



# МОДЕЛ ЗА ОЦЕНКА НА КОРУПЦИОННИЯ РИСК В СТОЛИЧНА ОБЩИНА

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





# МОДЕЛ ЗА ОЦЕНКА НА КОРУПЦИОННИЯ РИСК В СТОЛИЧНА ОБЩИНА

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“

**Изследователски колектив и консултации:** Диана Ковачева, Дейвид Копитц, Милан Пучек, Рада Смедовска-Тонева, Николаи Янев, Паулина Филипова

Фондация РискМонитор ©

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

ел. поща: [riskmonitorinfo@gmail.com](mailto:riskmonitorinfo@gmail.com)

**[www.riskmonitor.bg](http://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

ВЪВЕДЕНИЕ	4
ПРОБЛЕМИ НА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕТО НА КОРУПЦИЯТА В МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ	7
ПРОБЛЕМИ НА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕТО НА КОРУПЦИЯТА В СТОЛИЧНА ОБЩИНА	9
ОПРЕДЕЛЯНЕ НА НИВОТО НА КОРУПЦИЯТА И КОРУПЦИОННИЯ РИСК В МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ	13
ИНДИКАТОРИ ЗА ОЦЕНКА НА КОРУПЦИОННИЯ РИСК В СТОЛИЧНА ОБЩИНА	15
I. ИНДИКАТОРИ ЗА РИСК ОТ КОРУПЦИЯ (ОБЩИ)	18
II. ИНДИКАТОРИ ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И МЕРКИ ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА	24
III. ИНДИКАТОРИ ЗА КОРУПЦИОННО ПОВЕДЕНИЕ	30
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	36
Приложение 1: ПРИМЕР ЗА ИЗЧИСЛЯВАНЕ НА ИНДИКАТОР ЗА ЧЕСТОТА НА ВЪЗНИКВАНЕ	37
Приложение 2: ПРИМЕРЕН ВЪПРОСНИК ЗА НАБИРАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ, НЕОБХОДИМА ЗА ИЗЧИСЛЯВАНЕ НА ИНДИКАТОРИ ЗА МОНИТОРИНГ НА КОРУПЦИОННИ РИСКОВЕ	39

# Въведение

Корупцията е проблем, който съпътства развитието на обществото от древността до днес. Съвременните подходи за противодействие на корупцията, в глобален аспект, започват да се развиват след 80-те години на XX век. Процесът може да бъде проследен в дейността на международни организации, които се стремят да уеднаквят стандартите в тази област чрез изработване на универсални актове<sup>1</sup>.

Последователното сближаване и усъвършенстване на антикорупционното законодателство на отделните държави, в резултат от присъединяването им към международни конвенции, може да бъде определен като ефективен, но недостатъчен механизъм. Важно значение има и прилагането на националното законодателство и наличието на политическа воля за справяне с корупцията. Дефицитите в националното законодателство, съчетани със слабост на институциите да разкриват, разследват и наказват извършителите на корупционни нарушения, създават среда, разрушителна за демократията и правовата държава, конкуренцията и икономическото развитие<sup>2</sup>.

За България въпросът за противодействието на корупцията има съществено значение. Държавата е страна по множество актове

---

1 В това отношение могат да бъдат споменати международни актове на няколко водещи организации: Съвета на Европа: Двадесет водещи принципа за противодействие на корупцията, Резолюция на Комитета на министрите (97) 24 от 6 ноември 1997 г.; Наказателната конвенция срещу корупцията, в сила от 1.07.2002 г., ДВ, бр. 42 от 27.04.2001 г.; Допълнителен Протокол към Наказателната конвенция срещу корупцията, в сила от 1.02.2005 г.; Гражданска конвенция срещу корупцията, в сила от 1.11.2003 г.; ДВ, бр. 42 от 23 май 2000 г.; Кодекс за поведение на служителите в администрацията, Препоръка No R (2000)10 на Комитета на министрите, приет на 11 май 2000 г.; Препоръка Res (2003)4 на Комитета на министрите за противодействие на корупцията при финансирането на политически партии и предизборни кампании. Европейски съюз: Конвенцията за защита на финансовите интереси на ЕС, съставена на основание чл. К 3 от Договора на ЕС, Официален вестник C 316/27 ноември 1995 г.; Конвенцията за борба с корупцията, в която участват длъжностни лица на ЕС или на държавите-членки, Официален вестник.195/25 Юни 1997 г Рамково решение 2003/568/ПВР. Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР): Конвенцията за подкупване на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки, ДВ, бр.61 от 6 Юли 1999 г. Организацията на обединените нации (ООН): Конвенцията за срещу корупцията на, в сила от 14 декември 2005 г., ДВ, бр. 89 от 3.11.2006 г., в сила за Република България от 20.10.2006 г.

2 UN Secretary General Ban Ki-Moon, Official statement on the occasion of Anti-Corruption Day, 9 December 2009.

за противодействие на корупцията. Законодателството е изцяло съобразено с европейските и световни стандарти в тази област. Приети са голям брой стратегии и планове за действие. Независимо от това, напредъкът в последните години не може да бъде определен като задоволителен и България традиционно остава на едно от последните места в глобалните индекси, които оценяват корупционния климат<sup>3</sup>. Наред с това, корупцията си остава проблемна област, обект на мониторинг от страна на Европейската комисия в рамките на Механизма за сътрудничество и проверка<sup>4</sup>.

Изследванията показват, че политическата и административна корупция у нас отслабват доверието на гражданите в институциите, имат пагубен ефект върху развитието на държавата, блокират работата на съдебната система и отблъскват чуждестранните инвеститори. Явлението има тежки последици и може да доведе до т. нар. „завладяване на държавата“, при които всички лостове на управление попадат под контрола на икономически интереси, с цел извличане на изгода по незаконни и непрозрачни начини<sup>5</sup>. Не по-малко сериозни са негативните ефекти в местната власт. Тук гражданите са пряко потърпевши от непрозрачни практики в действията на администраторите, които генерират т. нар. „гребна (битова) корупция“.

В този смисъл, справянето с корупцията изисква ежедневни усилия на всички нива на управление. Това налага прилагането на специфични подходи в зависимост от типологията и честотата на

---

3 Виж например изследванията на Transparency International Индекс за възприемане на корупцията и Световен барометър за корупцията ([www.transparency.org](http://www.transparency.org))

4 Виж докладите докладите на Комисията: [http://ec.europa.eu/cvm/progress\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_en.htm)

5 Виж: World Bank (2000). Anticorruption in Transition: Contribution to the Policy Debate. World Bank Publications, Достъпно на: <http://books.google.co.uk/books?id=gpBvS3O17S4C&pg=PA3#v=onepage&q&f=false>

идентифицираните проблеми. Същевременно е необходим цялостен (холистичен) принцип в анти-корупционните политики, който да гарантира, че проблемите на общинско и национално ниво ще бъдат адресирани в синхрон.

Настоящият доклад има за цел да представи система от индикатори за оценка на корупционния риск в общинската администрация, изработена на основата на добри практики на други държави-членки на ЕС. Тази система е адаптирана за нуждите на Столична община и ще ѝ предостави възможност със собствен ресурс да идентифицира сферите на дейност с повишен корупционен риск, без да е необходимо привличането на външна експертиза.

