случай вашият екип може да премине от “приложение” към “диагностициране”. Или можете да не следвате предложените стъпки в курса. Например, можете да преминете първо през “Основни правила” - преди “Изграждане на ръководна коалиция”. С други думи, използвайте всеки от различните компоненти или дейности като под-стратегии, чието приложение може да е произволно в зависимост от необходимостта.

Не се тревожете по какъв начин сме разпределили отделните дейности към всеки етап от интервенционната програма. Вярваме, че подредбата е логическа, но не забравяме, че логиката, като красотата е според индивидуалните предпочитания. Предизвикателството е как да се управлява присъщата двойственост на този процес, а не да се оставим да бъдем управлявани от нея.

В заключение ще използваме два казуса от типа “самотният герой”, за да обясним етапите и интервенционните дейности. Под термина “самотният герой” имаме пред вид, че един представител на местната власт предприема решително действие от типа “спешна хирургическа намеса”, което предизвиква поредица от последователни действия. След обяснението на всяка част от цялостната стратегия за планирана промяна ще следва описание как тя е била приложена в двата казуса.

ПЪРВА ФАЗА - КАК ДА РАЗЛИЧАВАМЕ КОРУПЦИЯТА

Отключващи събития

Усилията за справяне с корупцията в местните управи обикновено се инициират от предварителни *отключващи събития* или от категорията “събуждащи сигнали”. Нека накратко да разгледаме тези най-чести пътища към действие.

Отключващите събития, които дават искрата на инициативите за лечение и превенция на корупцията в местните управи, могат да бъдат разнообразни. Доста често те започват с избирането на нов кмет, градоначалник или друг ключов лидер на изборна позиция, или дори с група кандидати, които провеждат кампания под надслов “Да направим нещо срещу корупцията!” Отключващите събития също могат да възникнат, когато лидери, които са напълно наясно с корупционното “заболяване” на организацията, търпеливо очакват възпламеняващата искра. И двете нива на управление (национално и местно) разбират, че се нуждаят от лост, за да стартират инициативите за лечение и превенция на корупцията в своите организации.

Други възможни отключващи събития могат да са:

- Медийни публикации относно нивото на корупция;
- Граждански зов за действие;
- Промени в националното законодателство, които разширяват възможностите за контрол;
- Инсталиране на ново оборудване или програмни продукти, които дават възможност за провеждане на реформи или по-строги финансови правила; или
- Оплаквания от частна компания, която е потенциален инвеститор за региона, но не иска да е изнудвана за пари всеки път, когато трябва да има взаимоотношения с общината. С други думи: “Разчистете си къщата или ще се преместим.”

Отключващо събитие може да е и нарочен диалог между избрани, назначени или неформални лидери в общността, които целят да променят начина, по който се говори за влиянието на корупцията върху бизнеса, гражданството и местната администрация. То също може да е “сигнал за събуждане” за тези, които са наивни по отношение на състоянието на организацията и общността. Събитие, което за едни може да е отключващо, за други е “сигнал за събуждане”. Въпрос на гледна точка.

Преди няколко години една от авторките помогна да бъде оценен ефектът от новоинсталираната компютъризирана система за отчитане на приходите от митнически такси в данъчната администрация в Шри Ланка. Нововъведението сложи край на големите корупционни схеми. Самата система вероятно нямаше да бъде инсталирана без финансовата подкрепа на международна агенция. Ето защо местните управи трябва да готови да се възползват от подобни отключващи събития.

Друг фактор за промяна може да дойде от местна фирма, която заплашва, че ще напусне града, ако местното ръководство не вземе мерки срещу “скритите” разходи за правене на бизнес в общността.

“Събуждащи” сигнали

Следващата възможна прелюдия към вземане на решение за действие е “сигналят за събуждане”. Това се случва, когато местните лидери, поради някакви причини, остават “слепи и глухи” за проявите на корупция в организацията, докато нещо драматично не ги “събуди”. Нека да разгледаме няколко подобни инцидента, които се вписват в тази категория.

Бившият кмет на Ла Пас, Боливия, Роналд Маклийн-Абароа, получил сигнал за събуждане, когато паркирал колата си на първия ден от работата си. Ето какво се е случило според него:

“ На 13 септември 1985 г. се заклех като първи избран кмет на Ла Пас след 1948 г. Знаех, че ми предстоят трудни задачи, но не си представях наистина колко тежка е ситуацията. Бързо открих, че трябва да взема пари назаем, за да изкарам до следващия месец, тъй като заплатата ми беше само 45 долара на месец. Отгоре на всичко още първия ден ми беше трудно да формирам екип, тъй като заплатите на останалите служители бяха още по-ниски. В края на работното време се качих на грохналото кметско возило от 1978 г., чудейки се дали няма да падна в някоя голяма дупка, без да мога да изляза. Бях готов да си подам оставката...

На следващия ден се върнах на работа, чудейки се откъде да започна с реформите. Служебният автомобил вече се беше счупил и трябваше да се движа с личния си. Докато паркирах пред сградата на общината, забелязах две подозрително луксозни коли сред другите полусчупени автомобили. Едната принадлежеше, както после разбрах, на чуждестранен експерт, работещ в общината. Другата, елегантен седан, беше на касиера в администрацията. Така получих първото си прозрение къде са ресурсите.

Самият касиер беше бюрократ от 5-ти клас с минимална заплата, който имал навика през седмицата няколко пъти да сменя автомобилите, с които идва на работа. Той не се опитваше да крие очевидното си богатство. Напротив, рутинно предлагаше кредити на по-малко заможните си колеги от администрацията, включително и на шефовете си, като слагаше седмична лихва с “конкурентна” стойност.

Преди много години Фред Фишър започнал работа като градски управител на малко градче с голям университет, наречено Стейт Колидж. Неговият сигнал за събуждане се получил на четвъртия ден от началото на мандата му, когато се върнал от обяд и открил, че офисът му е пълен със студенти.

“ Групата, която заварих, включваше президента на студентската организация, представляваща повече от 10 000 студенти, живеещи извън студентското градче, редактора на студентския вестник и репортера от университетското радио.

Те бяха дошли да ме поздравят като нов градски управител и да ме информират, че служителят, отговарящ за прилагането на правилника, е корумпиран. “Можете ли да го докажете?”, попитах аз. Президентът на асоциацията каза: “Да.” Тогава попитах: “Как?” Те ме информираха, че могат да ме заведат в голяма, стара жилищна сграда в централната част на града, която е собственост на този служител. Аз сам можах да разбера впоследствие, че тя не отговаря на много изисквания, но служителят беше издал и подписал сертификата за нейната годност за живеене. Той беше на мое подчинение.

Без да знам на този етап от кариерата си на кого мога да се доверя и на кого не мога, се съгласих да посетя обекта заедно с група инспектори. Взех копие на правилника за жилищата и контролен лист за проверка и заедно със студентите отидох на обекта. Младите хора знаеха почти наизуст правилника и бяха повече от доволни да ми помогнат с инспекцията. Заедно документирахме 36 нарушения. По пътя обратно към общината обмислях възможностите. Знаех, че каквото и да е решението ми, то непременно ще бъде публикувано в следващото издание на студентския вестник. По-важното беше, че действията ми щяха да дадат етичния тон в общността оттук нататък, или поне за 10 000 студенти, живеещи тук.

Процесът започва веднага след като лидерите са се сблъскали с проявите на корупция, независимо че събирането на информация и данни за диагностика ще бъде дискутирано в Трета фаза. В разглежданите от нас казуси кметът и градският управител са взели решенията си въз основа на данни, доказателства и оценка на тяхната валидност. С други думи, в правомощията си да управляват организацията и да вземат решения, те са извършили бърза диагноза. Това е първото основание да смятате, че последователността на етапите и последващите дейности може да бъде променена в зависимост от нуждите на организацията.



Представете си, че сте на мястото на този млад градски управител, който е от четири дена на желаната работа, подчинен е на избран кмет и осем общински съветници, които все още не познава. Добрата новина: студентите до този момент не са протестирали, тъй като имат статута на “временни жители”. Лошата новина: те са студенти, добре организирани и ядосани заради начина, по който се е отнесла с тях градската управа. Какво бихте направили в такава ситуация? И защо?

.....

.....

“ Спомням си, че седях сам в кабинета, след като се върнах от инспекцията заедно със студентските лидери. В главата ми се бореха различни идеи за това, което можех да направя. Трябваше ли да уволня служителя, отговарящ за прилагането на правилника, или да го накажа, или пък да игнорирам доказателствата, докато успея да се затвърдя на работата си? В последна сметка това беше четвъртият ми работен ден.

Като имах пред вид това, което бях видял по време на инспекцията и чул от думите на лидерите на студентите, живеещи извън студентския град, си дадох ясна сметка за състоянието на частния жилищен фонд, обитаван от повече от 10 000 студенти. Какво ще се случи, ако в една от тези постройки избухне пожар, който да вземе живота на няколко младежи? Това само върхът на айсберга ли е що се отнася до корупция в организацията? От лична гледна точка се опитах да си представя какъв ще е моят морален и управленски авторитет при вземането на решения в бъдеще, ако сега не направя нищо. Също така ми беше ясно, че историята ще излезе на първа страница в утрешния вестник “Дневен колежанин”.

Беше трудно решение... Току що се бях преместил в града заедно с младото си семейство, бях взел ипотeka и не можех финансово да си позволя да изгубя работата си. Седнах на най-спокойното място в кабинета си, претеглих алтернативите, които смятах, че имам, и позвъних на две места. Първо се обадох на служителя, отговарящ за прилагането на правилника, като го помолих незабавно да дойде в офиса ми. Когато пристигна, му казах какво съм открил и го уволних незабавно. След това се обадох на кмета и го информирах за решението си. Действията ми носеха едно и също послание и за двамата: бях решил да приложа закона.

В казуса с Ла Пас залогът за кмета е по-висок, както го описва самият той:

“ По-късно в офиса се опитах да разсъждавам на спокойствие. Бях свикнал като управител на мини от среден размер да работя в екип. Сега, в новата си позиция няхах нищо, което да наподобява екип. Повечето хора, които намирах, се държаха и действаха като корабкрушенци.

Професионалните служители получаваха средно 30 щ.д. на месец. Мнозина търсеха алтернативни финансови доходи. Степента на организационна разруха беше такава, че фактически властта в администрацията се беше разпаднала. Всеки гледеше как да оцелее и да опази доходите си, което обясняваше защо корупцията беше така широко разпространена.

Кметът се връща на въпроса за корумпирания касиер:

“ През 1985 г. касиерът в градската администрация беше смесица от Робин Худ и Кръстника. Той можеше да заема пари на служителите и може би да им помага да въртят незаконна търговия, за да увеличат ниските си приходи. Казаха ми, че той даваше и

специални заеми на кмета, когато например последният трябвало спешно да замине на екскурзия, а процедурата за получаване на командировъчни от общината била твърде бавна. Както по-горе споменах, самият касиер живеел като крал. Всички считали, че той е недосегаем, заради услугите, които предоставял в общината, и отличните си връзки с националния трезор.

Разбрах, че беше необходимо да дам ясен сигнал, че старият ред е приключил и че демократично избраната местна власт няма намерение да се примири с корупцията. Най-явният представител на стария корупционен ред беше небезизвестният касиер, който беше незабавно освободен. Този акт удиви представителите на плахата опозиция на някои функционери, които ме уверяваха, че общината не може да работи без “магическите” сили на този касиер. Освобождаването му беше първа от последвалите мерки, насочени срещу корупцията.

На този етап кметът и градският управител, попаднали в много различни ситуации в различни държави, е трябвало да действат по непознат и нетестван сценарий относно онова, което е могло да се случи. Те слабо са познавали организациите си, служителите си и другите променливи, които могат да провалят решенията им, взети след сигналите за събуждане. Те също така си дават сметка за негативните последствия на отказа от действие.

Независимо от това, всеки един от тях решил да се приложи **спешна хирургическа намеса** чрез **радикална трансформация**, чрез “улавяне на голяма риба” с цел:

- Елиминиране на инфекцията, която може да блокира другите усилия;
- Изпращане на послание до всички членове на организацията относно решението за справяне с корупцията;
- Създаване на чувство за спешност у онези служители, които винаги са искали да се направи нещо относно заболяването; и
- Спечелване на публичност и подкрепа на прозрачността в работата на администрацията.



Възможността да “хванеш голяма риба” не е единственият пример на спешна хирургия, въпреки че е възможно най-очевидният и драматичен. Има също и други възможности. Например, изпълнителният директор взема спешно решение да прехвърли отговорността за изпълнение на една програма от един отдел на друг. По този начин той/тя прекъсва потока на нерегламентирани плащания, използвани за купуване на влияние върху публични решения.

Може би ще искате сами да опишете пример за спешна хирургическа намеса, като имате пред вид собствените си знания и опит:

.....

.....

.....

ВТОРА ФАЗА – ИЗГРАЖДАНЕ НА РЪКОВОДНА КОАЛИЦИЯ

Тази фаза на интервенционния процес предполага, че вие или вече сте предприели спешна хирургия върху очевидно корумпирано звено във вашата организация, или сте осъзнали, че е необходимо да се инициират действия за подпомагане на организацията и общността да възстанови предишното си състояние, като се елиминира болният участък.

Преди да решите да предприемете каквито и да било мащабни антикорупционни действия, вие в качеството си на ръководител в местната управа трябва да направите две неща:

- Определете основен екип от добре квалифицирани ключови експерти и съмишленици, които биха искали да работят съвместно в това направление. Това е ръководната коалиция; и
- Разработете няколко основни принципа и обединете усилията си около тях.

