

НАРЪЧНИК ЗА ЕТИЧНО ПОВЕДЕНИЕ И ПРЕВЕНЦИЯ НА КОРУПЦИЯТА СРЕД СЛУЖИТЕЛИТЕ В СТОЛИЧНА ОБЩИНА

Наръчникът е изготвен от Деница Лозанова и Александър Политов по проект
„Превантивен модел за борба с корупцията на общинско ниво”
(“Non-repressive Model to Reduce Corruption at Municipal Level” – NORMCORM)



С финансовата подкрепа на програма „Превенция и борба с престъпността” на Европейския съюз, Европейска комисия – Генерална дирекция „Вътрешни работи”. Настоящата публикация отразява единствено възгледите на нейните автори и Европейската комисия не носи отговорност за съдържанието и начина, по който ще бъде използвана.

С Ъ Д Ъ Р Ж А Н И Е

1. Въведение	4
За наръчника и проекта	4
Корупция на местно равнище	5
Защо е важно?	6
2. Основни понятия	8
Що е корупция?	8
Видове корупция	9
Сфери на разпространение	10
Рискови области за нарушения	11
Видове нарушения	12
Модели на противодействие на корупцията	13
Що е етика?	15
3. Законодателство и нормативна база за етично поведение на публичните служители	16
На европейско равнище	16
На национално равнище	17
На общинско равнище	18
4. Приложение на правилата за етично поведение в СО	20
За публични служители на изборна длъжност	20
За публични служители от Столичната общинска администрация	22
5. Звена в администрацията на СО и СОС, прилагачи антикорупционни мерки	34
Отдел „Вътрешен контрол“	34
Дирекция „Вътрешен одит“	34
Столичен инспекторат	35
Комисии в СОС	36
Каква общинска практика има?	36
6. Заключение	38
Приложение	39
Обществени очаквания: изследване на корупцията на територията на Столична община	

1. Въведение

За наръчника и проекта

Настоящият наръчник представлява ръководство за установяване на етични стандарти на поведение на публичните служители в Столична община, които са или на изборни позиции (кмет, общински съветници) или част от администрацията, вкл. и районните администрации. Той предоставя базова практическа информация за установяването на ефективна антикорупционна етика в Столична община, която да ръководи поведението на публичните служители. Етичното поведение повишава доверието на гражданите в институцията и е един от факторите за добро управление. То, като нерепресивна мярка, се свързва пряко с превенцията на корупционни практики на местно равнище.

Наръчникът е изготвен по проект **„Превантивен модел за борба с корупцията на общинско ниво“**. Основната цел на проекта е да анализира сегашното състояние на антикорупционните практики и документи на общинско ниво – в Столична община и районните администрации – и на тази база да създаде антикорупционна стратегия за общината, модел на годишен мониторингов доклад за борба с корупцията в общинските структури и в работата на общинската администрация с гражданите и бизнеса, както и да допринесе за повишаване на знанията и капацитета на общинските служители в противодействието на корупционни модели на действие на всяко ниво.

Проектът се фокусира върху насърчаването на нерепресивни мерки в превенцията и борбата с корупцията в общинската администрация. За целта е изработено и настоящото ръководство за етично поведение. Ще бъдат създадени и индикатори за оценка на работата на общинските звена и служителите в превенцията на корупционно поведение.

Проектът се осъществява от консорциум, включващ Фондация РискМонитор, Асоциация за развитие на София и МЕРСО (Чехия), и е съ-финансиран от ГД „Вътрешни работи“, програма „Превенция и борба с организираната престъпност“ на Европейската комисия. Той ще продължи две години, с начало май 2013 г.

Корупция на местно равнище

Корупцията е явление, което от векове съпътства упражняването на власт на различни нива от организирания политически и обществен живот на хората. Тя олицетворява лошото управление на обществен ресурс за лична изгода и представлява злоупотреба с власт за лично или групово облагодетелстване. Въпросът за корупцията е политически и оказва влияние както на управлението, така и на оценката на гражданите за него. Тя „прониква в много от нашите взаимоотношения, при които хората са изправени пред лица, взимачи решения”.¹

Местната администрация е специфично поле за проява на корупционни практики. Наблюдаваме я както сред лицата на изборни позиции, така и сред назначените служители. Среща се не само в развиващите се страни, но и в развитите западни демокрации, които заемат високи позиции в антикорупционните класации. Особеностите на общинската корупция са свързани с характера на ресурса, разпределян от местните власти – договаряне на поръчки през общинските бюджети, контрол върху лицензионни режими в строителството, търговията и ресторантьорството, регулация в чувствителни сектори като образование и социални услуги. С процесите на децентрализация, при които централната власт делегира все по-големи средства и пълномощия на местното самоуправление, нараства и корупционното напрежение в общините.

Корупцията съществува там, където институциите са слаби, а действието на пазарните механизми е ограничено.

Тя е една от главните пречки пред върховенството на закона и устойчивото управление на общинско равнище. Нейното влияние е еднакво лошо за гражданите, потребителите на общински услуги и бизнеса. Тя задушава икономическия растеж, нарушава свободната конкуренция, отблъсква инвеститорите и поставя сериозни правни и административни рискове и предизвикателства. Наличието на високи нива на корупция показва, че мониторингът, отчетността и образованието в тази сфера са силно занижени.

Поради това е необходимо постоянно усилие и предприемане на превантивни мерки от страна на общинската администрация за предотвратяване на корупционни практики, вкл. осъвременяване на кодекса за етично поведение на служителите, повишаване нивото и ефективността на вътрешния одит и мониторинг, повишаване степента на отчетност, повишаване на стандартите в антикорупционното образование и наказания за неспазване на различните закони, нормативни и административни предписания.

¹ Prof. Dr. Petrus C. van Duyne, “Will Caligula Go Transparent? Corruption in Acts and Attitudes”, Forum on Crime and Society, 2001, vol. 1, nr. 2, 73-98.

Защо е важно?

Почти всички общини в България следват предписанията на националната законова и нормативна база в областта на превенцията на корупционни практики, вкл. и със създаването на етични кодекси и стандарти за етично поведение на своите служители. В Столична община е необходимо обаче да бъде провеждана активна политика в областта, което включва осъвременяване на съществуващата нормативна база, приемане на общинска стратегия за борба с корупцията и създаване или участие в различни програми за обучение на публичните служители в сферата на противодействието на корупцията и етичното поведение. За да бъдат ефективни антикорупционните мерки, те трябва да бъдат пряко свързани с кодифицираните етични стандарти и човешки етични норми и принципи на поведение.

Първата и най-важна защита от корупцията на местно равнище са ефективните идентификация, превенция и контрол. Въпреки многото сложни форми, в които се среща корупцията, има стъпки, които общините могат да предприемат, за да се ограничи или предотврати нейното влияние. Процедурите за диагностициране могат да бъдат използвани за определяне на ключовите сфери, където корупцията е най-често срещана, или където вече е пуснала корени. Кодексите за етично поведение на публичните служители могат да изясняват очакванията за техния личностен интегритет и да редуцират ситуацията на конфликт на интереси, а същевременно систематичните процедури на управлението могат да увеличат надзора върху дейността им.

Други елементи могат да включват вътрешен одит, външен мониторинг, достъп на обществеността до механизмите за наблюдение и контрол, антикорупционно образование и обучение (вкл. обучение по професионална етика, консултиране на служителите), научни и ефективни механизми за разследване, нерепресивни мерки и строги наказания за извършителите на корупционни практики.

За добиване на по-пълна информация за общата картина на превенцията на корупционни практики е необходимо не само съгласуваност на нормативната база и създаване на стратегия, но и идентифициране на нуждите от обучение на публичните служители в общината, както и изследване на възприятията на гражданите на София, на която база да се направят съответните изводи и да се търсят решения за подобряване на информираността.

На пръв поглед става ясно, че съществуващите документи и практики имат нужда от повече съгласуваност под формата на общинска стратегия за етично поведение и превенция на корупцията.

Необходимо е да се извърши стратегическо планиране на превенцията и противодействието на корупцията в няколко направления:

- 1) дейност на специализираните структури в местната власт за противодействие на корупцията;**
- 2) противодействие на проявите на корупция;**
- 3) обучение по превенция и противодействие на корупцията;**
- 4) действия за повишаване на общественото доверие в морала и професионализма на публичните служители и др.**

Формализираните етични ръководства, наръчници и кодекси, отнасящи се до външните финансови интереси, подаръци, услуги, използване на информацията, политическата дейност и други аспекти на публичното поведение установяват формална рамка за етично поведение и спомагат като една нерепресивна мярка за ограничаване на корупцията.

Въз основа на направените сравнителни проучвания на етични кодекси от различни български общини бихме могли да предложим актуализиране на съществуващия кодекс на Столична община.

Всички служителите на Столична община трябва да бъдат запознавани с етичните принципи и правила, залегнали в Етичния кодекс, да се наблюдава тяхното спазване, а също и да бъдат постоянно обновявани с постъпването на нови случаи или разширяване на етичните параметри. За едно такова запознаване голяма роля биха изиграли организирани обучения за публичните служители. Обученията следва да обхващат правната и нормативна уредба, представяне на добри български и европейски практики, въпроси, свързани с личностния интегритет и етиката. Част от обучението може да се фокусира върху практическото прилагане на извършването на самооценки, както и методиката, по която става това.

