



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

стр. | 1

# ГРАЖДАНСКИ МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА НА АНТИКОРУПЦИОННАТА ИНФРАСТРУКТУРА НА ОБЩИНА ВИДИН

Доклад от изследване

Видин, 2023г.

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----

*Проект BG05SFOP001-2.025-0042 „Антикорупционен мониторинг на Община Видин“, финансиран от  
Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.*



## Съдържание

1. Въведение.....	стр.3
2. Методика и параметри на изследването.....	стр.5
3. Получени резултати.....	стр.33
3.1. Система за оценка на превенцията на корупцията и измамите в организацията.....	стр.33
3.2. Оценка на антикорупционната инфраструктура от гледна точка на добрите практики.....	стр.63
3.3. Оценка на подготовката на служителите в областта на антикорупцията.....	стр.75
4. Общи препоръки.....	стр.82
5. Приложения.....	стр.85



## 1. Въведение

Проект BG05SFOP001-2.025-0042 „Антикорупционен мониторинг на Община Видин“, финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз стр. | 3  
чрез Европейския социален фонд. Проектът се изпълнява от Сдружение РАЙС – Видин в партньорство с Асоциация „Прозрачност без граници“ - София.

Общата цел на проекта е: Насърчаване на откритото и отговорно местно управление чрез подобряване на антикорупционната среда в Община Видин на базата на мониторинг, обратна връзка, партньорство и отправяне на препоръки от страна на гражданското общество.

Тази Обща цел включва следните специфични цели:

- Разработване на методически инструмент за оценка на антикорупционната инфраструктура на Община Видин;
- Практическо реализиране на гражданския мониторинг с цел оценка на антикорупционната инфраструктура на Община Видин и нейното съответствие със съществуващата нормативна база и добри практики изготвяне на препоръки за подобряването ѝ, включително за адресиране на идентифицираните нужди в политическите документи;
- Осъществяване на застъпнически действия за преформулиране на политиките, подобряване на средата и приложението на антикорупционен инструментариум.

Местната власт, в лицето на настоящия кмет на община Видин, декларира желание за справяне с корупцията. Разбираеми са усилията на общинското ръководство да изчисти негативния имидж, който Община Видин и нейните кметове натрупаха през поредица от мандати през годините след промените в страната. Стигна се до там, че има осъден с ефективна присъда бивш кмет на Видин за присвояване на публични средства, друг беше отстранен от поста си за продължително време. Въпреки усилията в тази посока от общинското ръководство през последния управленски мандат, ще е ценен и полезен един независим поглед отвън, особено направен с методическата помощ на реномирана в посока анти-корупция световна организация,



каквато е Прозрачност без граници. Това ще даде идеи какво още може да бъде направено, така че да се изгради антикорупционна инфраструктура, която действително да действа превантивно и възпиращо за корупционните опити.

Проектът е насочен към следните целеви групи:

стр. | 4

- Общината като административна структура на изпълнителната власт и нейните служители. По-конкретно тук се включват общинското ръководство, отделите и служителите, вземащи ключови решения с потенциал за корупционно действие. Освен изпълнителната местна власт, в тази група включваме и общински съветници в ОБС;
- Местния бизнес, най-често представляван от неговите обединения и структурите на гражданското общество – неправителствените и нестопански организации, регистрирани и/или опериращи на територията на община Видин;
- Местната общественост като цяло.

Извън споменатите до тук, в някои дейности на проекта ще бъдат включени и ограничен брой представители на държавни институции функциониращи на територията на общината, както и местните медии.

Целевите групи са ограничени до община Видин, включваща града и съставните села. Основанията за този избор са:

- Това е една от сравнително големите общини в страната, регионален център. Прилагането на методическия инструмент тук ще даде резултати, които ще са релевантни и приложими за 28-те подобни български общини, което е добра основа за мултиплициране в бъдеще;
- Същевременно общината се сблъсква с икономически проблеми и е една от регионалните центрове, за които преходът бе определено неудачен, което се отрази негативно демографски. Много от гражданите отдават това на високите нива на корупция в местната власт, почти във всички изпълнени до сега мандати след 1990г., независимо от доминиращите политически сили;
- Настоящият кмет публично афишира желанието си Община Видин да се „сертифицира“ като община с нулева корупция;

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



- Организацията кандидат е местна организация и има опит от проект за граждански мониторинг в същия регион.

Целите ще бъдат постигнати с поредица от дейности, подредени хронологично по следния начин:

стр. | 5

- Изработване на методика за оценка на антикорупционната инфраструктура на Общинска администрация Видин;
- Информационна кампания в община Видин;
- Осъществяване на граждански мониторинг на антикорупционната инфраструктура на Община Видин;
- Застъпническо действие за подобряване на антикорупционната инфраструктура на Община Видин.

Основни продукти на проекта са Методиката за оценка на антикорупционната инфраструктура на Община Видин и Доклад с оценка доколко изградената до момента антикорупционната инфраструктура на Община Видин съответства със съществуващата нормативна база и добри практики, както препоръки за подобряването ѝ, включително за адресиране на идентифицираните нужди в политически документи, които ще бъдат достъпни чрез публикации онлайн.

## 2. Методика и параметри на изследването

Методиката за оценка на антикорупционната инфраструктура на Община Видин е изработена и предложена от експертен екип на партньора по проекта – Асоциация „Прозрачност без граници“. Предвид, че става дума за български клон на най-голямата и авторитетна световна организация за борба с корупцията, с повече от 30 годишен опит в над 100 страни в света, предполагаше се, че партньорът разполага с достъп до know-how и добри практики, които да бъдат от полза в контекста на проекта, като те трябваше освен това да бъдат адаптирани към местното ниво и българските условия, включително имайки предвид законовите рамки и съответните политически документи. Методиката бе предложена за обсъждане на специална работна среща на партньорите и включените експерти от двете организация, провела се в периода 12-13

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



декември 2022г. Там тя бе подробно представена, дискутирана, получи общо одобрение и след отстраняване на някои малки забележки и с допълнения бе предоставена за целите на настоящото изследване и оценка на общинската антикорупционна инфраструктура.