# Проблеми на противодействието на корупцията в местната администрация

Възможното разпространение на корупцията в местната администрация произтича от непрозрачното управление. В обхвата на това понятие включваме:

- непрозрачното разпределение на публични ресурси,
- порочни практики при провеждане на процедури за обществени поръчки/концесии,
- непрозрачното вземане на решения, с усложнени административни практики, които създават предпоставки за корупционен натиск върху гражданите и бизнеса,
- наличието на множество лицензионни и разрешителни режими,
- несистемната практика на самата администрация при прилагането на закона и подзаконовите актове.

На местно ниво корупцията е по-осезаема за гражданите, тъй като се отрязва върху качеството и бързината на услугите, които общинските служители предоставят. Тя е и по-видима, заради прекия контакт, в рамките на който могат да се разгърнат корупционни практики. Гражданите често я възприемат като стимул за по-добрата работа на чиновника, или като т. нар. „смазочен механизъм”. И двете разбирания са дълбоко погрешни и пречат на администрацията да се превърне в професионална и предсказуема структура, в която се прилагат принципите на добро управление<sup>6</sup>.

6 Вж. за принципите за добро управление чл. 2 от Закона за администрацията, Обн., ДВ, бр. 130 от 5 ноември 1998 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 27 от 25 март 2014 г.



Липсата на ефективен контрол, невъзможността да бъдат идентифицирани корупционните схеми и наказани конкретните извършители, както и разпространеното усещане за масов характер на тези практики („всички правят така“), са сред пречките за справяне с корупцията на местно ниво. Допълнителен проблем е фактът, че в местната администрация у нас липсват ясно обособени звена, които да се занимават с анализ на корупционния риск, разглеждане на сигнали за нередности и корупция и налагане на санкции, каквито са например инспекторатите на централно ниво.

Тези дефицити са многократно идентифицирани и следва да бъдат преодолени с конкретни мерки от нормативен и организационен характер, включително и чрез обучение на служителите и повишаване на чувствителността на гражданите и бизнеса за нулева толерантност по отношение на корупционни практики.

# Проблеми на противодействието на корупцията в Столична община

Темата за противодействие на корупцията не е предмет на самостоятелна правна уредба или организационни мерки в рамките на Столична община<sup>7</sup>. Тя не разполага с План за действие и Стратегия за противодействие на корупцията. В този смисъл въпроси като оценката на корупционния риск, спазването на етични стандарти, управлението на конфликта на интересите и докладването на нередности не са в центъра на политиките за прозрачност, прилагани от Столична община<sup>8</sup>. Въпреки това, следва да отбележим, че Устройственият правилник на общинската администрация съдържа основни принципи на доброто управление: откритост и диалог с гражданите, прозрачност при разпореждане с общински активи, информираност при разходване на бюджетни средства (чл. 1, ал. 2). Това е добра основа за разработване на конкретни политики за осигуряване на прозрачност и предсказуемост в работата с фирми и граждани. В среда на силно разпространени корупционни рискове във всички области на управлението на тържавата, за Столична община е от съществено значение да изгради собствена визия и стратегически подход за противодействие на явлението на местно равнище.

Една от първите задачи в този процес е анализът и идентифицирането на специфичните за София проблеми. Следва изработването и приемането на вътрешна система за анализ на корупционния риск, която да бъде адаптирана към нуждите на града.

7 Един от въпросите, които намира своята регламентация в правомощията на отделни дирекции и отдели е разглеждане и своевременно произнасяне по искания и сигнали на граждани.

8 Въпроси като етични стандарти и противодействие на конфликта на интереси са обект на разглеждане от страна на постоянни комисии в Столичния общински съвет, а именно постоянна Комисия по етика, граждански права, молби и жалби и Комисия, съгласно Закона за прегодвратяване и установяване на конфликт на интереси.

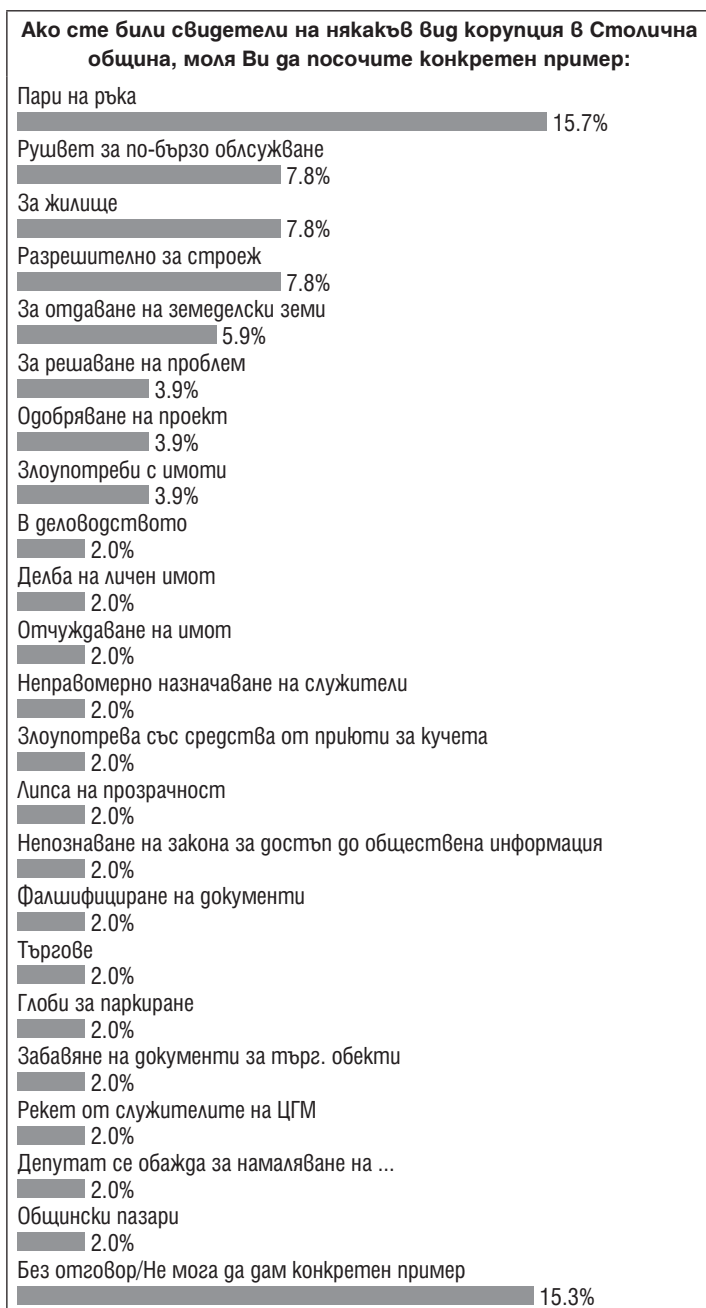
Важна стъпка в това отношение беше направена в края на 2013 г. с провеждането на социологическо изследване за разпространението на корупцията в Столична община. Резултатите бяха обобщени в доклад с анализ на най-често срещаните корупционни практики и рискови фактори<sup>9</sup>. Проучването показва, че според респондентите най-често причините за наличието на корупция са липсата на контрол и санкции (51%), усещането на общинските служители, че гражданите зависят от тях (45%), лошото законодателство (43%) и политическото и партийно покровителство (38%). Що се отнася до разпространението на корупцията 10,2% от гражданите и 17% от представителите на бизнеса са били свидетели на корупционен акт. По отношение на честотата, с която явлението се проявява, сравнителният анализ показва, че тя е различна за различните административни райони на София<sup>10</sup>.