Освен обучения за етично поведение и противодействие на корупцията, необходимо е Столична община да приеме интегриран документ за антикорупционна стратегия, която да включва актуализиране на съществуващия Етичен кодекс и повишаване на стандартите за етично поведение, приемане на ясни процедури при подаване на сигнал за корупция, както и защита на подателите на такива сигнали, въвеждане на систематичен анализ за оценка на риска от корупционни практики в общината, провеждане на политика на прозрачност и включване на гражданското общество в обсъждания и наблюдение върху работата на администрацията.

2. Основни понятия

3. Що е корупция?

Корупцията на общинско равнище е една от формите на корупция, които са най-осезаеми за гражданите. Най-честата дефиниция за корупция е злоупотребата с обществена служба за лично облагодетелстване. Тази дефиниция включва практики като подкуп, измама, изнудване, търговия с влияние и непотизъм.

За целите на настоящата публикация използваме следната дефиниция на корупция, която обхваща всички видове корупция - политическа, административна, икономическа:

„Корупцията е непочтеност или упадък на процеса на вземане на решения, в който лицето, вземащо решения (в частна корпорация или в обществена услуга) се съгласява или изисква отклонение от критериите, които трябва да управляват процеса на вземане на решения, в замяна на награда, обещанието или очакването за нея”.²

Фундаментална основа за корупцията е поведението на отделното девиантно лице, вземащо решения.

В законодателството на Република България няма правна дефиниция за корупция. Наказателният кодекс постановява, кои престъпления са корупционни деяния: престъпления по служба и подкуп. Корупцията включва в себе си действия и бездействия.³

В кодексите за поведение на държавните служители, а също и в правилниците на различни институции е отбелязано, че корупцията е:

1 неправилно използване на обществен ресурс, неправилно изпълнение на държавна служба за извличане на пряка или последяваща полза; и

2 поведение, изразяващо се в нечестно използване на власт или позиция, което има като резултат поставянето на някого в по-добро положение от другото.⁴

² Пак там.

³ Противодействие на корупцията в общините (НСОРБ, София 2009 г.), стр. 7.

⁴ Пак там, стр. 8.

Видове корупция

Има различни видове корупция, класифицирани по различни показатели. Световната банка разграничава две широки категории корупция:

1 Овладяване на държавата (state capture) – включва действия на хора, групи или организации в публичния или частния сектор, които се стремят да оказват влияние върху формирането на политиката за своя изгода посредством незаконно трансфериране на частни ползи към официални лица;

2 Административна корупция – представлява използването на гореспоменатите незаконни трансфери от страна на същите актьори, които пречат на правилното прилагане на законите, правилата и наредбите.

Подобно разграничение се прави между „голяма корупция”, която включва избрани лица или назначени служители на високо ниво в йерархията на управлението и дребна корупция, включваща служители в по-ниските нива на йерархията, които могат да имат лични облаги от корупционни действия, като продаването на лицензи например.

Според Конвенцията за борба с корупцията, в която са въвлечени служители на европейските общности или служители на държавите-членки на Европейския съюз, изготвена на базата на чл. КЗ (2) (С) от Договора за Европейския съюз, корупцията е **пасивна** и **активна**.

По смисъла на Конвенцията, пасивната корупция е **„умишленото действие на служител, който, пряко или чрез посредник, иска или получава облаги от какъвто и да е вид за себе си или за трета страна, или който приема обещание за такава облага, за да извърши или да не извърши действие в съответствие с неговите задължения, или при изпълнение на неговите функции в нарушение на служебните му задължения”** (чл. 2, ал. 1).

Активната корупция е дефинирана като **„умишленото действие на всяко лице, което обещава или дава, пряко или чрез посредник, облага от какъвто и да е вид на служител, за него или за трета страна, за да извърши или да не извърши действие в съответствие със служебните му задължения, или при изпълнение на неговите функции в нарушение на служебните му задължения”** (чл. 3, ал. 1). Всяка страна-членка се задължава да предприема мерки, гарантиращи, че такъв вид поведение се счита за престъпление (чл. 2, ал. 2 и чл. 3, ал. 2).

Сфери на разпространение

СФЕРИТЕ, КЪДЕТО НАЙ-ЧЕСТО СЕ СРЕЩА ЯВЛЕНИЕТО КОРУПЦИЯ

1. държавна администрация
(правителство,
държавна администрация,
органи на местната власт)

4. обществени услуги
(здравеопазване,
образование,
социално подпомагане)

2. политическото
управление
(парламент, правителство)

5. частен сектор
(бизнес и медии)

3. съдебна система
и правоохранителни
институции (съд,
прокуратура, следствени
органи, полиция)

6. трети сектор
(граждански сдружения,
неправителствени
организации)

НАЙ-ХАРАКТЕРНА Е ТЯ ЗА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР⁵

Най-простият модел, описващ основните фактори, влияещи върху размера на корупцията е: K (корупцията) = M (монополни права) + B (възможност за взимане на решение по усмотрение) - O (отговорност).

⁵ Пак там, стр. 13.

Рискови области за нарушения



Обществени поръчки/договаряне: включва общински услуги или инфраструктурни проекти, опорочаване на тръжни оферти и корупционни практики с обществените поръчки и др.



Общински разрешителни и лицензи: одобрения за зонирание, разрешителни за строеж, бизнес лицензи;



Изпълнението на местните правила и наредби: селективно прилагане на общинските правила и наредби, оценки на данъка върху недвижимо имущество;





Публично-частни партньорства: поставят въпроси подобни на тези, свързани с обществените поръчки и договарянето;





Свързани с избори нарушения: неуместни изборни контрибуции за общински съветници, лобиране и подкуп, кампании за подпомагане на политици срещу оказване на влияние върху избора на проекти, изборни измами.


Видове нарушения


 **Подкуп:** предлагането, даването, получаването или искането на нещо ценно за оказване на влияние върху действията на публичните служители; може да взема формата на неподходящи подаръци или неуместно спонсорство както за политиците, така и за служителите в администрацията.


 **Непотизъм/връзкачество:** непотизмът включва облагодетелстване на членове на семейството при назначаването на общински служители, при печеленето на договори или обществени поръчки, даване на разрешителни и лицензи и др.; връзкачеството може да включва осигуряване на договори на хора, свързани с общината или на корумпиран служител, патронажни назначения, базирани на връзки, а не на квалификации, осигуряване на договори с надуты цени.

 **Присвояване:** злоупотреба с пари/финансови средства, които са под контрола на публичните служители – избрани или назначени – в общината.

 **Измама:** злоупотреба с неверни искове за придобиване на ползи, напр. от системата за социално осигуряване и др.

 **Изнудване:** случва се, когато публичен служител принуждава някой да му отдава ползи в замяна на провеждане или непровеждане на определени действия, или когато външен актьор прави това по отношение на публичен служител.

 **Конфликт на интереси:** едно от най-често срещаните нарушения в местната власт. Личен интерес по въпрос, който излиза извън интересите на другите членове на общността, като може основателно да се очаква, че ще окаже влияние върху изпълнението на работата или задължения на избраните длъжностни лица; тесни връзки между публичните служители и лица, имащи пряк интерес от общинските политики, конфликт при сключване на договори, даване на разрешителни и лицензи, провеждане на тръжни процедури, личен интерес от административните решения.

 **Други нарушения:** включват неспазване на служебните задължения, злоупотреба с власт и престъпна дейност.

Модели на противодействие на корупцията

Съществуват три класически модела за превенция на корупцията:

1 Превенция – недопускане на възникване на корупция. Тя включва различни дейности за преодоляване на причините за поява на корупция или нейното ограничаване. Необходимо е да бъдат изследвани рисковите места, където може да се появи корупция в администрацията, като се стремим да се подобрят административните дейности и услуги, отчетността и прозрачността в действията на служителите и засилване на вътрешния и гражданския контрол.



2 Образование – счита се за най-успешното средство за борба с корупцията. То изгражда ценности, чувство за професионализъм, на принадлежност, съзнание за гражданско, професионално и етично поведение, спомага за осъзнаване на последствията.

3 Наказателно преследване – от една страна наказва справедливо корумпираните служители, а от друга – има възпиращо и превантивно действие. Когато корупцията е в особено големи размери, наказателното преследване е единственият ефективен метод за противодействие.

Тези три метода обикновено се използват в комбинация, като превенцията включва елементи и от трите.⁶



⁶ Корупцията в държавните учреждения, http://www.google.bg/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCKQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.kzp.bg%2Fdownload.php%3Fmode%3DfileDownload%26p_attached_file_id%3D8423&ei=pcv4UowzI8LMygPXjoGQBA&usg=AFQjCNF24G4Xpk2zv1CJGwj0DRMv0kk4Iw.

Що е етика?

Етиката е стандарт за добро поведение на публичните служители. Етичното поведение гарантира, че общественият интерес се поставя над личните интереси на отделния публичен служител. Поради това един етичен кодекс задава стандартите за интегритет, отговорност, отчетност, поведение, което не се базира на личен интерес, и справедливо и равнопоставено отношение към гражданите.

Съществуват пет основни принципа за етика на държавната администрация, която включва и администрацията на местно и общинско равнище:

- 1) законност и легитимност,
- 2) уважение към другите,
- 3) почтеност,
- 4) усърдие и старание, и
- 5) ефикасност и ефективност.

Други три източника на етични стандарти са:

- 1) кодекс на поведението и правила
- 2) норми в общността и лични ценности, и
- 3) организационна култура и практика.

3. Законодателство и нормативна база за етично поведение на публичните служители

Мерките за превенция и противодействие на корупцията са основен компонент на законодателството и нормативната база на европейско, национално и общинско ниво. Всички те определят правилата за добро и етично поведение на служителите.

