



ОБЩИНА - СЛИВЕН

Утвърдил,

Кмет:

ЙОРДАН ЛЕЧКОВ

30.10.2009

АНТИКОРУПЦИОННА ПРОГРАМА

Съгласували,

Зам. Кмет:

Недка Енергиева

Гл. Юрисконсулт:

Елеонора Христова

Изготвил,

Гл. инспектор

Стефка Стамова

Септември, 2009

Корупцията е една от сериозните заплахи за основните принципи и ценности на съвременното демократично общество. Тя подкопава доверието на гражданите в демокрацията, разрушава върховенството на закона, представлява отрицание на правата на човека и възпрепятства общественото и икономическото развитие. Всеки гражданин може и следва да изисква от всеки служител в администрацията почтено отношение.

За ефективното противодействие на корупцията трябва да съществуват ясни граници на допустимо и недопустимо поведение, механизми които ще създадат неблагоприятна за развитието на корупцията среда и обществена осведоменост за последиците от корупцията и причините за нейното съществуване.

Настоящата програма конкретизира приоритетните области за превенция и противодействие на корупцията чрез:

- Гарантиране на прозрачно управление и отчетност в дейността на общинската администрация;
- Регламентиране на ясни и ефективни правила за взаимодействие между гражданите и служителите в администрацията;
- Утвърждаване на ценности като честност и морал в обществените отношения;
- Предотвратяване на корупционни практики;
- Повишаване на общественото доверие в институциите, засилване на гражданския контрол.

I. Що е то корупция?

Терминът Корупция има латински произход и според Българския тълковен речник означава „обществена развала, поквара, подкупничество“. Най-общо казано можем да обобщим, че корупцията е злоупотребата с власт с цел лична облага. Според Робърт Клитгард Ако имаш **Монопол** и **Свобода** на действие при прилагане на правилата и никой не те държи **Отговорен**, тогава съществува голяма възможност да станеш **Корумпиран**.

II. Елементи и методи на проявление на корупцията.

2.1. Подкуп

Подкупът се разделя на подкуп на длъжностно лице и комерсиален подкуп.

Подкупът на длъжностно лице е:

- Даване;
- Получаване;
- Предлагане или
- Уговаряне на нещо,

- Което има стойност,
- С цел да се повлияе на длъжностното лице,
- Да изпълни или да пропусне да изпълни законовите си задължения.

При комерсиалния подкуп се счита, че мениджърът или управителят са запознати с това. Ето защо е необходимо организацията да има Правилник, в който е посочено какво е разрешено и какво не. Този вид подкуп няма да го разглеждаме, тъй като той е характерен повече за частния сектор.

Методи на проявление:

- Подаръци, пътувания, развлечения;
- Парични плащания в брой;
- Банкови преводи и други финансови инструменти;
- Скрити интереси и
- Други методи

2.2. Незаконни подаръци или облаги – те са по-малки на вид правонарушения и са подвид на подкупа.

Елементи:

- Даване,
- Получаване,
- Предлагане или
- Уговаряне в следствие на
- Нещо стойностно
- За или поради извършено действие или бездействие
- На длъжностно лице.

2.3. Икономическо изнудване. То възниква тогава, когато лице или организация получава нещо от друго лице или организация под предлог, че е официално и/или чрез използване на фактическа или заплашваща сила или страх, включително на страх от икономически и финансови загуби.

2.4. Конфликт на интереси

Елементите на претенции относно конфликт на интереси включват:

- Длъжностно лице,
- Притежаващо интерес от сделка,
- Която вреди на собственика,
- Без цялостното докладване на интереса на собственика (принципала) и
- Своевременното му одобрение.

2.5. Прикриване на вътрешна информация. Неоповестяването на цялата или на част от значима информация, обикновено е под влиянието на конфликт на

интереси и се базира на прикриване на значими факти, само ако деецът има задължението при определени обстоятелства да ги показва (оповестява).

2.6. Злоупотреба с доверие. Злоупотребата с доверие или нарушаване на отчетническите функции, възниква тогава, когато лице е наето от и е задължено към организация или индивид, извършва нещо, което не е в добрия финансов интерес на тази организация или индивид.

III. Корупцията като елемент на измамата и злоупотребата.

Измамата и злоупотребата са криминализирани деяния, за които държавата предвижда санкции в Наказателния кодекс.

3.1. Измама.

Измамата е излъгване, лъжа с користна цел. За да има измама трябва да са налични в купом следните елементи:

- Значимо лъжливо твърдение, действие или бездействие, възбуждащо или поддържащо заблуждение;
- Знание от извършителя, че твърдението е заблуждаващо, когато то е направено – умисълът се състои в специалната цел - да набави за себе си или друго имотна облага;
- Потърпевшият се е доверил на лъжливите твърдения – действията или бездействията на измамника са довели потърпевшия от измамата до възбуждане на заблуждение или поддържане на предварително възникнало у него заблуждение, което не би се поддържало без действията или бездействията на измамника;
- Потърпевшият е претърпял имуществени вреди и/или загуби пряко или в следствие на своето заблуждение в резултат на доверието си

Характерно за измамата е, че се извършва, за да се извлече полза или печалба за конкретно лице, организация или трето лице.