Наличието на гребна (ежедневна) корупция се потвърждава от данните от изследването. Според тях най-често наблюдаваните корупционни практики са даването на пари на ръка или друга материална облага, с цел по-бързо обслужване или решаване на конкретен проблем. Наличието на такъв тип злоупотреби потвърждава всеки четвърти свидетел на корупция в рамките на административните служби на столицата (около 2,5 % от анкетираните). Силно впечатление прави еднотипността в примерите на респондентите за конкретни корупционни практики, с които са се сблъсквали.

Много често случаите са пряко свързани или се отнасят до сферата на строителството и/или недвижимите имоти: 7,8% за придобиване на жилище, 7,8% за разрешително за строеж, 5,9% за отдаване на земеделски земи, 3,9% за одобряване на проект, 3,9% за злоупотреби с имоти, 3,9% за отчуждаване на имот и пр. (Виж Фиг. 1)

9 Следва да бъде направено уточнението, че рискът нараства не заради механичното увеличаване на броя на процедурите, а заради по-големия обем на извършваните разходи. Те ангажират по-сериозен ресурс за финансов контрол от една страна и създават повече възможности за нередламентирано въздействие, от друга.

10 Тази група индикатори са разработени на базата на системата, използвана в общината на Виена.

**Фиг. 1: Типология на корупционните практики:**

[Източник: Проучване, проведено в рамките на проект NORMCORM

Тревожно нисък е процентът на респондентите, които са запознати с процедурите за подаване на сигнал за корупция (17,4 %), както и на тези, които са склонни да реагират (4%). В този контекст противодействието на корупцията следва да получи важно място при разработването и прилагането на политиките за управление в общината. Приоритет имат следните области:

1. противодействието на конфликта на интереси,
2. декларирането на имущество,
3. подаването на сигнали за нередности и корупция,
4. аналитичната работа върху разпространението на корупцията,
5. упражняването на засилен контрол върху областите с повишен корупционен риск и наказването на извършители на нарушения.

Наред с превантивните и санкционни механизми, важно значение има и повишаването на капацитета на служителите да разпознават и да не допускат корупционни практики. Положително влияние върху този процес има познаването и последователното прилагане на Кодекса за поведение на служителите в администрацията (в сила за служителите на служебно и трудово правоотношение в централната и местна администрация), както и на специални (секторни) Кодекси за поведение или Етични кодекси (в сила за конкретната община или Столичния общински съвет). Етичното поведение повишава доверието на гражданите в институцията и е един от факторите за добро управление. То, като нерепресивна мярка, помага за превенцията на корупционни практики на местно равнище.

# Определяне на нивото на корупцията и корупционния риск в местната администрация

Разпространението на корупцията в рамките на местната (и централната) администрация е динамичен процес. То не е постоянна величина и се променя в резултат от въздействието на различни фактори. Ефективното противодействие изисква администрацията и особено ръководните органи периодично да се информират за нейното ниво, както и за ефекта от прилаганите мерки за противодействие. Корупцията съществува там, където институциите са слаби, а действието на контролните и санкционни механизми е ограничено.

Външното наблюдение на интензивността на корупционните практики, техните разновидности и обхват, помага за установяването на факти, но има своите недостатъци, най-вече защото се провежда от различни организации, по различни методики и за постигане на цели, определени отвън.

Успешното провеждане на анти-корупционни политики предполага наличието на капацитет в самата администрация. Развитието на собствена система за установяване на зоните с повишен корупционен риск осигурява възможност за бърза и адекватна реакция при регистриране и прекратяване на нередности или неправомерни деяния.

Практиката на местната администрация в други държави показва успешни модели на вътрешни системи за регистриране и превенция на корупционния риск. Те могат да блокират трайното вкореняване на корупционни практики и да премахнат усещането за липса на контрол и за безнаказаност. Наред с това, подобни механизми за наблюдение фокусират вниманието върху специфични и традиционно рисков области каквито са разпределянето на публични средства

и обществените поръчки. Добре подбраните индикатори и правилният анализ на резултатите могат да помогнат за своевременно разпознаване на служители, податливи на корупция или такива, които допускат нередности в работата си.

Ранната диагностика на негативни тенденции може да предотврати избухването на корупционни скандали и да опази репутацията на местната администрация и нейните служители. Въпросът за противодействието на корупцията има правни, но също и политически аспекти и оказва влияние както върху управлението, така и върху начина, по който гражданите го възприемат.

Изработването на система от индикатори за оценка на корупционния риск на основата на добри практики от местни администрации на други държави-членки на ЕС ще усилва вътрешния капацитет на Столична община за оценка на корупционния риск, без да е необходимо привличането на външна експертиза.

Последователното прилагане на такъв тип индикатори ще осигури по-голяма публичност, отчетност и прозрачност в действията на местната администрация. По този начин ще бъде насърчено развитието на институционална среда, в която служителите ще бъдат мотивирани да прилагат стриктно закона и да не допускат отклонения от добрите професионални практики. Подобна среда трябва да създаде у служителя убеждение, че почтеността е задължителен елемент в неговата работа, а нарушенията лесно се излагат на показ и се преследват със сериозни санкции.

Здравата институционална среда ще окуражи служителите да противодействат на корупцията като сигнализират за наличието на корупционни практики или за колеги (включително заемачи висши държавни длъжности), склонни към злоупотреба със служебно положение. Така ще бъде премахнато усещането, че подаването на сигнали е безсмислено, защото нищо няма да се промени. Ще бъдат взети мерки за преодоляване на страха от преследване и репресия за лицата, които сигнализират за корупция отвътре. Склонността към корупционни афери ще намалее драстично, когато е ясно, че системата за тяхното разобличаване и репресия работи ефективно, когато на практика те се превърнат в високорисково занимание.

# Индикатори за оценка на корупционния риск в Столична община

Индикаторите за оценка на корупционния риск в Столична община са разработени от група специалисти с интердисциплинарна експертиза. За основа са използвани индикатори за оценка, прилагани в общините във Виена и в Прага. Те вече са дали конкретни резултати, изразени в ограничаване на нивото на разпространение на корупцията и са регистрирали успехи при идентифициране на корупционни практики и корумпирани служители.

Боравенето с индикаторите е важно умение за ефективно стратегическо ръководство. При управлението на корупционните рискове, наборът от индикатори трябва да отговаря на тематичните нужди, на вътрешния организационен капацитет и на наличието на съответните данни в общината. Ако са събрани правилно, те могат да разкрият възможностите, както и рисковете в дългосрочен план, за да може общината да планира съответните решения.

В резултат на анализа индикаторите са адаптирани за условията и спецификата на средата в Столична община. С оглед прецизиране на техния брой и вид е използвана информация от въпросници до служители от Столична община, както и информация от експертни дискусии с тяхно участие.

Системата от индикатори е представена и обсъдена с експерти, членове на Комисията по етика, граждански права, молби и жалби и Комисията по местно самоуправление и нормативна уредба, както и с Омбудсмана на Общината. При изготвяне на нейния окончателен вариант и на методиката за прилагане са взети предвид всички препоръки на заинтересованите страни.

В хода на този процес бяха избрани три групи индикатори. Всяка съдържа детайлизирани конкретни показатели, които отразяват



специфични за наблюдаваната област проблеми и осигуряват възможност за събиране и анализ на информация.