За да ви помогнем в изпълнението на последната задача, ние разработихме въпросник за самооценка, който може да ви помогне да оцените доколко сте готови да предприемете антикорупционни мерки в местната управа. Вашите отговори на въпросника могат да ви помогнат да изберете членове за ръководната комисия. Ето защо предлагаме изпълнението на този етап да е преди съставянето на екипа.



И двете дейности в тази фаза могат да протичат непрекъснато по време на целия антикорупционен процес. Например, несъмнено ще препрочитате основните принципи, за да се уверите, че все още са приложими при мерките, които сте предприели за лечението и превенцията на корупцията. В много случаи те ще са “компас”, който ви показва правилния път. Възможно е също към ръководната коалиция да се присъединят нови членове, които също трябва да възприемат и следват тези водещи принципи.

Водещи принципи

Решението за планиране и реализиране на антикорупционни мерки в общността, което вие или друг представител на местната власт вземете, е едно от най-важните и трудни решения за всеки лидер. В зависимост от това докъде ще стигнат действията за лечение и превенция, те ще засегнат не само нездравата част от организма на една организация, но и други нейни части, включително и местната общност. Ето някои от нещата, които е добре да бъдат обмислени.

Защо да се намесваме?

В качеството си на местен лидер какво би ви мотивирало да се намесите в корупционната среда с цел лечение и превенция? Ще го направите ли, воден от желание за политическо отмъщение на тези, които ви забъркаха в тази каша? Или защото нерегламентираните плащания противоречат на вашите морални устои? Или действията ви са продиктувани от емоционални причини? Ако е вярна последната причина, може би трябва предварително да помислите така ли би постъпил един доктор, който трябва да лекува пациент наркоман и реши да си отмъщава на болния, вместо да лекува болестта. Емоционалният отговор на корупционните явления е най-непродуктивният.

Има много други основателни и важни причини, поради които можете да започнете антикорупционни инициативи. Например, корупцията отслабва местната управа и общността. Като всяка болест тя изсмуква енергията на организацията, лишава я от способността да работи ефективно и ефикасно. Това социално заболяване може да струва “скъпо” от гледна точка на местните приходи. То консумира от местните ресурси, предназначени за производствена цел, и изкривява управленските механизми, които трябва да работят в полза на общността. Корупцията е като отворена рана, която не заздравява.

В непарични единици влиянието на корупцията може да се изрази в ерозията на общественото доверие в способността на местната власт да управлява. То може да изгради прегради между управници и управлявани и дори между администрация и граждани. Корупцията може да намали способността на много служители да изпълняват служебните си задължения ефективно, независимо дали са държавни служители, инспектори или полицаи. Тя разрушава политическата воля на местната управа да служи на гражданите отговорно и подкопава авторитета на управниците, който избирателите са им гласували.

Разбираме ли наистина какво причинява корупцията в местното самоуправление и общност?

Авторите на “Корумпирани градове” казват: “... корупцията е икономическо престъпление”. Служителите са податливи към него, ако считат, че вероятността да бъдат уличени в нерегламентирани плащания е малка и наказанието за подобно деяние е меко, а ползата от него е твърде голяма. Много държавни служители и наети лица не са добре платени и възможността да получат малко повече пари да си платят сметките е твърде привлекателна за тях. Възможно ли е наистина някои администратори да гледат на корупционните схеми като начин за посрещане на житейски нужди?

Корупцията не е само сред служители на публичната администрация, които, докато се занимават с бумащина, “си топят пръстите в меда”. Тези нарушения са най-лесни за лечение. Корупцията влияе върху частни лица, които купуват влияние и предимства за икономическата си дейност в конкурентна среда. Разбира се, този процес включва и длъжностни лица, които са гъвкави и се поддават на влияние. Предимствата могат да са най-различни: от презониране на частна собственост в полза на притежателя до публикуване на техническо задание за обществена поръчка, в което специфични технически детайли елиминират участието на конкуренцията. С други думи, много икономически престъпления в публичния сектор се организират по начин, облагодетелстващ и двете страни.

Центърът за международна частна инициатива (CIPE), клон на Американската търговска камара, също счита, че корупцията има икономически измерения и я характеризира чрез законите за търсенето и предлагането. Корупцията е интерактивен процес между тези, които искат услуга, и тези, които са в позиция да я осигурят. Според CIPE “да разглеждаш корупцията като икономически проблем означава, че тя е нещо повече от неправилно поведение. Това означава, че корупцията, която облагодетелства няколко лица, причинява икономически загуби на общността, на частния сектор и на местната управа в дългосрочен план”.²⁷

Докладът на CIPE дава достатъчно убедителни причини защо корупцията трябва да се изкорени. Посочените аргументи са от сферата на управленската ефективност и ефикасност и имат много малко общо с политическото отмъщение или с наказанието на “грешниците” от публичния сектор.

Ето защо при диагностицирането на различните ключови “заболявания” на местната управа е добре да имате пред вид позицията на CIPE относно икономическата същност на корупцията, движена от търсенето и предлагането. Като местен лидер за вас е важно да разберете какво причинява корупцията и как влияе тя, преди да се задълбочите твърде много в диагностиката ѝ и в планиране на лечението.

Направих ли сравнение между обяснението на корупцията чрез законите на търсенето и предлагането, предложено от CIPE, и сравнението на корупцията с ДНК, описано в “Корумпирани градове”?

Съществува пряка връзка между обяснението на корупцията чрез законите на търсенето и предлагането, предложено от CIPE, и дефиницията за корупцията в “Корумпирани градове” – считаме, че, преди да продължим, е важно да я коментираме. Ако си спомняте, авторите на “Корумпирани градове” определят корупцията (К) като функция на монополната власт (М) плюс

²⁷ Джон Съливан и Александър Школников, стр. 2

правомоцията на администраторите (П) минус отчетността (О) ($K = M + П - О$).

Ние нарекохме тази формула ДНК на корупцията, за да подчертаем важността ѝ и нейния специфичен характер. Следват два примера, илюстриращи как обяснението на CIPE съвпада с формулата на Клитгард:

■ Градската управа има пълномощията да лицензира игрални заведения, но **броят** на възможните лицензи е законово ограничен, а **търсенето** е голямо. Градът притежава монопола и правомоцията върху тази услуга, а отчетността липсва. Познайте какво става? Фирмата, която е финансирала предизборната кампания на кмета, взема лиценз.

■ Точно толкова чести от гледна точка на **търсенето** и **предлагането** са възможностите за корупция при определяне на предназначението на терените. Земята очевидно е ограничен ресурс в много общини, докато търсенето е голямо, особено за терени, които имат стопанско или търговско предназначение. Общината има монополно право да определя или променя предназначението на терените според функционалното зонироване. Търсенето е голямо, а изисквания за отчетност не са предвидени. И, разбира се, вторият братовчед на председателя на Комисията по зонироване получава разрешение за смяна на предназначението на парцел, който е негова собственост, въпреки че актът е в нарушение на Общия устройствен план.

Възможност за размисъл

Ние ви показахме няколко примера как законите за търсенето и предлагането и формулата за корупцията работят в реална среда. Сега можете за няколко минути да опишете подобни случаи от вашата практика:

.....
.....

Наистина ли разбирам и оценявам какво означава да реализираш планирани антикорупционни мерки за лечение и превенция на корупцията в местната управа?

В началото споменахме термина “интервенция”, когато описвахме антикорупционната си стратегия. Под интервенция разбираме “целенасочения процес на задълбочен анализ на вътрешно-организационните отношения и връзки в местната управа и общност с цел планиране и реализиране на промени”. Не всеки ще възприеме новостите бързо и безпрекословно. Ако планирате да се намесите в ежедневните дейности на общинската администрация по този начин, ще е необходимо да помислите върху следното:

■ Какви са потенциалните рискове и успехи на подобно начинание, а какви могат да бъдат политическите, социални, организационни и финансови последици?

■ Какви ще бъдат изискванията на управленския и оперативния персонал както в краткосрочен, така и в дългосрочен план?

■ До какво ниво трябва да проникнат антикорупционните мерки при лечението на някои най-често срещани практики в организацията?

■ Кой ще бъдат “победители и победени” в този процес?

■ Как ще дефинирате и измерите бъдещия си успех?

Но както кметът на Ла Пас и градският управител на Стейт Колидж скоро разбраха, някои от тези диалози в началото са всъщност монолози. Кметът на Маклийн-Абароа описва подобен “събуждащ сигнал” монолог по следния начин: “В края на първия ми работен ден се върнах в къщи, чудейки се дали не съм попаднал в капан, от който не можеш да избягаш, и дали не мога да напусна първата си

изборна длъжност.”²⁸ За един кмет залогът е много голям. Както Маклийн-Абароа го описва “... степента на институционален разпад беше толкова висока, че реално авторитетът на властта беше уронен. Всеки търсеше как да оцелее и затова корупцията беше широко разпространена.”

Като взема под внимание какво е видял и бележките на лидерите на студентите, живеещи извън студентския град, кметът си дава сметка, че проверката на състоянието на жилищния фонд, дал подслон на 10 000 студенти, е голямо предизвикателство. Какво ще се случи, ако пламне пожар и няколко студенти не могат да излязат от помещенията? И това може да е само върхът на айсберга, наречен “корупция в местната управа”? От лична гледна точка какви ще бъдат неговите морални и властови правомощия да взема трудни решения в бъдеще, ако сега обърне гръб на тази възможност, която ще излезе на първа страница на утрешния студентски вестник “Дневен колежанин”?

“*Злополуките, в чиято основа стои корупция, се коментират много разпалено от новинарските агенции, например: “17 емигранти намират смъртта си в Париж по време на пожар, избухнал рано сутринта, в къща под наем, неотговаряща на стандартите за безопасност. Това е вторият подобен случай за два месеца. Първият пожар отне живота на 4 души. При събаряне на строяща се сграда в Централния бизнес район в Найроби бяха убити 14 и ранени 107 души. Опасността от нови подобни инциденти е реална.”*

Но нека да се върнем към нашия случай. Ако решите да работите срещу корупцията, сам или с ръководната коалиция, веднага ще се сблъскате с решението до колко да се разпрострете в организацията и до какво ниво, така че ефективно да приложите антикорупционните мерки. Роджър Харисън, един от първите изследователи на предприемаческите инициативи, ни съветва мъдро: “Нивото на проникване не трябва да е по-дълбоко:

- Отколкото е необходимо, за да се реализират трайни решения; и
- Нивото, до което организацията може да отдели ресурси и енергия за решаването на проблема и за промени в организацията.”²⁹

Нека накратко да разгледаме тези интервенционни промени. Харисън използва термина “трайни решения”, който, подозираме, че може да имат много кратък живот в местните управи. Разбира се, точно това се случва в Ла Пас, където корупцията се появи отново, когато кметът Маклийн-Абароа напусна поста. В град Стейт Колидж проблемите с жилищата под наем продължиха, но бяха много по-малко и по-ограничени, в сравнение с тези в Ла Пас.

Ако имате намерение да излекувате болестта и да предотвратите проявата ѝ в бъдеще, то трябва да сте наясно, че подобно начинание изисква политически, организационни, процедурни и личностни устойчиви промени. Възможно е тази цел да не бъде постигната в краткосрочен план, т.е. лечението да е временно. Разбира се, ако останалите участници са въввлечени в процеса на вземане на решение, то тяхната подкрепа за промените ще нарасне. Това ни води до следващия въпрос, който трябва да си зададете:

Трябва ли да привлече други представители на местната власт или общност във вземането на решение за лечение и превенция на корупцията?

Съществува тенденция много ръководители или мениджъри от високо ниво ревниво да пазят прерогативите си при вземане на решение, особено ако самото решение може да засегне прерогативите. Нека да разгледаме един случай на подобна практика и да дискутираме потенциалните последствия.

Един от авторите участваше в програма за развитие на управлението заедно с управителния и контролиращия екип на голям източноевропейски град. По време на брифинга със старшите ръководители, точно преди да започне програмата, той научил, че международна консултантска фирма токущо е завършила голямо изследване върху управлението на града. Докладът им, който предстоял

²⁸ Клитгард, Маклийн-Абароа и Парис, стр. 5.

²⁹ Roger Harrison, Избиране на дълбочината на интервенция при организацията, Александра, VA. American Society for Training and Development, 1992, p. 68.

да бъде публикуван, включвал повече от 2 700 индикатора за измерване на представянето, дефинирани въз основа на различни работни практики.

Тъй като работните сесии по развитие на управлението трябваше да представят техники в тази посока, консултантът решава, че индикаторите са чудесна възможност за демонстрация. Като ги използва в обучението, той ще покаже как може да се свърже концепцията за развитие на управлението със система от индикатори за измерване на постигнатото. Но за учудване, управата предупреждава координатора по никакъв начин да не споменава доклада, тъй като старшите ръководители не са били въввлечени в разработката и все още не са запознати с нея. Самите индикатори били разработени от външни консултанти, които малко или почти никак не са се консултирали с ръководителите и контрольорите, които ще бъдат отговорни за тяхното управление.

Нещо повече, от контрольорите се изисквало да осигурят информацията относно работата на отделните звена, но те не са участвали в консултации относно индикаторите за отчитане. И когато докладите са публикувани, управленският състав е разгневен. Едва тогава се разбира, че те ще бъдат държани отговорни за приложението на повече от 2 700 индикатора за измерване на постигнатото. Разбира се, силно усложнената система така и не бива приложена и отпада.

Консултациите и въвличането на участници са ключови при планиране на промени като лечение и превенция на корупцията

Общопризнат принцип е, че колкото повече са участниците при вземане на решения, толкова повече ще допринесат за тяхното реализиране. Подобна концепция не изключва възможността при необходимост решенията да се вземат от едно-единствено лице. В подобни ситуации е необходима подробна информация за обосновка. Когато обаче се вземе пред вид мнението и идеите на ключови ръководители и експерти, се увеличава вероятността интервенционните антикорупционни мерки да са успешни. Същото съждение се отнася и за граждани, които са въввлечени в корупционни схеми.