Методиката почива на разбирането за необходимостта от системност в антикорупционните усилия. Тук корупцията се разбира в широкия ѝ смисъл, отвъд подкупа. Това са и непотизмът, нарушаването на правилата за кариерно израстване, и злоупотребата с власт и търговията с влияние и т.н. Не може да бъде подминат и конфликтът на интереси, защото действията в такова състояние не са правомерни. В глобален план корупцията подкопава доверието, отслабва демокрацията, възпрепятства икономическото развитие и допълнително изостря неравенството, бедността, социалното разделение и екологичната криза. Разкриването на корупцията и подвеждането под отговорност на корумпираните може да стане само ако разбираме начина, по който работи корупцията и системите, които я позволяват. На ниво организация (била тя администрация или бизнес структура), корупционните явления са един от най-застрашаващите - наред с другите си негативни последици те влияят на всички процеси в тази организация – управленският цикъл се нарушава и вътрешните системи започват да се „разлагат“ – те вече не дават очакваните резултати. В този смисъл необходимо е всички звена в системата и налични контролни механизми да работят съгласувано и единно за недопускане, превенция на девиациите, причинени от корупционното поведение, а когато те са настъпили – за тяхното отстраняване. Това е задача на всички нива и тя се проектира чрез т. нар. етична инфраструктура, в която следва да участват практически всички - както вътрешните управленски и контролни структури, така и всеки един служител.

В методиката се предлагат три допълващи се оценки на антикорупционните усилия най-вече на общинската администрация и в по-малка степен отнасящи се към Общинския съвет и неговите членове. На първо място това е системата за оценка на превенцията на корупцията и измамите в организацията, следвана от оценяване на антикорупционната инфраструктура от гледна точка на добрите (предимно) национални практики, натрупани през последните години и идентифицирани от антикорупционния мониторинг на „Прозрачност без граници“ на българските общини, както и отчитане на подготовката на служителите в областта на антикорупцията (познаването от тяхна страна на правната рамка в България).



Ще се спрем накратко на всеки от тези елементи.

### Система за оценка на превенцията на корупцията и измамите в организацията

Системата е най-важния методически инструмент, който е основата на цялостното усилие, защото той идентифицира и систематизира базисни индикатори за една организация, независимо дали става дума за местна власт, друга публична власт, бизнес организация и т.н., доколкото тя е направила всичко възможно да се защити от корупционни практики. Списъкът е изчерпателен и трудно би могло да се добави нещо към него, освен това тези параметри са обвързани в система, която единствено приложена в своята цялост ще даде очаквания резултат. Много е важно да се подчертае това, защото всеки елемент е важен и пренебрегването му може да доведе до „пробив“. Веднага ще кажем също, че както ще се види по-долу, това е продукт на професионален анализ на различни организации, включително многонационални компании, опериращи в големи части от света, което доста „вдига летвата“ и може в някои свои части системата да звучи нереалистично, предвид скромния български опит с демокрацията на местно ниво. Въпреки това тя е предложена със съзнанието, че ако имаме искрено желание да се отървем или поне да ограничим до минимум корупционните практики, то ние трябва да се учим от най-добрите и да не пренебрегваме нищо, до което са стигнали други преди нас. Машабът, както и неща като ниво на организационна култура или манталитет, не могат да бъдат оправдание и извинение, защо не прилагаме мерките в тяхната цялост и може да предизвика съмнения доколкото искрени са нашите намерения.

Системата се състои от 20 индикатора, от своя страна разделени на подиндикатори или измерители, които могат да се оценят обективно в голяма степен, защото стъпват на факти или на мнения на големи групи от хора, които трудно могат да бъдат манипулирани. Тук се имат предвид политически документи и други регламенти на местната власт, които са достъпни публично или могат да бъдат получени при съдействие от страна на администрацията, както и интервюта с ключови фигури от същата администрация – лица вземащи решения и такива, които са изпълнителски длъжности. В някои по-редки случаи се разчита и на мнението на външни за организацията лица (например партньори - изпълнители по договори с възложител Общината) или медийни публикации.



Това са 20-те индикатора, предложени от експертния екип с разяснение за какво става дума и защо са включени в системата:

## 1. Тон на върха

Понятието „тон на върха“ се използва за да опише като цяло етичния климат, така както е установен от висшето ръководство на дадена организация. Това е както наборът от ценности, които има организацията (била тя в публичния или частния сектор), така и тяхното операционализиране, превеждането им на езика на ежедневната дейност, включително и чрез поведенчески примери. Според експертите по бизнес етика, наличието на добър „тон на върха“ помага относно превенцията на корупция и измами и друго некоректно поведение от страна на служители. Той може да се дефинира като “Всяко действие или бездействие на ръководството по отношение на системата за превенцията на корупцията и измамите, по отношение на вътрешния контрол, личен пример и практични действия за решаване на различни етични дилеми и отношение към уличените в измама служители.”

В случая на Община Видин тук става дума за това, доколко ръководството на общината в лицето на кмета и неговия екип, както и председателят на Общинския съвет, ясно и достатъчно силно демонстрират воля за справяне с проблема корупция в местната власт. Това би дало смелост и сигурност на всички под тях в йерархично отношение да поемат отговорност по отношение на това явление и, което е по-важното, да предприемат адекватни действия. Именно по тази причина „тон на върха“ се оценява с най-много точки в системата за оценка, защото е ясно, че липсата на искрено желание отгоре, ще обезсмисли или най-малкото обезсили всички останали мерки. Важното е да се подчертае, че „тон на върха“ не се измерва само с това, дали ръководството на общината формално е декларирало воля, а доколко има видими и постоянни усилия от негова страна в тази посока, включително личен пример и отношението на ръководството към разкритите измамници. Например платената висока цена от един измамник действа възпиращо на голяма част от служителите и партньорите (клиенти и доставчици) потенциални измамници, защото виждайки какво се случва разкрития измамник (колега или партньор), те не искат да платят същата цена.

## 2. Създаване на Етичен кодекс (ЕК)





Организацията трябва да има Етичен кодекс (ЕК) за поведение на служителите. В ЕК трябва да се даде дефиниция за измама, злоупотреба, корупция или конфликт на интереси и да се посочи, че такива деяния са неприемливи, и че всички служители, които извършват такива деяния ще бъдат преследвани с всички ресурси на организацията и наказвани с различни санкции, включително освобождаване от работа. Там трябва да бъде описано какво служителите следва да направят при установяване или съмнение за измама и е особено важно те да разберат, че не докладването на забелязана измама или индикатори за измами или корупционни схеми, извършвани от служители или партньори (клиенти и доставчици), се счита за нарушение на ЕК и който не ги е докладвал по установения ред, се счита за съучастник на измамника/ците и подлежи на административни санкции наравно с измамника.