На европейско равнище

С резолюция от 6 септември 2001 г. Европейският парламент одобрява **Кодекс за добро поведение на администрацията**, който органите, институциите и служителите на Европейския съюз са задължени да спазват в отношенията си с гражданите. Кодексът се прилага за всички длъжностни лица и други служители, за които се прилагат Правилата за персонала и Условието за наемане на работа на други служители в техните отношения с обществеността. С термина длъжностно лице се наричат и другите служители. Той съдържа общите принципи за добро администриране, които ще се прилагат за всички взаимоотношения на Институциите и техните административни органи с обществеността, освен ако те не се уреждат от специални норми.

През 2001 г. България ратифицира със закон Наказателната конвенция относно корупцията, която е подписана от държавите-членки на Съвета на Европа. В глава II „Мерки, които трябва да бъдат предприети на национално равнище“, са разгледани различни форми на корупция, сред които: активен подкуп на национални длъжностни лица, пасивен подкуп на национални длъжностни лица, активен подкуп в частния сектор, пасивен подкуп в частния сектор, търговия с влияние, изпиране на облаги, придобити от корупционни престъпления, счетоводни престъпления и др. Набелязани са препоръки за мерки, които трябва да бъдат предприети, както и основните принципи и мерки за международно сътрудничество.

На национално равнище

Основният национален принцип, който трябва да спазват представителите на местната власт е върховенството на закона. Това е постановено още в Конституцията на Република България, където в чл. 139, ал. 2, пише, че „в своята дейност кметът се ръководи от закона, актовете на общинския съвет и решенията на населението”.

Общинските администрации са част от териториалната администрация. Това е постановено в Закона за администрацията, който е приложим и за общинските служители, според който тя бива два вида: централна и териториална (чл. 37). Териториалната администрация на изпълнителната власт включва областната администрация, общинската администрация и специализираните териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт (чл. 38, ал. 2). Поради това всички разпоредби на Закона се отнасят и за администрациите на общинските и областните управи.

Сред националната нормативна база е и Кодексът за поведение на служителите в държавната администрация, обнародван в Държавен вестник, брой 53 от 22 юни 2004 г. Той се състои от седем глави: 1) Общи положения; 2) Взаимоотношения с гражданите; 3) Професионално поведение; 4) Конфликт на интереси; 5) Взаимоотношения с колегите; 6) Лично поведение; 7) Други разпоредби.

Кодексът определя правилата за поведение на служителите в държавната администрация и има за цел да повиши общественото доверие в техния професионализъм и морал, както и да издигне престижа на държавната служба.

Чл. 8, ал. 1, 2 и 3 специално третират проблема за корупцията.

Според него служителят противодейства на корупционни прояви и на други неправомерни действия в държавната администрация. Той не допуска да бъде поставен във финансова зависимост или в друга обвързаност от външни лица или организации, както и да иска и да приема подаръци, услуги, пари, облаги или други ползи, които могат да повлияят на изпълнението на служебните му задължения, на неговите решения или да нарушат професионалния му подход по определени въпроси. Служителят не може да приема подаръци или облаги, които могат да бъдат възприети като награда за извършване на работа, която влиза в служебните му задължения.

На общинско равнище

Почти всички общини в България следват предписанията на националната законова и нормативна база в областта на превенцията на корупционни практики, вкл. и със създаването на етични кодекси и стандарти за етично поведение на своите служители. В Столична община е необходимо е обаче да бъде провеждана активна политика в областта, което включва осъвременяване на съществуващата нормативна база, приемане на общинска стратегия за борба с корупцията и създаване или участие в различни програми за обучение на публичните служители в сферата на противодействието на корупцията и етичното поведение. За да бъдат ефективни антикорупционните мерки, те трябва да бъдат пряко свързани с кодифицираните етични стандарти и човешки етични норми и принципи на поведение.

Нормативната уредба на общинско ниво представлява съвкупност от различни по своята същност и юридическа сила правни актове, които често са трудно приложими в практиката. На местно равнище различните дейности за предотвратяване на корупцията са регламентирани в общински стратегии, планове за превенция на корупцията, стратегии за управление на риска, системи за вътрешно докладване, превенция на конфликти на интереси и др.⁷


Важен елемент от нерепресивните мерки за противодействие на корупцията са етичните кодекси на поведение. Те могат да бъдат или законови документи, или чисто административни разпоредби, описващи етичните принципи за поведение на публичните служители. Кодексите целят да предоставят на служителите стандарти на поведение, съответстващи на етичните норми, принципи и задължения. Те информират служителите за ценностите и принципите, които формират основата на функционирането на общината и им помагат да взимат правилни решения при най-често срещаните проблемни ситуации. Конкретните етични норми и принципи, отразени в кодексите, са основа за доброто функциониране на общинската администрация. Повечето кодекси имат двойна функция – дисциплинираща и стимулираща. Те определят граници, които се основават на стимулиращи цели и ценности. Тъй като установяват граници на поведение и поставят стандарти, те имат и контролна функция. За разлика от правилниците за вътрешния трудов ред, който регламентира базисно служебно поведение, кодексите регулират и формират отношения, ценности, нагласи и култура.

Структурно кодексите се различават, но в основата си съдържат

- 1 обща част, която описва целите и идеалите на организацията
- 2 специфични правила за поведение.


При направен сравнителен преглед на различни кодекси от различни общини в България прави впечатление, че структурата на много от тях се доближава до структурата на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.


⁷ Противодействие на корупцията в общините (НСОРБ, София 2009 г.), стр. 32.

 С решение № 53 по Протокол № 24 от 22.07.2004 г. Столичният общински съвет приема **Етичен кодекс на общинските съветници и служителите от Столична община**. Кодексът съдържа основните етични и морални норми и конкретизира стандартите на поведение на общинските съветници и служителите от Столична община. Тоест, той включва както лица на изборни длъжности, така и лица, назначени в общинската администрация, общо наричани публични служители.

За публичните служители на изборна длъжност Кодексът постановява, че техният мандат е подчинен на закона и изпълняват задълженията си в съответствие с Конституцията и законите на страната, по безпристрастен и публичен начин, в услуга на обществото, а не на личния си интерес (чл. 2-5). За публичните служители от администрацията на Столична община той постановява добросъвестност при взаимоотношенията с гражданите и равнопоставеност на разглежданите случаи. Работата им трябва да се основава на професионално поведение, добри взаимоотношения с колегите, а в личното си поведение да се придържат към общоприетите морални ценности и добродетели, като са длъжни да информират ръководителите си за случаи на разхищение, злоупотреба или корупция (чл. 6-9).

Кодексът третира и конфликта на интереси, определя личния интерес, имуществените интереси и отговорностите на публичните служители (чл. 10-13). Чл. 15 определя санкциите и дисциплинарните мерки срещу нарушителите, чл. 16 очертава правомощията на Комисията по етика, а чл. 17 и 18 – декларирането на имотното състояние (подаръци и новопридобито имущество).

 В **Правилника за организацията и дейността на Общинския съвет** също се третират теми за етичното поведение. Глава шест постановява избягване на конфликта на интереси в работата на Съвета и администрацията на Столична община, а Глава 9 поставя условията за публичност на работата на Столичния общински съвет.

 **Вътрешните правила за работата на постоянно действащата Комисия, съгласно Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси към Столичния общински съвет** също постановяват норми за етично поведение.

 Косвено антикорупционно въздействие имат и **Вътрешните правила за работата на постоянната Комисия за граждански права, молби и жалби към Столичния общински съвет**.

4. Приложение на правилата за етично поведение в СО

ЗА ПУБЛИЧНИ СЛУЖИТЕЛИ НА ИЗБОРНА ДЛЪЖНОСТ

Какво следва да спазвам в работата си?






- Публичният служител на изборна длъжност трябва да се подчинява на върховенството на закона и да изпълнява своите задължения в съответствие с Конституцията и законите на страната, като защитава интересите на цялото население на Столична община по съвест и вътрешно убеждение, независимо от вота на избирателите.
- При изпълнение на своите отговорности той служи на обществения интерес и се стреми да изгражда доверие между местната власт и гражданите.⁸

⁸ Етичен кодекс на общинските съветници и служителите от Столична община, чл. 2

Как осъществявам своята работа?



-  Публичният служител на изборна длъжност трябва да действа безпристрастно при изпълнение на задълженията си, както и да избягва действия, повлияни от личните му политически възгледи, а да се ръководи от интересите на цялото общество, без оглед на политическите убеждения на избирателите. Той не може да има специално отношение или да отдава предимство на което и да било физическо или юридическо лице, различно от това, което дължи на всяко друго.⁹
-  Служителят на изборна длъжност трябва да има публичност в работата си и да насърчава открития обмен на идеи. Същевременно не бива да разкрива информация, която съставлява държавна тайна, както и общинска информация по смисъла на чл. 5. Той не трябва да разгласяват сведения, отнасящи се до личния живот и доброто име на гражданите и да откликва на всяко запитване от обществеността, относно изпълнението на своите функции, както и за действията си по отношение на структурите, които ръководи.¹⁰
-  Представителят на изборна длъжност следва обществения дълг, а не своя личен интерес, като не използва прерогативите на своя пост в полза на интереса на лица или групи с цел извличане на пряка или косвена облага от това. Той може да използва служебния си интерес или общинското имущество само в интерес на гражданите на Столична община. Също така той не предприема действия, с които да осигури своето бъдещо професионално присъствие в институция или организация, над която е осъществявал контрол, докато е бил на изборна длъжност.¹¹

⁹ Пак там, чл. 3

¹⁰ Пак там, чл. 4

¹¹ Пак там, чл. 5

ЗА ПУБЛИЧНИ СЛУЖИТЕЛИ ОТ СТОЛИЧНАТА ОБЩИНСКА АДМИНИСТРАЦИЯ



Какви са взаимоотношенията ми с гражданите?