Нека да помислим върху това. Да предположим, че като ръководител вие решавате да се намесите в практиката да се вземат подкупи, за да не се съставят актове за глоби при различни нарушения на правилата за пътно движение. Общността може много да ни помогне при диагностиката на тези прояви, например къде и кога се случват, наистина ли се случват или това са само слухове. Гражданството може да участва и в процеса на тяхното лечение и превенция.

Например, след стартиране на кампанията за по-голяма отвореност на местната управа към сигнализирането на случаи на корупция, жителите сами могат да се обаждат, за да докладват нерегламентирани плащания. И нещо още по-важно, гражданите ще знаят, че даването на подкуп и приемането му от страна на общински служител не се толерира от местната управа. Осъзнаването е първата стъпка към търсене на съгласие по въпроса.

По-рано споменахме, че е необходимо да се обмисли кога да бъдат проведени обсъжданията и консултациите с общността. За нещастие няма готови формули, които да ни дадат ясен отговор. Най-добрият съвет е да действате честно и според убежденията си, когато трябва да търсите подкрепата на общността. Включете я когато решите, че е настъпило времето.

Накратко, ние ви предлагаме, преди да започнете етапа на “хирургическа намеса”, да размислите върху следните четири взаимосвързани въпроса относно лечението и превенцията на корупцията:

- *Първо*, защо го правите? С други думи, какви са мотивите ви?
- *Второ*, разбирате ли същността на корупцията, т.е. какво е нейното ДНК?
- *Трето*, доколко сте наясно с основите на интервенционната теория и практика, така че със сигурност да изградите същността на оперативната си стратегия срещу корупцията?
- *Четвърто*, имате ли по-ясна представа за необходимостта от въвличане на представители на общността в антикорупционните мерки?

Ние смятаме, че отговорите на горните въпроси дават опорните точки на първата ви дискусия с представители на първоначалната ръководна коалиция. Ще е необходимо да обмислите и как да

водите самия процес на диалог. Това е начинът да се достигне до същинската дълбочина на проблема, преди да се вземат решенията. Последните са много по-успешни, ако са предварително диалогично обсъдени.

Формиране на ръководната коалиция

Никои от нас не е толкова умен, колкото всички заедно.

Японска поговорка

Джон Котър в своята книга “Да ръководиш промяната” говори колко е важно при всяка промяна да се създаде екип от знаещи и можещи хора с достатъчно правомощия да ръководят която и да е голяма промяна. Той нарича тази група от личности “ръководна коалиция”³⁰. При лечението и превенцията на корупцията и необходимостта от избор на екип за промяна е добре да се обмислят няколко неща. Първо, кои са тези, на които можете да се доверите без съмнение и които могат да бъдат включени в групата? Пред вид задачата пред тях, какви уникални качества, умения, знания трябва да притежават? Те ще имат ли желанието и смелостта да издържат докрай при условие, че антикорупционната инициатива може да е дълъг и мъчителен процес? И доколко бихте желали да ангажирате работния потенциал на организацията си за идентифициране и лечение на източниците на корупция в местното самоуправление?

Възможно е ръководната коалиция да “разшири” състава си, за да може да покрие задачите, и да включи личности, които отблизо познават корупционната болест.

Събиране на ефективна коалиция

Нека да се върнем на двата казуса с Ла Пас и Стейт Колидж, защото те илюстрират някои от предизвикателствата при формиране на ръководната коалиция в самото начало и при разширяването и в следващите стъпки. Нека първо да разгледаме ситуацията в Ла Пас и предизвикателството да се намери първият член на коалицията.

Ла Пас

Кметът Маклийн-Абароа, разбрал, че в организацията няма нито един човек, на чиито усилия за справяне с корупцията да се довери. Ето защо още в самото начало той се обърна към човек извън организацията, един ценен съветник, който да помогне на него и на организацията да преминат успешно прехода. Използвахме думата “доверие” нарочно и бихме искали да изясним какво имаме пред вид избора на членове за ръководната коалиция за лечение и превенция на корупцията.

Доверието, според специалиста по управление Рой Левицки, е *доверително положително очакване от поведение на друго лице (думи, действия и решения) и демонстриране на желание за действие на основание тези думи, действия и решения*. Бившият кмет на Ла Пас бил загрижен не само на кого да се довери, но и дали има³¹ нужната компетентност да мобилизира първоначалния си екип. Ето защо той наел Робърт Клитгард, добре известен теоретик и практик по антикорупционни програми. Последният трябвало да му помогне да формулира и да реализира успешна програма за лечение на основните източници на корупция в градската управа. Клитгард действал не само в качеството си на нает консултант, но и като член на ръководната коалиция.

Наемането на външен консултант е допустима стратегия за мобилизация на персонала и може би и вие ще я обмислите. Като външен за организацията експерт, консултантът може да внесе нови и

³⁰ Котър, Глава 4: стр. 51-66.

³¹ Рой Левицки, Доверие и недоверие: нови взаимоотношения и реалности, Списание “Академия за управление”, юли, 1998, доставка от www.findarticles.com

свежи идеи и, нещо още по-важно, той/тя може със своите умения, знания и опит да разшири вашите компетенции. Външният консултант трябва да е по-обективен и необвързан в местните политики.

Основните недостатъци при наемането на консултант са: повишени разходи, наличност на подобен експерт, или наличност на необходимите компетенции в него. В допълнение той/тя може да не се сработи с ръководната коалиция. Ето защо той/тя трябва бързо да анализира и проучи социално-обществената среда във вашата управа. Това неминуемо ще отнеме време и вие трябва предварително да планирате разходите.

Стейт Колидж

В Стейт Колидж градският управител също не знаел кого да привлече, но нямал основание да мисли, че някой друг в организацията е корумпиран вследствие действията на служителя по прилагане на наредбата за отдаване под наем жилища за студенти. Както може би си спомняте от предната дискусия, след като уволни служителя, градският управител се обадил на кмета, за да го информира за решението. Кметът бил шокиран, но не поставил под съмнение действията на градския управител, тъй като то било в неговите правомощия. Независимо от това, обаче, той го предупредил да очаква бурна реакция от страна на някои други служители в общината, които притежават имоти, отдавани под наем на студенти.

Отпорът наистина дошъл незабавно и то главно от двама общински съветници, които притежавали голямо количество сгради в нарушение както на местните, така и на щатския правилник за отдаване под наем. Двадесет и седем от тях, които не било икономически ефективно да бъдат ремонтирани, били разрушени, както и 550 други, които не отговаряли на изискванията. В резултат в началото на академичната година 2 000 студенти останали без жилища. Но това се случило след 2 години, защото цели две години били необходими да се изгради ръководната коалиция и да се приложат мерките. Ето как дори сравнително по-доброкачествената корупционна схема изисква време да бъде премахната.

След като градският управител спечелил доверието и подкрепата на кмета, останалите лица на изборни длъжности, главният инженер по планиране на градската среда и представители на отдела по планиране станали първите членове на ръководната коалиция. Градският управител поканил да се присъединят и други представители на общността: представители на медиите (които да информират обществеността какво се случва и да осъществяват връзки с обществеността), представители на студентската асоциация, които били повдигнали въпроса в началото (тъй като те имали информация за състоянието от първа ръка), и член на Комисията по собствеността, която представляла интересите на собствениците, които били настроени агресивно, но трябвало да участват в процеса, за да могат нарушенията на жилищните изисквания да бъдат отстранени благоприятно.

И накрая, ръководната коалиция трябва да включва хора с опит и познаване на източниците на корупция, която трябва да се лекува. В случая със Стейт Колидж градският управител решил да покани инженера по планиране на градската среда и останалите служители от отдела му.

Членовете на ръководната коалиция невинаги са отзивчиви

В случая със Стейт Колидж един от членовете на коалицията не бил на подчинение на местната управа. Това бил представител на щатското (провинциалното) управление, което участвало като юридическо лице. Дирекцията по труд и промишленост към Пенсилванската щатска управа била отговорна за прилагането на наредбата за противопожарни изисквания, които включват изисквания за начина на отваряне на врати, наличие на предазни стени и външни противопожарни стълби. Основните нарушения на наредбата били липса на тези противопожарни приспособления в сградите, голяма част от които били преустроени за студенски апартаменти.

Поради политически съображения нито централното, нито местното ръководство на отдела имали желание да работят съвместно с общината и да участват в ръководната коалиция. Изпълнението на

програмата за прилагането на наредбата се забавила и градският управител трябвало да се намеси. Мобилизирането на управленския екип на ръководната коалиция може да води до проблеми или да изисква време.

Всяка коалиция е различна

Описаните две практики показват различните личности, които могат да са ви от полза. Независимо от това обаче, ситуацията, в която сте, може да изисква въвличането на различни управленски кадри, и то извън местната управа. Действайте според обстоятелствата и помнете, че изборът на членове на ръководната коалиция е едно от най-важните и основополагащи решения, които ще трябва да вземате. В книгата сме описали начин, по който можете да направите анализ кого да поканите за член на ръководната коалиция.

Всъщност изборът на правилните хора за нея е първата важна стъпка в процеса на интервенция, следващата е изграждането на ефективен екип. Това означава:

- споделени очаквания и намерения относно лечението и превенцията на корупцията;
- обединяване около някои основни правила, които да бъдат спазвани от членовете на ръководната коалиция;
- възприемане на подходящи роли и отговорности при действие;
- обучение за работа в екип.

Как да изградим продуктивен и отдаден на работата екип от ръководната коалиция

Ако искате ръководната коалиция да работи ефективно за лечението и превенцията на корупцията, трябва да изградите екип от членовете ѝ. Лошата новина е, че екипите не се създават за една нощ. Нека да разгледаме някои от характеристиките на ефективния коалиционен екип с цел да проучим как да организираме ръководството му.

■ **Ясна цел:** Независимо дали ще го наречете визия, цел или задача за екипа, основната причина за съществуването на ръководната коалиция трябва да е ясна, разбрана и възприета от всички.

■ **Непринудена обстановка:** Работната среда трябва да е непринудена, отпускаща, открита и подкрепяща.

■ **Вземане на решение с консенсус:** Това означава, че не е задължително решенията да бъдат единодушно подкрепяни от всички, а е достатъчно да има консенсус.

■ **Цивилизован начин за изразяване на различно мнение:** В ефективните екипи съществуват различни мнения, което се приема за естествено. Различията се дискутират, не се избягват или подтискат.

■ **Ясни роли и отговорности:** Ефективните екипи имат ясни очаквания относно индивидуалните си роли и очакванията от тяхната работа.

■ **Разнообразни стилове:** Ефективните екипи насърчават индивидуалностите, както и различните умения и знания на членовете си, така че те да се допълват и обогатяват взаимно.

■ **Отношения с външната среда:** Екипът не работи в изолация. Той отделя време за развитие на взаимоотношенията си с външната среда и изгражда доверия с останалите институции и общността.

■ **Оценка:** Членовете на екипа периодично оценяват качеството на съвместната си работа и използват информацията, за да подобрят представянето си.³²

³² Глен Паркър. Членове на екип и екипна работа. Сан Франциско, Калифорния. Джоси-Бас Пъблишърс, 1991. стр. 33.

Това са сравнително стандартни критерии за развитие и оценка на представянето на ефективния екип, който работи в критична околна среда, точно като тази, която описваме, или в средата на голяма компания, която преследва печалба.

Време за размисъл

Нека да предположим, че сте натоварен с отговорността да оглавите работна група към местната управа за справяне с корупцията. Знае се, че съществуват по-дребни прояви на корупция (например даване на подкуп при нарушение на Закона за движение по пътищата), но размяната на услуги между предприемачите и представителите на отдела по зонирание по отношение на големи строителни проекти и други “по-скъпи форми на корупция” се коментират по-слабо, въпреки че има доказателства за тяхното съществуване. От работната група се очаква да подготви задълбочен доклад за управата относно обхвата на корупционните схеми и да предложи мерки за тяхното премахване. Дадени са ви правомощия да си изберете членове на групата : вашата ръководна коалиция: *Кого ще поканите за участие в нея?*

.....
.....

Какви критерии използвахте при избора?

.....
.....

Какви предизвикателства можете да очаквате?

.....
.....



Caveat Emptor³³ – На риск на купувача

Читателят на този наръчник да внимава! Има един древен принцип в търговията, познат от 1523 г., който е много приложим за нашата ситуация. “На риск на купувача” през XVI век означава, че купувачът, в нашия случай читателят, не получава гаранция за стоката, т.е. сам поема риска от прилагането на антикорупционните мерки.

Корупцията в местната управа понякога е инспирирана, поддържана, насърчавана и пазена от по-високите етажи във властта. Пред вид тези външни сили много е вероятно мерките, независимо колко добре са обмислени и планирани, да не доведат до успех, поради обстоятелства, независещи от нашата воля. Така че нека местните лекари на корупцията да внимават - точно като птичия грип, тя може бързо да премине през границите на местната управа на бързите криле на непрозрачността. На тези смели ентузиаста, които искат да приложат инструментите, описани в четирите части на наръчника, трябва да кажем: “На ваш риск!”

³³ Caveat Emptor - латински, “Купувачът да внимава”, максима или принцип в търговията, че купувачът е отговорен да провери качеството на покупката, преди закупуването ѝ.

ТРЕТА ФАЗА – ДИАГНОЗА И ПЛАНИРАНЕ

Диагностициране или изкуството да се дефинира проблемът

Корупцията може лесно или пък невероятно трудно да бъде разпозната във вашата организация или общност. Някои корупционни практики са очевидни, от типа “ще ти избодат очите”. Други са добре скрити под пластове от измами и интриги. Тъкмо когато си мислите, че сте открили проблема и “ще го хванете”, откривате, че е симптом на нещо друго по-важно. Безспорно е голямо предизвикателство да се открият източниците на корупцията и да се анализират, така че действията срещу нея да са разбрани и да се прилагат уверено.