стр. | 9

В случая на Общината като организация няма никакви особени специфики или пречки за наличие на Етичен кодекс за поведение на служителите, независимо дали се изисква по закон или не. Този кодекс трябва да е публичен, всички да са запознати с него и да декларират писмено, че ще го спазват. Малко спорен в нашата страна все още е въпросът относно последиците при поименни и анонимни сигнали. Все още дори на ниво законодателство се приема, че анонимните сигнали не следва да се разглеждат и по тях да бъдат предприети действия, поради някои опасения за възраждане на практики от недалечното тоталитарно минало. Предвид, че добрите световни практики са други, а и най-вероятно предстои Република България да съобрази своето законодателство с някои европейски регламенти, третиращи борбата с корупцията и измамите, авторите на методиката все пак са преценили, че е добре да се включи тук и текст относно анонимните сигнали, но за сега разглеждането на анонимните сигнали не се отчита като допълнителен принос към оценката.

Ще обърнем внимание, че освен общинската администрация, Етичен кодекс следва да приеме и Общинския съвет, предвид, че той също се разпорежда с публични средства и собственост. В България през последните години е практика и двете страни на местната власт да приемат етични правила и кодекси. Тук не прави изключение и Община Видин.

### 3. Разработване и поставяне на „Етичен плакат“ (ЕП)



Според авторите на Методиката така наречения „Етичен плакат“ преследва три взаимно свързани цели. Първо той демонстрира „Тона на върха“, че ръководството държи много за спазването на въведените етични норми в организацията и призовава колегите (а и партньорите) да ги спазват. Второ той окуражава служителите и партньорите да подадат сигнал за корупция, измама или някакъв вид злоупотреба извършвана от даден служител или партньор, в случай, че са забелязали някакъв индикатор или директно наблюдение на нещо подобно. Когато колегите виждат ЕП те чувстват, че ръководството е ангажирано по темата за превенция на корупцията и измамите, и се чувстват по-уверени, че ако подадат сигнал, то той със сигурност ще има много голям шанс да бъде проверен и изобличените измамници да платят висока цена за своите деяния. Третата цел на ЕП е да въздейства психологически на реалните и потенциалните измамници и служители склонни на корупционно поведение и да ги обезкуражава да извършват измами, защото създава притеснение от потенциалното бързо разкриване в следствие на подаден сигнал от добросъвестен колега или партньор.

На възможните аналогии с пропагандни лозунги от близкото минало, авторите отговарят, че по своята същност пропагандата окуражава хората да правят нещо, което силно се споделя от ръководството, докато Етичният плакат е едно пасивно, но много ефективно средство, което демонстрира Тона на върха от ръководството към всички служители и партньори.

За да има смисъл, плакатът трябва да е достатъчно публичен, като се уточняват местата, където е добре да бъде откриван (посочени са 10 възможни такива), както и да съдържа определен тип информация, насърчаваща и облекчаваща служители и партньори в подаването на сигнали по различни пътища, като - горещ телефон, ел. поща, физически адрес, и/или контакти на външна фирма. Всичко това се взема предвид при изготвянето на оценката, като липсата на Етичен плакат не носи точки и не води до нарастване на оценката.

#### 4. Разработване на различни писмени политики и процедури за основните процеси.

Всяка институция следва някакви регламенти, касаещи организирането на различните работни или бизнес процеси. Тук става дума преди всичко за вътрешни такива, извън тези, които са вменени по закон. И в едните и другите презумпцията е, че в единия случай ръководството, а в другия законодателя, са ги формулирали по начин, че да не допускат тълкувания или пропуски



(„вратички“), които да могат да насърчат или „отворят вратата“ за корупционни практики. Ето защо, тези регламенти, макар да не са формално причислени към основната антикорупционна инфраструктура, косвено я съдържат и трябва да бъдат взети под внимание при оценката ѝ. Затова е важно да се направи анализ дали в организацията има писмени политики и процедури за различните работни или бизнес процеси, доколко те отговарят на съществуващите най-добри практики за документиране и контрол на такива процеси, до каква степен анализираните писмени политики и процедури, дефинират ясно и недвусмислено, права, отговорности и задължения и т.н. Отново, като във случая с Етичния кодекс, трябва да се провери дали служителите подписват декларации, че са запознати с различните писмени политики и процедури. Тази информация може да се събира както от ръководството, така и да се питат самите служители. Тя трябва да е в писмена форма и не е задължително да е публична, т.е. достъпът до нея трябва да стане в сътрудничество с администрацията.

Един от въпросите, които възникват тук, е как да се оцени една представителна извадка. Първо какво точно трябва да съдържа тази извадка, кои основни документи? И второ, с какво да бъде сравнено тяхното съдържание? И на двата въпроса Методиката не дава изчерпателен отговор, затова се насочихме към възможността от консултантска помощ, предвидена в проекта. За да има база за сравнение, изследователите трябваше да се запознаят с подобни документи и на други общини в страната, като по този начин се идентифицират „добри практики“. Това позволи да се направи по-обективна преценка доколко писмените процедури са ясни, точни и недвусмислени и описват процесите достатъчно подробно, без да оставят „вратички“.

#### 5. Разработване на политика за превенция и разследване на корупцията и измамите

За разлика от предишния индикатор, тук става дума недвусмислено за антикорупционна инфраструктура на общината, т.е. политическите документи и процедури касаят целенасочено единствено предотвратяване на възможностите за корупция, както и последиците при установяването ѝ. В тези документи като минимум трябва да се опишат основните дефиниции и принципи на системата за превенция на измамите и основните принципи при разследване на сигнали за измами. Тези основни принципи са:

- Даване на дефиниции за измама;



- Прокламиране на нулева толерантност към извършителите на измамите;
- Извършване на минимум годишни проучвания относно етичен климат на служители и партньори;
- Задължително годишно обучение относно системата за превенция и индикатори за измами на всички служители;
- Кой разследва измами;
- Кой взима решение за дисциплинарни мерки срещу уличени в измама служители.
- Кой и колко служители получават сигналите за измами;
- Изрично посочване за защита от административни репресии на служители подали сигнали за измами;
- Задължение за поставяне на Етични плакати на различни видими места в организацията;
- Задължително годишно докладване към ръководството и служителите на брой получени и разгледани сигнали. Брой освободени служители на база вътрешни разследвания. Брой промени във вътрешните правила и начини работа на база разкрити и разследвани измами.