Конкретните групи индикатори са както следва:

### **I. Индикатори за риск от корупция**

Това са общоприети и ключови индикатори за корупция. Оценка на риска от корупция е важен инструмент за изработване на антикорупционни стратегии. Индикаторите могат да помогнат за ограничаване на риска от възникване на корупция и за намаляване на нейното негативно въздействие.

### **II. Индикатори за прозрачност и мерки за борба с корупцията**

Прозрачността и откритото управление са ефикасни средства за намаляване на корупцията и за подобряване на качеството на управление. Липсата на прозрачност при вземане на решения създава възможности за корупция.

### **III. Индикатори за корупционно поведение**

Третата група регистрира корупционното поведение и неговото проявление.

Общите индикатори за корупционен риск (I.) и индикаторите за прозрачност (II.) се избират и прилагат за конкретна област (специфична дейност), която се счита за рискова. На базата на направените анализи и на проведеното социологическо изследване бяха определени следните примерни области, в които индикаторите да бъдат приложени<sup>11</sup>:

1. Вземане на решения и преразпределение на пари
2. Управленска програма и лицензиране
3. Обществени поръчки
4. Управление на активи и договорни отношения

Системата от индикатори предвижда измерване на корупционния риск за отделните области *по скала от 1 (незначителна поява) до 10 (много висока поява)*.

<sup>11</sup> По преценка на Столична община индикаторите за оценка на риска могат да бъдат приложени и в други области, определени като приоритетни.

Диференцирането на скалата с показатели между 0 и 10 дава възможност за нюансирана оценка. Степените 0 и 10 са индикативни. Конкретната скала на корупционните прояви може да бъде проследена в **Таблица 1** по-долу:

<b>Облага-полза за корумпирания</b>	<b>Точки (индикатор)</b>	<b>Критерий Паричната полза, свързана с нивото на заплатата:</b>
Много висока и атрактивна	10	надхвърля еквивалента (левовата равностойност) на четири годишни заплати на служителя
Много висока	9	надхвърля еквивалента на годишната заплата, но е по-малка от 4 годишни заплати
Доста висока	8	надхвърля еквивалента на половината от годишната заплата, но е по-малка от една годишна заплата
Висока	7	надхвърля еквивалента на месечната му заплата, но е по-малка от стойността на заплатите за 6 месеца
Средно висока	6	надвишава еквивалента на 50% от месечната заплата, но е по-малка от заплатата за 1 месец
Средна	5	надвишава еквивалента на 10% от месечната заплата, но е по-малка от 50% от месечната заплата
Средно- ниска	4	надхвърля еквивалента на 5% от месечната заплата, но е по-малка от 10% от месечната заплата
Ниска	3	надвишава еквивалента на 1% от месечната заплата, но е по-малка от 5% от месечната заплата
Много ниска	2	е много ниска - по-малко от 1% от месечната заплата
Може да се пренебрегне- почти	1	почти никаква полза в сравнение със заплатата му

## I. ИНДИКАТОРИ ЗА РИСК ОТ КОРУПЦИЯ (ОБЩИ)

Важни за планирането на ефективни мерки за борба с корупцията на местно ниво са индикаторите на корупционния риск. В зависимост от конкретната област, която ще бъде наблюдавана, се съставя и набор от индикатори, подходящи за нея.

Например корупцията в обществените поръчки може да бъде оценена чрез прилагане на съвкупност от обективни индикатори, които да осигурят реалистична картина на специфичните рискове. Индикаторите са широко формулирани и могат да бъдат използвани за оценка на корупционния риск в други наблюдавани области.

В рамките на първата оценка рискът от корупция се определя на базата на четири групи индикатори: възникване, облага, въздействие и разкриване.

### 1. Възникване ( $O_c$ ) = Брой събития годишно

Възникването се свързва с броя на конкретните събития в рамките на календарна година (или на 12 месеца). В случая с оценката на корупционния риск при обществените поръчки е необходимо да бъде използвана информация за тяхната честота в рамките на една година, което ще покаже интензитета на тези дейности и потенциалния риск – колкото по-голям брой търгове има в общината, толкова повече се увеличава рискът от опити за манипулиране на процедурите или за получаване на облага, а оттам и възможностите за отклоняване на средства от бюджета на Общината<sup>12</sup>. Броят на обществените поръчки е количествен показател, който показва какъв процент от средствата на общината се изразходват чрез процедури за възлагане на обществени поръчки.

---

12 Следва да бъде направено уточнението, че рискът се увеличава не заради простото увеличаване на броя на процедурите, а защото това означава, че се разходва по-голямо количество средства от бюджета, защото по-големият брой поръчки означава нужда от завишен контрол и защото по-големият брой процедури означава, че има база за повече опити нерегламентирано въздействие върху тях.

*Измерва се по скала от 1 (незначителна поява) до 10 (много висока поява).*

## **2. Облага/Печалба (P) = Полза в парично изражение за корумпирания, в сравнение с месечна заплата**

Вторият показател „облага/печалба” се формира от съотношението между сумата от вероятните печалби/ползи и средната заплата за сектор, конкретна общинска служба или конкретна позиция. В контекста на обществените поръчки анализът може да покаже, че служителите разработват процедури за обществени поръчки за разпределяне на милиони левове от бюджета на общината, а самите те получават прекомерно ниско възнаграждение. Този дисбаланс може да ги мотивира да манипулират заданията или тръжната документация и да се опитват да осъществяват нерегламентирани контакти с потенциални кандидати/изпълнители, с цел да си осигурят допълнителни средства към заплатата<sup>13</sup>. Същото може да се отнася и за вземането на решения, управление на активи или сключване на договори, в случаите, когато служителите имат голяма дискреционна власт и работят в условия на занижен контрол.

*Измерва се по скала от 1 (незначителна поява) до 10 (много висока поява).*

## **3. Въздействие (I) = Влияние за града в парични единици или % от бюджета**

Третият показател „въздействие” е свързан с негативно въздействие на определени решения или действия от страна на служители на общината върху бюджета на общината. Става въпрос за решения, действия или бездействия, които обективно ощетяват общинския бюджет и водят до загуба или отклоняване на средства. Такива могат да бъдат одобряването на по-ниски цени за отдаване

---

13 В този случай следва да се направи уговорката, че съвременните изследователи на противодействието на корупцията не подкрепят схващането, че високата заплата е пречка срещу извършването на корупционни престъпления, тъй като винаги може да бъде предложен подкуп, който многократно да надвишава и най-високата заплата в администрацията. Въпреки това, неадекватно ниското възнаграждение на служителите, които работят в дирекции и отдели, занимаващи с разпределянето на сериозни финансови средства, може да ги провокира да търсят начини да компенсират ниското си възнаграждение. Нещо повече, фактът, че независимо от ниското възнаграждение служителите не напускат длъжността, която заемат, може да бъде сигнал, че те използват службата, която заемат, за да си осигуряват „странични” доходи.

на имоти - общинска собственост. Друг пример са случаите на възстановяване на средства от проекти, финансирани по европейски програми, които следва да бъдат върнати на донора поради сигнали за корупция по време на процедурата и изпълнението.