Публичният служител от общинската администрация е длъжен да обслужва гражданите професионално, с грижа и отзивчивост като им предоставя необходимата консултантска помощ и информация.



Публичният служител изпълнява задълженията си като създава условия за добросъвестност, достъпност и равнопоставеност на разглежданите случаи, и извършва административното обслужване своевременно, запознавайки гражданите със законовите основания за действията си.¹²

¹² Пак там, чл. 6

КАЗУС „БОРИСОВА ГРАДИНА“

В централната увеселителна част на Борисовата градина има множество обекти и места отдадени под наем, като будки, увеселителни съоръжения и пр. Гражданин проявява интерес как може да наеме от Общината пространство, за да развие малък бизнес на това място. Отива в Столична община на „Московска“ 33, но се оказва, че няма гише, откъдето той може да получи информация. Препращат го към Дирекция „Икономика и търговска дейност“ на СО, намиращ се „Оборище“ 44. Там отново няма човек, който да дава информация. Служител обяснява, че там също не могат да дадат допълнителна информация и препраща гражданина да се обърне към отдел „Обществени поръчки и търгове“ на СО, находящ се на ул. „Париж“ 3. Там отново няма звено или служител, които да дават информация. На конкретни въпроси на гражданина, служителите отговарят, че това не е в техните компетенции.

Гражданинът отива в ДАГ, откъдето казват, че не могат да дадат необходимата информация и го препращат в администрацията на район „Средец“, на чиято територия се намира Борисовата градина. Там обаче казват, че за градината отговаря Голяма столична община и препращат гражданина на „Московска“ 33.

Така в рамките на 1 седмица никой не успява да даде на гражданина необходимата му информация и след обиколка из общинските институции затваря кръга и се връща там, откъдето е тръгнал. Същевременно, на място функционират някои дребни бизнеси и увеселителни заведения, които би следвало да са получили отнякъде разрешение за ползване срещу съответния наем.



Нарушен ли е етичният кодекс?

Как да спазвам професионално поведение?



Публичният служител изпълнява своите задължения, спазвайки закона и етичните правила, свързани с неговите функции - компетентно, ефективно и безпристрастно.



При изпълнение на служебните си задължения не разгласява информация, която може да причини вреда или да облагодетелства други лица, не може да използва служебното си положение в свой или друг личен интерес и не допуска в своята работа създаването или разпространението на корупционни практики.¹³



Какво лично поведение да спазвам ?



Публичният служител с личното си поведение в публичните си изяви представя общината и се придържа към общоприети морални ценности и добродетели, като не допуска недостойно поведение.

¹³ Пак там, чл. 7



Публичният служител изпълнява добросъвестно финансовите си задължения към общинските и държавни власти. Той е длъжен да информира ръководителите си за случаи на разхищение, злоупотреба или корупция. Също така защитава и опазва поверената му общинска собственост и не я използва за други дейности, освен за предвидените.¹⁴

Препоръки:

Да се използват само служебни имейли *sofia.bg*, вместо лични, каквато е редовната практика;

Да има стандарт на облеклото на работното място.



Как да се отнасям с колегите?



Публичният служител създава условия за колегиална работна среда в дух на коректност и лоялност, в своите действия и изяви не уронва личното достойнство на колегите си, с поведението си не поставя под съмнение техния професионализъм и им оказва съдействието си при изпълнение на служебните им задължения.¹⁵

¹⁴ Пак там, чл. 9

¹⁵ Пак там, чл. 8



Кога съм в конфликт на интереси?

Общинските съветници, кметове и заместник-кметове на Столична община и на нейните райони, гл. архитект на СО, секретарят на СО, омбудсманът и заместник-омбудсманът, представителите на Столична община в органите на управление или контрол на търговски дружества с общинско участие в капитала или на юридически лица с нестопанска цел, управителите и членовете на органите на управление или контрол на общинските предприятия, както и на други юридически лица, създадени със закон или с акт на орган на местно самоуправление, служителите в местната администрация, с изключение на служителите, които заемат технически длъжности, са лица заемащи публична длъжност в рамките на Столична община и на СОС, за които се прилагат нормите на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.¹⁶

В случаите когато представител на изборна длъжност има пряк или непряк личен интерес по въпроси, разглеждани от СОС и неговите комисии. Тогава той следва да го обяви (писмено или устно) пред председателя на СОС, съответно председателя на комисията, преди провеждането на обсъждане и гласуване по тези въпроси.¹⁷

Общински съветник не може да участва при обсъждане и вземане на решения от комисиите и от Общинския съвет, които се отнасят до негови имуществени интереси или до интереси на негов съпруг/съпруга и роднина по права и съребрена линия до четвърта степен включително и по сватовство до втора степен включително.

Публичният служител не участва в решаването на въпроси, които пораждат основателно съмнение за наличието на пряк или косвен, материален или нематериален интерес.¹⁸

¹⁶ Правилник за организацията и дейността на Общинския съвет, чл. 159

¹⁷ Етичен кодекс на общинските съветници и служителите от Столична община, чл. 10

¹⁸ Пак там, чл. 11

Как мога да сигнализирам за наличие на конфликт на интереси?



Граждани, на които е станало известно наличието на конфликт на интереси по отношение на представителна изборна длъжност, могат да отправят писмено искане до Комисията по етика. Комисията е длъжна да разгледа случая и да вземе отношение. При поискване от страна на гражданите Комисията има задължението да запази самоличността им в тайна. Тя обаче не разглежда анонимни сигнали.



Публичен служител, на когото са станали известни обстоятелства за наличие на конфликт на интереси, може да поиска отвод от участие на заинтересованото лице при решаване на конкретния случай.¹⁹

¹⁹ Пак там, чл. 12

КАЗУС „КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ“

Служител в Техническата служба на районно кметство, който отговаря за предоставянето на технически услуги, скици, разрешителни и др. на гражданите в даден район, е наследник на земи в района и ги обявява за продан. Той използва служебното си положение, за да продава земите си по-скъпо. След продажбата на основните парцели, лицето изнудва собствениците им да плащат чрез районната администрация “дарение” за такса преминаване през проектирана, но нереализирана улица, която е отчуждена от него и за която то води дело за по-високо обезщетение с общината. Въпросният чиновник бави техническото оформяне на документите за реализиране на улицата, за да получава това дарение по-дълго време.

Пет години по-късно улицата все още не е реализирана. Построените къщи нямат възможност да получат адреси, нито съответни съдове за сметосъбиране. Има огромни проблеми с присъединяване към електропреносната мрежа и ВиК. Заинтересованите граждани са подавали редица сигнали, ходили са на срещи с районния кмет и секретар. Междувременно кметовете и юристите се сменят неколнократно, бавенето от страна на лицето продължава.



Конфликт на интереси ли е това, при положение, че чиновникът заема сравнително ниско административно ниво?

ДОБРА НОВИНА

В проведено дълбочинно интервю сред служители на СО около 75% от анкетиранияте отговарят, че не са се сблъскали с корупционни практики. Но известна част споделят, че липсват прозрачни правила особено при обществените поръчки. Във въпросниците са отразени и следните казуси:

Казус 1:

Не съм се сблъскал точно с корупционни практики, но понякога липсват прозрачни правила за избор на партньори, което довежда до абсурд с обществените поръчки - за да се избегне субективният фактор печели този, който предложи най-ниска цена, което означава и по-ниско качество т.е. критериите и механизмите трябва да бъдат такива, че да са прозрачни и обективни и да се търси качество.

Казус 2:

Сблъскал съм се по скоро с неразбиране какво е корупция и че правилата трябва да се спазват.



Кой осъществява контрол за спазване нормите на Етичния кодекс?



Контролът за спазване на нормите от Етичния кодекс се осъществява от Комисията по етика, която по своя инициатива или по решение на СОС проучва обстоятелствата при съмнение или сигнал за наличие на конфликт на интереси.²⁰



Какво върши постоянно действащата Комисия, съгласно Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси към Столичния общински съвет?



В своята работа членовете на комисията защитават публичния интерес, при зачитане на правата и достойнството на лицата, за които събират документи и информация и конфиденциалност по отношение на подалите сигнал за нарушение на ЗПУКИ.²¹



Събраните от комисията документи и получената информация се използват съобразно предвидените в ЗПУКИ правомощия. Членовете на комисията, както и нейните сътрудници/експерти, са длъжни да подадат декларация за неразпространяване и неразкриване на информацията, постъпила по различните сигнали.

²⁰ Пак там, чл. 16

²¹ Вътрешни правила за работата на постоянно действащата Комисия, съгласно Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси към Столичния общински съвет, чл. 3.



Членовете на комисията, както и нейните сътрудници, са длъжни да:

1 не разкриват самоличността на лицето, подало сигнала;

2 не разгласяват фактите и данните, които са им станали известни във връзка с извършвани проверки;

3 опазват поверените им писмени документи от неразрешен достъп на трети лица; и

4 материалите, необходими за работата на комисията се размножават и съхраняват на място, достъпно единствено за членовете на комисията.²²



Трябва ли да декларирам получените подаръци и до каква стойност?



Съгласно чл. 163 от Правилника за организацията и дейността на СОС публичните служители, които получат подарък над 200 лв. пазарна стойност, свързан в качеството им на длъжностни лица, са задължени да го декларират в Комисията по етика в 14-дневен срок от неговото получаване по приложен образец.