Наличието на писмена политика помага много за ефективното разследване на измамите, защото всички стъпки след разкриване на измама са описани и всички трябва да ги следват. Информацията за системата може да се получи от ръководството на Общината, но в това доколко е позната и се ползва, можеше да се включат и други служители, чрез анкетиране или с провеждане на интервюта. Акцент в оценката трябва да бъде качеството на системата от политики и регламенти, доколко тя покрива всички описани по-горе изисквания. Също, при достъп до подобни добри практики на други общини, е добре да се направи сравнение, както бе препоръчано при предишния индикатор.

#### 6. Годишно сертифициране на всички служители

За какво сертифициране става дума? До сега при описанието особено на Етичния кодекс стана ясно, че с подписването на декларациите към него, служителите поемат известни ангажименти по отношение на корупцията и нейното сигнализиране. Желателно е следователно, въз основа на Етичния кодекс на годишна база служителите да се сертифицират или по точно да декларират



писмено, че те са спазвали изискванията на ЕК през изминалата година. Годишното деклариране, има за цел да въздейства психологически на служителите и да ги окуражи да подадат сигнал за наблюдение или съмнение за корупция, измама, за забелязани индикатори за измама, или за недеklarиран конфликт на интереси на колега или партньор (клиент или доставчик) на организацията. Сертифицирането значи да попълват всяка година писмена декларация, в която да декларират, че през изминалата година те са спазвали вътрешните правила, че не са извършвали измами, че не са взимали подкупи, и нямат съмнения за измами, вземане на подкупи или други злоупотреби, извършвани от други служители или партньори. Ако имат съмнения за извършване на измами то те са длъжни да го декларират и да подадат съответните данни към оторизираните вътрешни длъжностни лица. Годишното сертифициране, се отнася и до конфликти на интереси и до това, че съзнават, че ако не са сигнализирали, са станали съучастници в престъпление и за това също отговорност и могат да бъдат наказани, включително уволнени от работа.

стр. | 13

Важно е да се има също предвид, че декларацията трябва да се съхранява в личното досие на служителя и би могла да се използва пред оторизирани органи и съд в случай, че служителят е уличен в извършване на измама или не е докладвал индикатори за измами. Т.е. документът има юридическа стойност и следователно трябва да бъде добре съхранен.

Казаното до тук обяснява, защо системата включва този елемент - наличието на подписан документ, в който служителят изрично декларира, че не извършва измами, не е в конфликт на интереси и не е забелязал индикатори за измами, въздейства психологически възпиращо. Знанието, че тези подписани документи могат да се използват срещу тях в съда или пред други органи в случай на разкриване на измама, и да платят висока цена за измамата, обезкуражава потенциалните измамници, както и свидетелите на измама.

Достъпът до тези документи, ако има такива, може да става само с близко сътрудничество с ръководството на общината, защото, както вече стана дума, те имат доказателствена стойност и трябва да бъдат добре съхранени (с оторизиран достъп). При оценката е важно както тяхното наличие, така и анализа на съдържанието, което се подписва, а също и начина на съхранение и достъпът до тях, който трябва да е регламентиран и достатъчно сигурен.



## 7. Годишно тестване на всички служители за познаване на вътрешни правила и на Етичния кодекс

Наличието на Етичният кодекс, политиките и регламентите, свързани с корупцията, само по себе си е недостатъчно и може да остане само на хартия и формално, ако то не е достигнало до тези, за които е предназначено. Ето защо е съществено ръководството на Общината да предприеме действия за мотивиране на познаването на тези документи. Това има особен смисъл, защото в случай на извършване на измама, служителите измамници не могат да се оправдаят с непознаване на правилата. Следователно целта на годишното тестване на всички служители за познаване на вътрешните правила и Етичен кодекс, особено тези за превенция на корупцията и измамите, е да провери доколко те познават добре вътрешните правила и индикаторите за измами, и цената на измамата, която би могла да се плати от измамника и неговите съучастници. Познаването на правилата насърчава добросъвестните служители да подават сигнали, защото се страхуват, че те също ще платят цена на измамата, ако не подадат сигнал при забелязване на измами, корупционни схеми или индикатори за измама.

Технически тестването може да се извърши примерно така: всяка година всички служители полагат писмен изпит (тест) с около 15-20 въпроса, относно познаването на вътрешните правила и изискванията на ЕК по отношение на корупцията, измамите и злоупотребите. Следващата година въпросите трябва да са различни. Трябва да има писмен регламент, вътрешна норма, който да указва при какъв процент верни отговори ще се счита, че служителите са преминали успешно изпита, като препоръчително е това да са над 80% верни отговори. Понеже непокриването на този резултат е обвързано с негативни последици, на служителя трябва да се даде втори шанс, но след определено и достатъчно за подготовка време.

Последиците от недостатъчното познаване на регламентите могат да бъдат различни, но е важното да ги има, защото именно те са мотивиращия фактор. Според авторите на методиката, такива последици могат да бъдат:

- Замразяване на автоматично индексирание на заплати;
- Замразяване на повишаване на заплати;
- Замразяване на кариерно развитие;
- Забрана за преместване в друг отдел или длъжност по желание на служителя;



- Понижаване в длъжност;
- Спиране на социални придобивки, например спиране на купони за храна и др.

Добра практика е също, резултатите от тестването да са обвързани с трудовия договор на служителя, където да са регламентирани последствията, описани по-горе, включително до освобождаване от работа поради неблагонадеждност или непознаване на задължителните документи. Опитът показва, че служителите, които са добре запознати с вътрешните правила за превенция на корупция и измами и потенциалната цена на измамата, която може да се заплати от разкритите измамници, извършват по-малко измами, участват по-рядко в корупционни схеми и докладват по-често индикатори за измами и корупционни схеми.

Самото изследване трябва да е фокусирано към въпросника и това, доколко той включва всички важни елементи от системата за превенция на корупцията, какви резултати се получават, какво се случва с тези, които не са издържали изпита и пр.