По време на тази първа стъпка от голяма полза е медицинският модел, който използвахме, за да обясним лечението и превенцията на корупцията. Поставете се в ролята на домашния си лекар, при когото сте отишли за помощ. Последният може да приложи различни сценарии за вашето лечение, но ние ще дискутираме само някои от тях.

Първият сценарий е прост. Счупили сте си ръката, докторът ви дава болкоуспокоително, намества я, гипсира я и ви изпраща в къщи. Вторият сценарий е малко по-сложен. Прихванали сте венерическа болест, но не искате да споделите с доктора проблема и се надявате, че някакво лечение може да ви помогне. Местните управи се държат точно така при лечението на корупцията. Те знаят, че “са прихванали болестта”, но нямат желание да обсъждат ситуацията и правят много, за да я прикрият. Или пък малко по-усърдните прилагат “самолечение”.

Третият сценарий предлага по-добра перспектива от гледна точка на планираната промяна. И включва най-малко два под-сценария. Първият е да кажеш на доктора: “Можете ли да ме наблюдавате и да ми помогнете да анализирам състоянието си, а след това да го подобрят?”

В кръга на изследователите на планирани промени този подход се нарича наемане на консултант или фасилитатор, който да помогне в процеса на лечение и превенция, т.е. случаят с кмета на Ла Пас, който наема Робърт Клитгард да му помага. От своя страна, новонаетият консултант, който междуременно бил и университетски преподавател, поканил няколко свои студенти да се присъединят към него при проучването на “заболяването”. Това е напълно законно положение.

Съществува обаче като под-сценарий и подходът “домашно лечение”.

С други думи, отишли сте при доктора си и сте казали: „Знаем, че нещо не е наред със здравето на нашето политическо тяло. Въпреки, че не сме сигурни какво точно е то – или колко сериозно би могло да бъде – смятаме, че можем да го излекуваме с малък приятелски съвет. Бихте ли ни дали някои идеи как да поставим диагнозата – да планираме хода на дейността и да мобилизираме ресурси за тяхното изпълнение?” Естествено! Нека започнем с един честен и отворен процес, чрез който да установим кои според вас са вашите проблеми – и да се надяваме, посредством анализирането им да определим кои от тях са истинските проблеми.

Определяне зоните на интервенция и корупционните проблеми

За да изпълним добре задачата, нека да предположим, че във вашата местна управа и общност има повече от една корупционна болест. Както „Корумпирани градове” ни казва, корупцията в местното управление може да бъде толкова разнообразна, колкото са и дейностите в администрацията. Някои примери:

- Изпълнението на субсидирана жилищна политика отклонява ресурсите – от хората в нужда към онези, които плащат подкупи.
- Общинските поръчки се възлагат на фирми, които не са спечелили тръжната процедура честно, а на базата на подкупи или семейни връзки;

- Срещу пари градската полиция или контролните органи пренебрегват криминалните деяния или нарушенията на безопасността, здравето и други правила;
- Публичната собственост е зле управлявана и използвана в частна полза;
- Разрешителни и лицензи се осигуряват срещу бързи пари или се продават против законовите норми;
- Публичните услуги са предлагат само ка тези, които плащат подкупи; или
- Градоустройствените и инфраструктурните инвестиционни решения се взимат в частна полза.

На практика списъкът е безкраен. Имайки пред вид последното твърдение, вие можете да предприемете няколко вида паралелни дейности, целящи откриване на проблемите, но ще трябва да идентифицирате и приоритизирате зоните на интервенция, преди да навлезете дълбоко в анализирането на проблема.



Един от инструментите за установяване зоните на интервенция е този, който споменахме и по-рано. Това е формулата от „Корумпирани градове“: $K = M + П - O$. **Корупцията** е резултатът от определени властови монополи, които са част от организацията (контролни дейности, издаване на лицензи, купуване на стоки, прилагане на закони). Тези публични услуги са в ръцете *на хора, решили* да използват изключителната си власт както намерят за добре, особено когато *не носят отговорност* или тя е в много *малка степен*.

За да подредите по приоритети зоните на интервенция, трябва да имате списък на всички важни дейности/функции на вашето местно управление, както и да задавате много въпроси, свързани с тях. Предлагаме няколко теми, върху които повечето кметове, главни административни служители и изборни органи заедно с членовете на ръководната коалиция трябва да се съсредоточат:

■ **Колко е спешно или дори критично от гледна точка на времето да се намери решение на проблема с корупцията в съответната област на дейност или функция на местното управление?** Проблемът е спешен, ако се налага незабавно действие за предотвратяване на криза. Във всеки един от случаите, с които сме се занимавали, проблемът е бил спешен за някои от предоставяните услуги. Ла Пас бил парализиран от яростна, систематична корупция, докато много от студентите в Стейт Колидж живеели в квартири под нормалния стандарт и със сериозни нарушения на противопожарните норми.

■ **Колко важно е да се намери решение на проблема с корупцията в съответната област на дейност или функция на местното управление?** Когато се стигне до лечение на корупцията, това се оказва доста труден, но и много важен въпрос. За съжаление лесни отговори няма. Проблемът с корупцията би могъл да бъде важен, понеже той има негативно влияние върху голям брой граждани, или особено върху уязвимите групи; или е важен, защото нанася значителни поражения върху публичните средства и изсмуква ресурсите на местното управление

■ **Доколко е възможно да се разреши проблемът с корупцията в съответната област на дейност или функция на местното управление?** Понякога е по-добре да се започне с по-вероятно осъществими инициативи, насочени към области, в които корупцията може да бъде лесно излекувана. Осъществимостта е въпрос, чието решение зависи от обхвата на корупцията, потенциала за политическо възмездие и други фактори, които са доста по-различни от въпрос като „Ще е възможно ли да построим околоръстен път покрай града?“

■ **Под ваш контрол ли е разрешаването на проблема с корупцията в съответната област на дейност или функция на местното управление?** Различните източници на власт, които местното управление има на разположение, му дава правото на контрол върху повечето ресурси, нужни за лечение на корупцията.

■ **Имате ли вие и вашата Ръководна коалиция желание да поемете личен ангажимент за излекуване на корупцията в организацията на вашето местно управление и общество?** Говорим за политическата воля „да се изтърпи болката“ от предприетите усилия в полза на местното самоуправление, които ще ви струват много време и нерви.

В рамките на избраните от вас области на интервенция ще трябва да идентифицирате – прецизно и детайлно – корупционните проблеми. Всъщност вие ще трябва и да потвърдите първите резултати от вашата диагноза.

За критерий дали е правилно дефиниран проблемът можем да използваме следните три правила (трите “С”)³⁴.

■ **Яснота?**: Описахте ли проблема така, че служителите в отдела за благоустройство, членовете на Търговската камара или Комисията по финансовите разходи да го разберат?

■ **Краткост?**: Бяхте ли кратки и целенасочени при описанието?

■ **Завършеност?**: Изпуснахте ли нещо важно при описанието на проблема?

Едно от предизвикателствата пред доктора при лечение на заболяването е трудността да открие истинският проблем. Често проблемите са маскирани зад симптоми. Вие може да имате зъбобол, но истинският проблем да е мозъчен тумор. Изваждането на зъба може да осигури временно облекчение, докато накрая починете от тумора.

Важно е да правите това, което и докторът прави, т.е. да задавате много въпроси. Например:

■ Какви са симптомите на корупционното заболяване? Има ли други? Нещо повече...?

Когато стигнете до *етапа на симптомите*, задавайте въпроси като:

■ **Защо заболяването** е проблем (какви са причините)?

■ **А защо** смятате, че трябва да го разрешите (какви са последствията)?

(Елементарни въпроси, но не винаги зададени открито.)

■ И, разбира се, **къде и кога** съществуват условия за заразяване?

■ Кого още е възможно да зарази корупционното заболяване?

■ **А какво би могло да се случи**, ако то бъде игнорирано?

Връщаме се към случая със Стейт Колидж, за да видим по какъв начин се прилагат формулата и диагностичните въпроси, които току що изложихме. Фред срещнал доказателство, че главният изпълнителен служител, отговорен за управлението на жилищната инспекция (монопола), очевидно имал широки правомощия. Последният сигнал дотам, че одобрил собствения си имот за даване под наем, което било нарушение на основните правила (източник на монопола), за чието приложение отговарял самият той. Очевидно той не е бил държан *отговорен* от този, който го ръководи, или от организацията, установила монопола.

Според Клитгард (а и други автори) ситуацията поражда всички необходими предпоставки за подхранване на корупцията.

Фред диагностицирал съществуването на корупцията с помощта на прилежни и отговорни студенти (гражданска група-пазител). Припомнете си, че той доказал наличието на корупционни схеми чрез допълнително събраната информация, т.е. инспектирал имоти и анализирал собствеността им, и след това извършил *спешна операция*, като уволнил инспектора. Естествено диагностиката на проблема не свършила дотук. Нужна била повече информация, за да се стигне от доказването на корупцията до нейното лечение. Нека сега разгледаме точно този аспект от планирания процес на промяна.

Между идентифициране на проблема/корупцията и решението на проблема/корупцията има няколко други важни стъпки

В нашия случай, за да установи дали проблемът засяга само жилищните имоти, давани под наем, Фред трябвало да проучи няколко аспекта:

■ **Какъв е обхватът на проблема?** В нашия примерен казус за Стейт Колидж студентските представители доказали, че много имоти не отговарят на жилищните изисквания на кодекса. Базата

³⁴ 4-те С - от английски Clear, Concise, Complete. Яснота, Краткост, Завършеност. - Бел. пр.

данни, събрана от инспекцията на място, потвърдила това.

■ **Къде** е проблемът? Било е трудно да се диференцира, тъй като жилищата из целия град не отговаряли на изискванията и все пак били одобрени за даване под наем от главния изпълнител.

■ **Колко дълго** е съществувал проблемът? Поне откакто настоящият изпълняващ длъжността инспектор е злоупотребявал с дадената му власт.

■ **Колко е сериозно положението?** В нашия случай положението било трудно за много студенти, но е можело да стане потенциално катастрофално за града при нещастен случай, дължащ се на небрежността на местната управа.

Това са типове въпроси, които ви помагат при решаването на проблеми като корупцията, за да можете да определите ресурсите за тяхното лечение.

Не убивай вестносеца



В казуса за Стейт Колидж никой от общинското ръководство не повдигнал обвинение срещу уволнението на главния инспектор. Не били правени опити да бъдат наказани собствениците на имоти, които били в нарушение, или пък да се установи дали са плащали подкупи и на кого. Вниманието на общинските ръководители било насочено към изграждане на благоразумно и отговорно отношение към ефективно изпълнение функциите на местното самоуправление. След първото уволнение процесът се развил по посока прилагане на организационна политика и управление вместо върху прилагане на правосъдие и наказание.

Същото се случило и в Ла Пас. Вярно е, че корупцията трябва да се третира и от правосъдните органи, и това е важно, но така може би се отклонява вниманието и се изразходват ресурси, които могат да се използват за намиране на по-позитивни и дълготрайни решения. Акцентът трябва да бъде върху лечение и превенция – не само върху наказание.

Приоритет ли е лечението на корупцията във вашата местна управа и общност?

Много от въпросите, които току що изложихме, ще ви помогнат да вземете решение относно лечението на корупцията във вашата местна управа и общност. Но отговорите, до които ще стигнете, може и да не обясняват напълно основния въпрос при всяка продължителна антикорупционна инициатива. А той е: Приоритет ли е лечението и превенцията на корупцията – и ще продължи ли да бъде приоритет – за вас, за други лидери на местното управление, за работодателите ви, и естествено за гражданите на вашата общност? Както е открил и кметът на Ла Пас, при липса на постоянна и устойчива бдителност корупцията има склонност да се връща отново.

Авторите на „Корумпирани градове“ говорят за предизвикателството *“да излезеш от културата на безнаказаност”*, където граждани и работодатели често виждат себе си над закона. Съществуването на култура на безнаказаност е един от многото фактори, които дават отговор на въпроса кои са приоритетите. Ако вашата общност е развила такава култура, приоритетът трябва да е „освободете се от културата на безнаказаност“. Ако ли не, приоритетът трябва да е „не допускате тази култура да пусне корени сред нас“.

Склонните да анализират ефекта от реализирането на планираните промени в организацията често оценяват потенциала за постигане на успех въз основа на два основни фактора: важен ли е проблемът и неотложно ли е неговото решаване. Когато става въпрос за корупция в местните администрации, приложението на тези два фактора е от полза. Макар лечението на определено заболяване в местната управа да е важно, то може да не е спешно. От друга страна, отделно заболяване може да се сметне за критично от гледна точка на времето, но не и важно. Естествено,

някои форми на корупция са и важни, и спешни. Тези фактори стават важни, когато стигнете до следващата стъпка – решението какво ще правите и кога.

Решение как да постъпим

След откриването на различни корупционни проблеми в местната управа и след тяхното анализиране е време да се вземе решение, касаещо възможните начини на действие. Ние казваме *възможни начини*, тъй като местната управа би могла да упражни едновременно повече от един. Например, можете да разработвате нов набор от наредби за възлагане на обществени поръчки, докато в същото време “прочиствате” ведомостите от “мъртви души”.

Независимо от това, в рамките на всяка една от тези под-стратегии на лечение на корупционни практики е важно:

- Да стесните вариантите за действие до една приоритетна дейност или комбинация от дейности;
- Да разгледате потенциалните последствия от тях, мислейки за краткосрочните и дългосрочните въздействия; и след това
- Да разработите план за мобилизация на необходимите ресурси, за да изпълните най-подходящата дейност или комбинация от дейности.