На деклариране подлежат и подаръците, получени от едно и също лице в рамките на една календарна година на обща стойност над 200 лв.²³

²² Пак там, чл. 17

²³ Етичен кодекс на общинските съветници и служителите от Столична община, чл. 17



Трябва ли да декларирам новопридобитото имущество?



След влизане в сила на Етичния кодекс всички представители на изборна длъжност обявяват ежегодно до 31 януари новопридобитото си имущество за предходната година по време на мандата чрез попълване на Декларация по приложен образец.²⁴



Каква отговорност нося?



Публичният служител при изпълнението на своите функции следва да не допуска поведение или отстъпки, които попадат под действащия наказателен кодекс.²⁵

²⁴ Пак там, чл. 18

²⁵ Пак там, чл.13



Какво наказание мога да получа?

При нарушение на Етичния кодекс за поведението за общинските съветници, кметовете и служителите в Администрацията на СО СОС по предложение на Комисията по етика, граждански права, молби и жалби налага на лицата по чл. 159, ал. 1 следните санкции:

- 1 предупреждение;
- 2 глоба в размер от 30 до 300 лева;
- 3 публикуване на решението на СОС за налагане

на санкцията за сметка на лицата по чл. 159, ал.

1.²⁶

Косвено антикорупционно въздействие имат и Вътрешните правила за работата на постоянната Комисия за граждански права, молби и жалби към Столичния общински съвет:

Всички лица, държавни и местни органи оказват съдействие на комисията в хода на извършваните от нея проверки, като са длъжни да предоставят исканите сведения и документи и да дадат необходимите обяснения, съгласно чл. 33, ал.2 от ЗМСМА в определения от комисията срок.²⁷

Събраните от комисията документи и получената информация се използват само за целите на проверката. Членовете на комисията, както и присъстващите на заседанията ѝ, са длъжни да: 1) не разгласяват фактите и данните, които са им станали известни във връзка с извършваните проверки; и 2) опазват поверените им писмени документи от неразрешен достъп на трети лица.²⁸

²⁶ Правилник за организацията и дейността на Общинския съвет, чл. 165, отменен с Решение № 326 по Протокол № 19 от 28.06.2012

²⁷ Вътрешните правила за работата на постоянната Комисия за граждански права, молби и жалби към Столичния общински съвет, чл. 8

²⁸ Пак там, чл. 16

5. Звена в администрацията на СО и СОС, прилагащи антикорупционни мерки

Отдел „Вътрешен контрол“

Отделът извърша:

1 превантивна дейност с цел обезпечаване на изпълнението на контролните функции на кмета на СО върху дейността на общинската и районни администрации, в т.ч. общинските предприятия и търговските дружества с общинско участие;

2 проверки, инспекции и проучвания, с цел ефективна защитата на публичния интерес.

Дирекция „Вътрешен одит“

Дирекцията

1 планира и извършва проверки в съответствие с действащото законодателство, стандартите за вътрешен одит, Етичния кодекс на вътрешните одитори, Статута на звеното за вътрешен одит и утвърдената от министъра на финансите методология за вътрешен одит в публичния сектор;

2 изготвя на базата на оценка на риска 3-годишен стратегически план и годишен план за дейността си, които се съгласуват с кмета на СО и от Столичния общински съвет /СОС/;

3 дава независима и обективна оценка за състоянието на одитираните системи за финансово управление и контрол;

4 оценява процесите за идентифициране, оценяване и управление на риска, въведени от кмета на СО;

5 проверява и оценява съответствието на дейността с нормативни актове, вътрешните актове и договорите; надеждността и всеобхватността на финансовата и оперативната информация; създадената организация по опазване на активите и информацията, както и ефективността, ефикасността и икономичността на операциите и изпълнението на договорите и поетите ангажименти;

6 консултира ръководството на Столична община с цел да се подобрят процесите на управление на риска и контрола;

7 докладва и обсъжда с кмета на СО и с ръководителите на структурите, чиято дейност е одитирана, резултатите от всеки извършен одитен ангажимент и представя одитен доклад;

8 дава препоръки в одитните доклади за подобряване на адекватността и ефективността на системите за финансово управление и контрол;

9 изготвя и представя на кмета на СО и СОС шестмесечните отчети за изпълнение на годишния план и докладите за адекватността на ресурсите в дирекция „Вътрешен одит“;

10 изготвя и представя на кмета на СО и СОС годишен доклад за дейността по вътрешен одит.

Столичен инспекторат

Столичният инспекторат

1 осъществява контрол по спазването от всички юридически и физически лица на територията на Столична община на нормативни актове на Столичен общински съвет, на законите и подзаконовите нормативни актове, както и на договори, по които страна е СО, когато такива функции са му възложени от кмета на СО;

2 съдейства в рамките на правомощията си на всички лица на територията на СО при предотвратяване на нарушения или преодоляване на последиците от нарушения на нормативно установения ред на територията на общината;

3 при изпълнение на функциите си осъществява текущ, превантивен и последващ контрол, дава писмени предписания и следи за изпълнението им;

4 осъществява административно-наказателна отговорност по предвидения законов ред.

Комисии в СОС

В Столичния общински съвет има две постоянни комисии, чиято дейност е свързана с етика и превенция на корупцията:

- 1 Постоянна комисия по етика, граждански права, молби и жалби
- 2 Комисия, съгласно Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

Каква общинска практика има?

Както в много български общини, така и на сайта на Столична община в менюто има рубрика „Антикорупция”, която води до електронна форма за подаване на сигнал за корупция. Тук гражданите могат да изпращат сигнали за нередности, непрозрачност, отказ от информация, или съмнения за корупция на служители на столичната общинска администрация. Формата има следните полета: „Съдържание на съобщението”, „Име и фамилия”, „Имейл”, „Телефон” и „Адрес”, като имейлът и телефонът не са задължителни за попълване. При приет сигнал се дава входящ номер на посочения имейл.

Прави впечатление, че рубриката „Антикорупция” се намира в долната част на менюто, извън видимата част при отваряне на страницата на Общината. За повече прозрачност и видимост, както и за улеснение на гражданите, би било добре бутонът, който води към електронната форма, да бъде разположен в горната част на сайта.

Сигнали също могат да се подават на адреса на общината (София 1000, ул. „Московска” 33) и на факс 02 981 1028.

Не е налице обаче публичност за подадените сигнали и предприетите действия.

Сигнали за корупция могат да се подават:

- на сайта на Столична община - рубрика „Антикорупция”
- на адреса на общината - София 1000, ул. „Московска” 33
- на факс 02 981 1028

Столичният форум за мнения (<http://www.sofia.bg/forum.asp?show=73&nxt=0>) също позволява да се описват сигнали за нерегламентирани практики и противодействие на корупцията, но тъй като много от мненията са анонимни, тези мнения нямат стойност на официални сигнали.

Добра практика е извършването на мониторинг от външна организация.

Напр. в Столична община, район Люлин, е било възлагано на външни фирми извършването на социологическо изследване и експертно проучване на удовлетвореността на потребителите.²⁹

Казус:

Като гражданин съм подавала сигнал до Столичен инспекторат. На мен ми записаха всички данни – име, телефон. После ми се обадиха отново и дори ме попитаха къде живея. За сметка на това не ми казаха какво ще се случи със сигнала – номер, срокове, как мога да проверя развитието и т.н.



Как да се осигури връзката между институцията и подаващия сигнал за корупционна практика?

²⁹ Противодействие на корупцията в общините (НСОРБ, София 2009 г.), стр. 45.

6. Заключение

Важно е, всеки служител да знае, че борбата с корупцията може да стане лост за постигане на много цели, както и за подобряване на връзката между гражданите и местната власт.

В тази връзка, изработването на стратегия, на ясно регламентирани етични кодекси, както и на достъпни инструменти за реакция срещу корупционни практики, би съдействало не само за ограничаване на корупцията, но и за активизирането на граждани и служители, доколкото ще прави видим ефекта от прилагането на системата от механизми.

От направените проучвания става ясно, че общинските отдели, дейностите и фирмите, които Столична община управлява или има дял в тях, са уязвими и могат да бъдат включени в корупционни схеми. Уязвими са и служителите на Столична община, които организират и възлагат обществени поръчки, отговарят за лицензи, сключване на договори, концесии и др. Ето защо запознаването на служителите в Столична община с етичните норми, съществуващото законодателство за превенция на корупцията, международните практики, ще разшири познанията им в тази сфера и ще помогне в работата им. Надяваме се с това ръководство, както и с предстоящите дейности по проект „Превантивен модел за борба с корупцията на общинско ниво“ да помогнем за изграждането не само на познания, но и на практически работещи механизми за превенция на корупцията.

**ПРЕВАНТИВЕН МОДЕЛ ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА НА ОБЩИНСКО НИВО
СОЦИОЛОГИЧЕСКО ПРОУЧВАНЕ
НОЕМВРИ 2013Г.**

В проучване, проведено от Алфа Рисърч в периода 11 – 22 ноември 2013 г. сред 550 граждани на София, по проект „Превантивен модел за борба с корупцията на общинско ниво“, са очертани най-важните проблеми, казуси и трудности, пред които са изправени гражданите и представителите на бизнеса по отношение на корупцията в Столична община, и е установено какво трябва да се промени по отношение на превенцията на корупционни практики.

През последните години корупцията традиционно присъства сред основните проблеми в българското общество – при това както „голямата“, по високите етажи на властта, така и „малката“, с която се сблъскват гражданите при ежедневните им контакти с държавната, общинска администрация и други институции. Въпреки че проблемът отдавна е осветлен, липсата на ясни и лесно приложими механизми, правила, регламенти и начини за реагиране на корупционни практики, създава усещането, че „нищо не се прави“ за тяхното преодоляване и дори и да не се насърчават, те в най-добрия случай „тихомълком се покровителстват“. Което от своя страна поддържа високи нивата на убеденост в широкото разпространение на корупция, дори и тогава, когато хората не са се сблъскали директно с нея.