#### 8. Задължителни обучения за елементи на системата за превенция и индикатори за измами

Във връзка с предишното, редовните годишни обучения за елементите на системата за превенция на корупцията и измамите и за познаване на индикаторите на измами трябва да са задължителни за всички служители в администрацията. Тук е важно да подчертаем, че наистина става дума за всички, защото всеки редови служител и висш ръководител, трябва да познава добре системата за превенция и нейните изменения и допълнения, да може да познава индикаторите за измами, и да знае как, къде и на кого да подаде сигнал при съмнение за корупция, измама или друга злоупотреба. Според авторите на Методиката, такова обучение е препоръчително да се организира поне веднъж на година – година и половина в рамките на половин ден, като идеята е да се опресняват знанията. Това обучение е особено наложително за новопостъпилите работници, които трябва да го преминат в рамките на първите шест месеца от постъпването си на работа в общинската администрация, като обемът му трябва да бъде поне от един ден. Относно програмата на задължителното обучение, тя трябва да включва на първо място основните индикатори за измами. Служителите трябва да са подробно инструктирани какво да правят в случай, че забележат индикатор, например да съберат повече информация, да анализират поведението на служителя и да подадат сигнал на оторизираните служители, през



различните канали за подаване на сигнали. Тези курсове също се препоръчва да завършват с изпит за оценка на познаването на материала относно елементите на системата за превенция и познаване на индикатори за корупция и измами, като и тук, трябва да се гони високо ниво на усвояване – примерно над 80%. Както и при другите обучения, на служителя трябва да бъде дадена и втора възможност след 45 дни и ако отново не се справи, да си носи последствията. стр. | 16

## 9. Създаване на ефективни канали за подаване на сигнали

Една подобна система трябва на първо място да се стреми да окуражава подаващите сигнали за измами или съмнения за такива. Като потенциални податели на сигнали трябва да се считат не само служителите, а също и партньорите на Общината. Според статистиката в 40% от разкритията за измами и корупция, това става на база на сигнали, които най-често се подават от служители - 53% и партньори - 29% (клиенти 21% - доставчици 8%). Освен окуражаването, Общината трябва да създаде професионална среда, в която служителите и партньорите да подават сигнали без страх от административни репресии. Известните канали за подаване на сигнали са:

- Бутон за подаване на сигнали на сайта на Общината;
- Горещ телефон;
- Ел. поща;
- Кутии за подаване на сигнали;
- Физически пощенски адрес;
- Външна фирма оторизирана да приема сигнали.

Ако каналите са сведени до един, това най-вероятно значи, че възможността за подаване на сигнали е по-скоро формална. Това е така, защото различни хора предпочитат да използват канали, на които повече вярват или предпочитат. Общината е желателно да осигури колкото се може повече такива, това доказва и че тя гледа сериозно на противодействието на корупцията и измамите.

## 10. Разследване на сигнали

Ще започнем с това, че сигналите биват два вида – поименни и анонимни. Поименни са тези, в които е известно името на подателя. По принцип в органите на публичната власт в България,





анонимните сигнали се оставят без последствия. В случай на поименен сигнал, Общината трябва да е създаде ефективна система за реакция. Обикновено сигналите се проверяват от някои от изброените отдели като вътрешен одит, инспекторат, правен отдел или др., възможно е да се дават и на външна фирма<sup>1</sup>, специализирала в този тип дейност, ако Общината няма наличния ресурс. Така или иначе, Общината е длъжна да провери, всички сигнали, в които се посочват достатъчно данни и факти, които биха могли да бъдат проверени. Това не значи, че сигнал, който не съдържа достатъчни данни трябва да бъде пренебрегван. Напротив, добра практика би било съответния служител да се свърже с лицето и да поиска повече подробности.

стр. | 17

Тук трябва да обърнем внимание на факта, че гражданите не са длъжни да знаят всички характеристики на един добре оформен и съдържащ достатъчно данни и факти сигнал. Ето защо, Общината трябва да положи усилия да образова потенциалните сигналподатели, какво трябва да се съдържа един добър сигнал, и по кои канали сигналът може да бъде подаден до съответните оторизирани органи.

#### 11. Публикуване на периодични обобщени доклади за получени сигнали

У нас по традиция местната и държавната власт не са достатъчно публични, що се отнася до установени случаи на корупция и злоупотреби вътре в администрацията. Това се обяснява със страха от репутационни негативи. Тази липса на прозрачност и замитане на случаите всъщност има точно обратния ефект, защото дори случаят да е решен честно и почтено, при липсата на информация, слуховете могат да създават усещане за прикриване на престъпления. Ето защо е важно ръководството на Общината или оторизираните от него органи да правят периодични публични отчети пред обществеността за:

- броят и вида на получените сигнали, вкл. кратко описание на всеки един от тях;
- за кой отдел, ниво в администрацията или териториална единица става дума;
- какво е направено по сигнала: има ли освободени служители, възстановени ли са суми, променени ли са вътрешни процедури и т.н.

<sup>1</sup> Въпреки световно утвърдената практика, тълкуването на КЗЛД по отношение на приложението на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения е, че действията по проверка на сигналите трябва да се извършват от лице, което има качеството „служител“. Само приемането на сигнал може да бъде по външен канал.



Тази информация е добре да се подава на 6 месеца или една година и да е публично достъпна на сайта на Общината, най-добре в раздела, в който се подават сигнали. В нея в никакъв случай не бива да се разкрива самоличността на лицето, подало сигнала. Когато една организация публикува публично, периодични обобщени доклади за получени и проверени сигнали, това демонстрира добър „тон на върха“ и повишава доверието на заинтересованите лица в ръководството и в неговата воля да се бори ефективно с корупция, измами, конфликти на интереси и всякакви други злоупотреби, които нанасят вреда на организацията. Докладването на обществеността и служителите повишава доверието в системата за превенция, защото добросъвестните служители и обществеността, чувстват, че организацията реагира адекватно на техните сигнали. А потенциалните измамници се притесняват, че някой може да подаде сигнал и затова или се въздържат да извършват измами, или се опитват да прикриват максимално добре следите си, с цел да не привлекат вниманието на някой честен колега или партньор, който да подаде сигнал.

