

АНТИ- КОРУПЦИОННО РЪКОВОДСТВО

за нуждите на Общинска администрация – София

Проект: NORMCORM (Превантивен модел за борба с корупцията на общинско ниво), изпълняван от фондация „Риск Монитор“, Асоциация за развитие на София, МЕРСО (Република Чехия)

СОФИЯ, 2014





АНТИ- КОРУПЦИОННО РЪКОВОДСТВО

за нуждите на Общинска администрация – София

Проект: NORMCORM (Превантивен модел за борба с корупцията на общинско ниво), изпълняван от фондация „Риск Монитор“, Асоциация за развитие на София, МЕРСО (Република Чехия)

СОФИЯ, 2014





С финансовата подкрепа на програма
„Превенция на и борба срещу престъпността“ на Европейския съюз
Европейска комисия – Генерална дирекция „Вътрешни работи“

Автори: Петрус ван Дайн, Брендън Куърк, Николай Янев

Консултация: Рада Смедовска-Тонева, Стефан Попов, Диана Ковачева, Ралица Илкова
Фондация RiskМонитор ©

България, София 1000, бул. „Цар Освободител“ 29

ел. поща: riskmonitorinfo@gmail.com

www.riskmonitor.bg

Настоящата публикация отразява единствено възгледите на своите автори и Европейската комисия не носи отговорност за нейното съдържание и начина, по който ще бъде използвана.

Съдържание

ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ НА РЪКОВОДСТВОТО	5
УВОД	7
ПОНЯТИЯ	8
ЗАЩИТА НА ИНТЕГРИТЕТА: ПРОЦЕДУРИ И СТРУКТУРИ (ДОБРИ ПРАКТИКИ ОТ ХОЛАНДИЯ)	11
НАЦИОНАЛНА СЛУЖБА ПО ИНТЕГРИТЕТА	12
ИНФРАСТРУКТУРА НА ИНТЕГРИТЕТА	13
МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА	14
ПРАВИЛА ЗА ПОДАВАНЕТО НА СИГНАЛИ	15
КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ – ИДЕНТИФИЦИРАНЕ И ПРЕДОТВРЯВАНЕ	17
ТРИ СЛУЧАЯ НА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ:	22
ЕСТЕСТВО НА ВЗАИМНО СВЪРЗАНИТЕ ИНТЕРЕСИ: ПРИМЕРИ	24
ГОСТОПРИЕМСТВО И ПОДАРЪЦИ	27
СТРУКТУРИ И ПРОЦЕСИ	31
СЛУЖИТЕЛИ, ОРГАНИЗАЦИЯ И КУЛТУРА	32
ДОКЛАДВАНЕ	33
ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ОТГОВОРНОСТИТЕ	34
ДОКУМЕНТИРАНЕ НА ИНТЕРЕСИ И ПРОИЗТИЧАЩИ МЕРКИ	35
ФИНАНСОВО „ПРЕПЛИТАНЕ“ НА ИНТЕРЕСИ	37
СЛУЖИТЕЛИ, ОТГОВОРНИ ЗА ПРЕДОТВРЯВАНЕ НА КОНФЛИКТА НА ИНТЕРЕСИ	40
ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ: ПРОЗРАЧНОСТ, КОНТРОЛ, СИГНАЛИЗИРАНЕ	42
МЕХАНИЗМИ ЗА КОНТРОЛ	42
ПРОЗРАЧНОСТ	43
ЗАЩИТА НА ИНФОРМАТОРИТЕ	45
ТЪРГОВЕ И ДОГОВАРЯНЕ В СТОЛИЧНА ОБЩИНА: АНАЛИЗ НА СЛАБОСТИТЕ	46
ОБЩИНИ: СЛУЧАИ НА КОРУПЦИЯ И КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ	53
ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ГОСТОПРИЕМСТВО И ПОДАРЪЦИ – ФОРМУЛЯР ОТ ВЕЛИКОБРИТАНИЯ	59

ПРИЛОЖЕНИЕ 2:	
ЧЕСТО СРЕЩАНИ ПРОБЛЕМИ, СВЪРЗАНИ СЪС СЛУЧАИ НА КОРУПЦИЯ В СТОЛИЧНА ОБЩИНА	63
ЦЕЛ	63
ОБХВАТ	63
ОСНОВНИ ИЗВОДИ	63

Предназначение на ръководството

Настоящото ръководство е разработено като сборник с примери за антикорупционни практики, определения на основни термини, препоръки към администрацията и описания на отделни случаи. Те са обединени около типични „горещи точки“ в работата на местните власти в град София, определени въз основа на интервюта, проучване на общественото мнение и анализ на медиите, проведени в рамките на проекта.

Целта му е да повиши осведомеността на общинската администрация относно процедурите за превенция на това явление, което е актуално за управлението на столицата по няколко причини:

- Това е най-големият град в страната, с най-развитата и разнообразна регионална икономика и с най-големия общински бюджет, който се изразходва чрез много на брой търгове с висока стойност на поръчката.
- По данни на Националния статистически институт населението на града е близо 1,3 млн. души. Всички те са потребители на социални, комунални и административни услуги, често с ограничен достъп (напр. записване в детски градини, разрешителни за строителство и др.).
- Дори след оспорваната приватизация в края на XX и началото на XXI в. общината остана значим собственик на активи, обект на траен интерес от страна на частния сектор.
- През последните години, след приемането на страната в ЕС и промените в дневния ред на обществото, се увеличи

както възискателността на гражданите към управлението на общината, така и тяхната нетърпимост към различни форми на злоупотреби от позицията на властта.

Разгледани са следните теми:

- Защита на интегритета: процедури и структури (добри практики от Холандия)
- Конфликт на интереси: определяне и избягване на взаимното свързване между постове, функции и произтичащи от тях интереси
- Обществени поръчки: рискове, контрол на рисковете и прозрачност
- Други типични ситуации с висок корупционен риск в общините.

Увод

Корупцията е една от най-сериозните заплахи, подкопаваща устоите на обществото. Гражданите, обвързани от обществения договор, в качеството си на данъкоплатци очакват, че държавните служители, отговорни за предоставянето на определени услуги, ще изпълняват задълженията си честно и безпристрастно. Интегритетът на чиновниците, както и на процесите в публичния сектор има фундаментално значение за върховенството на закона: всички граждани са равни пред закона и отношението към всеки един трябва да е справедливо и безпристрастно.

Въпреки това обаче по данни на проучвания¹ мнозина от респондентите „знаят“, че „те“² някъде са корумпирани, но повечето от тях са разбрали това от медиите. Непосредственият опит на обикновения гражданин, свързан с корупцията, обикновено е резултат от неговото взаимодействие със заобикалящата го среда: града или региона, в който живее. Този непосредствен опит може да бъде пряк или индиректен. При прекия опит гражданинът се оказва въввлечен в консенсусно корупционно нарушение заедно с друг извършител с цел незаконното уреждане на нещо от взаимен интерес, например някой плаща половин глоба за неправилно паркиране или получава разрешително за промяна на фасадата на сграда срещу 500 € „под масата“. Въпреки това обаче „опитът“ на повечето хора с корупцията е индиректен: чрез медийните репортажи, от които научава за подобни случаи, или при сблъсък си с лоши и неефективни обществени услуги, ирационално и разточително градско планиране, увеличени такси за комунални услуги поради бюджетни дефицити и други негативни явления, които са следствие от неефективното управление на публичния ресурс – често резултат от корупционни практики. Накратко, проявите на корупция в общината директно накърняват връзката на гражданина с държавата. Поради тази причина корупцията на нивото на местната администрация е много чувствителен проблем: тя определя и нюансира отношенията на гражданите с органите на властта. В тази връзка взаимното доверие е от първостепенно значение.

1 Вж. напр. Корупционния индекс на „Прозрачност без граници“ или изследването на „Алфа Рисърч“, проведено за нуждите на настоящия проект (Приложение 2).

2 „Те“: политиките, чиновниците.

Понятия

Важно е корупцията да се дефинира правилно. Това ще постави точни граници на поведението, което е обект на нашето внимание. Литературата изобилства от различни дефиниции, които често не улавят същността на явлениято. А тя е в липсата на справедливост при процеса на вземането на решения. Затова ние формулираме следната дефиниция, построена около тази отправна точка:

Дефиниция на корупция

Корупцията е непочтеност или опорочаване на процеса на вземане на решения, когато лицето, вземащо решения (в частна компания или на държавна служба), склони или изиска отклонение от нормата, която би трябвало да го ръководи при вземането на решение, в замяна на възнаграждение, обещание за или очакване на такова.

[Източник: P. C. van Duynе: Will 'Caligula go transparent?' Corruption in acts and attitude. Forum on Crime and Society, 2001, vol. 1, nr. 2, 73-98]

Трябва да се има предвид, че тази дефиниция не обхваща измама, присвояване или кражба. Такива деяния могат да предшестват, съпътстват или следват корупционните практики, но са различни от тях. Дефиницията не се отнася и до обекта на корупционното действие – обикновено средства от обществените фондове, тъй като същността на корупцията не трябва да се определя от предмета на посегателство, а от естеството на деянието.

За нуждите на настоящия текст ще характеризираме корупционното поведение, като го отнесем към по-широкото понятие „накърняване на интегритета”. Какво разбираме под „интегритет”?

Работна дефиниция на интегритет

„Интегритет” е точността и честността при изпълнението на задълженията по начин, който гарантира опазване на интересите на колегите и организацията, както и коректното отнoшение при вътрешните и външни взаимодействия, свързани с личния имидж или имиджа на организацията.

Тук се има предвид не понятието за неизпълнение на правомощията по служба по смисъла на наказателното законодателство, което трябва да се доказва по специален ред, а едно по-общо понятие. Така например възможно е в рамките на една дисциплинарна процедура да се докаже, че даден служител е престъпил правилата на интегритета, но не и че е извършил корупционно нарушение. Корупцията е по-скоро позитивистично понятие, докато накръняването на интегритета е в по-голяма степен оценъчно. Например висш общински служител от градския съвет е виждан често пъти в съмнителна компания, но няма доказателство, уличаващо го в корупция. „Да бъдеш в лоша компания” не е наказуемо деяние, но може да бъде тълкувано като заплаха за интегритета на въпросния служител дори само заради това, че дава „лош пример”.

Освен от пробивите в „интегритета” и от „корупцията” подриването на доброто местно управление е обусловено до голяма степен и от онова явление, което е добило популярност като „конфликт на интереси”, въпреки че подобно понятие не описва в достатъчна степен накръняването на въпросния интегритет. Може би е по-удачно да говорим за „свързване на (лични и обществени) интереси, обикновено в ущърб на обществените средства.” Тъй като обикновеният подкуп се среща по-рядко във висшите ешелони на гържавната администрация, мерките за укрепване на интегритета и за борба срещу корупцията трябва да бъдат формулирани като насочени срещу подобно „свързване” или „преплитане” на интереси.