3.2. Злоупотреба

Злоупотребата като цяло е „незаконно присвояване на нещо или използване на право или възможност с користна цел.“. Оттук, не всички неправомерни и неетични действия и, особено, извършени на работното място, се считат за измами.

За злоупотребата е характерно, че при тази дейност:

- тя е скрита;
- се използват активи и информация на организацията-жертва;
- нарушават се отчетническите функции на служителя към предприятието или организацията;
- извършва се с цел пряка или косвена финансова изгода за извършителя;

- коства на организацията-работодател активи, приходи или резерви.

IV. Индикатори за измами и нередности.

Натиск/мотив

Измама се извършва в полза на някой или в изгода на организация или и за двата случая. Измамата от служител, при която индивидът присвоява от своя работодател, обикновено е в изгода на извършителя. Измамата, извършена от мениджмънта, при която шефовете на организацията измамват инвеститори и кредитори (обикновено чрез манипулиране на

финансовите отчети), най-често е в изгода на организацията или в полза на самите „шефове“.

Финансов натиск

Обичайните видове финансов натиск, свързани с измамите, които облагодетелстват пряко извършителите им, са:

1. Алчност;
2. Водене на начин на живот, превишаващ обичайните приходи;
3. Плащания с висока стойност или лични задължения;
4. Проблеми за изплащане на кредит;
5. Лични финансови загуби;
6. Неочаквани финансови потребности.

Пороци

Тясно свързани с финансовите видове натиск е пристрастяването към пороци като хазарт, наркотици, алкохолизъм и скъпи личностни (несемейни) взаимоотношения.

Видове натиск, свързани с работата

Фактори като недостатъчно признание за извършваната работа, неудовлетворение от работата, страхът от възможността да се изгуби работата и чувството за недостатъчно възнаграждение за положен труд, мотивират много измами.

Благоприятна възможност

Осъзнатата благоприятна възможност да се извършва измама, да се прикрива или да се избегне наказанието, е вторият елемент от триъгълника на измамата. Слабостите в системата, които създават благоприятни възможности са:

1. Липса или преодоляване на контролите, които предотвратяват и/или разкриват измамно поведение.
2. Неспособност да се оцени качеството на изпълнението на дейността.
3. Пропуск да се дисциплинират извършителите на измами.
4. Липса на достъп до информация.

5. Игнориране, апатия и липса на капацитет.

6. Липса на проверителска следа.

Оправданието

Оправданието им помага да се скрият от нечестността на своите действия.

Прикриване

Многообразни са методите за прикриване на деянието, като подправяне, промяна или унищожаване на документи, оповестяване на „половината истина“, като често се прибегва и до „протекции“.

„Осребряване“

Обикновено „лесните“ пари се харчат бързо и охолно за атрактивни почивки в чужбина, бутиково облекло, бижута, а ако постъпленията от подкупи, подаръци и комисионни са постоянни и значителни – „осребряването“ може да включи покупка на луксозни коли, апартаменти и др., които се преписват на роднини, близки или поставени лица, за да не предизвикват съмнение за законността на източниците на доходи.

V. Цел за установяване на индикаторите за измами и нередности.

- Пресъздаване (реконструиране) на описаните и действително извършени действия и установяване на обективната истина относно законността им;
- Установяване на верността/неверността на извършените действия, посочени в сигналите, жалбите и констатациите, касаещи измама или злоупотреба;
- Изготвяне на предложения за корективни мерки, ако са необходими.

VI. Система за проверка на сигналите за корупция и на индикатори за измами и нередности.

1. Предварително проучване
2. Планиране на разследването
3. Провеждане на разследването
4. Изготвяне на доклад за разследването

VII. Подходи за разкриване и предотвратяване на корупционните действия.

1. Обучение в разпознаване на индикаторите и схемите на елементите на корупцията
2. Планирани и внезапни проверки
3. Създаване на „усещане за разкриване“ на незаконни и неразрешени практики в общината
4. Използване на „гореща линия“ за сигнали и жалби на служители
5. Стимулиране на служителите да информират и оповестяват неразрешени практики пряко на най-високо управленско ниво

6. Създаване на политики и подходи в общината, с цел намаляване на влиянието на мотива (натиска), благоприятните възможности и самооправданието като елементи (индикатори) на измамата.

Тези насоки могат да служат като основно ръководство за проактивни действия, които Община Сливен следва да предприеме с цел не само *минимизиране* извършването за престъпни действия от страна на своите директори, началници, принципали или служители, но на първо място да *минимизират вероятността от тяхното възникване*. Те са както следва:

- Общината би трябвало да предприеме мерки за ефективно информиране за всички свои стандарти и процедури всички свои служители и контрагенти, изисквайки участие в квалификационни програми или чрез разпространение на публикации, които практически да обясняват какво се изисква от тях по отношение на проявленията на корупцията.