*Измерва се по скала от 1 (незначителна поява) до 10 (много висока поява).*

#### **4. Разкриване (D) = Вероятността, че съществуващата система на работа ще разкрие корупционна практика**

Четвъртият индикатор „разкриване“ е свързан с капацитета на самата община да разкрива случаи на нередности и корупция. Този показател има отношение към ефективността на контролните и санкционни органи в местната администрация. Той отчита и възможностите за генериране на превантивен ефект спрямо евентуални бъдещи извършители. Информацията за броя дисциплинарни производства, за наложените санкции или за случаите, които са били изпратени по компетентност до други органи (например прокуратура), свидетелства за капацитета на общината да разкрива корупционни практики и да наказва техните извършители. Динамиката в рамките на този показател може да бъде постигната лесно, защото дори и при ниски стойности при първата оценка, предприемането на ефективни мерки е в състояние бързо да намали тези стойности.

*Измерва се по скала от 1 (незначителна поява) до 10 (много висока поява).*

Така в първата група индикатори (таблица 2) попадат конкретни, но и по-общи (прогнозни) показатели. Към конкретните се отнасят:

- броят на обществените поръчки през съответната година,
- средната заплата на служителите в дирекцията/отдела, които се занимават с процедурите за обществени поръчки,
- броят дисциплинарни производства или предадени на прокуратурата извършители на нарушения.

По-общите показатели са, например, облагата, която конкретен служител може да получи, влиянието (щетата) на корупционното

деяние върху бюджета на Общината и вероятността за разкриване на евентуално корупционно деяние, в което участват служители на Общината.

Индикаторите за корупционен риск (индикатори 5-7 в Таблица 2) и индикаторът за риск от корупционно предимство (индикатор 8 в Таблица 2) са свързани с възможността за възникване на корупционен риск, вероятната полза/облага за корумпираните спрямо месечната заплата, и въздействието/заплахата за града от корупционните разкрития. Конкретна информация за индикаторите може да бъде открита в таблиците по-долу.

Както е показано в Таблицы 2 и 3, винаги, когато честотата на възможностите за възникване на корупция и възможността за големи печалби са високи (или има голямо въздействие върху града), при ниска разкриваемост, рискът от корупция (RCC) и Индикаторите за корупционен риск (RPNC) са много високи. За да се определи RPNC, е необходимо да се посочи обхватът в съответствие с критериите за оценка по скалата между 1-10 за възникване, ползата (или влиянието) и разкриваемостта. Скалата се предлага в следните таблици.

Таблица 2: Индикатори за риск от корупция и изчисляване

Индикатори 1 - 4:	1. Възникване (брой инциденти) на корупционни престопоставки (Възникване - $O_c$ ),	Облага или въздействие		4. Разкриване - вероятност да бъде разкрита; (Разкриване - $D$ )
		2. Облага (Полза за коруптирания в сравнение с месечната заплата); (Печалба - $P$ )	3. Въздействие (заплахи) за града (Въздействие - $I$ )	
Индикатори 5 - 7: Стойност на корупционния риск	5. Риск от корупционна полза – облага ( $RC_{CP}$ ): $RC_{CP} = O_c * P$			
	6. Риск от корупционна полза – въздействие ( $RC_{CI}$ ): $RC_{CI} = O_c * I$			
	7. Риск от корупционна полза – $RC_c$ : по-висока от стойностите $RC_{CP}$ , $RC_{CI}$			
Индикатор 8: Риск от корупционно предимство	8. Риск от корупционно предимство ( $RPN_c$ ): $RPN_c = RC_c * D$			

**Ето и кратко описание на индикаторите:**

Таблица 3: Индикатори за риск от корупция-описание

№.	Име	Единици	Описание, изчисление
1	Възникване (брой инциденти) на корупционни предпоставки (Възникване - $O_c$ ),	Брой събития годишно	Брой събития годишно (например обществени поръчки, действия на управата) на сравнимия вид за година. Въз основа на броя на случаете, резултатът е показан по скала от 1 (второстепенна поява) до 10 (много висока поява).
2	2. Облага (Полза за корумпирания в сравнение с месечната заплата) (Печалба - P)	%	Потенциалната полза в парично изражение за корумпирания, в сравнение с месечна заплата (необходимо е да има съгласие, дали това е средната заплата в публичния сектор, или в рамките на конкретна общинска служба, или по отношение на позицията). Въз основа на размера, резултатът е показан по скала от 1 (малък - почти нула) до 10 (много висока и привлекателна).
3	3. Въздействие (заплахи) за града (Въздействие - I)	Парични единици или % от бюджета	Влияние на корупцията върху града (бюджета на града) в парични единици. В съответствие с гореизложеното, въздействието върху бюджета на града, в % е показано по скалата от 1 (малък-почти нулев разход) до 10 (много висок).
4	4. Разкриване - вероятност да бъде разкрита; (Разкриване - D)	Скала От 1 до 10	Вероятността, че сегашната система на работа ще разкрие корупционна практика. Стойност 1 по скалата означава, че откритването е почти сигурно (или сегашната система със сигурност ще открие случаи на корупция). Стойност 10 означава, че откритването е невъзможно (или не е възможно въз основа на процедурите, които съществуват за откриване на корупционни практики). Стойностите са свързани със съществуващата система на контрол.
5	Риск от корупционна полза – облага ( $RC_{cp}$ ):	Индекс	$RC_{cp} = O_c * P$ Възникване* Печалба
6	Риск от корупционна полза – въздействие ( $RC_{ci}$ )	Индекс	$RC_{ci} = O_c * I$ Възникване * Въздействие
7	Риск от корупционна полза	Индекс	$RC_{ci}$ $RC_{cp}$ - висок от стойността $RC_{cp}$ , $RC_{ci}$
8	Риск от корупционно предимство ( $RPN_c$ )	Индекс	$RPN_c = RC_c * D$ Корупционен риск * Разкриване



## II. ИНДИКАТОРИ ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И МЕРКИ ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА

Втората група индикатори се отнасят до наличието на прозрачност в работата на общината и прилагането на конкретни мерки за противодействие на корупцията. Към индикаторите за прозрачност могат да бъдат отнесени въпроси, до които обществото следва да има достъп, за да упражнява контрол. Те са свързани с изискването местната администрация да е отворена към гражданите и да осигурява информация за начина, по който изпълнява разпоредбите на закона и взема решения. Обект на наблюдение са следните сфери:

**а)** Прозрачност при обществените поръчки: следва да бъде предоставена информация в няколко области, която да бъде достъпна за гражданите свободно и без ограничения. На първо място тя се отнася до публикуване на сведения за избора на изпълнител в интернет (обяви, тръжна документация, информация за случаите на пряко договаряне). Добри нива на този показател има в случаите, когато се публикуват данни за всички процедури, независимо от вида им. Важно е също съотношението между стойностите на договорите, публикувани в интернет спрямо общия обем на поръчките.

**б)** С оглед установяването на нивото на прозрачност е необходима и информация за броя на служителите, назначени чрез конкурсна процедура спрямо общия брой служители.

**в)** На следващо място, стойността на индикатора се формира и от степента на прозрачност в управлението на общинската собственост (продажба, покупка, лизинг, наем). Добра практика за постигане на прозрачност, е например предварителното обявяване на предстоящите сделки на табло за обяви или в Интернет; някои общини правят това по много прозрачен и ясен начин и често надвишават изискванията на закона (разпространяване на подробна информация, публикуване в други медии). Индикаторът измерва процента от

сделките с общински имоти, които отговарят на предварително зададените правила за прозрачност. Тук се засича съотношението на всички случаи към случаите публикувани в Интернет.