Работна дефиниция на конфликт на интереси

Конфликтът на интереси означава съчетаване на изпълнението на служебна задача с личен или на трета страна интерес, който не е елемент от изпълнението на задачата и за който не е получено официално разрешение.

Забележка: *Ситуации, свързани с конфликт на интереси, не се отнасят непременно до нередности. Държавните служители са и частни лица и в някои случаи е възможно личните им интереси да влизат в противоречие със задължението им винаги да поставят обществения интерес на първо място. Такива конфликтни ситуации следва да бъдат осветлени и управлявани по прозрачен начин.*

Разглеждането на корупцията от перспективата на опазване на интегритета е го било известна популярност сред политиците в Европа. Мащабен проект на равнище ЕС, насочен към неговото укрепване, бе проведен в периода 2011–2012 г. Той трябваше да определи какви мерки са въвели страните, членки на Съюза, за да го насърчат, и до каква степен е изградена единна и цялостна система за наблюдение на интегритета.

Защита на интегритета: процедури и структури (добри практики от Холандия)

Мерките за борба срещу корупцията в Холандия галеч не се ограничават с наказателното преследване за корупционни престъпления. Цели се най-вече запазването на интегритета. Водещият въпрос е: „Какво трябва да прави или да не прави добрият полицай, държавен служител или съветник при изпълнение на задълженията си?“. Този въпрос няма еднозначен отговор. Налице са основания тук да не се отговаря с категорични дефиниции. Съществува съмнение дали такива изобщо са възможни. Понятията за почтеност, ценностите и интересите са различни през различни периоди и в различни организации. Ето защо „подходящото поведение“, което ще гарантира интегритета, трябва да се адаптира към специфичните условия на времето и мястото. Всяка организация трябва да помисли какво означава подходящо поведение за държавните служители и как да превърне тези представи в поведенчески кодекс.

НАЦИОНАЛНА СЛУЖБА ПО ИНТЕГРИТЕТА

От основаването си през 2009 г. Националната служба по интегритета (НСИ) наблюдава развитието на интегритета в Холандия. Тя никога не се е опитвала да разработи формална дефиниция на понятието „интегритет“. Вместо това е насърчавала общинските администрации да формулират сами критериите за „добър държавен служител“ и „добро управление“.

Национална служба по интегритета („Бюро за укрепване на интегритета на публичната администрация“)

Една от най-важните тенденции при създаването на НСИ е обединяването на разнообразни инициативи за подкрепа на интегритета в централна служба. Тя е създадена от Министерството на вътрешните работи, но е със статут на независим орган. НСИ има следните функции:

1. **Познавателна:** събиране на растящ обем знания и осигуряване на достъп до тях.
2. **Развойна:** службата превръща получените знания в практически модели, методи и обучение и ги предоставя на заинтересуваните организации.
3. **Мрежова:** службата събира на едно място различни организации и административни звена, организира семинари и работни срещи за обмяна на опит.
4. **Аналитична:** тя следи за тенденции, провежда анализи и проучвания или възлага извършването на такива на подизпълнител, и предоставя резултатите на вниманието на публичната администрация и на обществеността.

[Източник: <http://www.integriteitoverheid.nl/international/international.html>]

ИНФРАСТРУКТУРА НА ИНТЕГРИТЕТА

Интегритетът на организацията се възприема не само като въпрос за наличие на кодекс на поведението, на дълъг списък от правила (какво е позволено и какво е забранено). Той се разглежда като холистичен принцип, приложен във всички аспекти от работата на организацията, който е подкрепен от конкретни мерки. Този принцип произведа всички нива, като се започне от ръководството, и неговото прилагане е организирано по начин, който го прави устойчив във времето. За устойчивостта на политиката от първостепенна важност е фигурата на служителя по интегритета.

Служител по интегритета

Това е централната точка или „оста“ в публичните организации, към която са ориентирани политиките на интегритета. Той участва в разработването на план за прилагане на политика по интегритета. Отговорен е за неговото управление, координация и изпълнение. Служителят по интегритета трябва да осигури функционирането на инфраструктурата на интегритета. Неговите задачи са в следните области:

- **организиране на дейности и разпределение на отговорности:** на кого е възложена съответната част от плана за интегритета?
- **ангажираност и визия:** дали планът за интегритета е залегнал достатъчно устойчиво в ръководството на организацията (областта, общината). В това отношение служителят има специалната задача да актуализира плана за интегритета пред управителното тяло.
- **ценности и норми:** поддържа набор от правила и стандарти на поведение, които намират място в различни документи, като например Кодекса за поведение или вътрешни наредби.
- **правила и процедури:** подходът при съмнение за нарушение на интегритета изисква спазването на специални формални процедури, призвани да защитят интересите и на организацията, и на въвлечения (държавен) служител. Други специални правила са свързани с отчетността, проверката

на инвентара и връзките с трети лица (предлагане на оферти, предоставяне на стоки и услуги).

- *управление на човешките ресурси*: проучване на канديدатите, анализ на текущата политика спрямо служителите, годишна оценка на работата и на уволненията.
- *поддържане на политиките*: политиките трябва да бъдат приведени в разпознаваем вид, при положение че се появят случаи на нарушаване на интегритета. За тази цел са необходими съответни протоколи, например за разследване и санкциониране на нарушения или за справяне със скандали, които са нещо повече от „пиар упражнение“ и „управление и контрол на щетите“.
- *приложение и практика*: служителят по интегритета докладва за „действителното положение на работното място“ във връзка с осъществяването на плана по интегритета.
- *наблюдение на напредъка*: прилагането на политиката или отчетността не може да бъде гарантирано без контрол и обратна връзка. Оценкаването и обратната връзка са въградени инструменти, които предпазват плана за интегритета от „заспиване“.

Забележка: В по-малките организации служителят по интегритета може да бъде назначен на непълен щат.

МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Важна задача на Националната служба за интегритета е да проследява състоянието на политиките за интегритета: какви са опитът и осведомеността на чиновниците и в какво състояние е прилагането на съответните политики според тях. За тази цел всяка година НСИ разпраща въпросници до държавните служители, до заемащите политически постове, до общинските секретари и до ръководителя на административния департамент. Въпросите се отнасят до:

- опита и осведомеността относно интегритета на публичната администрация – както на служителите, така и на мениджърите

- текущото състояние на политиките за интегритета
 - прилагането на закони, наредби и спогодби;
 - вниманието, което дадена административна единица е посветила на политиките за интегритета;
 - изпълнението на функциите, свързани с него;
 - регистриране на случаите на нарушения;
 - развитие на политиките за интегритета през изминалите години;
 - въздействие на оценките върху развитието на политиките;
 - самоусъвършенстване на организациите.

Въпросникът се отнася до усещането и оценката на служителите относно вътрешния интегритет на организацията, а не за техните външни отношения. Събраната информация може да служи за:

- разработване на планове за превенция на риска и промени във вътрешните правила и процедури
- проектиране на структурни промени в рамките на организацията
- адаптиране на политиката за управление на човешките ресурси.

Наблюдението на осведомеността относно интегритета, прилагането на наредбите и изпълнението на плановете са важни поради своя „огледален ефект“: те предоставят обратна връзка на служителя (звено) по интегритета като трета страна, участваща в процеса, относно ефекта от нейните политики и постигнатите резултати. Подобен мониторинг има и „разбуждаща“ функция.

ПРАВИЛА ЗА ПОДАВАНЕТО НА СИГНАЛИ

За да бъдат изложени на показ организационни и лични нарушения в рамките на публичната администрация, изключително важна е фигурата на информатора. Неговата роля има отношение към ситуации и организации, в които споменаването на административни нарушения не се допуска: в тях информацията се пази в тайна, а информаторът получава предупреждения да пази мълчание, заплахи

да бъде прехвърлен в друг отдел или лишен от повишение. Все пак информаторът иска нарушението да бъде разобличено и спряно, а вредата от него – поправена, но ако направи това, е възможно да се изправи пред лична грама. И наистина, съдбата на информатора в действителност не е много щастлива: той е заплашван с прекратяване на договора (ако не е директно уволняван), съдебни дела и други наказателни мерки.

Със съзнанието, че информирането е необходимо и ръководството на организацията може да бъде много откъснато, на 15 декември 2009 г. правителството на Холандия издаде наредба, наречена: „Решение за съобщаване за злоупотреби в централната администрация и полицията”. Нейните най-важни принципи са:

- Необходимо е да има доверено лице, с което информаторът да сподели опасенията си.
- Името на информатора не се споменава, освен ако той не е съгласен да бъде разкрит.
- Защитата на довереното лице, както и на информатора е осигурена: компетентният орган няма право да взема решение, които да засегнат тяхната позиция.

Наредбата се отнася само за централната администрация и полицията. В процес на подготовка е общ закон за защита на информаторите. Принциплът за неразкриване на името на информатора и за защита на доверителя е възприет от холандските общини и от областните агенции по водите. Трябва да се отбележи, че тази защита винаги е подложена на натиск: ако злоупотребата се отнася до криминално престъпление, тя трябва да бъде докладвана на полицията; в малки организации като малки селски общини (или група селища) информация за самоличността на информатора бързо „изтича”.

КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ – ИДЕНТИФИЦИРАНЕ И ПРЕДОТВРЯВАНЕ

Прозрачното и отговорно управление на конфликта на интереси е важно не само за защита на финансовите интереси на общината, но също и за запазване на общественото доверие в интегритета на овластените индивиди и техните организации.

С цел да бъдат улеснени гържавните служители в преценката си на ситуации, свързани с изпълнението на техните задължения, администраци с установена култура на управление са възприели практиката да събират и редовно да осъвременяват сборници с основни писани правила. С официално решение от 2004 г. Столичният общински съвет утвърди своя Етичен кодекс. Въпреки това обаче подобен документ следва да бъде в достъпен за потребителите формат, с интернет препратки в съдържанието и лесни за прилагане алгоритми. Той трябва да бъде насочен към възложители и към гоставчици на услуги, но и към крайните потребители – гражданите. Холандия и Великобритания са добър пример в това отношение:

Писани правила в Холандия

В Холандия всички общини, области, областни агенции по водите, полицията и гържавната администрация (министерствата) имат кодекс за поведение. Той се отнася към поведението изобщо, а интегритетът и превенцията на корупцията са само част от цялото съдържание. По-конкретно отношение към избягване и противодействие на нарушения, свързани с интегритета или корупцията, има темата за конфликт на интереси, за която Националната служба по интегритета издаде специално „помагало”.

Помагалото обобщава и допълва вече съществуващи кодекси на поведението за избягване конфликти на интереси: приемане на подаръци; странична работа; финансови интереси в корпорации; приемане на позиции в сферата на предишно работно място и т.н. Помагалото съдържа също така и практически тестове.