Настоящото проучване позволява да се очертаят следните основни изводи относно проблемите, с които се сблъскват гражданите при контакта си с администрацията на Столична община (централна и районни), начините им на реакция на корупцията и оценките им за предлаганите механизми за противодействие:

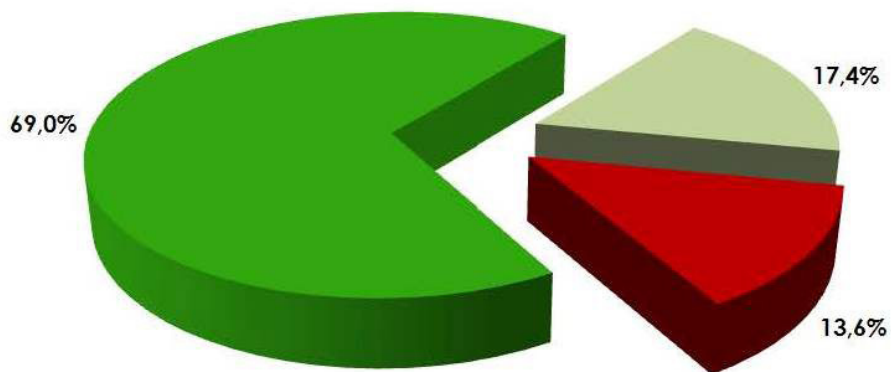


Сред ползвалите административни услуги доминира удовлетвореността (69%). Въпреки това, остава относително висок дялът на хората, които частично (17%), или изцяло (14%) не са доволни от обслужването, или решаването на техния конкретен проблем.

30% недовлетворени не е пренебрежим дял и той изисква внимателен анализ на факторите, допринасящи за тези оценки.

Доволни ли сте от отношението към вас и обслужването по въпроса, за който се обърнахте към общинските служби?

■ Да, напълно ■ В известна степен ■ Не



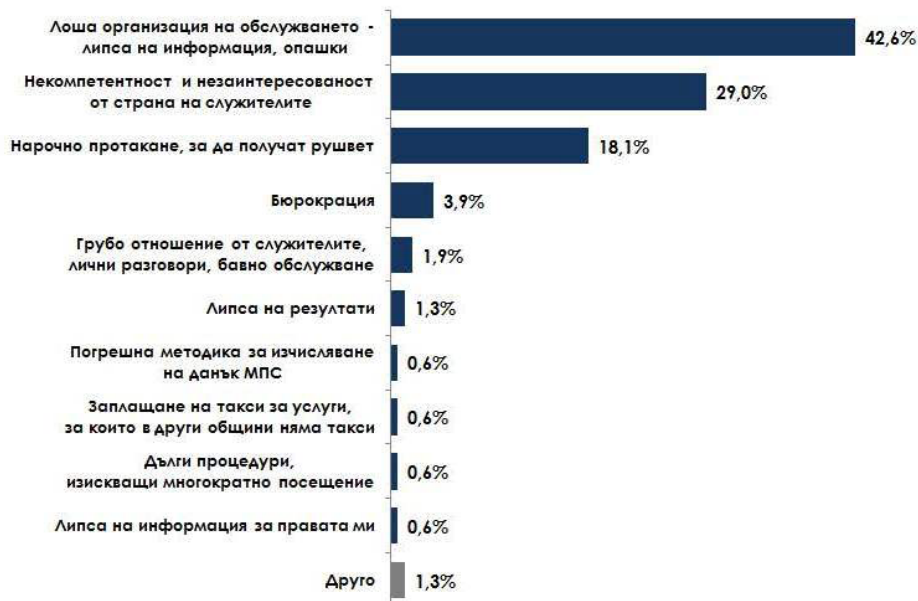
База: цялата извадка



Три причини се очертават като основни за недоволството на гражданите - лошата организация на обслужването (43%), некомпетентност и незаинтересованост на служителите (29%) и целенасочено протакане на обслужването, с цел получаване на рушвети (18%).

Фактът, че всеки пети от недоволните подозира общинските служители, че не му предоставят необходимата услуга, за да получат лично облагодетелстване, е сам по себе си достатъчно сериозен сигнал. Същевременно, и първите два фактора, които като че ли касаят по-скоро организационни проблеми (липса на информация/ наличие на опашки и недостатъчна компетентност на служителите) също косвено подхранват убеждението за наличие на корупция. Разтакаването и чакането кара хората да мислят за „други начини“ за справяне с проблема, а оценката за некомпетентност на служителите поражда съмнения в критериите, по които те са били селектирани и назначени.

Ако не сте напълно доволен, бихте ли казали, с какви проблеми се сблъскахте?



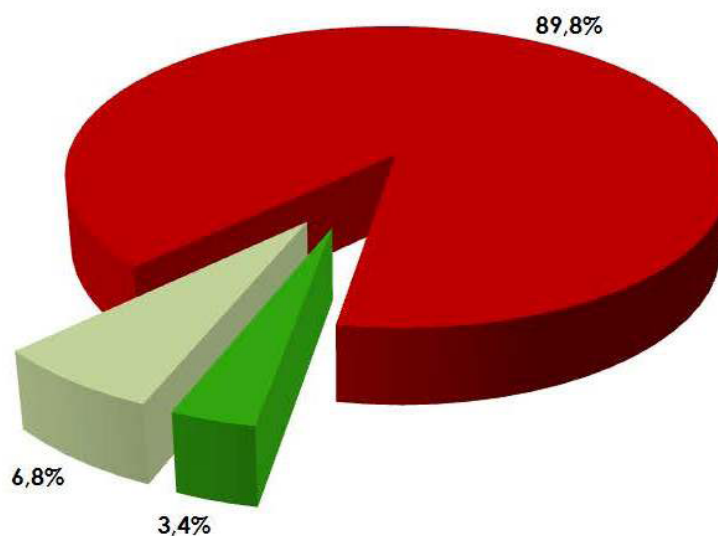
База: 31% от извадката

На фона на относително високите съмнения за наличието на корупция, директен сблъсък с корупционни практики в районните кметства или поделенията на Столична голяма община, декларират по-малък дял от хората - 10%, от които 7% посочват, че това се е случило по-назад във времето и 3% - съвсем наскоро. Сред представителите на бизнеса обаче делът на сблъсквалите се с корупция в общинските служби нараства до 17%. Най-често посочваните примери са даване на пари на ръка, рушвет за по-бързо обслужване, разрешително за строеж и др. под.

Трябва да се има предвид, че „видимостта“ на корупционните практики по разбираеми причини е слаба. Поради това не може да се разчита на изчерпателно изброяване случаите на корупция. Посочените са индикатор за необходимостта от приоритетно насочване на усилия в определени полета, но и за необходимостта от мотивирането на граждани и служители към максимално опростени и еднозначни критерии за получаването на определени услуги.

Били ли сте свидетели на някакъв вид корупция в Столична община?

■ Да, съвсем наскоро (сега) ■ Да, преди известен период от време ■ Не

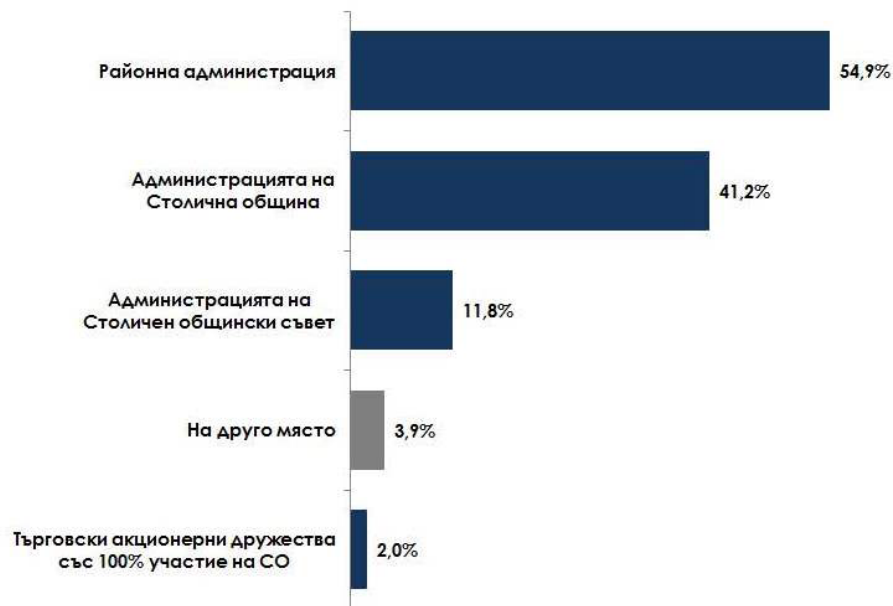


База: цялата извадка



Сред 10-те процента, които са се срещали с корупция, половината заявяват, че са се сблъскали с нея в районните администрации, **40%** - в централните подразделения на Столична община, **10%** - в администрацията на Общинския съвет. Респективно, най-често посочваното йерархично ниво е служител (**57%**), доколкото най-често с тях гражданите имат контакт; следва началник сектор или отдел (**27%**). 20% от свидетелите на корупция визират най-високите административни равнища – директори в Столична община, кметски екип.