## 12. Административни мерки към уличени в корупция и измами служители.

Разкриването на измами не би имало смисъл, ако остава без последствия, като тези последствия не касаят единствено злоупотребилния служител, а имат превантивно действие към неговите колеги. Последното е особено важно при вземането на решение от страна на ръководителя относно санкцията. Когато измамниците са сериозно санкционирани и са накарани да платят висока цена на измамата по един или друг начин, това действа възпиращо на останалите служители да не извършват измами, страхувайки се от последиците. У нас, най-вече поради силната трудово-правна защита на работниците, предвидена в Кодекса на труда, много ръководители се притесняват да налагат по-сериозни санкции, опасявайки се от това, че набедееният служител ще заведе дело в съда и дори може да го спечели. Но дори да не го спечели, едно съдебно дело е достатъчно неприятно и ангажира ресурси на организацията. Такова поведение обаче отново не е в нейна полза, защото намалява превантивния ефект и хората остават с впечатлението, че нищо особено не се е случило. Кой са препоръчителните санкции и последици в случая? Такива например са:

- Дисциплинарно уволнение, без обезщетение;
- Криминални и граждански съдебни иски;

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



- Запор на имущество;
- Разбита професионална репутация;
- Изгонване от различни управителни органи и членства в организации.

### 13. Даване на награди и бонуси на служителите и партньори подали сигнали

стр. | 19

Известно е, че подаването на сигнал не е лесно решение и изисква определена гражданска смелост. Тук не става дума единствено за морални дилеми, а за това, че често извършителите на измами се намират на по-висока позиция или по друг начин биха могли да навредят на сигналподателя. Има случаи те да са обект на административни, социални и дори физически репресии от страна на разобличените измамници. Такива репресии могат да са насочени и към семейството на сигналподателя, което се превръща в косвена жертва. Често в последващи интервюта, сигналподателите, споделят че след подаването на сигнал са платили много висока социална, финансова и емоционална цена – те и техните семейства, в следствие на административните, социални и кариерни репресии, претърпени в следствие на подаване на сигнал за дадена корупционна схема, измама, конфликт на интереси или злоупотреба. Те също така споделят, че ако им се наложи отново да подадат сигнал не биха го направили, защото не искат отново да причинят това страдание на себе си и семейството си. Всичко това обосновава нуждата от допълнително насърчаване на подаващите сигнали, поне като някакъв вид компенсация за възможните негативни преживявания и е добре това да е трайна политика на местната власт. Наградите за подателите на сигнали могат да бъдат увеличение на месечно възнаграждение, еднократни парични бонуси, кариерно израстване, социални придобивки или еднократни награди. Всичко това трябва да бъде разписано във вътрешни правила достатъчно ясно, като се посочват конкретните бонуси за добросъвестните служители и които вътрешни правила трябва да са им достъпни и познати. Разбира се, това трябва да върви с гаранции, че сигналподателят по всякакъв начин ще бъде защитен от институцията и по никакъв начин няма да бъде репресиран.

### 14. Защита от административни репресии срещу податели на сигнали

Освен бонусите, сигналподателят трябва да бъде защитен от страна на институцията. Както вече казахме, те често са обект на административни, социални и дори физически репресии от страна



на разобличените измамници и техните помагачи и приятели. Понякога репресиите са насочени и към семейството, роднините и социалния кръг на сигналаподателя, което ги превръща в косвени жертви. Репресиите към добросъвестните служители или партньори могат да бъдат много различни и често добре прикрити, както се вижда от Европейска директива 2019/1937, като например:

- Временно отстраняване, уволнение или прилагане на друго основание за прекратяване на правоотношението, по което лице полага наемен труд;
- Понижаване в длъжност или забавяне на повишение в длъжност;
- Изменение на мястото или характера на работата, продължителността на работното време или намаляване на възнаграждението;
- Отказ за осигуряване на обучение за поддържане и повишаване на професионалната квалификация на работниците и служителите;
- Отрицателна оценка на работата, включително в препоръка за работа;
- Прилагане на имуществена и/или дисциплинарна отговорност, включително налагане на дисциплинарни наказания;
- Принуда, отхвърляне, заплашване за предприемане на ответни действия или действия, изразени физически, словесно или по друг начин, които имат за цел накърняване на достойнството на лицето и създаване на враждебна професионална среда;
- Пряка или непряка дискриминация, неравностойно или неблагоприятно третиране;
- Отнемане на възможност за преминаване от срочен трудов договор на трудов договор за неопределено време, когато работникът или служителят е имал оправдани правни очаквания да му бъде предложена постоянна работа;
- Предсрочно прекратяване на срочен трудов договор или отказ за повторно сключване, когато такава е допустимо по закон;
- Вреди, включително за репутацията на лицето, по-специално в социалните мрежи, или финансови загуби, включително загуба на бизнес и загуба на доход;
- Включване в списък, изготвен въз основа на официално или неофициално споразумение, в сектор или в отрасъл, което може да доведе до това лицето да не може да постъпи на



работа или да не може да достави стока или услуга в този сектор или отрасъл (черен списък);

- Предсрочно прекратяване или разваляне на договор за стоки или услуги;
- Прекратяване на лиценз или разрешение;
- Насочване на лицето към извършване на медицински преглед.

Изброяването не е случайно и е добре да бъде направено подобно във вътрешните документи, касаещи осигуряването на защита. Според същата европейска директива, организацията трябва да разработят писмени процедури за защита на податели на сигнали от репресии от страна на засегнати от сигналите лица и техните помагачи. В процедурата трябва ясно да се посочи, че тези които упражняват репресии (засегнатите лица и техните помагачи) подлежат на дисциплинарни мерки, включително освобождаване от работа.

#### 15. Разработване и публикуване на Инструкция за подаване на сигнали

Във точка 9 по-горе вече стана дума, че не всеки подаден сигнал носи достатъчно информация за предприемане на ефективни действия и че е добре Общината по някакъв начин да образова или подпомага сигналподателите в това отношение. Колкото е по-добър сигнала, толкова по-бързо се потвърждава неговата достоверност и организацията взема по-бързо мерки за прекратяване описаната в сигнала измамна и/или корупционна схема. Образоването на потенциалните сигналподатели, може да стане с разработването и комуникирането на сигналподателите на една подробна „Инструкция за подаване на сигнали“. След като се разработи една инструкция, тя трябва да се качи на интернет/интранет сайта на организация и да бъде лесно достъпна до служителите и до партньорите. Кои са основните моменти, на които трябва да се обърне внимание в една такава инструкция? Опитът сочи, че това са:

- Че не се разглеждат чисто клеветнически сигнали, които не носят информация, която е годна за провеждане на проверка. Тук е добре да се дадат примери;
- Да се посочи, че е необходимо подробно да опише корупционната схема, измамата или злоупотребата и да даде максимално конкретни примери и факти, които да могат да бъдат проверени. Тук също могат да се дадат примери.