[Източник: <http://www.integriteitoverheid.nl/international/international.html>]

Забележка: Етичните кодекси обикновено са насочени към темата за конфликт на интереси – неговата идентификация и предотвратяване.

Избягване на конфликт на интереси във Великобритания

Великобритания прилича на Холандия по това, че всички обществени органи имат кодекс на поведението, както и политики/ръководства за борба срещу корупцията. Те подчертават пред служителите значението на уменията им да идентифицират потенциални конфликти на интереси и да различават финансови от нефинансови конфликти, които могат да възникнат поради лични или семейни връзки или чрез участието в спортни, социални или културни дейности. На практика всички инструкции наблягат върху това колко е важно служителят да поеме отговорността да приложи кодекса/ръководството при обстоятелства, които имат отношение към описаните в него ситуации. При наличие на съмнение е подчертано, че е по-добре служителят да обяви наличието на интерес дори ако той изглежда далечен и има малка вероятност да се отрази на работата му. Друг акцент в наръчниците от този тип е физическото попълване на декларация за конфликт на интереси в съответната форма.

[Източник: Fife Council, Code of Conduct for Council Employees – Conflict of Interest Declaration, 2008]

Във Великобритания кодексите за поведение обикновено се публикуват на интернет страницата на организацията и са достъпни за широката публика. Всички тези подчертават, че служителите трябва да се придържат към седемте принципа на общественя живот, които за пръв път бяха публикувани от Комисията „Нолан“ през 90-те години на XX в., която разследваше стандартите в общественя живот в Англия и Уелс. Тези принципи са: 1) алтруизъм, 2) интегритет, 3) обективност, 4) отчетност, 5) откритост, 6) честност и 7) лидерски качества. Обикновено няма отделни кодекси за въпроси като конфликт на интереси, подаръци, гостоприемство и т.н. – те се разглеждат в рамките на един и същи документ. Основно понятие в ситуацията на конфликт на интереси е „пренебрегване на задълженията“: поведение, което не съответства на

това как трябва да се държи държавният служител. Това е по-скоро отворено понятие, което трябва да се конкретизира в различните ситуации на конфликт на интереси. Важно е неговите дефиниции да бъдат включени в съответните нормативни документи, уреждащи положението на държавния служител.

Отношението към потенциални или справянето с действителни конфликти на интереси трябва да започва от следната перспектива:

Това е противоречие в начина, по който държавният служител изпълнява задълженията и отговорностите си, според основните стандарти, възприети като поведение на „добрия“ държавен служител.

Оценката на представянето на държавния служител се основава върху следните въпроси:

- Дали обслужва интересите на гражданите, придържайки се към основните стандарти на службата, такива, каквито са описани във вътрешния правилник на институцията?
- Дали пренебрегва задълженията си, като премълчава за определени интереси?

Дали отклонението от стандарта за „добър държавен служител“ може да ощети/ощетява организацията?

Елементите, подлежащи на наблюдение във връзка с установяване на конфликт на интереси, включват:

- защита на поверителна информация
- извънредни задачи/втора работа
- договори
- подаръци и други форми на благодарност (увеселителни пътешествия, абонаменти за спортни и спа центрове и др.)
- очаквания, свързани със социалното обкръжение: как да се справяме със социалния натиск от страна на роднини и приятели
- външни номинации за високи постове като надзорен съвет на фондация или друга организация, свързана с публичната администрация

- напускане на публичната администрация: какво въздействие може да окаже новата служба върху отдела, който е напуснат (стари връзки, допълнителна информация).

Забележка: Последната точка заслужава специално внимание. В области, в които експертизата е ограничена, специалистите, преминаващи от държавна служба към частния сектор, могат да „вземат“ със себе си старата мрежа от контакти. Това може да се отрази на независимостта на държавната администрация: става дума за т.нар. синдром на „старите момчета“, който означава взаимно „подаване на топката“. Случва се също така държавен служител да напусне отдела (доброволно или не дотам доброволно да бъде „преместен“) и да се появи отново като „независим“ съветник срещу по-голямо възнаграждение от това на държавния служител.

Казус: Подаване на сигнал в Ротердам

Конфликт на интереси може да възникне в случаи на подаване на сигнал дори когато не са заложили финансови интереси. За да се възстанови доверието, от голямо значение е да бъде проведено разследване от независима комисия.

Държавен служител открива, че интернат за мюсюлмански ученици в Ротердам не покрива стандартите по отношение на безопасността и че е донякъде нелегален. Той подава сигнал до своите началници без никакъв резултат, тъй като въпросът е сметнат за твърде деликатен, предвид мултикултурната позиция на общината. Всички следващи предупреждения във връзка със ситуацията удрят на камък. Така че държавният служител издава поверителна информация и става „информатор“. Превръща се в обект на разследване на интегритета и е уволнен. Въпреки това обаче при обжалването съдът постановява, че държавният служител е действал в съгласие с моралния си дълг, и отменя уволнението. Впоследствие независима комисия разследва случая и поставя под сериозен въпрос независимостта на общинското разследване на интегритета: „Висш мениджър просто е искал да се потвърди, че нищо лошо не се е случило“ (от страна на общината). Има и сериозни съмнения относно лицата, разследвали интегритета: лидерът на разследващия екип бил също така директор на отдела за недвижима собственост (включващ джамии-те) и участвал в делата на мюсюлманския ученически интернат.

И наистина, става дума за обръкване на функции и интереси, което уронва дори основната функция на отдела за интегритет – да опазва интегритета. Случаят доказва изключителното значение на процедурите за проверка на независимостта.

ТРИ СЛУЧАЯ НА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ:

1. Потенциален

- Държавният служител има частни интереси, които могат да доведат до конфликт на интереси в бъдеще, напр. когато той постъпи на друг пост и поеме други отговорности.

2. Привиден конфликт на интереси

- Частните интереси на държавния служител привидно пречат на изпълнението на неговите задачи, докато всъщност това не е така. Дори ако не се е случило нищо лошо, докато случаят не се изясни напълно и бързо, подозрението ще продължава да накърнява доверието в администрацията („където има дим, има огън”).

3. Действителен конфликт на интереси

- Частните интереси и изпълнението на задълженията се смесват в ущърб на служебните.

Сценарии на конфликт на интереси

Трябва да се има предвид, че в някои страни (подобно на Холандия) привидното съществуване на конфликт на интереси може да бъде основание за прилагането на дисциплинарни мерки. Според обичайната практика служителът трябва да направи всичко възможно, за да обори впечатлението за смесване на личните и обществени интереси. Тази тясна интерпретация се смята за важна по отношение на обществото: дори и най-малкият намек за корупция трябва да бъде избегнат, за да се съхрани доверието на публиката.

СЦЕНАРИЙ	ВИД КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ	ЗАЩО?
Държавен служител е консултант по градоустройство в малка община и трябва да оценява заедно с началника си заявления за нови строежи	Няма конфликт на интереси	Очевидно: нормална ситуация
Държавният служител сключва брак с партньор, който работи/ притежава местна архитектурна фирма	Потенциална възможност за конфликт на интереси	В настоящия момент връзката на държавния служител не влияе интензивно върху изпълнението на служебните задачи. В бъдеще, когато фирмата на съпруга на държавния служител подаде заявление за кандидатстване, такъв конфликт на интереси е възможно да възникне
Архитектурната фирма на партньора подава документи за кандидатстване за нова постройка. Началникът на отдела оценява строителния план	Привиден конфликт на интереси	Въпреки че самият държавен служител не оценява плана, може да възникне впечатление за лична намеса или косвено въздействие върху вземането на решение
Началникът на отдела възлага на държавния служител да се занимава с документите за кандидатстване на фирмата	Действителен конфликт на интереси	Частните интереси и изпълнението на задачата се припокриват: личните и служебните интереси се сблъскват

ЕСТЕСТВО НА ВЗАИМНО СВЪРЗАНИТЕ ИНТЕРЕСИ: ПРИМЕРИ

Примери за финансови интереси:

- притежаването на акции в корпорация, която редовно подава оферти за предоставяне на услуги и стоки в отдела на държавния служител
- собственост върху земя, от която общината се интересува във връзка с градското планиране
- корпорация на партньор (свързано лице) кандидатства за държавни поръчки в общините.

Казус: Конфликт на интереси в областния съвет на Линкълншир

Ситуация, в която градски съветник е изправен пред конфликт между задълженията и изискванията на поста и частните си интереси. През 2004 г. бившият председател на областния съвет на Линкълншир е лишен от свобода за 18 месеца за злоупотреба със служебно положение, след като се опитал да повлияе върху решението на съвета относно отклонение на местен път, така че да той да мине през собствената му земя и по такъв начин да увеличи пазарната ѝ стойност. Той не обявил публично наличието на личния си интерес във връзка със строежа, докато полицията не се намесила с разследване 18 месеца по-късно.

[Източник: „Прозрачност без граници“, „Корупция на местната власт във Великобритания“, 2013]

Примери за нефинансови интереси:

- „Стар приятел” или роднина моли служителя да „хвърля по едно око” на процедура, в която участва.
- Училището, в което учат децата на държавния служител, ще бъде засегнато от новия градоустройствен план, в разработването на който самият той има участие.
- Държавният служител работи като доброволец в спортен

клуб, който решава да кандидатства за увеличаване на оборудването, а кандидатурата ще се разглежда в отдела на същия държавен служител.

- Конфликтни задачи: държавният служител има за задача да одобрява или да отхвърля кандидатури, докато в същото време му е вменено да следи за изпълнението на одобрените проекти. Няма разделение между задачите по разрешение и наблюдение.

Пример на извънслужебни задължения, които се превръщат в ситуация на конфликт на интереси:

- Нов служител надлежно уведомява, че работи на половин щат като изследовател в консултантска фирма. Неговите началници се съгласяват с извънслужебната му работа, тъй като задълженията му нямат отношение към интересите на тази фирма. След известно време и след реорганизация той е повишен и заема ръководен пост в друг отдел. Сега вече работата на този отдел е от значение за консултантската фирма, в която държавният служител все още работи на половин щат. В новия отдел не е предвидено първоначално уведомление за допълнителната работа, а държавният служител не споменава за нея. Скоро след това фирмата подава молба за финансова подкрепа за изследване, а държавният служител намеква на подчинените си да се отнесат „благоосклонно” към тази кандидатура.

Забележка: Такава ситуация може да се превърне и в корупционна, в случай че на служителя, отговорен за възлагане на поръчката, се предложи или откаже повишение в зависимост от това дали ще се отнесе „наистина благоосклонно” към молбата за кандидатстване.