Ако сте се срещали с корупция в Столична община, това е било в:
(възможен е повече от един отговор)



База: **10,2%** от извадката



Като основни причини за наличието на корупция анкетираните открояват четири фактора:

1 липсата на контрол и санкции (51%); Тази теза се споделя най-често от по-възрастното население (гражданите над 60 годишна възраст), както и от тези с висше образование.

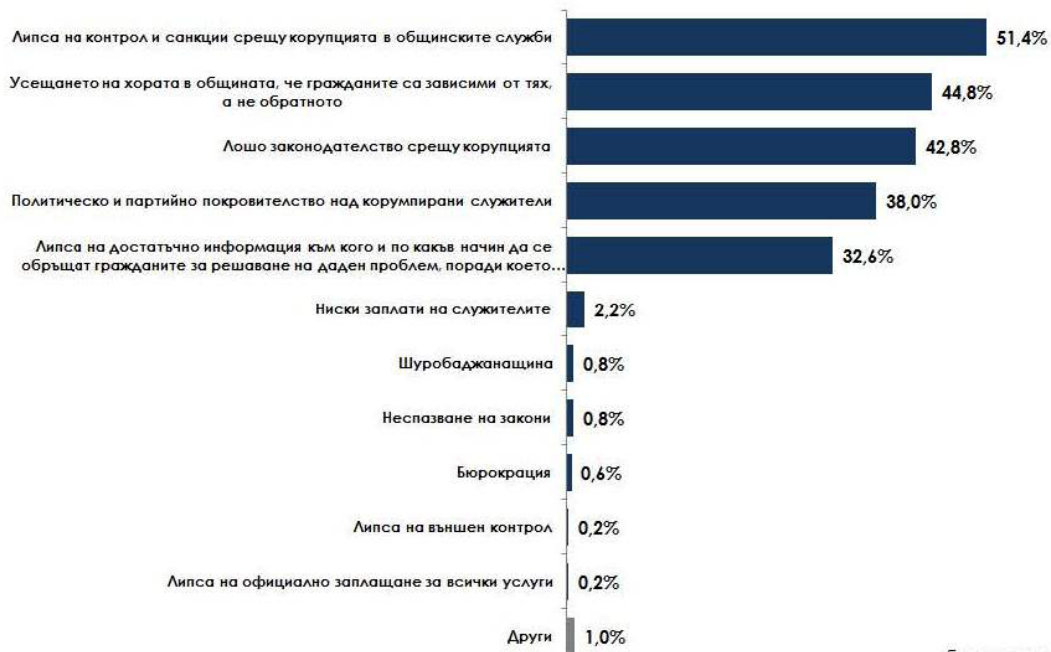
2 безразличието на общинските служители, и по-конкретно, усещането им, „че гражданите са зависими от тях, а не обратното“ (45%). Тази теза намира широка подкрепа предимно сред гражданите и в по-малка степен сред представителите на бизнеса;

3 лошото законодателство срещу корупцията (43%)

4 политическото и партийно покровителство (38%).

Основни причини за наличието на корупционни практики:

(възможен е повече от един отговор)



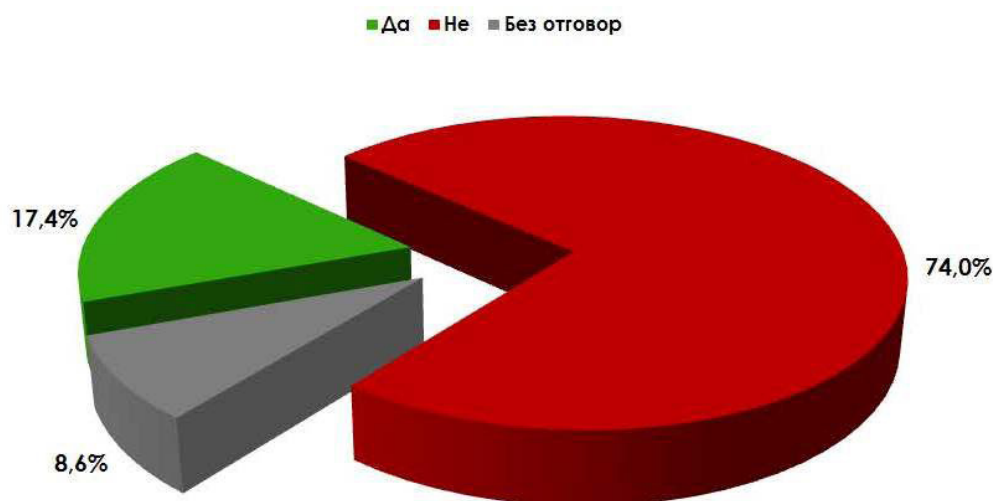
База: цялата извадка



Въпреки обществената чувствителност към проблема „корупция“, мнозинството от хората (93%) не са запознати нито с нормативната база, нито с мерките, които общината предприема за противодействие на корупцията.

Ниското равнище на информираност само по себе си се превръща в проводник на съмнения за корупция, защото подхранва нагласата, че „нищо не се прави“. Показателно е, че три четвърти, дори от хората, които се чувстват запознати, не могат да посочат конкретни примери за противодействие. Най-популярна и практически единственият разпознаваем механизъм е кутията за сигнали.

Запознати ли сте с начините за подаване на сигнали и оплаквания за корупция в Столична община?



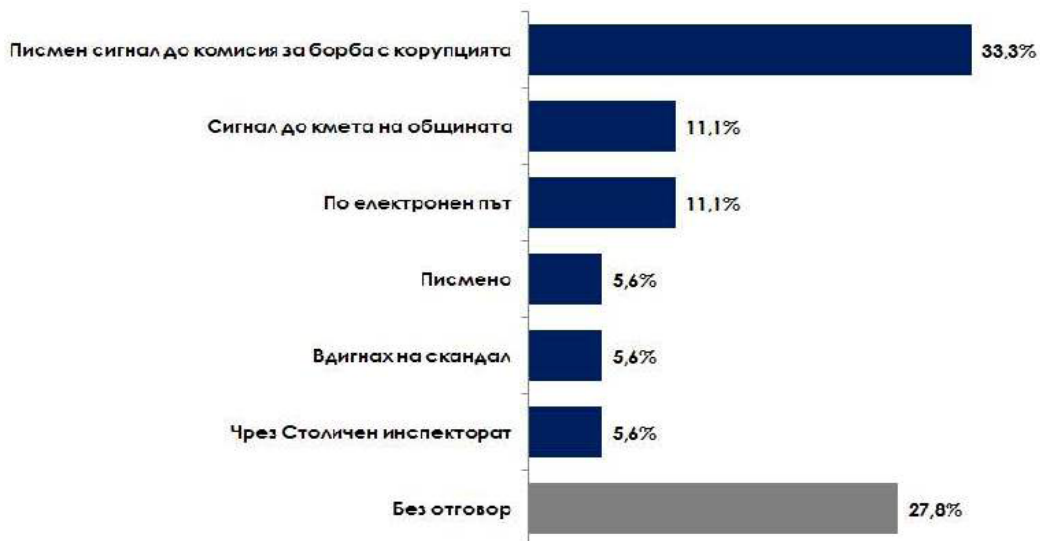
База: цялата извадка



Изключително висока е и степента на незапознатост на целевата група – т.е. хората, които в момента ползват услуги от администрациите на Столична община – с конкретните начини за подаване на сигнали за корупция (74% не знаят какви са тези начини!). Една трета от 17-те процента запознати, посочват писмения сигнал, 23% - телефон за сигнали, 16% - по електронен път и 10% - писмо до кмета на общината.

Информирането на гражданите за наличието на ясни, достъпни и с бърза обратна връзка начини за подаване на сигнали би имало изключително позитивен ефект – не само за активизиране на гражданския контрол, но и за намаляване на доминиращото усещане, че не се полагат достатъчно усилия за противодействие на корупцията.

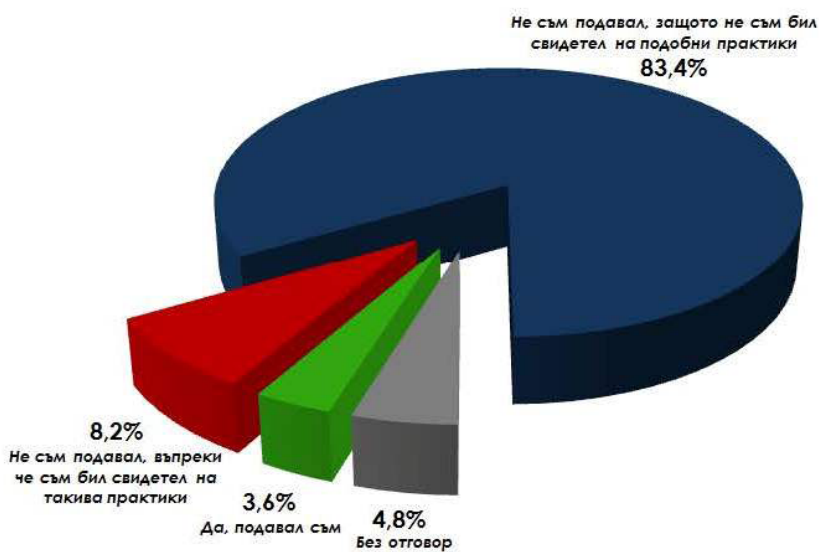
Казахте, че сте подавали оплакване или сигнал за корупционни практики и действия, на които сте били свидетели.
По какъв начин го направихте?