- Да се дадат достатъчно канали за подаване на сигнал, поне три като тел., ел. поща и физически адрес.

Много добре би било също да се цитира къде в Етичния кодекс или в друг относим вътрешен документ, е изрично посочено, че сигналподателите за корупция, измами, злоупотребите и стр. | 22  
конфликти на интереси са защитени от административни репресии.

Идеалното място, където може да се прочете инструкцията е до бутона за подаване на сигнали на сайта на Общината.

#### 16. Годишни проучвания сред служителите относно корупция, измами и други злоупотреби

Такова проучване едновременно постига няколко цели:

- Демонстрира желанието на ръководството да се справи с проблема в Общината. Т.е. допринася към така наречения „Тон на върха“, за който стана въпрос в точка едно;
- Окуражава служителите да подадат сигнал за измами;
- Идентифицира управленските нива и отдели, където има най-високи съмнения за наличие на корупция. За целта трябва да има включен подходящ въпрос във въпросника;
- Ако се прави ежегодно – подпомага ръководството в идентифицирането на тенденции, което пък е основание за вземане на допълнителни мерки и т.н.

Изследването е важно да бъде анонимно, като анонимността трябва да е гарантирана достатъчно добре, че служителите да нямат съмнения и да се страхуват, че мнението им може да им донесе неприятности. Желателно е въпросите да са по-директни, така че хората ясно да ги разбират и да дават адекватни отговори. Една от добрите практики е да се възлага на външна организация, което в по-голяма степен повишава доверието.

#### 17. Годишни проучвания сред клиенти и доставчици относно съмнения за корупция и измами

Една следваща стъпка напред, по сравнение с предишната точка е, изследването да се разшири и да обхване не само служителите в администрацията, а и партньорите на местната власт в лицето на клиенти и доставчици. Целите, които се преследват са подобни:

- Демонстрира желанието на ръководството да се справи с проблема и допринася към така наречения „Тон на върха“;

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



- Окуражава партньорите да подават сигнали за измами и корупция;
- Идентифицира управленските нива и отдели, където има най-високи съмнения за наличие на корупция;
- Подобрява като цяло репутацията на Общината и доверието в нея в очите на партньорите. Подобрената репутация и доверие неминуемо ще доведе до повече и по-успешни сделки и т.н.

Отново подобно проучване трябва да се прави ежегодно и да е анонимно. И тук се препоръчва да се възлага на външна организация.

#### 18. Годишни кампании против корупцията и измамите

В корпоративната практика е обичайно да се правят годишни кампании по дадени теми. По този начин организацията има за цел да ангажира служителите в дадена област и да сподели подхода си към дадена дейност или да покаже колко важна е тя за организацията. Наред с останалите такива, би могло да има и за борба или превенция на корупцията, както и за Етичния кодекс. Всъщност, годишната кампания може да съчетае някои от мерките, посочени по-горе, като ги съсредоточи в един определен месец. По време на този месец, може да се организират обучения на служителите на тема превенция на корупцията и измамите, да се правят вътрешни изследвания и анкети за етичния климат, както и сред партньорите, да се публикуват резултатите от проучванията или докладите относно подадените сигнали и т.н. Биха могли да се организират и събития, на които се награждават служители, които са спомогнали за разкриване или за предотвратяване на измами или други злоупотреби.

#### 19. Създаване на ефективен Отдел за вътрешен одит (ОВО) и/или отдели за разследване на измами

В случая на местната власт в България това е отделът за вътрешен одит. Този отдел има определени правомощия по закон, но би могъл също така да има собствен вътрешен статут, който да е приет от колективния орган – в случая от Общинския съвет. В този статут на ОВО трябва да са дадени следните права:

- Право да получава неограничен достъп до информация и документи, писмени и дигитални;

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



- Право да интервюира всички служители в Общината;
- Право да има достъп до всички собствени и/или наети сгради, помещения, превозни средства, складове др.;
- Право да изисква съдействие от всички служители и отдели от организацията.

Освен конкретните права, статутът трябва подробно да опише обхвата на работа на ОВО, да гарантира неговата независимост. Трябва да е посочено пред кого рапортува вътрешния одит, как се постъпва в случай, че независимостта е накърнена по някакъв начин. Има и други изисквания, като начинът по който се планира одитния план, приложимата система за оценяване на качество чрез вътрешни и/или външни проверки и др.

За да бъде ефективен един ОВО, той трябва да има на разположение добре обучени, квалифицирани, и добре заплатени кадри. Това се отнася и до ресурсната обезпеченост, включително и до заплатата на ръководителя на вътрешния одит, която не трябва да е по-ниска от тази на другите директори в Общината. Предвид, че ефективността на ОВО зависи най-вече от отношението, което ръководството демонстрира във връзка с докладите и внедряване на практика на препоръките на ОВО. В организации където ръководството не подпомага ефективността на ОВО е директна индикация за липса на правилен тон на върха по отношение на превенция на корупцията и измамите.

## 20. Разработване на методика за оценка на риск от корупция и измами за различни отдели

За да подобрят своята ефективност, одиторите или инспекторите разработват методики за оценка на риска от корупция и/или измами, които в крайна сметка на база различни критерии им дават едно обективно число, което им служи за оценка на риска от корупция и измами. На базата на оценката на риска одиторите могат да насочат своите ресурси към извършване на проверки в отдели или процеси с най-голям риск от корупция и измами. По-този начин те са по-ефективни и добавят много повече стойност за организацията. Спецификата на организацията, включително на Общината, като такава, има отношение към начина на оценка на корупционния риск, какви области на дейност се оценяват и тяхната тежест в оценката. Нормално е областите с по-висок корупционен риск да се одитират по-често, например веднъж годишно, а тези с по-малък – по-рядко, примерно – на две години.