Примери за конфликти на интереси, произтичащи от роднински връзки

- Съпругата на висш общински служител е в управителния съвет на местна благотворителна организация. Тя работи в нея като доброволец, обаче, когато пътува, за да участва в конференции, организацията покрива нейните пътни разходи. В столицата се провежда национална среща на благотво-

рителните общности и съпругата на служителя е избрана да представлява местния клон. Въпреки че разходите за таква пътуване обикновено не се поемат от общината, председателят решава да одобри възстановяването на разходите във връзка с пътуването. Съществува ли проблем с това, че общината заплаща разноските ѝ? Изглежда, че такъв има, защото, след като общината обикновено не финансира подобни пътувания, тя не би трябвало да прави изключение само защото става дума за съпругата на висш служител. Дали същото изключение би било направено за съпругата на младши служител или за обикновения участник?

- Дъщерята на общински съветник се състезава в един от двата местни спортни клуба. Нейният клуб е домакин на спортно състезание през месец май, а другият клуб е домакин на регионална спортна среща през юни. И двете организации са поискали от съвета финансово да подкрепят събитията. В съответния бюджет наличните средства са ограничени и е съмнително дали съветът ще успее да финансира и двете. Обикновено съветът избира събитие, за което се предполага, че ще привлече най-голям брой посетители, което в случая е регионалната среща. Трябва ли служителят да откаже участие в обсъждането и вземането на решение при разглеждането на двете кандидатури? Предвид политиката на съвета да финансира определен тип дейности, което би благоприятствало регионалното събитие през юни, евентуална подкрепа за клуба на неговата дъщеря, особено ако служителят е участвал в дискусиите, категорично ще изглежда като конфликт на интереси.

ГОСТОПРИЕМСТВО И ПОДАРЪЦИ

Специално внимание във връзка с конфликта на интереси предизвиква сферата на „гостоприемството и подаръците“. Да се дават и да се приемат подаръци и да се оказва гостоприемство е важен инструмент за улесняване на бизнес отношенията и практиката.³ От друга страна, трябва да се спазват деликатни граници с цел да бъдат избегнати ситуации на конфликти на интереси при участие в такива трансакции.

Регулиране на практиката за подаръци и гостоприемство – случаят с Великобритания

Правилата за гостоприемство и подаръци, приложими към местните власти във Великобритания, са описани в Кодекса за поведение на служителя на всяка община, подобен на този на общинския съвет на Донкастър, цитиран по-долу. Примерът с Донкастър е типичен за тази форма на ръководство. То не се отнася за подаръци и гостоприемство, които служителят е получил от свои роднини или приятели. При изпълнение на функциите си служителят априори не трябва да намесва формалните отношения с лица, които са свързани с него чрез роднински или приятелски връзки. Така че подарък, направен в роднинския кръг, автоматично попада в тази категория, изолирана по подразбиране от конфликтни ситуации. Ако човек от тази група се обърне с каквато и да е молба към общината, служителят е длъжен да докладва за роднинската връзка/приятелството си на своя началник и да гарантира, че той няма никакво участие в разрешаването на конкретния въпрос. Служителят не трябва да се опитва да окаже влияние върху колега, който се занимава с въпроса. Разработена е специална декларация, с която се заявява и се регистрира приемането на облаги, подаръци, награди или гостоприемство (*Приложение 1*).

Обществото има право да изисква от общинския служител прилагането на най-високи стандарти на безпристрастност. Действията на служителя не трябва да се влияят от предлагането на подаръци или оказването на гостоприемство и постъпките му не трябва да оставят впечатлението, че са били повлияни по такъв начин. Общинските служители не трябва да приемат подаръци, заеми, хоно-

рари или награди от която и да било организация, особено от тази, която потенциално може би очаква да получи някакво предимство или облага в отговор. Това включва: подаръци, заеми, хонорари или награди от предприемачи, доставчици или членове на обществото. Служителите трябва да поддържат добри работни отношения с обществеността, но и да избягват протекциите на която и да е група или индивид в хода на работата си. Те трябва да действат почтено през цялото време, а ако възникне подозрение, че даден предприемач, външен доставчик или друго лице/организация подхожда по нечестен начин, трябва веднага да докладват на прекия си началник.

I. Гостоприемство и подаръци във Великобритания: процедура

За прилагането на заявените принципи е установена следната процедура:

- Всички предложени, приети или отхвърлени подаръци или гостоприемство трябва да бъдат упоменати под формата на „Декларация за подаръци и гостоприемство” и предадени на прекия началник.
- Старшите началници съхраняват копие от такива декларации и поддържат архив на предложенията за подаръци и гостоприемство.
- Ако някой служител не е сигурен как трябва да постъпи в случай на предложен подарък или гостоприемство, той трябва да се обърне към прекия си началник.

[Източник: *Doncaster Metropolitan Council, Gifts & hospitality, Guidance for Employees (2009)*]

II. Гостоприемство и подаръци във Великобритания: правила

Някои правила са задължителни за решенията и действията, които служителят предприема в лично качество:

- Служителят трябва да приема гостоприемство само като средство да разпространи информация или да представлява общината. Покани за участие в социални или спортни събития трябва да се приемат само когато те се възприемат като част от обществения живот или когато градската управа трябва има представител. За да се приеме покана, спадеща към тази категория, трябва да се получи разрешение и поканата да бъде регистрирана от съответния началник.
- Когато гостоприемството следва да бъде отказано, страната, направила предложението, трябва учтиво, но твърдо да бъде уведомена за процедурите и причините, които възпрепятстват поканата.
- Когато се приема одобрено гостоприемство, служителят трябва да бъде особено чувствителен към времето, в което се възползва от него, с оглед на графика за вземане на решения в общината, които могат да бъдат в интерес на организацията, предоставяща гостоприемство.
- Покани за социални събития, предложени като част от нормалния работен живот, напр. откривания, годишни вечери, могат да бъдат уважени след одобрение от съответния началник.
- Покани за каквото и да било гостоприемство, които не са свързани с интересите на общината, трябва да бъдат отхвърляни.

[Източник: *Doncaster Metropolitan Council, Gifts & hospitality, Guidance for Employees (2009)*]

III. Гостоприемство и подаръци във Великобритания: съвети към общинските служители

1. Като общински служител Вие сте лично отговорен да декларирате всички предложения за подаръци или гостоприемство, като посочите дали предложението е било прието или отхвърлено.
2. Трябва да се отнасяте изключително предпазливо към всеки подарък или гостоприемство, предложено на Вас лично или на Ваши партньори/членове на Вашето семейство. Трябва да отхвърлите всеки подарък или гостоприемство, които обществото може да сметне, че влияят върху взетите от Вас решения или върху действията Ви като служител на общината. Приемането в контекста на Вашата работа на какъвто и да е хонорар или награда, различни от трудовото възнаграждение, може да се тълкува като престъпление.
3. Не трябва да декларирате подаръци с номинална стойност (напр. химикалки, календари или сувенири) или гостоприемство, оказано като част от събитие, на което присъствате като служител (напр. конференция или обучение).
4. Ако сте поканен на събитие за обсъждане на общински въпроси и стойността на гостоприемството е висока, първо поискайте разрешение от своя началник. Такива събития трябва да бъдат регистрирани дори в случаите, когато поканата е отклонена.
5. Дипломатично отхвърляйте всеки подарък или гостоприемство, които могат да се тълкуват от обществото като уронващи вашия интегритет, напр. платени ваканции, безплатни билети за спортни събития, освен в случаите когато те могат да се възприемат като част от обществено задължение и са разрешени от прекия Ви началник. Ако подаръците се получат по пощата, върнете ги на подателя, ако това е възможно, и се опитайте да се уверите, че не сте го обидили. В случай на невъзможност да върнете подаръците, направете така, че да бъдат дарени на благотворителни дружества, асоциирани с общината. Направете това посредством прекия си началник.

6. Декларирайте всички подаръци (освен онези, които са с номинална стойност, описана в точка 3), независимо от това дали ги приемате или отхвърляте. Декларирайте всички предложения за оказване на гостоприемство, за които станала дума по-горе, в точка 4.
7. Трябва да използвате специалния формуляр. Никакъв друг способ на деклариране не е валиден.
8. Предайте попълнения формуляр на прекия си началник, който ще провери дали правилно сте го попълнили. Регистърът на подаръци и гостоприемство периодично ще се проверява от управителния съвет и наблюдаващия служител, което ще гарантира спазването на процедурата за подаръци и гостоприемство.
9. В случай че имате каквото и да е съмнение дали да приемете даден подарък или гостоприемство, потърсете съвет от началника си.

[Източник: Doncaster Metropolitan Council, Gifts & hospitality, Guidance for Employees (2009)]

СТРУКТУРИ И ПРОЦЕСИ

За да бъде гарантиран интегритетът, нормите и ценностите трябва да са вплетени в структурата на организацията по начин, който да позволи идентифициране и документиране на типове рискове, свързани с определени функции. Нужно е да се построи рискова скала на функциите. Например:

- Административни „канцеларски“ функции: основно изпълнителни, без право за вземане на решения.
- Подготвителни функции за разработване на политики: гържавният служител няма права за вземане на решения, а му е възложена задачата да събира данни или друга информация в подкрепа на политически решения на по-високо равнище. При тази подготовка наличието на интереси извън работата

може да преопредели неговия подбор на данни.

- Финансово-менеджърски функции: държавни служители, отговорни за оферти и обществени поръчки, вътрешен одит, плащания и отчетност.
- Вземащи решения: функцията им е свързана с очевидни рискове и е в най-висока степен обект на изискванията за прозрачност. Продължителността и естеството на техния мандат също може да се смята за отделна „променлива скала” на риска.

Държавният служител, който се занимава с вземане на решения на по-високо ниво, трябва да даде писмено съгласие за подлагането си на по-щателна проверка.

От ключово значение тук е наличието на подреден и прегледен одитен архив, който:

- документира случаите на конфликт на интереси (водене на архивна документация)
- изисква последователно събиране на информация (декларации и въпросници)
- прави равностойна на допълнителната заетост и интереси (проучване).

Разработването на такава административна „памет” поставя също така изисквания, свързани със сигурността на информацията: голяма част от нея има отношение към защитата на личните данни.

СЛУЖИТЕЛИ, ОРГАНИЗАЦИЯ И КУЛТУРА

Служителите трябва да знаят какво се очаква от тях. Затова по време на вътрешни обучения и обсъждания на процедури за вземане на решения е препоръчително да се правят препратки към Кодекса за поведение. В частност – за да не се разчита на остаряла информация във връзка с потенциален конфликт на интереси, предварителното предупреждение за странична работа или интереси трябва бъде подновявано, напр. по време на годишната оценка на персонала: Има ли промени в ангажиментите Ви извън работното място, за

които трябва да бъдем уведомени?

Други превантивни мерки в рамките на организацията са:

а) подготовка на процедури за вземане на решения

Участниците в процеса по вземане на решения трябва да бъдат запитани открито в кои аспекти е възможно да възникне конфликт на интереси, така че съответните държавни служители да бъдат предупредени.