База: 3,6% от извадката
(ниска база)

Мнозинството от гражданите твърдят, че не са подавали до момента сигнал за корупция, защото не са били свидетели на такава (83%). Едва 4% са подавали сигнал, но двойно повече – 8% заявяват, че не са подавали, въпреки че са били свидетели на корупция. Сред тях се открояват представителите на бизнеса, които значително по-често стават свидетели на корупция поради работата им с контролните органи на властта. Въпреки това, едва всеки четвърти представител на тази група споделя, че е сигнализирал за нарушението на което е бил свидетел.

Вие лично подавали ли сте оплакване или сигнал за корупционни практики и действия, на които сте били свидетели?

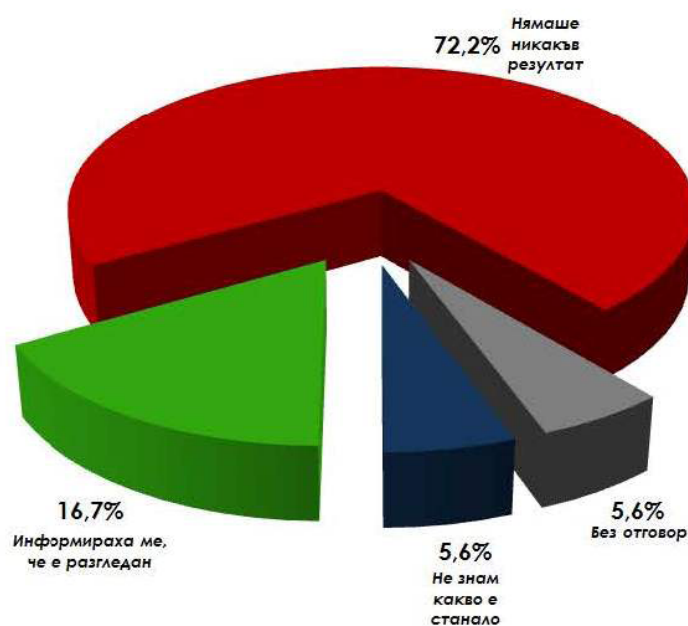


База: цялата извадка

Един от най-тревожните резултати от настоящото проучване, който пряко влияе върху оценката за работата на столичната администрация, е фактът, че мнозинството от подавалите сигнали за корупция заявяват, че след техния сигнал не е имало никакъв резултат (72%). 6% не знаят какво е станало, а едва 17% са били информирани, че сигналът им е разгледан.

Несъмнено, наред с всички други комплексни мерки, които биха могли да се предприемат за противодействие на корупцията е прилагането на това изключително просто, но фундаментално правило, нито една жалба, или сигнал да не остават без отговор. Необходимостта от подобно елементарно действие е толкова по-необходима като се има предвид фактът, че две трети (62%) от хората не подават сигнали именно защото са убедени, че нищо няма да се промени. Почти двойно по-малко (36%) са хората, които не подават поради страх от „отмъщение“ от страна на администрацията и неразглеждане на техния конкретен проблем.

Казахте, че сте подавали оплакване или сигнал за корупционни практики и действия, на които сте били свидетели.
Имаше ли резултат от Вашия сигнал?



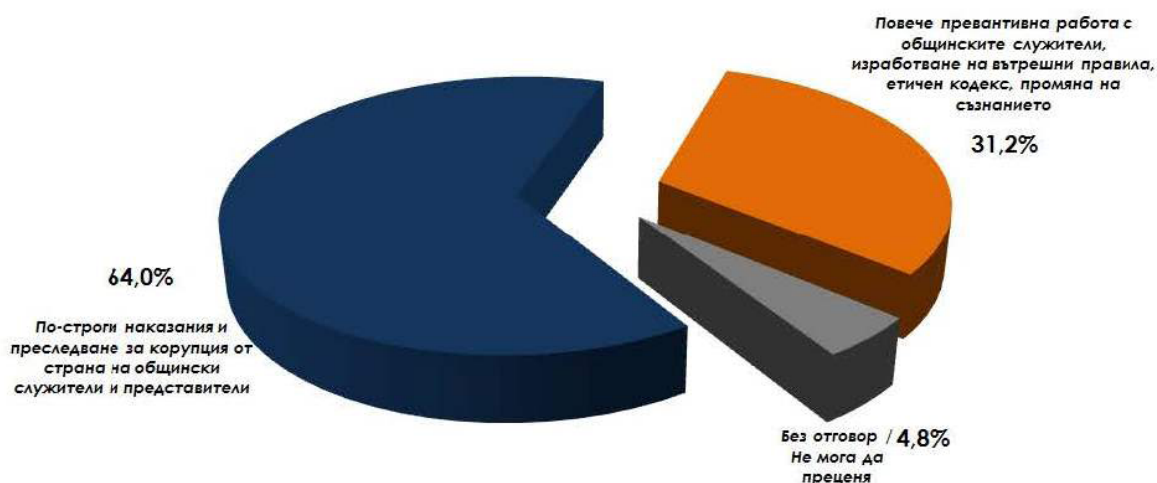
База: 3,6% от извадката
(ниска база)



Настоящото проучване потвърждава доминиращата нагласа сред българските граждани, че строгите мерки, санкции и наказания (64%) биха били по-ефективни в борбата с корупцията от т.нар. „меки мерки”(31%) – изработване на вътрешни правила, етичен кодекс, превантивна работа.

Усещането за безсилие пред институциите кара хората да разчитат единствено на санкции „отгоре“. По-строгите наказания се подкрепят особено силно от хората над 40 годишна възраст, с висше образование. От своя страна, бизнесът поставя малко по-висок акцент върху ефективността на „меките мерки“, като при тази група приблизително 40% подкрепят този вид механизми пред строгите наказания.

Според Вас, какви мерки биха били по-ефективни в противодействието на корупцията?



База: цялата извадка

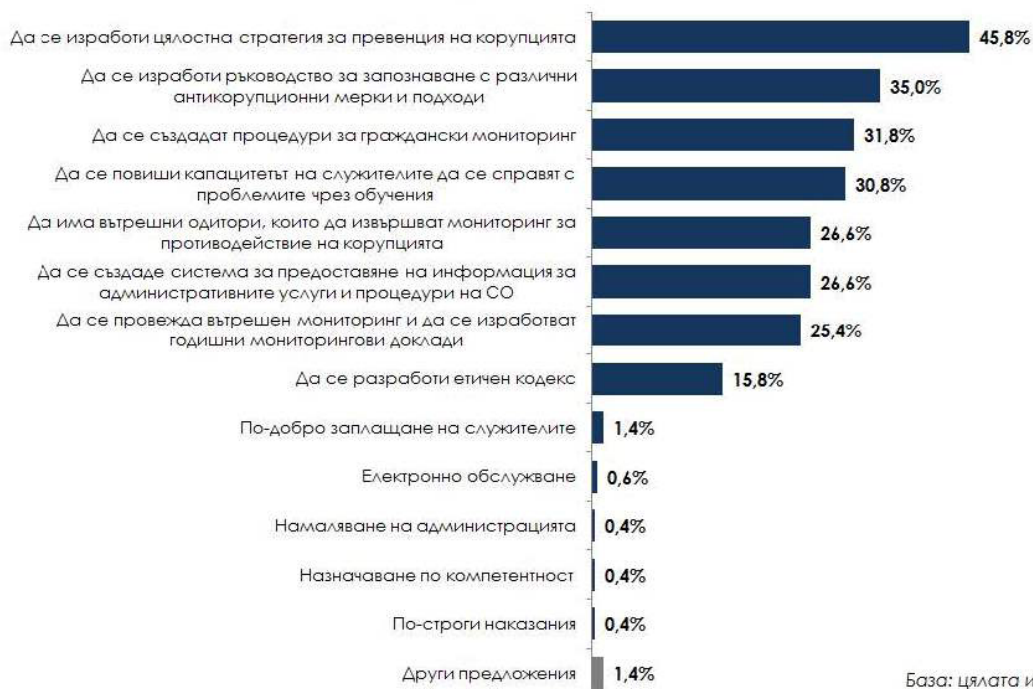


Тестването на конкретни нерепресивни мерки показва високо предварително одобрение към тях. Най-висока оценка получава идеята да се изработи цялостна стратегия за превенция на корупцията (46% от анкетираните). С над 30% се нареждат също така: изработването на ръководство за запознаване на гражданите с различни антикорупционни мерки (35%); създаването на процедури за граждански мониторинг (32%); и повишаването капацитета на служителите посредством различни обучения (31%).

Разбира се, за устойчивост на тези оценки, ще може да се говори само, ако бъде доказана тяхната ефективност и гражданите бъдат информирани за конкретните резултати.

Мерки, които биха имали ефект за превенция на корупцията:

(възможен е повече от един отговор)



База: цялата извадка



Фондация РискМонитор

Адрес: бул. „Цар Освободител” 29, София 1000, България

Телефон: +359 2 980 32 45

Факс: +359 2 980 19 42

E-mail: riskmonitorinfo@gmail.com



Асоциация за развитие на София

Адрес: бул. „Патриарх Евтимий” 92, София 1463, България

Телефони: + 359 2 952 03 46; + 359 2 953 02 46

Факс: + 359 2 952 66 64

E-mail: office@sofia-da.eu



MEPCO, s.r.o

Address: Spálená 108/51, 110 00 Praha 1

Telephone: + 420 222 560 384

E-mail: mepco@mepco.cz

Уебсайт на проект
„Превантивен модел за борба с корупцията на общинско ниво”
<http://normcorm.bg/>



С финансовата подкрепа на програма „Превенция и борба с престъпността” на Европейския съюз, Европейска комисия – Генерална дирекция „Вътрешни работи”. Настоящата публикация отразява единствено възгледите на нейните автори и Европейската комисия не носи отговорност за съдържанието и начина, по който ще бъде използвана.