з) Не на последно място, значение има и информацията за степента на прозрачност при разпределянето на субсидии и грантове. Общини в Чехия, например, разпределят директни средства (особено за организации с нестопанска цел) от техните бюджети. Повечето общини обявяват покани за представяне на проектни предложения. Въпреки това, част от субсидиите се разпределят директно (например от общинският съвет) при поискване. Индикаторът следи за % от грантовите средства в парични единици, разпределени на базата на обява за набиране на проектни предложения спрямо общия размер на грантовите средства. Допълнително може да се наблюдава и броят на финансираните проекти.

**Вторият тип индикатори в тази група са свързани с мерки за прозрачност, предприети от самата община. Тук се обръща внимание на:**

**а)** Съотношението на заплатата на конкретните длъжности (които са изложени на риск от корупция) към средната работна заплата в страната (този въпрос беше коментиран по-горе),

**б)** Строгостта на наложените санкции при установени случаи на нередности или злоупотреби. Необходимо е да се определи диапазон на тежестта - например наказателна отговорност, загуба на работа и др.

*Стойност 1 означава, че санкциите са много високи и обезкуражават корупцията. Стойност 10 означава, че наказанията са доста малки и хората не ги познават.*

**в)** В тази група индикатори попада и годишният брой на случаите, разкрити от контролните органи. Той показва ефективността и капацитета им да установяват наличието на корупционни практики. Индикаторът обхваща всички разкрития, които се отнасят до различни лоши практики, липса на прозрачност, непотизъм, клиентелизъм и патронаж, и т.н.

**г)** Важно значение в това отношение има съществуването и степента на ефективност на система за подаване на сигнали от страна на служители в администрацията за нередности и корупция<sup>14</sup>. Създаването на система за закрила на жалбоподателите /хората, докладващи за корупционни практики/ също допринася значително за намаляване на корупцията.

---

<sup>14</sup> Важно е да се направи уточнението, че става въпрос именно за система за получаване и разглеждане на сигнали от служители, а не за традиционните форми на подаване на сигнали за корупция от граждани.

*Стойност 1 означава, че защитата е много висока и всеки, който участва, е наясно с това. Стойност 10 означава, че защитата е малка - почти не съществува и докладването на корупционни случаи не се зачита много.*

**г)** За обективна преценка на тежестта на този индикатор значение има и годишният брой на жалбите, свързани с корупция, измами, непрозрачно поведение или конфликт на интереси. Показателят обхваща всички сигнали (за нередности, измами, оплаквания за липса на прозрачност, връзкачество, конфликт на интереси и др.) - независимо дали са основателни или недоказани. Свързан индикатор е този, който се отнася до броя на предприетите действия в отговор на подадените оплаквания

**е)** Важен за проследяване е индикаторът за брой годишно обучени общински служители на общината на тема корупция спрямо общия брой служители.

Групата индикатори се отнасят до известната триада – превенция, санкциониране и обучение като ефективен подход за справяне с корупцията. Всяка администрация решава сама къде да постави акцента и тежестта от предприетите мерки – дали да заложи на превенцията, на санкционния подход или на обучението на служителите.

Следващата таблица описва накратко индикаторите за прозрачност и антикорупционните мерки.

Таблица 4: Индикатори за прозрачност и мерки за борба с корупцията - описание

№.	Име	Единици	Описание, изчисление
1	Заплата към средна работна заплата за страната	%	Съотношението на заплатата на конкретните длъжности (които са изложени на риска от корупция) към средната работна заплата в страната
2	Строгост на наказанието ако е открита корупция	Скала от 1 до 10	Три фактора имат най-голямо въздействие върху корупцията: тежестта на наказанието, мотивация - заплата, мерки - риск за разкриване. Необходимо е да се определи диапазон (наказателна отговорност, зауба на работа, и др.). Стойност 1 означава, че санкциите са много високи и обезкуражават корупцията. Стойност 10 означава, че наказанията са доста малки и хората не ги познават.
3	Ниво на защита на жалбоподателите (докладващи за корупционни практики)	Скала от 1 до 10	Създаване на система за защита на жалбоподателите /хората докладващи за корупционни практики/ допринася значително за намаляване на корупцията. Стойност 1 означава, че защитата е много висока и всеки, който участва, е наясно с това. Стойност 10 означава, че защитата е малка - почти не съществува и докладването на корупционни случаи не се защита много.
4	Броят на жалбите, свързани с корупция, измами, непрозрачно поведение или конфликт на интереси.	Брой годишно	Този показател обхваща всички жалби и сигнали, свързани с корупция или измама (включително оплаквания за липсата на прозрачност, връзкачество, конфликт на интереси, нарушения на правилата) - независимо от това дали са или не са оправдани. Този индикатор може да се причисли към друг - отнасящ се до броя на предприетите действия, които се основават на тези оплаквания.
5	Брой на случаите, разкрити от контролните органи	Брой годишно	Този индикатор обхваща всички разкрития, които се отнасят до различни практики, липса на прозрачност, връзкачество, и т.н.
6	Индикатори за прозрачност - брой обществени поръчки	%	Брой на общинските обществени поръчки, публикувани в интернет, към общия брой на обществени поръчки. Необходимо е да се създаде един много нисък праг за поръчките, които няма да бъдат оповестявани публично.
7	Индикатори за прозрачност - обществени поръчки - размер на средствата	%	Стойност на обществените поръчки, публикувани в интернет, към общия обем на поръчките.

8	Индикатори за прозрачност - брой конкурси за работни места	%	Процент на свободните работни места, попълнени чрез открит конкурс, достъпен за всички кандидати, спрямо общия брой вакантни места.
9	Индикатори за прозрачност - активи	%	Индикаторът следи за прозрачността в управлението на общинската собственост (продажба, покупка, лизинг, наем). Изисква се да се обявяват предварително на табло за обяви или в Интернет. Някои общини извършват тази задача по много прозрачен и ясен начин и често надбихават изискванията на закона (по-прозрачно оповестяване, публикуване в други медии). Индикаторът измерва % от сделките за общински имоти, които отговарят на предварително зададените правила за прозрачност. Индикаторът мониторира всички сделки с публична собственост - измерва съотношението на всички случаи и случаите, публикувани в Интернет.
10	Индикатори за прозрачност- договорни отношения	%	Този индикатор следи прозрачността при оповестяването на договорите. В Чехия все още не съществува задължение за общините да публикуват всички подписани договори в Интернет (изискването се намира в процес на подготовка). С цел да се осигури прозрачност, някои общини вече правят такава стъпка. Индикаторът измерва % от договорите, които са публикувани в интернет, към общия брой на договорите. Публикуването изключва определени видове договори - например трудовите. Публикуването на договорите увеличава степента на прозрачност - документацията за обществените поръчки не включва окончателните договори, нито крайните цени на търговете.
11	Индикатори за прозрачност - грантове	%	Този индикатор следи за прозрачността при разпределянето на субсидии и грантове. Например общините в Чехия отпускат средства за организации с нестопанска цел от своите бюджети. Повечето общини обявяват поканиите за представяне на проектни предложения. Въпреки това, част от субсидиите се разпределят директно (например от общинския съвет). Индикаторът следи за % от грантовите средства в парични единици, разпределени на база на обява за набавяне на проектни предложения/ към общия размер на грантовите средства. Допълнително може да се наблюдава и броят на финансираните проекти.
11	Обучени служители годишно на тема анти-корупция	%	Брой обучени служители към общия брой.