б) проверка на ИТ системата

Мерките се налагат от бързите промени в областта на технологиите: какво е състоянието (и рисковете), свързано с достъпа до документи с „поверително“ съдържание и потенциалното изтичане на информация. Защитата на данните се смята за превантивна мярка за избягване на конфликти на интереси, произтичащи от достъпа до поверителни данни.

в) външни връзки

Дали външните организации и компании са наясно с политиката по интегритет на съответната администрация? Те трябва да бъдат уведомени относно действащата политика по интегритета, за да не се опитват „да правят услуги“.

г) хоризонтален обмен на информация

Обмен на информация между отделите или организациите, изправени пред сходни предизвикателства във връзка с интегритета. Хоризонталният обмен между отделите (на общината) допринася за създаването на споделена култура на интегритета.

ДОКЛАДВАНЕ

Политиката по интегритета трябва да бъде представена пред обществото. В някои страни като Холандия организациите на публичната администрация са длъжни по закон да докладват за своята политика на интегритет. Това задължение не може да бъде заобиколено. Въз основа на описаните в процеса на работа случаи съответното звено трябва да даде отчет за своите действия и за това

какви мерки е взело за усъвършенстването на съществуващите процедури.

ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ОТГОВОРНОСТИТЕ

Специално внимание трябва да се отдели на това кой и за какво носи отговорност.

а) Служителят

Той знае, че Кодексът за поведение задължава да се избягват конфликти на интереси. В случаите, които не са обхванати от Кодекса, трябва да докладва на своя началник за всяка ситуация, в която има съмнения, и да се отнася с повишено внимание към подобни моменти дори когато не са свързани с него.

б) Менеджърът

Длъжен е да демонстрира пълно спазване на правилата. Подкрепя служителите си, като ги предупреждава за рисковете от конфликт на интереси. Помага им в конкретни ситуации. Осъществява наблюдение и създава прозрачна и сигурна работна среда, в която служителите се чувстват достатъчно уверени да докладват рискове или действителни конфликти на интереси.

в) Организацията

Формулира политиката и гарантира, че е отворена за служителите, като се стреми да бъде прозрачна, логична и последователна. Установява култура на откритост, в която проблемите могат да бъдат обсъждани. Поддържа връзки с външни партньори. Оценява и променя политиката. Получава доклади и/или жалби и в случай на наказуемо поведение го докладва пред правоприлагащ орган. Периодично издава доклади по въпроса.

Определянето на отговорностите е важно условие с оглед да се избегне „прехвърляне на топката“: служителите и организацията стават бдителни, когато знаят за какво ще носят отговорност, в случай че нещата се объркат.

ДОКУМЕНТИРАНЕ НА ИНТЕРЕСИ И ПРОИЗТИЧАЩИ МЕРКИ

Държавните служители трябва да докладват, ако имат интереси извън работата, било то финансови, лични, благотворителни, политически или идеологически. Заедно с държавния служител мениджърите могат да определят дали има ниска или висока степен на риск от конфликт на интереси и вреда за организацията. В случай че има по-висок риск, трябва да се реши дали е необходимо да бъдат взети мерки.

Такива могат да бъдат:

а) ограничаване на задачите или водените дела

На държавния служител не се възлагат определени задачи или дела, при които неговият интерес може да повлияе върху решението му.

Пример

Държавен служител, който в свободното си време е президент на местната асоциация на мотоциклетистите (напълно легална), може би не е най-подходящият човек, който да се занимава с делата на незаконни клубове на мотоциклетисти. Това може да означава и ограничен достъп до информацията, с която работят колегите му, но без други рестрикции..

б) намеса на външна независима страна

Когато ситуацията е сложна и уникална, тя трябва да бъде разгледана от по-голям брой хора при пълна прозрачност на процеса на външната критична оценка (виж по-горе примера „Подаване на сигнал в Ротердам“). Такъв може да бъде случаят със сложни политически дела или със строителен проект или градско планиране, в които държавният служител има личен интерес.

Пример: Външна експертиза

Главният инженер на отдела за градско планиране е председател на младежки футболен клуб. Най-евтиното решение за изграждане на околновръстен път би означавало преместването на клуба в другия край на града. Възможно е алтернативно решение, но е необходимо да се направи оценка на разходите. Като главен инженер, той би могъл да окаже влияние върху колегите си, което е индикатор за необходимостта от наемането на външен експерт.

в) оттегляне от задачата или отказ от интереси

Когато се предполага, че свързването на извънслужебните интереси и политическите дела ще трае продължително време и ще се възобновява, държавният служител трябва да бъде отстранен от въпросната политическа сфера. Това може да причини известни неудобства, загуба на служебни перспективи, както и допълнителна работна натовареност на колегите.

В обратния случай държавният служител се отказва от спорните си частни интереси, което може би е лична жертва, но ще го опази от бъдещ конфликт на интереси.

Пример: Жертване на личните интереси

Феноменът с клубовете за мотоциклетисти си остава първостепенна грижа на политиците и обект на медийно внимание. Така при случая с мотоциклетния клуб, описан в т. а), градският съвет на Бреда заповядва на държавен служител да се откаже от членството си в клуб, за да стане ясно на обществото, че служителите в съвета нямат никаква връзка с това явление.

г) уволнение или други дисциплинарни мерки

В случаи на тежки нарушения на правилата за борба с конфликти на интереси може да бъде наложена дисциплинарна мярка – от преместване в друг отдел/дирекция до уволнение.

Необходимо е описаните ситуации да бъдат документирани. Впоследствие те могат да бъдат включени (без споменаване на истин-

ски имена) в годишния доклад за интегритета. В случая става въпрос за публикуване на дела от личен характер. От гледна точка на мениджмънта обаче откритостта относно резултата от взетите управленски решения е много важна. Всеки отделен случай може да се използва като еталон в работата.

ФИНАНСОВО „ПРЕПЛИТАНЕ” НА ИНТЕРЕСИ

Финансовите интереси образуват важна подгрупа на конфликта на интереси. Те функционират по различен начин от нематериалните интереси. Сложността тук произтича от следното:

- Финансовите интереси могат да бъдат с по-широк персонален обхват от разглежданото лице или държавен служител. Те могат да засягат неговия партньор, деца или дори далечни роднини.
- Финансовите интереси могат да бъдат с променлив характер: „спящият” портфейл от акции може изведнъж да се окаже много актуален.
- Финансовите интереси могат да бъдат пренесени върху други лица, но разглежданият държавен служител може да продължава да бъде скрит краен бенефициент.
- Задължението лицето да докладва за финансовите си интереси може да се тълкува като нарушаване на личното пространство.

Необходимо е да бъдат открити два важни аспекта:

1. *Финансово участие или собственост* в предприятия, които имат или могат да имат връзка с държавната администрация, вероятно в крайна сметка ще предизвика конфликт на интереси. Рисковете се появяват в случаите на вземане на решения от страна на държавен служител с такава собственост, който има възможност да упражнява влияние върху процедурите, свързани с търговете, субсидиите, градското планиране, договори за услуги, лицензионна политика и т.н.

2. **Злоупотреба с информация.** Вътрешното знание за предстоящи решения или политически перспективи може да бъде важно за стойността на активите и да подтикне към търговия с вътрешна информация. Например информация за планирано прокарване на път във връзка със стойността на даден имот; информация за условията на очаквана либерализация на лицензите на такситата и т.н.

Предотвратяването на конфликт на финансови интереси означава:

- a) задължения за институциите да поемат известни проучвателни функции,
- b) определянето и споменаването на позициите, които са обект на специално внимание.

Задължения във връзка с финансови интереси

Финансовите интереси изискват специални мерки и задължение за оповестяване, които са по-строги, отколкото мерките при другите видове конфликт на интереси. Задълженията за оповестяване са следните:

1. Организацията посочва кои държавни служители са задължени да докладват за всички свои финансови интереси и сделки на фондовата борса или други подобни
2. Организацията или специален чиновник поддържа архив на докладваните интереси и трансакции
3. На държавния служител е забранено да има финансови интереси, да притежава ценни книжа или да сключва сделки с тях, ако съществува риск, че такава собственост или трансакции ще му попречат да изпълнява съвестно задълженията си.

Служебни постове, обекти на проучване

Организацията/отделът трябва да направи списък на служителите, за които се отнасят финансовите ограничения и задължения за финансово поведение. Могат да бъдат определени три главни групи:

Началници на служби, най-малкото:

- Главен секретар
- Главен директор
- Директор и други ръководители на отдели
- Началник на общинската администрация (общински секретар)
- Началник на сектор/звено.

Специфични функции, обект на мониторинг:

- Финансовите и икономически отдели трябва да бъдат проучвани заради достъпа на служителите им до чувствителна информация
- Ръководители на сложни проекти с финансови компоненти
- Държавни служители със задачи в областта на закупуване на оборудване (напр. ИТ, мебели), външно консултиране, субсидии и заеми.

Други функции от специален интерес:

Помощният персонал около посочените лица също може да представлява риск за интегритета, особено по отношение на поверителната информация, с която разполага. Например личният секретар, чиновникът, който се занимава с преписките, шофьорът.

В зависимост от вида на задачите, информацията и интересите организацията трябва да определи кои чиновници трябва да бъдат включени в ограничителния списък.

СЛУЖИТЕЛИ, ОТГОВОРНИ ЗА ПРЕДОТВРЯВАНЕ НА КОНФЛИКТА НА ИНТЕРЕСИ

(Отговорник по съвместимостта)

Обикновено в мащабна и сложна организация, каквато е администрацията на голяма община, описаните задачи и задължения трябва да бъдат осъществени от отговорник по съвместимостта (ОС). Това не е непременно позиция на пълен работен ден, а може да бъде включена в служебната характеристика на определен служител с подходящ профил (напр. свързан с одита или защита на данните). Задачата на ОС е да събира поверителна информация от определените държавни служители, която да бъде въведена в стандартен формуляр. Функцията на ОС също така е доверителна: държавните служители могат да се обърнат към него с информация, имаща отношение към интегритета, която не смеят да споделят със своите началници. Въпреки това обаче в зависимост от структурата на организацията задачите по съвместимостта и свързаната с доверителност би трябвало да бъдат разделени, ако има противоречие между двете.

Ако отговорникът по съвместимостта е на мнение, че информацията относно определени финансови или други интереси ще предизвика риск от нарушаване на интегритета или ще създаде подозрения сред обществото, той обсъжда въпроса с държавния служител, за да се намери решение. ОС трябва да действа в съответствие с националния Закон за държавния служител и публичната администрация. Ако се разкрият криминални престъпления, за тях трябва да се докладва в Прокуратурата. Това може да подложи на напрежение доверителното естество на работата му.