- Стандартите би трябвало да бъдат последователно прилагани чрез подходящи дисциплиниращи механизми, включително, доколкото това е уместно, санкциониране на лицата, които отговарят за пропуските при разкриване на правонарушението.

- След като едно правонарушение е било разкрито (подкуп или комисионна), общината би трябвало да предприеме всички необходими мерки, за да отреагира адекватно и да предотврати по-нататъшното извършване на подобни закононарушения – включително и извършване на всички необходими промени на своите стандарти и програми за предотвратяване и разкриване на проявленията на корупцията.

На база на гореизложеното би могло да се приеме, че разрешаването на проблемите с проявленията на корупцията в общината обезателно би трябвало да включва следните

Антикорупционни политики:

1. С постъпване в системата на администрацията, всеки служител да подписва Декларация за спазване на Етичния кодекс в администрацията на Община Сливен, избягване проявленията на корупция и нулева толерантност към това.

2. Области на дейности в общината, които са изложени на най-голям риск за прояви на корупция са: отдел Гражданска регистрация, ЦАО, отдел Общинска инфраструктура, отдел Екология, отдел Икономическо развитие, Дирекция Общинска собственост.

3. Обучение на директорите, началник отделите и служителите на ефекта върху тях и опасностите, възникващи от корупцията.

4. Извършване на периодични прегледи, за да се оцени адекватността ефективността на създадените практики.

5. Внедряване на „е-община“, с цел преминаване към изцяло електронен документооборот /е-услуги, е-документ, е-подпис/, за по-бързо и качествено административно обслужване.

6. Постоянно обновяване на информацията в сайта на община Сливен и достъп до електронни услуги, чрез сайта.

7. На вратите на всички Дирекции и отдели, упоменати в т.2 да бъде посочен телефон за жалби и оплаквания.

8. Посочване на e-mail за постъпване на информация за корупция.

9. Разработване на анкетни въпроси сред гражданите за наличие на корупция.

10. Ускоряване на процеса по предоставяне на услуги „на едно гише“ с акцент върху стандартите за обслужване и каналите за комуникация и обратна връзка с гражданите. Облекчаване на административните процедури, когато те включват съвместна или последователна работа на няколко различни дирекции/отдели, т.е. въвеждане на интегрирано административно обслужване, което да замени предоставянето на услуги от няколко отделни администрации.

11. Повишаване отчетността на администрацията пред обществото, включително чрез механизмите и процедурите за предоставяне на достъп до обществена информация, електронен регистър за подадени жалби и сигнали и електронна система за обратна връзка.

12. За излизане от анонимност на администрацията, постоянно да се актуализират информационните и указателни табла, гише за информация, баджове на служителите.

13. Взаимна заменяемост на служителите в съответните звена на Община Сливен.

14. Ясно разграничение на компетентностите между различните дирекции и отдели и между различните нива вътре в тези дирекции/отдели – периодична актуализация на длъжностните характеристики, съобразно структурата на Община Сливен.

15. Популяризиране на “Харта на клиента”, в която се посочват правата на гражданите и задълженията на администрацията при административното обслужване.

16. Укрепване на статуса и професионализма на администрацията, подобряване на професионалната квалификация на служителите. Обучения по проблемите на корупцията, конфликтите на интереси и професионалната етика.

17. Постигане на единност и прозрачност в прилагането на процедурата по назначаване на служителите в администрацията, както и на отговорност за нейното неспазване, с цел да се стимулира конкуренцията, основана на професионални качества, и да не се допуска назначаването на служители по политически, личен, родов, приятелски или по друг нелегитимен белег.

18. Оптимизиране на процедурите за оценяване и професионално развитие и на конкурсите за вътрешен подбор, както и превръщане на механизмите на атестиране в реално действащ инструмент, който да гарантира високия професионализъм на държавните служители; засилване на антикорупционните „филтри“ в подбора и текущото оценяване и антикорупционната насоченост на професионалното обучение.

19. Изграждане на система, за допълнително материално стимулиране на база постигнати резултати по ред, установен с нормативен акт или с вътрешните правила.

20. Засилване на гражданския контрол върху дейността на администрацията. Участие на неправителствени организации в сътрудничество с органите на местната власт и местното самоуправление в антикорупционни инициативи и форуми на регионално и общинско равнище.

21. Сътрудничество с неправителствените организации и медиите при изработване и прилагане на механизъм за публичност и прозрачност на антикорупционната политика и инструменти.

22. Гражданското общество като важен партньор и активен участник в противодействието на корупцията,

Дори тези стъпки да не успеят да елиминират вероятността от възникване на тъй наречените корупционни практики, те биха спомогнали да обезпечат разумната увереност, че рискът от тези действия, умишлени или не, да бъдат намалени до минимум.