Това е етапът от процеса на планираната промяна, в който вие и вашата Ръководна коалиция решавате **кой какво ще прави и с кого**, в рамките на колко **време**, и с **какви ресурси**, и определяте по какъв начин ще разберете дали планът ви е бил успешен.

Преди да продължим по-нататък, може би ще е полезно - дори може би ще е от съществено значение - да помислите в дълбочина за лечението и превенцията на корупцията във вашата местна управа и общност и да ги разделите на два етапа: *краткосрочен и дългосрочен*.

Например, вашата краткосрочна стратегия може да бъде фокусирана върху лечението на настоящи корупционни практики и поведения, а дългосрочната ви стратегия - върху предотвратяване тяхната повторна проява. Естествено, може и да ви е трудно да разграничите двете времеви рамки и функции, но ще е от полза да помислите в това направление. Освен това, определете кое е важно и спешно.

По-рано дискутирахме подходящите стратегии за промяна, базирани на два фактора: наличното време и ключовите участници. Сега е време да разгледаме тази концепция от гледна точка на решението за избор на начина на действие.

Аналогично можете да постъпите, когато *мислите за мобилизиране на ресурси*.

По-задълбочен поглед към факторите: време и участници

В общи линии, ако времето не е фактор при решаване как да се действа, като изключим бездействието, имате два варианта за избор:

Първи вариант: Ако разполагате с потенциално позитивно настроени заинтересовани лица и знаете, че средата подкрепя промяната, тогава бихте могли да помислите **за въвличане с цел съдействие** при вземането на решение за начина на действие или мобилизацията на ресурсите.



Пример за въвличане с цел съдействие: Току що сте избран за кмет от с голямо мнозинство от антикорупционна изборна листа; мнозинството от членовете на съюза на общинските служители също ви е подкрепило и от вас не се изисква да вземате някакви критични решения веднага. Разполагайки с тези условия, вие вероятно ще трябва да търсите колкото е възможно по-голямо съдействие от самата организация и общността за лечението на корупцията и установяването на превантивни програми срещу повторна проява на корупционни практики.

Втори: Ако разполагате с потенциално позитивно настроени заинтересовани лица и знаете, че средата не подкрепя промяната, тогава можете да подпомогнете вземането на решение, като

потърсите подкрепата на стратегически партньори.



Пример за стратегически партньори: Току що сте били избран за кмет от антикорупционна изборна листа, с много малка разлика в гласовете; гласуването на членовете на съюза на общинските служители показва, че те са скептични относно успеха на антикорупционните програми, и вие си давате сметка, че не трябва веднага да вземате критични решения. Въз основа на тези фактори вие вероятно ще трябва да базирате решенията си, свързани с лечението на корупцията, на консултации със стратегическите партньори, които са помогнали да бъдете избран. Ако, от друга страна, времето за вас е критичен фактор и сте принудени да вземете решение в процеса на действие, или по време на организацията и мобилизацията на ресурси за изпълнение на дейността, вие отново имате два варианта за избор (бездействието не е един от тях).

Първи: Ако разполагате с позитивно настроени заинтересовани лица и знаете, че средата подкрепя промяната, тогава бихте могли да помислите за стратегически консултации при вземане на решение.



Пример за стратегически консултации: Току що сте били избран за кмет от антикорупционна изборна листа, от изключително мнозинство граждани; мнозинството членовете на съюза на общинските служители е гласувало за вас, и очакват от вас веднага да вземете някои важни решения, свързани с ключови корупционни въпроси – в противен случай много бързо ще изгубите доверието на избирателите. Разполагайки с тези параметри, вие вероятно ще трябва да проведете серия от консултации с ключови длъжностни лица, представители на бизнес сектора и НПО, за да съставите своя план за действие за първите три месеца.

Втори: Ако разполагате с потенциално позитивно настроени заинтересовани лица, но *знаете*, че средата не подкрепя промяна, тогава бихте могли да помислите да основете решението си на **законовите си правомощия**.



Пример за законови правомощия: Току що сте били избран за кмет от антикорупционна изборна листа, с много малка разлика в гласовете; гласуването на общинските служители показва, че те са скептични, че можете да се справите с корупцията, а вие току що сте разбрали, че вашият финансов директор е въввлечен в голяма сделка, отклоняваща постъпления от продажба на имоти към офшорна сметка. Имайки предвид тези „крещящи“ факти, вие, в качеството си на главен изпълнител на местната власт, трябва да действате незабавно, основавайки се на **законовите си правомощия**. Грабвайте шефа на полицията, втурвайте се към къщата на финансовия директор и го арестувайте, преди да е избягал от страната. Докато полицейският шеф му чете правата - уволнете го! Като проникателен политик трябва да се свържете и с пресата, и, разбира се, началникът на полицията трябва да получи достоен медиен дял от честта за разгромването на тази мощна корупционна схема.

Тези варианти за избор са основани на някои принципи на планираната промяна, за която говорихме по-рано: консултация с широко участие на заинтересованите страни; практични и преки действия; чувствителност към обстановката, в която се вземат решения.

Мобилизиране на ресурси

Някои биха спорили, че мобилизирането на ресурси (или организиране на ресурсите за дейността) е част от самото изпълнение на дейността и не би трябвало да бъде разделяно от него. Ние обаче ще го разгледаме като отделен етап от планирането на интервенцията, *етап между вземането на решение за начина на действие и самото изпълнение на планирания начин на действие*.

Ако тези тънки различия в терминологията ви притесняват, чувствайте се свободни да пренаредите нашата версия относно етапите и стъпките, така че да отговаря на вашите нужди и възгледи за управлението.

По време на етапа за вземане на решение относно начина на действие и мобилизиране на

ресурсите изобретателните лидери, длъжностните лица, мениджърите и останалите служители, които са упълномощени да вземат решения, могат да се възползват от възможността да помислят *“извън кутията”, извън ограниченията*. С други думи, това е моментът да бъдем съзидателни. Ако нещо се нуждае от творчески подход, то това е точно етапът за писане рецепта за *“лекарствата”* за лечението и превенцията на фактора корупция. Всички знаем, че онези, които създават корупционните схеми, могат да бъдат много изобретателни. Понякога просто трябва да ги надхитрим!

Идеи, върху които да помислим

Някои от идеите по-долу не са толкова радикални, но вие може би не сте мислили върху тях от гледна точка на корупцията. При това ситуацията са различни в различните местни управи и общности. Или както казала пеперудата на амбициозната гъсеница: *„Аз ти обясних теорията – оставям на теб да измислиш детайлите”*.

Обмислете алтернативни решения за осигуряване на публични блага и услуги

Направете публичните услуги по-конкурентни и по-малко монополистични. Вариантите могат да включват:

- Приватизирайте някои услуги, т.е. услуги, свързани с осигуряване на чистота или водоснабдяване. Трябва обаче да предупредим, че приватизацията може да работи, само ако публичният интерес е защитен. Местната управа трябва предварително да проучи екологичните, социалните, икономическите последици от едно такова решение за приватизация. Бъдете внимателни, да не би докато *“сечете корените”* на корупцията, да създадете по-голяма каша – напр. питейна вода, която по-бедните части от населението да не могат вече да си позволят.

- Създайте публично-частни партньорства.

- Окуражете конкуренцията сред публичните фирми.

- Прекратете изпълнението на определени функции от страна на общината, за които знаете, че частният сектор и НПО ще могат да изпълняват.

- Сключете договори с подизпълнители за определени обществени функции, за които знаете, че не се изпълняват ефективно от местната власт и/или са предмет на политически и управленски манипулации и корупция.

Същите стъпки е предприел и кметът на ла Пас, когато решил да разчупи монопола на градските техници, които отпусkali разрешения за строеж по собствено усмотрение:

“*Реших да предложа Професионалният съюз на архитектите да даде възможност на членовете да бъдат сертифицирани от общината и така да могат да отпускат разрешения за строеж от името на общината, подчинявайки се на законовите норми и правила и на хонорар, който да бъде според пазарните цени. Архитектите ще трябва да минават изпит, демонстрирайки познания за градските регулаторни норми, и да депозират залог, който да бъде събиран от града в случай, че не успеят да изпълняват професионалния си дълг професионално и честно. Съюзът на архитектите трябва да се съгласи да подкрепя, изпълнява, наблюдава и, ако е необходимо, да санкционира нарушения. Няколко добре платени длъжностни лица от градския отдел “Устройство на територията” ще проверяват издадените разрешителни и ще правят пълна проверка. Ако има нередности, градската управа би могла да предприеме действия заедно със Съюза на архитектите, който, от своя страна, може да се яви като защитник на интересите на членовете си, ако постъпят оплаквания срещу общински служители, действали неправомерно.*”

А сега прочетете внимателно как се вземат решения и как се изразходват парите за важни публични инвестиционни проекти. Бившият кмет Маклийн-Абароа описва изненадващите си посещения на някои от общинските строителни площадки:

“ За моя изненада, повечето от тях се намираха в рядко населени зони и изглеждаха проектирани повече за да разширяват града, отколкото за да осигуряват услуги на съществуващите квартали. При все това, по време на изненадващите си проверки, открих общински машини и работници да строят нови улици и да извършват други видове работа, които не бяха включени в списъка на общинските строителни програми. Чак тогава ми стана ясно, че персоналът на средно общинско ниво, който контролира механизацията и работната ръка в строителството, е развил своя собствена програма и приоритети за строеж на публични обекти. Последните нито са били предпочитани от гражданите, нито следват модел за рентабилност. Строителните работи бяха извършвани в замяна на „услуги“ – “подкупи”, предлагани или от група съседни, или от отделни личности, които спекулираха със земя. Заинтересованите се бяха договорили с общинските служители и техници, на които бяха платили със собственост върху терен на същата територия, благоустроена с обществени средства.

Разплитане юздите на управление

С времето публичните администрации започват да се надпреварват в измислянето на начини за дистанциране от гражданите. Когато това се случи, повечето предприемчиви и безскрупулни членове на персонала ви ще измислят начини за запълване на “празнотите” между местната власт и жителите със свои услуги – разбира се, на определена цена. Понякога да упростиш управлението е най-добрият начин да го направиш честно.

Нека да се върнем към историята на кмета Маклийн-Абароа:

“ Вероятно най-ясното и точно доказателство за съществуването на корупция можеше да се види по коридорите и в основната зала на общината. Там се лутаха стотици граждани, опитвайки се да попълнят документи или да платят данъците си. Поради тоталната липса на организация и липса на информация за граждани, там се появиха дузини „рибари” – служители, които предлагаха услугите си, за да „уредят” необходимите документи или да решат проблемите с разрешителните. Първото ограбване на гражданите ставаше, когато дадяха документите си на „рибарите”. След като попълването на документацията приключеше, много често нелегално, от гражданина се изискваше да плати „награда” в допълнение към официалната цена на услугата. Рядко се издаваха квитанции или фактури, дори за официалните такси и беше съвсем ясно, че по-голямата част от парите биваше открадната от корумпираните служители. В общи линии това, което гражданите получаваха, беше някаква форма на временна „закрила” – да не бъдат обезпокоявани от инспектори.

Първата крачка, която предприехме, беше да отделим служителите, които подготвят документацията, от “получателите на услугата” – гражданите. Не позволявахме на никого да прехвърля от бюро на бюро „неясни подписи” и печати. Документите се подаваха на едно единствено място, като им се даваше входящ номер. Няколко дни по-късно те трябваше да се прибират на друго място.

Тези прости мерки не спряха внушителната корупция, но те елиминираха един основен източник на злоупотреба и свобода на действие, като засегнаха и много граждани. След няколко седмици човек можеше да се движи по коридорите на общината, без да среща загрижени и объркани граждани, жертви на изнудване и скрити заплахи. За “клиентите” на публичните услуги се оказа по-лесно да намерят къде в системата се намират техните документи чрез използването на централен, компютъризиран операционен регистър. Всички отбелязаха, че ситуацията се е променила към по-добро.

Друг пример са общинските центрове за обслужване на граждани, които могат да се срещнат на много места по света. Те в голяма степен намаляват неудобствата и необходимото време за получаване на определени лицензи и разрешителни. Към това трябва да добавим и премахване на възможностите

за безскрупулните чиновници и служители да добавят странични приходи към заплатите си за сметка на измамани граждани.

Сложете повече прозорци в “сградата на управлението”

С други думи, бъдете по-прозрачни, отворени и достъпни. Някога познавахме един градски управител, който започна нова работа в отдалечен град и откри, че определеният за него офис беше „защитен“ от няколко помещения, окупирани от чиновници, секретарки и асистенти. Той премести офиса си на предна линия, където гражданите имаха лесен достъп до него. После се наслаждаваше да разказва историята за един общински съветник, който все искал да направи сделка за свой клиент, но не успявал, понеже никъде не могъл да говори поверително с градския управител. Наложило се да прекарат доста време в мъжката тоалетна. Повечето общински служби могат и трябва да са публични. Повече прозорци и врати към управленския ви процес ще излекуват много от болестите, които се развиват в уединени пространства.

Включете клиенти, граждани, служби, НПО и други в оценката на вашите политики, програми и практики

Горещи линии, граждански защитници, докладни от граждани, просто ежедневни разговори с граждани от рода на „как си, какво става около теб“ могат да помогнат за обуздаване на корупцията. Няма нищо по-депресиращо от това да проверяваш кутията за мнения на граждани, сложена вътре в общинската сграда, и да откриеш само една жалба, при това да осъзнаеш, че е стояла там шест месеца. Действително ситуацията е потискаща за градския управител, който твърди, че иска да получи мнението на гражданите, но тя е дори по-потискаща за гражданина, който очаква предложенията и жалбите му да бъдат взети на сериозно.