Пример: Доверителен служител по интегритета в Холандия (ДСИ) (Confidence Officer Integrity)

По-големите градове като Амстердам, Ротердам, Хага и Утрехт имат цели отдели по съвместимостта или интегритета, специализирани в тези въпроси. В по-малките общини отговорниците по съвместимостта изпълняват и допълнителни функции.

Фигурата на Доверителния служител по интегритета е заложена в закона от 2003 г. Необходимо е да има чиновник, пред който да бъдат споделени подозрения за злоупотреби със служебно положение. Задачата на ДСИ освен всичко останало включва:

- да действа като първа контактна точка за държавни служители, които имат въпроси относно интегритета
- да дава насоки на държавния служител, в случай че последният иска да уведоми преките си началници за обстоятелства, свързани с конфликт на интереси
- да архивира всички постъпващи доклади или споменати злоупотреби по еднакъв начин
- да изготвя годишен доклад без споменаване на истинските имена.

ДСИ може да съчетава функцията си с други задължения, като например да приема жалби за неправомерно поведение между колеги: изнудване, сексуален тормоз или нарушаване на условията на работа.

Обществени поръчки: прозрачност, контрол, сигнализиране

Процедурите за възлагане на обществени поръчки като център за разпределяне на публичните финанси са сфера, за която е присъщ рискът от злоупотреба с административна власт. Те са обичайният фокус на критика и подозрения. И докато несъвършенствата на Закона за обществените поръчки и слабостите на правоприлагането са отвъд оперативното поле и мандата на Общината, **превенцията** на злоупотреби при търговете остава сред основните задачи за доброто управление на обществените активи.

**Съществуват три вида инструменти за превенция.
Свързани са с:**

- контрол
- прозрачност
- сигнализиране.

МЕХАНИЗМИ ЗА КОНТРОЛ

Те се основават върху вътрешен и външен мониторинг. Софийската община разчита на предварителния контрол, осъществен от Агенцията за обществени поръчки, от една страна, и от своя вътрешен одит – от друга. *Въпреки това обаче на нея ѝ липсва независима външна експертиза за мониторинг.*

**Добра практика: Пакт за интегритет на
„Прозрачност без граници”**

Тази инициатива има за цел включването на гражданско представителство в тържните процедури (независими наблюдатели)

като трета страна, която проследява процеса. Наблюдателите са доказани експерти с безукорна обществена репутация. Такава практика бе въведена пилотно в градския съвет на Сеул през 2000 г. По време на критични етапи на големи търгове бяха организирани обществени изслушвания. Общото впечатление на бизнеса и администрацията бе, че бизнес климатът и отношенията между заинтересуваните страни съществено са се подобрили.

[Източник: *Integrity in Public Procurement: Good Practice From A to Z, OECD, 2007*]

ПРОЗРАЧНОСТ

Прозрачността на обществените поръчки формално е гарантирана от изискването за задължително публикуване на поканата за търг в Портала за обществени поръчки, в Профила на купувача (обикновено на страницата на възложителя) и чрез медиите. Независимо от факта, че технически условия за спазване на съответните правила наистина съществуват, интервютата, проведени в рамките на този проект (**Приложение 2: Анкета – най-често срещани проблеми, пред които се изправят гражданите във връзка със случаи на корупция в общината**), показват висока степен на недоверие поради липсата на адекватна информация сред гражданите на София. Не трябва да забравяме, че:

Дефиниция:

„Прозрачност” е такава ситуация, при която бизнес и финансовите дейности се извършват открито, без тайнственост, така че хората да бъдат уверени в тяхната справедливост и честност.

[Източник: *Cambridge Business Dictionary, <http://dictionary.cambridge.org>*]

Прозрачността е свързана не само с формалния достъп до информацията, но и с нейното удобство, с четивността и обхвата на представените материали. Общината трябва да дава възможност на гражданите и кандидатите да проследяват търга по време на

цялата одитна пътека. Електронни тръжни документи, подобни на информационната система за управление и наблюдение, разработена за целите на структурните фондове, са силно препоръчителни. Понастоящем търговете на столицата не позволяват онлайн подаване на оферти.

Добра практика: Ge-Biz – електронна тръжна процедура в Сингапур

Електронното бизнес правителство – Ge-Biz – <http://www.gebiz.gov.sg/> – е платформа, поддържана от правителството на държавата-град Сингапур. Порталът събира всички покани и дава възможност на кандидатите да изтеглят тръжната документация и да подават офертите си онлайн. Той е създаден през 2000 г. и е част от електронното правителство на страната. Всички тръжни процедури, от поканата за подаване на оферти до сключването на договора, се публикуват в интернет.

[Източник: P. J. Pascual, E-government, 2003]

Добра практика: Електронен работен процес в Германия

Работният процес на Федералната агенция за обществени поръчки в Министерството на вътрешните работи е дигитализиран. Електронната система поддържа архив с всички етапи на процедурата по възлагане на обществена поръчка. Решенията са надлежно документирани в последователна одитна пътека. Упълномощени надзорници имат непрекъснат достъп до тази база данни. Често се правят случайни проверки.

[Източник: Integrity in Public Procurement: Good Practice From A to Z, OECD, 2007]

ЗАЩИТА НА ИНФОРМАТОРИТЕ

Повишаване на нивото на риска за тези, които извършват незаконни сделки е важна мярка за опазване на общинските търгове от пристрастни решения на администрацията. Ефективното разследване и налагането на санкции зависят в голяма степен от благонадежните свидетели (информатори).

Дефиниция на информатор

Терминът „информатор” се отнася за хора, които докладват за незаконни дейности в организациите въз основа на вътрешната информация, с която разполагат. Информатори могат да бъдат служители, но също така доставчици, контрагенти и изобщо – всеки гражданин, който има достъп до поверителна информация. В много страни информаторите са защитени от преследване със специални закони. Например в САЩ статутът на информаторите е регламентиран официално в „Закона за неверните твърдения” (False Claims Act) от 1863 г. – документ, целящ да предотврати измами срещу федералното правителство. Първото документирано използване на термина „информатор” обаче датира от 1970 г.

[Източник: investopedia.com/ Merriam-Webster]

Добра практика: Прилагане на закона за защита на обществените служители от разкриване в Канада

(Public Servants Disclosure Protection Act – PSDPA)

Законът влезе в сила през 2007 г. Той разделя процеса на разследване на нарушенията, посочени от информаторите, от процедурата на жалбите за репресия срещу тях. Специален Комисар за интегритета в обществения сектор се занимава с:

- разкритията (разследване на нарушенията) и
- жалбите за репресия срещу информаторите.

На институционално ниво административна комисия (трибунал) разглежда жалбите. Въоръжените сили и службите за сигурност

не попадат в обхвата на PSDPA. В случаи, в които репресията е доказана, са предвидени споразумения, обезщетения и санкции. При изключителни случаи се разрешава оповестяване в медиите.

[Източник: Federal Accountability Initiative for Reform 2008]

ТЪРГОВЕ И ДОГОВАРЯНЕ В СТОЛИЧНА ОБЩИНА: АНАЛИЗ НА СЛАБОСТИТЕ

Правна рамка

Като разпределител на обществени средства, Столичната община се подчинява на Закона за обществените поръчки. По отношение на регулацията в него няма специални клаузи за търгове, организирани от общините. Пропуските тук следват общата тенденция:

- дефицити по отношение на механизмите за публичност във всички фази на обществената поръчка – от поканата за кандидатстване до изпълнението
- слаба защита срещу конфликти на интереси
- неясни критерии за прилагането на процедурите за договаряне, които на практика ограничават участието (single source procurement).

За да прецизираме обхвата на проблемите, които са характерни за общината, трябва да разгледаме обявите, публикувани от нейната администрация, да прегледаме съществуващите механизми за мониторинг и контрол и да установим слабостите в тях.

Контекстът в България: основни моменти в обществените поръчки

1. Законът за обществените поръчки определя три основни групи от търгове в зависимост от техния предмет:

- търгове за услуги
- търгове за доставки
- търгове за строителство.
- Таванът на средствата, задължителен за обявяване на търг, е различен за тези категории, като най-нисък е за услуги, а най-висок – за строителство.

2. Предвидени са следните механизми за подбор на изпълнител/доставчик:

- отворена процедура (отворена за всички кандидати)
 - ограничена процедура (отворена само за поканени кандидати)
 - състезателен диалог (преговори с предварително подбрани кандидати за разрешаване на сложни задачи)
 - договаряне с обявление (преговори въз основа на предварителен подбор)
 - договаряне без обявление (преговори с точно определен изпълнител).
-

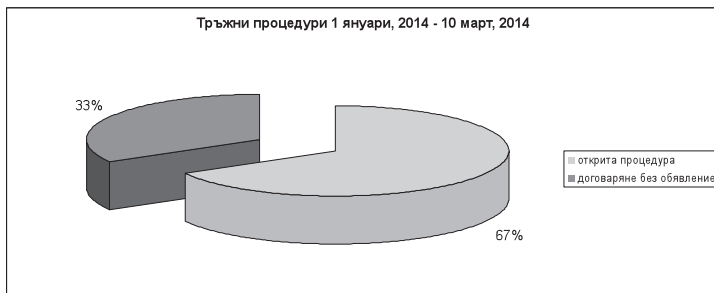
„Общински” покани

В периода 1 януари – 10 март 2014 Столичната община е публикувала 42 обяви за търгове в портала за обществени поръчки.⁴ Такава интензивност показва София като ключова фигура на пазара за обществени поръчки. За сравнение – вторият най-голям град, Пловдив, за същото време е организирал 23 търга, а Министерството на образованието и науката, отговорно за широка и комплексна мрежа от училища – само 4.



От тези 42 обяви, публикувани от властите в София, 28 процедури са били „открити” за кандидатстване, а 14 са били проведени като „договаряне без обявяване”.

Въпреки че според препоръките този вариант е решение само в изключителни случаи⁵, процедурата е вторият по честота избор на общината. Всички търгове, които са част от проекти на ЕС, се пригържат към откритите процедури.



⁴ Администриран от Агенцията за държавни поръчки.

⁵ Прозрачност и равен достъп се гарантират напълно само при „откритата” и ограничена процедура, се казва в писмо от Агенцията за държавни поръчки.