### III. ИНДИКАТОРИ ЗА КОРУПЦИОННО ПОВЕДЕНИЕ

Индикаторите за корупционно поведение имат характер на предупредителни сигнали, които показват по-висок риск извършване на подобни злоупотреби. Тяхното следене не представлява свидетелство или доказателство за корупция, но трябва да повиши вниманието на служителите за опасност от нейната поява. В такива случаи е удачно да се завиши прилаганият контрол, да бъдат направени внезапни проверки на работата или допълнителни проверки на имуществото и декларирани доходи<sup>15</sup>.

**Индикаторите в тази група са разделени на три вида:**

а) Индикатори, които насочват към наличие на **корупционно поведение в личен контакт**. Те се формират на базата няколко под-показатели: контакти с фирми и доставчици, начин на живот и вземане на решения, поведение на работното място и допълнителни дейности.

а.1.) За формиране на показателя „*контакти с фирми*” важно значение има информацията за нерегламентирани контакти с изпълнители, доставчици или представители на бизнеса, които могат да породят основателно съмнение в почтеността на поведението на съответния служител. В това отношение индикация могат да бъдат честите срещи и тясното лично общуване, обеда и вечери, покани за фирмени партита, семинари, конгресен туризъм.

а.2.) За формиране на показател „*начин на живот*” значение има информация за битов лукс или скъпи хобита, несъответстващи на получавания доход, промени в поведението (например изолиране и странене от колегите), лична слабост (например хазарт), използване на скъпи автомобили от определена марка, специални оферти (напр. за празници), получавани от една и съща компания.

а.3.) Показателят „*вземане на решения*” се формира въз основа на информацията за:

- неоправдана намеса в полза на една компания,

15 Тази група индикатори са разработени на базата на системата, използвана в общината на Виена.

- препоръка за конкретна фирма, или обратно -
- отхвърляне на дадена фирма, бърза промяна на мнението/нагласите,
- необосновани решения,
- повтарящо се немотивирано предоставяне на изключителни условия или
- опростяване на разходите за конкретна компания/фирма,
- използване на необичайни процедури без очевидни причини,
- неизгодни за възложителя решения в преговори с фирми.

а.4.) Показателят „*допълнителни дейности*” се наблюдава въз основа на информация за консултации, споразумения, които могат да прераснат във финансови отношения, професионални контакти с фирми, които кандидатстват пред общината, наемане на работа на лица от дружества, които са близки до тези фирми.

б) Във втората група са включени индикатори, които насочват към наличие на **корупционно поведение в общинските процедури**. Те се формират на базата на няколко под-показатели: общи процедури, обществени поръчки и организационна структура на общината.

б.1.) За формиране на показател „*обща процедура*” значение има информацията, свързана с:

- необосновано съкращаване на обществените поръчки,
- неспазване на правни процедури,
- различни решения по един и същи въпрос за различни кандидати/фирми (нееднакво третиране),
- ускоряване или протакане на важни решения,
- внезапни промени в приоритетите,
- създаване времеви натиск,



- решения точно преди крайния срок,
- различия между действителния прочит на процедурите и последващата документация.

б.2.) За формиране на показател „обществени поръчки” отношение има информацията за забележима промяна на договора спрямо първоначалната цена на офертата, ускоряване на процеса на възлагане на обществени поръчки, заобикаляне, отклонение от нормалните процедури в процеса на възлагане на обществени поръчки.

б.3.) За формиране на показател „организационна структура на общината” се използва информацията относно концентрация на задачите при един служител, липса на прозрачност, неподготвеност/нежелание да се приложат антикорупционни мерки.

в) В третата група са включени индикатори, които насочват към наличие на **корупционно поведение по отношение на външната среда**.

Показателят се формира въз основа на информация за:

- скъпи рекламни подаръци,
- спонсорство,
- необясними отклонения от предварително планирани разходи,
- промени в цените на доставка,
- неогласени обществени поръчки,
- дългосрочни бизнес отношения с доставчици,
- съмнителни ценни подаръци по време на тържества, неадекватни на позицията на получателя,

- необяснима информация в полза на някои компании.

И трите групи индикатори предполагат ангажимент на контролните органи да следят служителите в Общината и тяхната работа в области, които са до голяма степен гранични по отношение на изискванията за лично и професионално поведение (личен живот, стереотипно поведение, външни белези на необяснимо замозване, които понякога могат да имат и друго обяснение, както и контакти на служителите с външни лица). Освен чрез упражняване на контролни функции, информация за формиране на тези индикатори може да бъде получена и от качествено разследвани сигнали, както и в резултат на натрупан опит в подобни ситуации. Тези индикатори не са ключови за установяване на корупционния риск, но могат да допълнят информацията от другите групи индикатори или да дават представа за процеси, които не откриват логично обяснение чрез обичайните процедури за установяване на корупционния риск в местната власт.

Таблица 5: Индикатори за корупционно поведение

Област	Група	Описание на поведението - примери
1) Индикация на корупционно поведение в личен контакт	1.1 Контакти с доставчици / фирми	<ul style="list-style-type: none"> <li>• неформални споразумения с фирми, вместо на писмени споразумения</li> <li>• чест личен контакт с доставчици и представители на бизнеса</li> <li>• чести посещения на ресторанти и чести пътувания със служителите от съответната компанията</li> <li>• получаване на покана за фирмени партита, без това да е свързано с работни ангажменти</li> </ul>
	1.2 Начин на живот	<ul style="list-style-type: none"> <li>• скъп начин на живот или скъпи хобита, за разлика от действителния доход</li> <li>• промени в поведението (например изолиране и страни от групата)</li> <li>• лична слабост /зависимост - хазарт, дроги и др.</li> <li>• използването на скъпи автомобили от една марка</li> <li>• специални оферти (напр. за празници) от една компания</li> </ul>
	1.3 Вземане на решения	<ul style="list-style-type: none"> <li>• неоправдана намеса в полза на една компания</li> <li>• препоръка за конкретна фирма, или обратно, отхвърляне на дадена фирма</li> <li>• бърза промяна на мнението / нагласите</li> <li>• необосновани решения от всички видове</li> <li>• повтарящо се необосновано предоставяне на изключителни условия или опростяване на за разходи-те за конкретна компания/фирма</li> <li>• използване на необичайни процедури без очевидни причини</li> <li>• търсене на компромисни решения в преговори с фирми</li> </ul>
	1.4 Поведение на работното място	<ul style="list-style-type: none"> <li>• прекарва твърде много време на работа, отказва ваканция</li> <li>• решава някои делови въпроси у дома</li> <li>• възпрепятства контролиращите представители</li> <li>• прекомерна липса на интерес или прекомерен интерес към работа (през уикендите е в офиса)</li> <li>• отказва да прехвърли на друга позиция, дори и в случай на промоция</li> </ul>