Гражданите могат да бъдат най-добрата ви защита при дългосрочни инициативи за предотвратяване повторната поява на корупция, която вече сте излекували. Например Центърът за публични работи в Бангалор, Индия, е основен фактор за обуздаване на корупцията в града и областта посредством периодичните си карти за *обратна връзка* с гражданите. В тези “доклади” жителите измежду всички други проблеми изваждат най-вече корупцията в публичните услуги. Можете да научите повече за тази стратегия в тяхната Интернет-страница www.pacindia.org

Чуйте какво ви “казват от улицата”, окуражете гражданите да ви държат добре информирани. Удивителна е информацията, която обществеността може да ви осигури за овладяване и превенция на корупцията: телефонен разговор за имот, даден под наем без разрешително, анонимно проучване за подкупи, плащани от ключови фирми за получаване на определени разрешителни и бизнес сделки, очевидни примери за демонстративен начин на живот на публични служители.



Касиерката на провинциален окръг в Съединените Щати беше наскоро обвинена в присвояване на публични пари, след като съседът ѝ не успял да разбере как с нейната скромна заплата е успяла да преустрои дома си, да построи вътрешен басейн и да си позволи ваканция в Европа. Ами тя не е успяла да финансира всичко със заплатата си. Използвала е общинският бюджет. За нейно съжаление, съседът ѝ бил човек, който “пее” на управата.

Бихте могли да въвличете гражданите в разкриването на настоящи и бъдещи корупционни практики, като използвате обществени групи-пазители и анкети за граждани, които в ерата на Интернет биха могли да се попълват и онлайн на компютри на лесно достъпни обществени места.

Естествено, важната роля на “певец” може да бъде изпълнявана от тези, които са вътре в системата на управление – с други думи, от служителите. Но все пак те трябва да знаят, че, ако споделят информация, свързана с корупция, те и тяхната работа няма да бъдат застрашени. (“Инструменти за подкрепа на прозрачността в местното управление” на ООН - Хабитат и Прозрачност без граници (споменато по-горе) съдържа отлично описание на защита на “певеца” на стр. 94-5. Прочетете го!)

В редки случаи “певците” могат действат, водени от желание за отмъщение вместо от граждански дълг. Много е важно да проверите дали информацията е вярна, преди да предприемете някакво действие. От друга страна, гражданите са важни съюзници при лечението и превенцията на корупцията. Техните очи и уши, а след това и уста, когато ви казват какво става в общността – са съществени за едно добро управление.

Проверете проведените тръжни процедури и архива за доставки за изминалите три години

Обществените поръчки могат да се превърнат в „първостепенен финансов източник“ за онези обществени служители, на които им харесва да живеят екстравагантно. Дори да не очаквате нередности в разплащанията за доставки, отразени в публичния архив, не бъдете безучастни. Във Филипините съществува организация, наречена Procurement Watch, Inc., основана от групи икономисти, адвокати и политически анализатори, които при поискване наблюдават провеждането на обществени поръчки. Проверете дали у вас съществува такава публична услуга. Може също да се допитате до Procurement Watch, Inc., като посетите Интернет-страницата им: www.procurementwatch.org. След това можете да инициирате организирането на подобна услуга във вашата страна. Оказва се, че обществените поръчки и процедурите, свързани с тях, са лесни за подредба и наблюдение.

Определете управлението и развитието на човешките ресурси като висок приоритет във вашето местно управление

Ако можете да проследите вашите корупционни проблеми до техния източник, вероятно бихте открили основните липси в системите за управление и развитие на човешки ресурси (HRM/D). Нека погледнем някои от най-очевидните пропуски:

- **Ниски заплати и хонорари:** Чистите теоретици, изследващи причинно-следствените връзки, не обичат да приемат този пропуск, но начинът на определяне на заплащането засяга качеството на служителите, привлечени в местните администрации, и кара местните управи да занижават стандартите при запълване на работни места (в смисъл, че тези, които са наети, нямат квалификациите или опита да изпълняват изискваните задачи).

- **Политики на наемане:** Чували ли сте някога за непотизъм (семеенственост)? Да си роднина или приятел на началника не е професионална квалификация.

- **Служители-“мъртви души”:** Плащането на служители, които не съществуват или дори всъщност не работят, може да говори за нещо фундаментално сбъркано в цялостната система на управление. Служителите-“мъртви души” са съществен въпрос в управлението на персоналния архив.

- **Определяне на служебните задължения и назначаване:** Ако е възможно, разменяйте служителите, които имат контакт с обществеността. Често корумпираната личност е онази, която е имала времето да създаде „правилните контакти“. При монополистичните служби личната преценка на служителите може да бъде ограничена чрез тактики като премахване на вратите на офисите, работа в екип и физическо отделяне на служителя от клиента.

- **Повишаване на отчетността:** Наблюдавайте изпълнението на работата, въведете системи за оценка на изпълнението, които да наблюдават функциите и поведението, предразполагащи към корупция, опростете сложните процедури, които монополизират властта.

- **Осигурете механизми за свързване на индивидуалното изпълнение с обратна информация от гражданин и клиент:** Ние не предлагаме вид шпионска система, но когато има директен контакт, обратната информация от клиента помага и за наблюдението, и за подобрението на взаимоотношенията с местната администрация.

- **Установете високи стандарти за поведение и нисък праг за нарушение.** При много местни управи е точно обратното: ниски стандарти и високи прагове. Увеличете икономическата и персоналната цена на корупцията сред служителите, както и привилегиите при качествено изпълнение на работата.

- **Осигурете обучение, възможности за образование, стратегии за обогатяване на работата и други развиващи елементи, които ще помогнат на служителите да израстат в службата.** Такива програми помагат на служителите да увеличат потенциала си да служат на организацията и

осигуряват климат и култура, където корупцията има малък шанс да пусне корени.

■ **Разработете и въведете кодекс на управление.** Противно на всеобщото мнение, при корумпираните тези кодекси действат.

Центърът за антикорупция Утщайн изработи списък на административни и регулаторни механизми, които бяха използвани от местни администрации по света с цел лечение и превенция на корупцията. Те могат да бъдат открити на тяхната Интернет-страница, а и са описани по-долу:

- Регулиране собствената преценка на служителите
- Намаляване сложността на процедурите
- Образование на гражданите относно това как работят обществените системи
- Повишаване прозрачността в разпределението на публичните ресурси
- Поддържане на етика на служителите
- Ясни стандарти и кодекси на управление
- Вътрешни процедури на отчетност
- Идентификация и разрешаване на конфликти на интереси
- Разкриване на активи и политически принос
- Повишен граждански контрол

Изкуството да планирате начини на действие и да мобилизирате ресурсите на вашата местна управа е има неограничени възможности – то не само спестява пари, ускорява изпълнението и да – лечението и превенцията на корупцията, но и поддържа доброто управление в общността. Помислете “извън кутията”, когато се заемете с тези стъпки от процеса.

ЧЕТВЪРТА ФАЗА – РЕАЛИЗИРАНЕ НА ПРОМЯНАТА

Може би ще решите, че отделянето на време за експериментиране, тестване и пре-проектиране като отделни стъпки е неподходящо. Но нашата позиция е, че изпълнението на нови програми или стратегии за лечение и превенция на корупцията трябва да преминат през трите фази, описани по-горе, преди да станат *напълно* оперативни.

Когато осъзнаете, че много от корумпираните действия не са планирани, поне не от управата, тогава ще осъзнаете, че за постигане на дългосрочни решения за лечение и предотвратяване на корупцията ще се нуждаете от солидна доза експериментиране.

Преди да продължим по-нататък, е важно да направим разлика между това какво имаме предвид под *експериментиране* и какво имаме предвид под *тестване* и *пре-проектиране*. И докато разликите между тях биха могли да бъдат едва доловими, то те биха могли да бъдат и доста полезни, и плодотворни. Разгледайте тези варианти като подготовка за пълното изпълнение една програма за лечение и превенция на корупция. С други думи, това са възможности за изпробване на нови идеи и програми, без да се застраши постигането на крайната цел.

Тестване и пре-проектиране

Тестването и пре-проектирането са по-предпазлив подход от експериментирането. Това е възможност за опитване на нов подход или стратегия в относително безопасна среда. Например кметът научава, че корупцията се е разпространила между чиновниците, издаващи разрешения за продажба на дребни стоки в градските магазини, и съответните търговци. Отделът за приходи разработва нова система, за която се смята, че ще овладее корупцията, но служителите нямат желание да я приложат в пълната ѝ сила, без първо да я изпробват, и да я пре-проектират, ако се наложи. Един управител на търговски обект, който чувства голям натиск от страна на търговците и си признава, че е въввлечен в дребна корупция в рамките на старата система, приема да тества новия подход в замяна на временно увеличение на възнаграждението и възможност да подпомогне пре-проектирането

на системата в случай, че опитът се окаже успешен. В този случай тестът и евентуалното пре-проектиране са възможност за:

- Да се отстранят „бъговете“³⁵ в новия подход;
- Да се провери отговорността и приемането на идеята;
- Да се получи обратна информация от служителите, издаващи разрешителни, и от търговците, които ги купуват; и
- Да се направят подобрения преди изпълняването на общоградска политика и програма.

Експериментиране

Експериментирането обикновено е по-дързък и следователно по-рисков подход, целящ реформа и овладяване на корупцията. Например в Ла Пас *„усложнената система за данъчна оценка на имуществото беше заменена с „автоматична оценка“, според която гражданите сами декларират стойността на имотите си под скритата заплаха, че общината има право да купи собствеността им на цената, на която са я декларирали. Резултатът беше значително нарастване на местните приходи от данъци върху недвижимата собственост.“*³⁶

*За съжаление, системата на „автоматичната оценка“ започна да не действа, когато стана ясно, че управата не може да наложи ефективно наказание за невярно деклариране цената на имот... и заплахата, че в този случай имотът може да се изкупи от общината само за част от декларираната му цена, се оказа незаконна.“*³⁷

Не се колебайте да експериментирате нови начини за лечение на вашите настоящи заболявания, както и за предотвратяване на бъдещи такива. От друга страна, уверете се, че експериментът е законен. Ако се питате каква е ролята на експериментирането, попитайте който и да е медицински изследовател на какво ниво щяхме да бъдем при лечението и превенцията без него. В средата на планираната промяна е и мястото да се „научим чрез правене“, а това често значи да рискуваш с непознатото, експериментирайки с нови концепции, идеи и подходи, и да научиш как да се придвижиш към следващото ниво на успехи. Ако знаехме всичко за лечението и превенцията на корупцията, то тогава тактиката експериментиране щеше да е неуместна. Но за съжаление не знаем. Именно това прави тази стъпка от процеса решаваща за вашия дългосрочен успех.

Изпълнение

Теоретично изпълнението е фазата на действие след процеса на планираната промяна. За съжаление внимателно планираните действия невинаги протичат по начина, по който искаме. Както Брайсън и Кросби ни напомнят в *„Управление за общото благо“, „изпълнението е сложен и объркан процес, включващ много участници и организации, които имат множество допълнителни, конкуриращи се и често противоречиви цели и интереси.“*³⁸

По-рано споменахме, че планирането на начин на действие означава да се реши **кой какво ще направи, в рамките на колко време и с какви ресурси, както и да се определи по какъв начин ще се установи, че планът е бил успешен. Изпълнението е реализацията на вашите планове.** Но както Брайсън и Кросби ни напомнят: *допълнителни, конкуриращи се и дори противоречиви цели и интереси също участват в него. И те винаги ще бъдат онези, които имат безусловен интерес в запазването на корупцията.*

В качеството си на местни лидери вие трябва активно да подкрепяте изпълнението, без да се задълбочавате в ежедневните подробности. Следват няколко въпроса, върху които да помислите при управление на планове за лечение на корупцията, но без да се намесвате в дейностите на онези, които са поели отговорността за самото изпълнение.

³⁵ От bug - технически проблем (англ.) - Бел. ред.

³⁶ Клитгард, Маклийн-Абароа и Парис, стр. 100.

³⁷ Клитгард, Маклийн-Абароа и Парис, стр. 106.

³⁸ Джон Брайсън и Барбара Кросби. Управление за общото благо. Сан Франциско, СА. Джоси-Бас Публишърс, 1992. стр. 13.

Мислете стратегически за изпълнението. Това означава, че, освен всичко друго, трябва да осигурявате политики и адекватни ресурси за изпълнение на плановете. Например установяването на нова система за доставки може да изисква допълнително оборудване, персонал, оперативни фондове и време, което не сте планирали при одобряване на промените в системата ви. Освен това можете да имате нужда и от някои формални политики, приети от избран орган, за да се уверите, че програмата отговаря на всички законови изисквания.

Успешното лечение на корупцията може в началото да струва скъпо. То може да изисква назначаване на нов персонал, оборудване и обучение за работа с новите системи. В Ла Пас кметът назначил завършили студенти от друг континент, които експертно да внедрят новите системи, подкрепящи реализирането на планираните промени. В Стейт Колидж е било необходимо да се назначат допълнително служители, които да прилагат новия правилник.

Осигурете необходимите мостове и връзки с по-голямата общност. В Ла Пас няколко организации се притекли на помощ. Освен това кметът се съюзил и с „шампиона“ в борбата с корупция – Робърт Клитгард. В Стейт Колидж задачата е била по-лесна, тъй като първоначалните разходи били до голяма степен покрити от общественения фонд за благоустрояване на друга държавна агенция. В допълнение местният вестник и радиостанции осигурили медийна подкрепа на антикорупционната програма и прекратяване на практиката за предоставяне на студенти на жилища под наем, неотговарящи на изискванията. В случая с Шри Ланка, който споменахме по-рано, бизнес общността, подкрепена от Търговската камара, осигурила мощна политическа подкрепа на Служба “Митници” за прекратяване на широко разпространената и скъпоструваща корупция. Подкрепата и поддръжката от външни организации може да покаже кои антикорупционни усилия са успешни и кои – неуспешни.