Воденето на преговори без обявление е предпочитано при договаряне на процесуално представителство и градско планиране. Въпреки че формалните условия за подобен избор на администраторите винаги се спазват, добре е да си припомним дефиницията на UNODC⁶ за този тип процедура:

Дефиниция:

Поръчка за доставка от единствен източник (директно възлагане или ограничен търг): Този тип поръчка представлява съществено отстъпление от основните принципи... (прозрачност – обективни критерии в процеса на вземане на решения – конкуренция)

[Източник: Guidebook on anti-corruption in public procurement United Nations, 2013]

Слабости в съществуващите функции за превенция и контрол (случаят със София)

Контекст: контролни функции

- 1. Контрол от страна на Агенцията за обществените поръчки:** Наг определен праг, както и при процедури, свързани с финансиране от структурните фондове на ЕС, Агенцията за обществени поръчки упражнява предварителен контрол върху тръжната процедура. Тя е отговорна също така за предварителния контрол при договарянето без обявление. Процесът включва формалното одобрение на тръжната документация от страна на Агенцията (даване на становище).
 - 2. Вътрешен мониторинг от възложителя/общината:** Вътрешният мониторинг, осъществяван от институцията/общината е фокусиран върху изпълнението на договорите. Отчасти тази задача е вменена на дирекцията „Координация, контрол и прием на гражданите“ в общината, която поддържа регистър на договорите. Отговорността за навременното изпълнение на задачите остава в административното звено (дирекция), което работи в областта на договора.
-

I. Контрол

Вътрешният контрол се осъществява от специализирани звена в общинската администрация. Съответните дирекции следят за изпълнението на договорите. *Временната* комисия за големи обществени поръчки в Общината включва представители на опозиционните партии. Те също така са членове на борда на Общинската агенция по приватизация. И в двата случая опозиционните квоти работят като „имунни тела“ срещу евентуални нарушения.

→ По отношение на общественото доверие процесът на селекция е не по-малко важен от стриктното изпълнение на договорите задължения. Опозиционните съветници не участват

В контрола на всички общински търгове. По-голямата част от договорите остават изключително под егидата на Общината и на общинските фирми. Освен публикуването на обяви за търгове няма специални изисквания, които да осигурят достъп до информацията на заинтересованите страни, по време на всички етапи на търга. Не се предвижда независима външна оценка. Ключовата комисия за големите търгове се определя като временна и не поддържа отделна публична страница.

→ Мерките за намаляване на риска от корупцията трябва да бъдат разширени на предтръжния и на тръжния етап (напр. с постоянно участие на представители на всички партии от общинския съвет).

II. Прозрачност

Законът за обществените поръчки се занимава с общите принципи на провеждането на търга и сключването на договори. От вътрешните правила на Общината се очаква да представят *прозрачни, четивни и лесни за ползване* алгоритми, описващи тръжната процедура и гарантиращи нейната отчетност. Тези правила трябва да обслужват нуждите на администрацията, доставчиците на услуги/кандидатите и обществото като цяло.

→ Документът, който се използва понастоящем (Вътрешни правила за реда и отговорностите при провеждане на процедури по ЗОП), е оформен като кметска заповед, съобразена с формалния правен шаблон. Той е публикуван в интернет като сканирана версия на хартиения оригинал и не дава възможност за интерактивно взаимодействие с читателя.

→ Ако корупцията засегне състоянието на общественото доверие, последното трябва да бъде възстановено и укрепено, включително и посредством проста, разбираема и видима информация.

III. Подаване на сигнал:

Участниците в тръжната процедура имат право да оспорват изхода на процедурата по селекцията. Специална комисия към общинския съвет работи, за да предотврати конфликт на интереси. Звено за вътрешен контрол разследва сигнали за корупция, които се подават по електронен път или в писмена форма.

→ Обществената реакция срещу нередностите и измамата при общинските поръчки се изразява в анонимни сигнали и устни оплаквания, адресирани до членовете на опозиционните партии. Когато биват приканени да свидетелстват официално, тъжители (тоест конкурентите в търга) често пъти отказват от страх да не бъдат поставени в черен списък и „наказани”. Истории за фаворизирани кандидати и „нагласени” търгове изобилстват в трите основни тръжни области: услуги, доставки и строителство. Въпреки това обаче малко са наличните обосновани доказателства.

→ Ефективната защита на свидетелите ще повиши риска за корумпираните служители. Това ще допринесе за създаване на среда на ниска толерантност към корупция.

Общини: случаи на корупция и конфликт на интереси

Конфликт на интереси: общински съветник „забравя“ да спомене за страничната си работа

Общинска съветничка не съобщава, че от една година е генерален директор на средно голяма енергийна корпорация „Грийн Чойс“. Това има значение, тъй като граф Ротердам е „голям акционер“ в друга голяма енергийна компания, „Енеко“, която притежава 30% от акциите на „Грийн Чойс“. За компанията „Грийн Чойс“ започва да се говори, когато изтича информация, че не е заплатила обратно пари на потребители, сменили енергийния си доставчик. Дватамата директори на предприятието (не съветничката) са глобени с 450 000 евро, а компанията трябва да заплати 7,2 милиона. Съветничката става директор, след като нейният партньор, един от двамата директори, е принуден да подаде оставка. Тя отхвърля всички обвинения и казва, че докато е работила за общината, е декларирала интереса си в канцеларията, независимо че това е станало четири месеца след като е заела поста в компанията.

Разследването все още продължава, но е ясно, че интересите ѝ в „Грийн Чойс“ е трябвало да бъдат оповестени по-рано с цел избягването на конфликт на интереси.

Корупция, мрежа от бизнес интереси, непокрити разходни документи

Делегатът Хооїмайерс (Hoоїjmaiјers), титуляр на борда на провинция Северна Холандия, извършва редица нарушения на интегритета. Първо, той замесва провинцията във фалита на исландската рискова банка „Ландесбанки“. Когато банката банкрутира през 2008 г., се наложило да подаде оставка (заедно с целия борд на провинцията). След това станало ясно, че имало и други проблеми, свързани с безотговорния мениджърски стил на Хооїмайерс. Това, че представил силно завишено искане за възстановяване на разходи на стойност 3000 евро без касови бележки или фактури, се оказало едно от най-

малките му нарушения. Нещо повече, той участвал в дейностите на строителни фирми, за които уредил един милион евро, с които били закупени акции на друга строителна фирма. Бил акционер и в трета фирма, където участвал през непрозрачен строеж, който се оказал на адреса на майка му. Фирмата му работела с общините, Провинцията и министерствата в Хага. Според Прокуратурата Хо-оймайерс получил други 1,8 милиона евро, които били прехвърлени по сметката на съпругата му. Предполага се, че в периода 2004–2009 г. е изпрал сумата от 491 000 евро.

Обвиняемият отхвърля всички изобличения като неверни и „политически мотивирани“. „Прокурорите участват в лов на вещици, а Съдът не разбира нищо от това как се прави бизнес“, твърди той и след като е признат за виновен и получава три години затвор, обжалва присъдата.

Става ясно, че в този случай Провинцията не се е придържала към собствения си план за интегритета и кодекс за поведение и е дала голям простор за действие на мениджър, чийто властен характер и арогантно поведение плашели много от колегите му. Информатор подал сигнал и започнало разследване от страна на Провинцията и на данъчната полиция.

Корупция в градското планиране

През 2012 г. в Ирландия е публикуван петият и окончателен доклад на Комисията за разследване на някои въпроси на градското планиране и извършените плащания. Той е известен като Доклада „Махон“, по името на съдията Алън Махон, който председателствал Комисията. Тя е създадена във връзка със съмненията за корупция в процеса на планиране от края на 80-те до края на 90-те години на XX в. и особено във връзка с опасенията, че определени висши служители, както избрани, така и назначени, са получавали подкупи или са се възползвали по друг начин от своята роля в системата на планирането за лична изгода.

В края на 80-те и началото на 90-те години на XX в. общинският съвет на Дъблин преразпределя хиляди декари земя, противно на съвета на експертите от бранша. Широко разпространено било мнението, че много от тези решения за преразпределяне са били купени от предприемачи и че някои тържавни служители, включително и

общински съветници, са прогажни.

Докладът съдържа 2500 страници и акцентира върху няколко случая. Комисията докладва за действията на Джордж Реймънг, пенсиониран помощник градски и областен мениджър за Дъблин, в контекста на отношенията му с предприемачите. Комисията заключава, че г-н Реймънг е приел суми в брой като подкуп с цел да му бъде оказано влияние при изпълнение на служебните задължения. Проверката установява също така, че г-н Реймънг е приел заплащане за съвет, даден във връзка с определен парцел земя, в резултат на което общинският съвет на Дъблин облага този парцел с по-ниски такси за общински услуги, отколкото би наложил при други обстоятелства. Тези занижени такси дали възможност на собственика да продаде много по-скъпо земите си. Заключениеето на Комисията е, че плащането във връзка с този съвет е направено при обстоятелства, равнозначни на мотивиране на г-н Реймънг да постъпи нелоялно, и това е било пагубно за неговите задължения като помощник градски и областен мениджър.

[Източник: Report of the Tribunal of Inquiry into Certain Planning Matters & Payments, para. 1.14, 2012]

Изобщо Комисията установява, че за някои съветници в областния съвет на Дъблин корупцията се е превърнала в обичаен аспект на обществената им роля. В рамките на една на практика бартерна система тези съветници упражнявали дадената им власт в името на личния си интерес, а не в интерес на обществото и я обменяли срещу пари в брой и други облаги. Както изглежда, доста хора били готови да платят за безчестно упражняване на държавна власт и големи парцели земя в последна сметка били разпределени с даване и приемане на подкупи, а не в името на подходящото използване и разработване на земята. По онова време корупцията била обществена тайна. Така например според показания, дадени пред Комисията, през февруари 1993 г., по време на заседание на областния съвет на Дъблин, съветникът Тревор Сарджънт, член на Зелената партия, размахал чек за сумата от 100 ирландски лири, който му изпратил предприемач, заявявайки, че това е „част от ширещата се тук корупция“. След този инцидент съветник Сарджънт трябвало да бъде изведен с охрана, която да го пази от гнева на колегите му.

[Източник: Report of the Tribunal of Inquiry into Certain Planning Matters & Payments, para. 1.16-1.17]

Злоупотреба с вътрешна информация

Бивш председател на общински съвет от Кент влязъл в затвора за 18 месеца, след като бил признат за виновен по четири обвинения за лошо управление на обществена служба.

Бившият лидер на консерваторите в общинския съвет на Тенит, графство Кент, Морис „Пясъчния“ Езекиел бил осъден за използване на вътрешна информация за закупуване на два имота. Той бил склонен към това нарушение и подпомогнат от някой си Филип Емануел, жител на Маргейт, също в Кент. Езекиел извършил престъпленията в периода между септември 2009 и февруари 2012 г., докато бил градски съветник. Съдебните заседатели научили как той използвал вътрешна информация от съвета, за да закупи имот на Кинг Стрийт 12В, Маргейт, с помощта на близкия си приятел Емануел. По време на делото се разбрало, че било възложено на брокер да продаде имота на Кинг Стрийт 12В от името на общинския съвет, чиято собственост бил години наред. Съветникът Езекиел имал достъп до поверителна информация, която съдържа цената, на която общинският съвет искал да продаде имота, и направените оферти, отхвърлени впоследствие.