	1.5 Допълнителни дейности	<ul style="list-style-type: none"> <li>• консултаци, споразумения, които могат да прераснат в поверителните отношения</li> <li>• професионални взаимоотношения с фирми с интереси в общината</li> <li>• наемане на работа на лица от дружества, които имат интерес към общински поръчки</li> </ul>
2) Индикация на корупционно поведение в общинските процедури	2.1 Общи общински процедури	<ul style="list-style-type: none"> <li>• необосновано съкращаване на обществените поръчки</li> <li>• неспазване на правни процедури</li> <li>• различни решения по един и същи въпрос за различни кандидати / фирми (нееднакво третиране)</li> <li>• ускоряване или разтягане на важни решения, внезапни промени в приоритетите</li> <li>• създаване времевы натиск, решения точно преди крайния срок</li> <li>• различия между действителния прочит на процедурите и последващата документация</li> </ul>
	2.2 Обществени поръчки	<ul style="list-style-type: none"> <li>• забележима промяна на договора от първоначалната цена на офертата</li> <li>• ускоряване на процеса на възлагане на обществен поръчки</li> <li>• заобикаляне на процедури</li> <li>• отклонение от обичайната практика в процеса на възлагане на обществен поръчки</li> </ul>
	2.3 Организационна структура на общината	<ul style="list-style-type: none"> <li>• концентрация на задачите при един човек</li> <li>• липса на прозрачност</li> <li>• неподготвеност / нежелание да се наложат антикорупционни мерки</li> </ul>
3) Индикация за корупционно поведение по отношение на външната среда		<ul style="list-style-type: none"> <li>• скъпи рекламни подаръци</li> <li>• спонсорство</li> <li>• необясними отклонения от предварително очакваните разходи, промени в цените на доставка</li> <li>• "скрити" от публично то внимание обществен поръчки</li> <li>• дългосрочни бизнес отношения с доставчици</li> <li>• съмнителни ценни подаръци по време на тържества, неадекватни на позицията на получателя</li> <li>• необясними информации в полза на някои компании</li> </ul>

## Заклучение

Методиката за установяване на корупционния риск представлява цялостна система за оценка и превенция на корупционните практики в местната власт. Ако бъде разработена добре и се прилага регулярно и ефективно, тя ще осигури прозрачност в работата на служителите и ще разшири възможностите за неутрализиране съществуващи или потенциални корупционни схеми.

Подобна система е удачен вътрешен механизъм за противодействие на корупцията, който позволява на общината сама да оценява корупционни риск и да избягва критични ситуации, от които репутация ѝ може сериозно да пострада.

Успешното прилагане на подобна система изисква да се разработят индикатори, адаптирани към нуждите на съответната община, които да бъдат свързани както с цялостното управление така и със специфични области от нейната работа. Трябва да бъдат засичани най-малко веднъж годишно, а резултатите следва да бъдат сравнявани и анализирани с оглед по-доброто адаптиране на системата. За успешното прилагане на този подход е важно индикаторите да се интегрират в обученията за подобряване на административните компетентности на персонала.

## **Приложение 1: ПРИМЕР ЗА ИЗЧИСЛЯВАНЕ НА ИНДИКАТОР ЗА ЧЕСТОТА НА ВЪЗНИКВАНЕ**

По данни за 2013 година Столична община е обявила 257 обществени поръчки чрез търгове и 103 чрез пряко договаряне. Общият годишен брой обществени поръчки е 360.

По скалата за оценка на честотата на възникване (Таблица 6) може да се изчисли индексът, т.е. потенциалната възможност за възникване на корупционна практика. Той показва и потенциалния риск, независимо дали тази дейност е идентифицирана като корупция.

Годишният брой на поръчките попада в обхвата <100-499>, с индикатор 8 за честота на възникване, т.е. обществените поръчки са дейност за Общината с доста висока стойност и потенциален риск и са налице основания да бъдат наблюдавани чрез предложената система.

Таблица 6 : Диапазон на честотата на възникване

Възникване - честотата на възможностите за възникване на корупция	Точки (индикатор)	<b>Критерий:</b> Възможност за възникване на корупция при изпълнение на дейности, присъщи на общинската администрация (напр. издаване на лицензи, обявяване на конкурси и т.н.) Мери се на ден, седмица, месец, година или съобразно друг обособен период
Много висока и повтаряща се	10	Честота е по-висока от <1000>
Много висока	9	Честотата е в диапазона <500-999>
Доста висока	8	Честота е в диапазона <100-499>
Висока	7	Честота е в диапазона от <52-99>
Средно-висока	6	Честотата е в диапазона <20-52>
Средна	5	Честота е в диапазона <5-19>
Средно -ниска	4	Честотата е в диапазона <1-4>
Ниска	3	Събитието възниква по-рядко от веднъж годишно, но по-често от веднъж на всеки пет години
Много ниска	2	Събитието възниква приблизително един път на всеки 5 години
Незначителна	1	Вероятно е или почти сигурно, че няма да възникне

## Приложение 2: ПРИМЕРЕН ВЪПРОСНИК ЗА НАБИРАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ, НЕОБХОДИМА ЗА ИЗЧИСЛЯВАНЕ НА ИНДИКАТОРИ ЗА МОНИТОРИНГ НА КОРУПЦИОННИ РИСКОВЕ

Тематичен приоритет	Обществени поръчки	
1. Какъв е броят на обществените поръчки в общината?	За година	На месец
▫ Обявени чрез търгове		
▫ Пряко договаряне		
2. Каква е общата стойност на обществените поръчки в общината?	За година	На месец
▫ Обявени чрез търгове		
▫ Пряко договаряне		
3. Каква е средната месечна заплата за:	На месец	
▫ Ръководен/експертен състав на отдела		
▫ Административни служители на отдела		
4. Каква е средната работна заплата общо за общината?	На месец	
5. Каква част от бюджета за обществените поръчки се формира от Европейски средства?	2013	2014
▫ Обща стойност на обществените поръчки за годината		
▫ % финансирани от Европейски средства		
6. Има ли система за подаване на сигнали (от граждани и служители) за нередности или корупция? Ако „ДА“ колко сигнала са получени?	За 2013 Брой сигнали	За 2014 Брой сигнали
▫ От граждани		
▫ От служители в общината		
7. Има ли процедури (вътрешни правила) за проверка на сигнали?	ДА	НЕ
▫ От граждани		
▫ От служители		



8.	Има ли случаи на разкрити нарушения при обществени поръчки и колко от тях са препратени към съответните разследващи органи?	2013	2014
	▫ Брой разкрити нарушения		
	▫ Брой случаи, подадени към разследващи органи		
9.	Какви наказания са налагани?	Брой за 2013	Брой за 2014
	▫ Дисциплинарни		
	▫ Наказателна отговорност		
10.	Има ли механизъм за защита на служители, подаващи сигнали за нарушения/корупция?	ДА	НЕ
11.	Има ли инструкция/вътрешни правила/и отделно деловодство за обезпечаване защитата на жалбоподателите?	ДА	НЕ
12.	Колко броя жалби/сигнали за корупция/измами/конфликт на интереси са подадени?	2013	2014
	▫ От граждани		
	▫ От служители		
13.	Колко броя проверки са направени за нередности/корупция/измами/конфликт на интереси са подадени?	2013	2014
	▫ общо		
	▫ свързани с обществени поръчки		
14.	Провежда ли се антикорупционно обучение за служители на общината? Ако „ДА“ колко обучения са проведени и за колко служители?	ДА	НЕ
	▫ Брой проведени обучения		
	▫ Брой служители участвали в обучение за превенция на корупцията		

ISBN 9789542914372



9 789542 914372