Бъдете изобретателни и смели при изпълнението на промените. В Ла Пас, преди кметът да започне да изпълнява програмата си за лечение на корупцията, „общинската банда“ имала разработена система за “бързо придвижване” на всички видове разрешителни. Кметът премахнал възможността администраторите да имат пряка връзка с гражданите, като изолирал тях и писмената им работа от клиентите на общината. (Това е примерът от вече описаната предишна стъпка в процеса на планираната промяна: експериментиране, тестване и пре-проектиране)

Променете системите. Според нуждите новите системи могат диаметрално да се различават. Например: смяна на структурата на възнаграждение за длъжности, чувствителни към корупция, т.е. повишаване скалата за плащане на служители, прилагащи наредбата, с цел привличане на компетентни и честни кандидати, реорганизиране на физически пространства с цел разделяне на отделите за търсене и предлагане на услуги, които са предразположени към корупция, и предоставяне изпълнението на публични услуги на частния сектор въз основа на ясни насоки и законни мандати.

Както виждате, промените в системата могат да бъдат предизвикани от различни нужди. В дадените примери това са промени от различно естество: икономически, физически и законови, които представят широкия кръг от настройки в системата, способни да спрат корупцията. От наша гледна точка системи са онези механизми, които политиците и управителите създават и задействат за изпълнение на определени цели или пренастройват за по-голяма ефективност.

В зависимост от обхвата на предложените системни промени, обемът и типът на изискваната подготовка биха могли да имат значителни различия. Например повишаването на заплатите за длъжности в местното управление, които са чувствителни към корупция, може да изисква преговори с група служители или промени в разпределението на бюджетните средства. Подобни действия могат да бъдат или да не бъдат основани на финансовите правила и изисквания за управление, които вече съществуват, за да предотвратят други форми на нерегламентирано поведение. Тази промяна на системата би могла да причини планирани и непланирани последствия. Тя би могла да обслужва нуждата от привличане на по-компетентни и честни кандидати, но може да работи и в полза на онези администратори, които са далеч от разбиранията за честност и компетентност. Такъв ход би могъл също така да предизвика желание за по-високи заплати и хонорари у останалите служители в управата – непланирано последствие, което може да доведе до бюджетни усложнения.

Преди прилагането на каквато и да е било промяна на системата, независимо колко малка ви се струва тя, е важно да се зададат въпроси като „защо?“ и „какво, ако?“: Защо предприемам това

действие? Ако бъде предприето, какви ще бъдат планираните и непланираните последици?

Бъдете търпеливи и упорити. Реализирането рядко върви според плана. В Стейт Колидж например отнело близо две години да ремонтират студентските жилища така, че да отговарят на стандартите, поради големия брой жилища, противоречащи на стандартите, и недостатъчния брой строителни техники, които да ги благоустроят.

Ангажирайте гражданите. Реализирането на плана поставя предизвикателства пред онези, които се стремят да излекуват и предотвратят корупцията, както разбрал и кметът на Ла Пас. И тук обществеността може да бъде много полезна. Гражданите са естествени „странични наблюдатели“. С малко обучение и окуражаване те могат да се превърнат във вашите очи и уши, когато се стигне до изкореняване на корупцията. По същия начин, във все повече местни управи в Индия картите за обратна връзка с гражданите доказват, че са ефективен механизъм за наблюдение изпълнението на публични програми и услуги.

ПЕТА ФАЗА – ОЦЕНКА И ПРОДЪЛЖАВАЩА ПРЕВЕНЦИЯ

Последният етап от нашия план за лечение и предотвратяване на корупцията включва две стъпки: оценка на влиянието, стабилизиране и продължаваща превенция. Основната идея е, че лекарствата може да се окажат не толкова необходими, ако се приложат профилактични дейности. Това е всеизвестна практика, която е доказала своята стойност. Когато една болест е предотвратена, изчезва нуждата да се лекуват онези, които могат да я прихванат.

Оценка на въздействието

В най-добрия от най-добре управляваните светове оценката на въздействието трябва да се основава на нуждите, целите и задачите на всяко планирано действие, което влияе върху изпълнението.

И това е начинът, който компетентните политици и управляващи действат – или поне би трябвало да действат. Но промените в политиките, програмите и действащите системи, които се реализират с цел лечение на корупцията или предотвратяване на бъдещите ѝ прояви, могат да изискват бързи решения и действия.

Въпреки нуждата от бързина при вземането на решения или предприемането на действия участниците трябва да си зададат някои основни въпроси, за да могат да оценят въздействието на дадено решение или действие в дадена определена времева рамка. Например:

- Защо предприемаме конкретното действие или защо вземаме дадено решение? Отговорът на въпроса дава измерението на „защо“ във всяко смислено решение, водещо до вашите цели и задачи.

- Как ще измерим резултатите от изпълнението на решението или дейността?

- Има ли потенциално непланирани последици от нашите решения и действия, които трябва да бъдат взети под внимание?

- Ако е така, как можем да минимизираме или избегнем тези непланирани последици?

В най-добрия от всички светове оценката на въздействието е базирана на измерими цели и задачи, определени по-рано в управленския процес на вземане на решение. За съжаление дейности за лечение и предотвратяване на корупцията рядко се предприемат в „най-добрите светове“. Това е нещо като оксиморон. Въпреки това, при вземането на решения компетентните политици и управници правят всичко по силите си, за да предвидят потенциалното влияние и последици – дори и когато тези решения са взети „набързо“.

Ако това е възможно, направете оценката на въздействието неразделна част от планирането на лечението и превенцията на корупцията и изисквайте оценка като неразделна част от изпълнението.

За по-добро оценяване настоявайте за компонента „граждански патрул“, ако има приложение към случая.

Поучете се от бившия кмет на Ла Пас и от градския управител на Стейт Колидж.

Граждани от всички възрасти могат да бъдат най-ефективните ви оценители на въздействието. Те могат да ви дадат обратна информация, идеи, данни и прозрения за това как настъпва процесът на промяна и така вашата местна управа да успее да се придвижи към следващото ниво за реализация. Но оценката на въздействието е повече от това, което гражданският патрул може да направи; то е основен управленски дълг и отговорност. Нека погледнем по-задълбочено към тази стъпка от процеса на планираната промяна.

Оценка на влиянието и ролята на мениджъра

Както вече отбелязахме, важно е да се предвидят начини за оценка на въздействието на инициативите за лечение и превенция на корупцията – и тук бихме желали да станем малко по-академични в дискусиата, засягаща тази фаза на планирана промяна.

Повечето дискусии относно оценката на въздействието включват два термина, които често се бъркат от онези, които са отговорни да ги изискват, т.е. политиките, и тези, които са отговорни да ги изпълняват, т.е. управниците и надзорниците. Те са: *Продукти и Последици. Продуктите са измерими индикатори на развитието към постигането на целите. Последиците са планирани, а понякога и непланирани резултати от интервенцията.* Продукт може да е намаленият брой стъпки в процедурата за издаване на разрешителни, така че хем да се опрости самият процес, хем да се предотврати контактът между клиента и служителя, водещ до корупция. Последиците могат да са кратки процедурни срокове и повишени приходи от предишните „неправилно насочени възнаграждения“.

Някои от най-често срещаните индикатори, които можете да използвате за измерване на развитието и резултатите, са както следва:

Адекватност

В каква степен:

- Нашите планове за действие бяха подходящи за постигане на целите, свързани с лечение на корупцията?
- Нашите цели бяха адекватни за лечение на специфичния вид корупция, установен в плана за действие?
- Ресурсите, които нашата местна управа осигури за изпълнение на всеки от плановете за лечение на корупцията, бяха подходящи?
- Резултатите, постигнати от всяка специфична инициатива, могат да бъдат устойчиви и след това да станат неразделна част от нашата програма за превенция?

Ефикасност

В каква степен:

- Беше изпълнен всеки от антикорупционните планове?
- Целите и задачите ни за лечение на корупцията бяха постигнати по план?

Продуктивност

Как:

- По друг начин употребените ресурси във всяка инициатива за лечение на корупцията биха могли да се използват или заменят с цел постигане на по-бързи резултати на по-ниска цена?
- Оценявате стойността на нашите усилия в планирането и изпълнението на лечението на корупцията по отношение на последвалите ползи? (Помнете, лечението на корупцията може да има истинска стойност, а не само повишен приход в ковчежето на местната управа.)
- Бихме могли да имаме същите резултати при лечение на корупцията, но на по-ниска цена и по-друг начин? Например можеше ли да сключим договор за предоставяне на публична услуга с частна фирма, следвайки стриктно ясна процедура и условия за отчетност?

Последици

В каква степен:

- Нашата местна управа постигна резултатите, които предвиди при предприемането на инициативите за лечение на корупцията?
- Може всяка от тези инициативи да бъде продължена? Превенцията идва от устойчивостта, що се отнася до корупция. Превенцията е устойчивост — продължавайте да го правите.

Какви:

- Са били общите ползи за нашите граждани при всяка предприета инициатива за лечение на корупцията?
- Са били задълженията, свързани с всяка от тези инициативи?

Стабилизиране

Имайки предвид сложността на корупцията като институционална норма в повечето общества, организации и общности, човек не може да предположи, че лечението на корупцията е еднократно събитие. Като всички други организми, политическото тяло ще продължи да бъде уязвимо към корупционни болести и следователно нуждата за лечение е продължаващ процес.

В този момент ще трябва да стабилизирате успехите и постиженията, които сте постигнали по време на лечението на специфични видове корупция във вашата местна управа и общност.

Стабилизацията гарантира, че не губите спечеленото от вас и вашата организация по време на лечението на корупцията. За да можем да обясним този процес на стабилизация, ще използваме за пример обществените поръчки.

Стабилизирането на системата за провеждане на търгове за обществени поръчки ще включва серия от взаимно свързани дейности. Например може да ви се наложи да:

- Анализирате политиките на местната управа по отношение на връзката им със специфични форми на корупция, които сте излекували. Например имате ли подходящи политики и наредби, които да гарантират, че всички процедури за възлагане на обществени поръчки се изпълняват съгласно международно признати стандарти? Ако нямате, помислете как ги да въведете незабавно. А има ли наредби и правилници, регулиращи възлагането на малките обществени поръчки? С други думи, бъдете внимателни и разработете политики и наредби за всички видове поръчки.

- Уверете се, че всички служители, които по някакъв начин са свързани с дейностите по възлагане, са обучени в процедурите и демонстрират компетенции да ги изпълняват. Ако не е така, осигурете необходимото обучение за повишаване на опита по отношение на задачите им.

Ако някой от служителите е неспособен да отговори на техническите изисквания на длъжността си по отношение на обществените поръчки, осигурете някой да го съветва или го преместете на друга длъжност, ако е възможно.

- По време на годишните одити, изпълнявани от сертифицирани публични одитори (или техен еквивалент според местните закони за управление, приложими във вашата страна) се погрижете те да оценят доколко е опитна местната управа в спазване на законовите изисквания при възлагане на обществени поръчки.

- Уверете се, че всички подизпълнители и доставчици са наясно с политиките и практиките на вашата местна управа по отношение на обществените поръчки. Имайте винаги на разположение копия на съответните документи и ги прилагайте към всяка покана за предложения по проекти, програми и други дейности, които могат да включват обществена поръчка от вашата управа.

- Работете заедно с търговските камари и гражданските групи, за да бъдат те добре информирани за всичко в местната управа. Настоявайте те да споделят с вас информацията относно практики, свързани с възлагането на обществени поръчки, които се случват и за които вие трябва да знаете. Понякога жертвата научава последна.

Стабилизирането е стратегия от типа „добра новина – лоша новина“. Добрата новина: при успешни дейности, благодарение на които корупцията е била овладяна, ако не и излекувана, ключ към успеха

са били създаването на стабилни управления, системи, процедури и норми на действие. Лошата новина: стабилността ражда бездействие, задоволство и често корупция. Какво да правим тогава?

Първата отбранителна линия за гарантиране на стабилизация е енергичен, демократичен процес на управление. Когато нещата достатъчно се влошат, винаги съществува варианта „*да изхвърлите разбойниците навън*“. Както много от нас, живеещи в демократични страни, могат да се съгласят, това, че можем да изхвърлим мошениците навън, не значи, че офисът няма да бъде нападнат от нова банда. Независимо от това този вариант е най-добрият сред останалите алтернативи.

Втората отбранителна линия естествено е икономическата конкуренция. Тя носи и проблеми, защото невинаги свободната конкуренция е свободна от манипулации и корупция. Но докато има многообещаващи предприемачи, които вярват, че могат да са на върха, работейки честно и с малко повече ум в областта на конкуренцията, стабилизацията като неразделна част от планираната промяна е напълно възможна.

Имайки предвид проблематичната същност на тези две стратегии на стабилността, какво може да направи местната управа и нейните ръководители, за да изгради устойчивост в тези процеси? Ще ви изложим някои мисли, като очакваме от вас да изкажете и своето мнение.

■ **Отглеждат ново поколение публични и частни лидери от всяка генерация.** Работете с образователни институции, търговски камари, търговски съюзи, църкви и други институции, за да определите, отгледате и развиете личности, които да демонстрират потенциал да влязат в бъдещи лидерски роли и отговорности.

■ **Защитавайте демократичните си институции,** сякаш някаква незначителна сила се спотайва зад ъгъла и се готви да скочи върху тях с намерението да ги повали. Демокрацията има нужда от конкуренция, за да бъде винаги в добро здраве и изпълнена с живот. Ако вашата управа клони към една партия, основите друга партия, дори и вече съществуващата да е водеща. Демокрацията е поведение, което се учи, така че окуражете вашите образователни институции да преподават не само какво е демокрацията, а какви са и нейните функции.