След като дотогава не бил демонстрирал никакъв интерес към имота, неговият съучастник Емануел подал оферта. В същия ден груг потенциален купувач предложил по-висока цена от Емануел. Два дни по-късно Емануел увеличил залога, който бил приет. В процеса на продажбата на имота домашният адрес на Езекиел фигурирал като адрес за контакт с Емануел. Езекиел също така дал на Емануел заем от 125 000 лири, за да закупи имота.

Впоследствие двамата отново се наговорили, когато Езекиел нарушил процедурите на планиране и строителните изисквания на общината с цел да принуди собствениците на запуснат магазин в близост до неговия имот да извършат ремонт. Собствениците на Кинг Стрийт 12А решили, че това изисква големи инвестиции, и се съгласили да го продадат на собственика на Кинг Стрийт 12В, който смятали, че е г-н Емануел. Отново Езекиел предоставил средства на Емануел за покупката на 12А. Той не декларирал собствеността си върху имотите пред Съвета, както бил длъжен да направи. Езекиел

научил за продажбата на първия имот, Кинг Стрийт 12В, от редова съветничка от Тенит, на която той бил шеф, когато тя се свързала с него с искането да помогне при покупката. Той злоупотребил с оказаното му доверие като избран представител. Историята показва как корумпираното поведение може да доведе до накръняване на доверието и уважението към политиците и политическия процес.

[Източник: www.bbc.co.uk/news/uk-england-kent. Accessed on May 1st, 2014]

Корупция в обществените поръчки

През 2013 г. Обществената счетоводна комисия разследвала седем процедури за обществени поръчки за капитално строителство, организирани и финансирани от Департамента по култура, изкуства и свободно време (Department of Culture, Arts and Leisure, DCAL) на Белфаст. Открити били сериозни пропуски и в седемте обекта, които в последна сметка стрували на правителството 103,4 милиона лири, докато предварителната оценка била 78,5 милиона лири. Особено впечатляващ бил случаят с Лирическият театър в Белфаст – цената му нараснала с 5 милиона лири в сравнение с първоначалния бюджет. Одитният доклад критикувал DCAL, Съвета по изкуствата на Северна Ирландия и централната дирекцията за обществени поръчки на финансовия департамент. Според местния всекидневник „Белфаст Телеграф“ били констатирани редица проблеми:

- Нагласяването на погадените тържни документи от онези, които ръководели процеса, в резултат на което Гилбърт Аш (спечелилият търга) излязъл от последно на първо място сред участниците в търга.
- При една от промените разходите за строително скеле, заявени в тържните документи, били задраскани. Това станало независимо от факта, че сумата от 413 000 лири била преведена от DCAL по сметката на Гилбърт Аш.
- Потенциалният конфликт на интереси с Лирическият театър, произтичащ от това, че Гилбърт Аш направил гаранция в размер на 150 000 лири за театъра.
- Невъзможността да се гарантира, че тържната документация е била запазена в тайна преди обявяването на спечелилия договор.

- Липсата на подходящи условия за представители на DCAL и на Съвета по изкуствата или техните технически съветници да присъстват на заседанията за оценка на търговете.
- Фактът, че нито DCAL, нито Съветът по изкуствата, нито техническите съветници са изказали каквито и да е опасения във връзка с оценяването, въпреки че са получили доклади за начина, по който протича.

[Източник: <http://www.belfasttelegraph.co.uk> ⁷]

Корупция в детските градини

Злоупотреба с власт с цел регулиране на достъпа до образователната система се среща често в страните от бившия Съветски съюз (Русия, Молдова, Украйна и т.н.). Този феномен е обичайно явление и в България.

Директор на детска градина в Кишинев, Молдова, бил задържан от служители на Националния център за борба с корупцията и от антикорупционни прокурори за това, че получил 1000 молдовски леи от родител на дете. Информатор свидетелствал, че парите били поискани в замяна на записване в детската градина. В обувките на директора били открити 1500 молдовски леи и 250 евро. Ако бъде признат за виновен, директорът може да бъде наказан с до 10 години затвор и глоба до 60 000 молдовски леи.

[Източник: National Anti-corruption Office of the Republic of Moldova, <http://www.cna.md>]

7 <http://www.belfasttelegraph.co.uk/news/local-national/northern-ireland/rebuilding-tender-process-rigged-29749028.html>

Приложение 1:

Декларация за гостоприемство и подаръци – формуляр от Великобритания

Получаването на привилегии, подаръци, награди или гостоприемство срещу предоставянето на услуги (дори когато тези услуги са част от служебните задължения) може да се възприема като мотив да се демонстрира благосклонност към дадена личност или организация в неговото или нейното официално качество. На служителите се препоръчва да бъдат изключително бдителни, когато решават дали да приемат такива подаръци или гостоприемство, и при наличие и на най-малкото съмнение да поискат указания от прекия си началник. Всички служители по всяко време трябва да съобразяват поведението си със стандартите на интегритета, безпристрастността и честността и да поддържат високо ниво на благоприличие и професионализъм.

Ако сте получили или искате да декларирате подарък или оказано гостоприемство, моля попълнете формуляра и го върнете на: ...

Данни за служителя, получил подарък или гостоприемство

Собствено име	
Фамилия	
Заемана длъжност	
Отдел/сектор	
Email адрес	
Дата на подаване на декларацията	

Описание на подаръка или гостоприемството

Описание на подаръка/ гостоприемството	
Стойност/ предполагаема стойност на подаръка/ гостоприемството	
Предназначение на предложението	
Лице/организация, правеща подаръка или оказваща гостоприемство	
Връзка (или бъдеща връзка) с лицето/организацията, предлагаща подарък/ гостоприемство	
Приемане на подарък/ гостоприемство	ДА / НЕ

Подарък/гостоприемство, вече приет от служителя

Обяснение защо не е било потърсено предварително одобрение от началника	
Погнис	
Дата	
Име	
Длъжност	

Приложение 2:

Често срещани проблеми, свързани със случаи на корупция в Столична община

**Проучване на обществено мнение, проведено от
„Алфа Рисърч“**

ЦЕЛ

Да очертае главните проблеми, пред които се изправят гражданите и бизнесът при случаите на корупция в Общината, и да разкрие какво трябва да се направи, за да бъдат предотвратени корупционните практики.

ОБХВАТ

Изследването се основава върху интервюта с 550 респонденти (граждани и бизнес представители) в 24-те района на града, включително и в централната администрация.

ОСНОВНИ ИЗВОДИ

Корупционни практики:

- Честота: 10,2% от респондентите са били свидетели на корупционни практики. Този процент нараства до 17% сред представителите на бизнеса. Честотата на корупционните

практики е различна в отделните райони. На някои места, вкл. в централната администрация, процентът на респондентите, които са се сблъскали с корупционни практики, нараства до 33–35%.

- Най-често наблюдавани форми на корупционни практики
 - Даване на пари като подкуп с цел ускоряване на предоставянето на услуга или решаването на определен проблем
 - Случаи на корупция в областта на строителството и/или недвижимите имоти (напр. „жилища”, „строителни разрешителни”, „лицензи за земя”, „odobряване на проекти/планове”, „право на собственост и отчуждаване на собственост” и т.н.)
- Нива в йерархията
 - 55 % от респондентите, които са били свидетели на корупционен случай, посочват, че това е станало в някои от районите на София, докато този процент е 41 % по отношение на централната администрация.
 - Един на всеки десет респонденти знае за случай на корупция, свързан с общинския съвет.
 - Според 57% корупцията се шири на по-ниското ниво в общинската администрация (директни уговорки с експерти или специалисти).
- Основни причини за съществуването на корупционни практики:
 - Липса на контрол и санкции (51,4%)
 - Безразличие от страна на общинските чиновници и най-вече чувството, че „гражданите зависят от тях, а не обратното” (45%)
 - Слабо антикорупционно законодателство (42,8%)
 - Политически и партиен чадър над корумпирани висши чиновници (38%)
 - Липса на информация относно това къде и към кого могат да се обърнат гражданите, за да решат проблемите си (32%)
 - Ниски заплати в общинската администрация (2,2%).

Механизми и степен на граждански контрол:

- 74% от гражданите нямат представа как да докладват за случаи на корупция и не познават нормативната база и правилата, по които общината взема превантивни мерки
- Представителите на бизнеса са по-активни в докладването на случаите на корупция
- Всеки трети е убеден, че нищо няма да се промени и че липсата на ефективни механизми за превенция на корупционните практики е най-обезсърчителното явление според гражданите
- 93% от респондентите не знаят за никакви мерки на общината с цел предотвратяване на корупцията
- 64% от гражданите смятат, че следствените и процесуални действия са ключов инструмент за борба с корупцията
- Представителите на бизнеса (40%) подчертават ефективността на „меките мерки“ преди преминаване към тежки наказания
- По отношение на ефективността на различните видове антикорупционни механизми:
 - почти половината респонденти (46%) смятат, че общината трябва да разработи антикорупционна стратегия
 - 35% са за разработването на процедури за граждански мониторинг
 - според 30% е необходимо да се състави наръчник/помощник за антикорупционни мерки
 - 31% подчертават необходимостта от изграждане на капацитета на общинската администрация чрез различни обучения за превенция на корупцията
 - докато гражданите наблюдават върху по-общите превантивни мерки (стратегия, наръчници, етичен кодекс и т.н.), представителите на бизнеса предпочитат по-конкретни мерки и механизми за контрол (вътрешен одит, процедури за мониторинг, административен капацитет и т.н.).

Въпреки силното усещане в обществото за наличието на „корупция“ по-голямата част от хората (93%) не са запознати нито с нормативната база, нито с мерките, които Общината предприема за борба срещу корупцията. Липсата на ясни и ефективни механизми, закони, правила и начини за справяне с проблема създава чувството, че „нищо не е направено за преодоляване на корупционните практики“, което от своя страна обяснява усещането на гражданите за масово разпространена корупция дори когато хората не са се сблъсквали директно с нея.

В този контекст разработването на стратегия, етичен кодекс, както и на антикорупционни механизми и други подобни инструменти ще допринесе не само за ограничаване на корупцията, но и ще подтикне гражданите и служителите към активно поведение.

Най-разочарованият резултат от това изследване, насочено директно към оценяване на работата на Столична община, е фактът, че по-голямата част от гражданите не са получили отговор на жалбите или сигналите, които са подали (72%). Шест процента не знаят какво се е случило, а само 17% знаят, че сигналите им се обработват. Сред възможните мерки, които могат да бъдат взети за противодействие на корупцията в Столична община, може да се приеме простото и основно правило: „никоя жалба или подаден сигнал не трябва да бъдат пренебрегнати и да останат без отговор“. Необходимостта от такава базова мярка се потвърждава и от факта, че две трети (62%) от хората не подават сигнали за корупция, защото са убедени, че нищо няма да се промени.

БЕЛЕЖКИ

БЕЛЕЖКИ

ISBN 9789542914341



9 789542 914341