■ **Станете учеща организация.** Себепросвещаването може да подпомогне разкриването на доста тъмни ъгълчета във вашата местна управа и да има пряко влияние върху способността на корупционния модел да расте в тъмни места. Споменахме по-рано UN-HABITAT като източник на материали, които могат да помогнат на местни лидери, персонал и служители да се превърнат в учеща институция. Посетете тяхната Интернет-страница www.unhabitat.org и прочетете серията “Лидери на изборна длъжност в местното самоуправление” (представяща 12 компетенции, които подобряват работата на лидерите на изборна длъжност в местното самоуправление – Local Elected Leadership Series), серията “Изграждане на мостове” (представяща начини за изграждане на коалиции между местната управа и гражданите – Building Bridges Series), серията “Управление на местните финанси” (показваща задълбочено познаване на материята и представяща системи за финансова отчетност – Local Government Financial Management Series), “Инструменти за привличане на гражданите за участие в управлението на местния бюджет” (Participatory Budgeting Toolkit), както и много други техни публикации.

Това са мощни инструменти – те са на ваше разположение на Интернет-страницата на UN-HABITAT, които могат да помогнат на местното самоуправление и общност да се превърнат в просветена, учеща институция. За да намерите други източници за обучение, можете също да проверите Интернет-страницата на Фондация “Партньори за местно развитие” www.fpd.ro.

■ **Развийте силни, професионални и просветени местни публични институции.** Освен всичко друго: развийте система от граждански услуги, базирани на съвременни принципи и практики за управление на човешките ресурси; предвидете отделно перо в оперативния си бюджет за развитие на човешките ресурси; уверете се, че вашите местни институции са отворени и прозрачни, така че обществеността да има поглед върху това, което се случва; окуражете служителите си и лицата на изборна длъжност да са новатори; и, накрая, насърчете приложението на интерактивни информационни системи във всичките им форми.

■ **Вградете защитни механизми като: финансови одити и одити на постигнатото; управленски, технически и професионални оценки, в самата тъкан на местното самоуправление и неговите отговорности.** Много често проверяващите и одиторите, а дори и професионално акредитираните, стават немарливи и мързеливи в изпълнението на задълженията си към публичните

институции. Когато това се случи, дръжте ги отговорни.

Съсредоточавайки се върху стабилизацията на резултатите от лечението на местната управа, вие всъщност поставяте основите на продължаващите програми за превенция.

Продължаваща превенция

Фокусът на превантивните програми е към бъдещото развитие, с цел да гарантира, че корупцията не само може да бъде овладяна, но и предотвратена. Процесът на разработване на вашата превантивна програма е подобен на този, през който току-що ви преведохме. Въпреки това той изисква значителна промяна в мисленето и действията на част от местните администрации и общности.

Вероятно най-добрият начин да предвидите каква е тази промяна е да помислите какъв е подходът на вашата общност към лечението и превенцията на заболяването. Лечението изисква интервенции за спиране или отстраняване на специфични слабости, разрушителни поведения и физически болести. Превантивната медицина включва стратегии и действия или за елиминиране, или за овладяване на развитието или повторната поява на потенциални слабости, разрушителни поведения и физически болести. Превантивната медицина е по-склонна да използва образователни стратегии за ангажиране на обществеността като активен партньор, както и да мисли и действа в насока задържане на превенцията, т.е. рутинни проверки. Този тип медицина създава и постоянно действащи лекарства, преди да е настъпило заболяването, т.е. ваксини.

Лечението и превенцията – независимо дали гледаме на тези сложни системи и процеси от медицинска гледна точка или от перспективата на местното самоуправление, изискват специфично мислене, ценностна система, стратегии, експертиза и капацитет, за да функционират ефективно в съответната обстановка. А това води към бъдеще и предизвикателство за вашето общество и управление да насочат вниманието си към превенцията на корупцията. За щастие процесът на планираната промяна е цикличен, безкраен и с възможност за развитие.

Завършвате един цикъл от действия и преминавате към нов цикъл на изследване и действия. В този случай вие променяте фокуса от лечение на специфични корупционни влияния към установяване на програми и умения в местната управа и общност за превенция на корупцията. Процесът може да изисква различна визия, нови членове на ръководната коалиция и преход от наблюдаване на проблема към очертаване на възможности. Дори и с тези промени процесът на планираната промяна остава почти същият. Това, което може да изглежда като край на целенасочената мисия (лечение на корупцията в местната управа и общност), е всъщност началото на нова експедиция. Нарича се превенция или необходимостта да започваш отново и отново.

НЯКОЛКО ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ МИСЛИ

Авторите на „Корумпирани градове“ правят следното изказване: *“С времето и с промените в управата някои антикорупционни мерки могат да бъдат изопачени и всъщност да се превърнат в източник на нови форми на корупция.”*³⁹ Това се случило и в Ла Пас, и в Хонконг – другият град описан в книгата. Променено ръководство – променени условия – променена гражданска бдителност.

Естествено не само антикорупционните политики и програми търпят последиците от промяната. Дори най-добрите антикорупционни политики, програми и процедури, които са планирани и изпълнени успешно в по-ранен етап, биха могли да станат обект на нов кръг от антикорупционни действия.

Например установяването на централизирана система за доставки може да работи без корупция години наред, а след това да бъде корумпирано от промяна на администрацията и назначаването на неквалифициран, но много хитър и амбициозен приятел на кмета като домакин. Или приватизацията на градската система за събиране и депониране на отпадъците може да доведе до създаване на ред в система, в която до този момент е царял хаос, но такъв отново настъпва, когато фирмата бива купена от организация, контролирана от организираната престъпност.

Няма неизменни отговори на проблема с корупцията. А местните администрации са чудесни опитни полета за дребни политици и гангстери, които искат да се обучат в “занаята”. След успешно чиракуване на разноски на обществеността, те често преминават към по-високо ниво на управление, където залозите са по-големи, а наградите – по-щедри. Това е в голяма степен реалистичен, но и песимистичен поглед към света, който изследваме.

Накрая бихме искали да ви оставим списък от грешки, които трябва да избягвате, за да бъдете успешни в усилията си за постигане на планирана промяна. Документът беше разработен от Джон П. Котър, който е проучил повече от 100 организации в усилията им да станат ефективни и конкурентни в своите среди.⁴⁰

Независимо колко способен можете да сте като избран или назначен лидер, трансформационните инициативи като лечение и превенция на корупцията са сложни начинания. Следователно е лесно да се направят грешки като тези, които Котър е очертал в забележителната си статия. Планираните промени са винаги по-ефективни, когато планирате да не правите онези грешки, за които Котър казва, че водят към трансформационни неуспехи.

Грешка № 1: Неустановяване на достатъчно силно усещане за спешност на мерките

Стартирането на трансформация в организацията изисква съдействието на много лица и трябва да сте наясно, че е важно да ги мотивирате да ви подкрепят. Какво можете да направите? Една от идеите е, че трябва още в началото да изградите чувство на спешност за промяната, която целите. Можете да постигнете това посредством отворени и искрени дискусии относно неприятните факти, които всъщност са ви убедили, че промяната е критично нужна. Спешността е демонстрирана от ангажираността ви да направите промени, както и от силното ви политическо желание като лидер да се изправите пред корупционното заболяване във вашата администрация и общност.

Грешка № 2: Несъздаване на достатъчно силна ръководна коалиция

Организациите, които успяват в изпълнението на планираните промени, създават мощни ръководни коалиции – коалиции от лица, които са високо ценени в общността, имат компетенциите и професионализма, които могат да помогнат за възстановяване здравето на организацията, и осъществяват ценна връзка с различни обществени групи.

Докато усилията за голяма промяна са често инициирани от един или двама души, то трансформацията се нуждае от ръководна коалиция, която може да израсне с времето. В основата на коалицията са винаги мениджърите от високите етажи. Членовете ѝ обаче трябва да се научат да работят в екип, който има споделено виждане относно посоката на промяната.

Грешка № 3: Липса на прозорливост

Без ясна и привлекателна визия за бъдещето, ясно и достъпно показваща посоката, в която организацията ви трябва да се движи, вашите усилия могат да бъдат изгубени в безброй объркващи и неуместни проекти. В провалените опити за трансформация често можем да открием множество планове, стратегии и програми, но не и ясна визия.

Грешка № 4: Недостатъчно добро представяне на визията

Трансформацията е невъзможна, ако не “плените” сърцата и умовете на вашите участници и именно заради това трябва да използвате всички съществуващи комуникационни канали, за да представите вижданията си по интересен и разбираем начин. И тъй като комуникацията значи и думи, и действия, е важно ръководителите на трансформационния процес да „изживеят разказа си” и да станат живи символи на новото поведение, ценности и действия, които трябва да бъдат подкрепени. Нищо не подкопава така усилията за промяна, както лидери, които си противоречат.

Грешка № 5: Неотстраняване на пречките към новата визия

Комуникацията е важна, но никога достатъчна. За постигане на успешна промяна вие трябва също така да откриете и отстраните пречките, които стоят на пътя на промяната. Тези пречки могат да бъдат хора, организационни структури, правила или норми. Трябва да действате решително и да ги

³⁹ Клитгард, Маклийн-Абароа и Парис. стр. 109.

⁴⁰ Котър, Джон П. Защо усилията за трансформация се провалят. Кембридж МА. Харвард Бизнес Преглед, 1995.

отстраните – да дадете власт на тези, които ви подкрепят, да направят същото, ако искате да запазите доверието в усилията ви за промяна.

Грешка № 6: Несистематично планиране и несъздаване на краткосрочни победи

Големите промени често изискват дълго време и усилията ви могат да изгубят енергията и силата си, ако няма краткосрочни резултати, които да се отпразнуват. Без отбелязване на краткосрочните победи много хора, които са ви подкрепяли в началото, могат да се предадат и да се присъединят към редицата на онези, които са се противопоставяли на промяната. В успешните трансформации управляващите установяват краткосрочни цели и, когато ги постигнат, те ги отпразнуват, награждавайки онези, които са допринесли за тяхното постигане, с признание, награди и дори пари.

Грешка № 7: Твърде рано обявяване на победата

Празнуването на победите в битките е желателно, но ако предварително заявите, че сте спечелили войната, това може да доведе до катастрофа. Прибързаното обявяване на победата спира процеса на промяна и обединява инициаторите и противниците на промяната. Водени от ентузиазма си, при вида на постигнатия успех инициаторите обявяват пълна победа. В същото време противниците използват тази ситуация, за да изпратят героите вкъщи. Ето защо вместо да декларират победа, ръководителите на успешния процес на промяна продължават нататък, насочвайки се към по-големи проблеми, системи, структури и култури, които трябва да бъдат променени за стабилизиране превенцията на регресията. Това е особено валидно, когато искате да лекувате и предотвратите корупция в местната управа.

Грешка № 8: Да не “закотвите” промените в културата на организацията

Промяната е постигната, когато е вече “пуснала котва” в организационната култура и когато хората кажат „това е начинът, по който вършим нещата тук”. Докато новото поведение не пусне корени в социалните норми и споделени ценности, то е предмет на деградация, веднага след като натискът за промяна отшуми.

Във вашите усилия за промяна трябва да подчертавате често и ясно връзката между новите промени, подходи, поведения и методи и подобрените резултати от работата и качеството на живот като резултат от тези промени. А за да помагате на хората да видят правилните връзки, се изисква добра комуникация.

Освен това трябва да се уверите, че следващото поколение ръководители ще подкрепи новите подходи и ще продължи вашите усилия. Един лош наследник в ръководството може подкопае 10-годишна усърдна работа и може да сведе на нула успешната трансформация.

Джон П. Котър завършва полезната си статия, като изразява притесненията си за това, че представеният списък може да изглежда прекалено опростен – имайки предвид това, че успешните усилия за промяна са често объркани, пълни с изненади и рядко следващи точните начини на действие, които са били планирани. Въпреки това според Котър когато помагаш на хората да намалят грешките си, им гарантираш повече шансове за успех.

Каним ви да добавите собствените си идеи към това какви грешки смятате, че можете да избегнете в усилията си да възвърнете здравето на вашата организация чрез лечение и превенция на корупцията.

.....
.....

P.S. Има един стих от поемата „Търпение” на поета от XIX век Уилям Гилбърт, който обобщава целия този разговор относно лечението и превенцията на корупцията в местната управа и общност:

*Значението няма смисъл, ако е празно
бръцолевене от неясен вид.*

Време е да си сложите докторските шапки, да вземете под мишница този наръчник, да се обърнете към вашата местната управа и общност – и да започнете лечението и превенцията на корупцията.



Празни приказки не са позволени – само добра работа!





Фондация за реформа в местното самоуправление
www.flgr.bg



FPDL

Member of
Partners for
Democratic
Change

Partners Foundation for Local Development - FPDL
Str. Piata Amzei 7-9, scara D, etaj 6, ap.34, sector 1, Bucuresti, Romania
Tel/fax: +40213135664; +40213135668; +40213141966
E-mail: fpdl@fpdl.ro
Website: <http://www.fpdl.ro>



LGI

Open Society Institute - Local Government and Public Service Reform Initiative - LGI
Oktober 6 u. 12, Budapest, H- 1051, Hungary
Tel: +3613273104, Fax: +3613273150

OSI

E-mail: lgprog@osi.hu
Website: <http://lgi.osi.hu>



United Nations Human Settlement Programme - UN-HABITAT
PO Box: 30030, Nairobi 00100, Kenya
Tel: +254207621234, Fax: +254207624266/7
E-mail: tcbb@unhabitat.org
Website: <http://www.unhabitat.org>