## Оценка на антикорупционната инфраструктура от гледна точка на добрите практики

Тук методическият екип предлага описаната до тук система за превенция на корупцията да бъде надградена с допълнителна оценка, този път по сравнение с най-добрите антикорупционни образци и практики в местната власт в страната и в чужбина. Това допълнително повдига летвата пред ръководството на Общината, но също е и мотивиращо, защото не просто популяризира добър опит, а и защото този опит идва от (предимно) български общини, т.е. това са постижения, направени в нашия национален контекст, при нашите условия, т.е. те са напълно постижими. Не на последно място тази добавка отразява факта, че местната власт не просто трябва да се стреми да покрива някакви минимални стандарти, а да се цели в най-доброто. стр. | 25

Методиката описва набор от такива най-добри антикорупционни практики, от които ние ще се фокусираме върху 10, които в най-голяма степен са във възможностите на една българска община да бъдат достигнати, предвид нейните собствени ресурси. Ще ги представим с кратки описания по-долу:

### 1. Публичност и отчетност на общинските съветници

Като народни избраници, общинските съветници са отговорни най-малко към своите гласоподаватели, но всъщност и към всички останали граждани от общината. Очаквано е информацията за тях да бъде публична, както и да има нужната периодична отчетност. Добрата практика включва на сайта на Общинския съвет да може да се намерят: биографична справка и снимка; политическа принадлежност; предишни участия в ОбС; акценти или приоритети на работата в настоящия мандат; координати за връзка – напр. служебен електронен адрес; участие в комисии; внесени докладни записки, проекти на наредби и питания (пълни текстове) и др.

### 2. Публичност и отчетност на комисиите в Общинския съвет

Комисиите на Общинския съвет също трябва да работят прозрачно и да се отчитат пред гражданите. Тук добрата практика е на сайта на Общинския съвет да са достъпни за всяка, поне постоянна, комисия: състав на комисията (с линкове към съответния председател и членове на комисията); материали за предстоящи заседания; протоколи от работата на комисията; отчети



на комисията. В това отношение, както и по отношение публичността на общинските съветници, много добър пример е Община Бургас.

### 3. Публичност и отчетност на Общинския съвет като цяло

Разбира се, Общинският съвет като цяло, трябва също да бъде достатъчно прозрачен. Тук има много добри национални практики, които в някои отношения включват и ОБС – Видин. Например на сайта на съвета са достъпни пълните протоколи и решения от негови заседания. Ако трябва да сме изчерпателни обаче, то пълният информационен комплект трябва да включи: ???

стр. | 26

### 4. Добри практики при обществени обсъждания

Все повече общини започват да се придържат към стандартите за пълноценно осигуряване на информацията относно проектите на нормативни документи, стратегии, политики и важни управленски решения за развитие на общините, като осигуряват пълния набор от информация. Този набор може да включва например: електронен документ, който представя в пълнота съдържанието на обсъждания въпрос; резюме на обсъждания документ (за ориентация); мотиви за предложението; информацията относно срока за обсъждане, контакти (мейл, телефон, адрес) и отговорно лице от администрацията, към което да бъдат изпращани становища; справка относно получени становища; пълни текстове на получените становища от заинтересуваните страни; видео запис от провеждани обществени обсъждания. За общини в България с подобен добър опит са посочени София и Плевен.

### 5. Публичност при работата на експертни, консултативни и други обществени съвети В.Н.

### 6. Публичност и отчетност на кмета В.Н.

### 7. Обратна връзка с гражданите относно подадените сигнали

Като цяло е слабо разпространена практиката да се прави докладване относно подадените сигнали от органите на местната власт в страната. Има обаче и изключения. Така например Столична община поддържа електронна платформа за сигнали, която осигурява публичност на информацията относно подадените сигнали (с визуализация на местата, за които се отнасят), включително и на отговорите от администрацията и предприетите мерки. Топографията на получените сигнали в Община Добрич се свързва и с възможността да бъде установен видът на

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



сигнала. Подобен подход осигурява анализ на това в коя сфера са възникнали най-много проблеми – съответно къде трябва да насочат усилия институциите. Прави впечатление, че на места се ползват външни платформи за подаване на подобни сигнали и за отчет, най-често създадени по инициатива на неправителствени организации, но работещи в активно сътрудничество със съответните общини.

8. Обратна връзка с гражданите относно политики и решения В.Н.

9. Публичност и отчетност във връзка с европейските проекти на общината В.Н.

10. Публичност на изпълнението на договори на общината с изпълнители по обществени поръчки В.Н.

#### Оценка на подготовката на служителите в областта на антикорупцията

Тази оценка се базира на познаването от тяхна страна на правната рамка в страната и в конкретната община, свързана с корупцията. Служителите трябва да отговорят на 5 отворени и 4 затворени въпроси, касаещи доколко се познава понятието корупция, вътрешния одит, Етичния кодекс и пр., както следва:

1. Дайте определение на понятието корупция. Какво включва корупцията?
2. Съществува ли легална дефиниция за „подкуп“ в българското право? (Да/Не)
3. Подкуп ли и е използване на служебното положение за набавяне на себе си или на друг/а на противозаконна облага? (Да/Не)
4. Престъпление ли е обещанието за даване на подкуп? (Да/Не)
5. Обещаването на оказване на влияние за действие или бездействие на длъжностно лице осъществява ли състава на престъпно деяние? (Да/Не)
6. Опишете какво знаете за вътрешния одит?
7. Опишете какво знаете от съдържанието на Етичния кодекс на администрацията/Общинския съвет (което е релеванното за Вас)
8. Кои са водещите принципи за противодействие на корупцията? Избройте ги.



9. Какво съдържа модела на „Кодекс за поведение на служителите в публичната администрация“? Опишете.

#### Анкетиране на партньори и клиенти на Общината

стр. | 28

Анкетирането бе инициатива на изследователския екип, в известен смисъл с допълващ характер. Решихме, че изследването няма да е пълно, ако не дадем и поглед отвън, от страната на тези, които се явяват потребители на административни услуги (граждани и юридически лица), както и на така наречените „партньори“, като доставчици и изпълнители (юридически лица). Обърнахме се към неправителствени организации, бизнес обединения, отделни фирми и граждани с молба да попълнят анкетата, която беше достъпна в Интернет на адрес: <https://forms.gle/wjEj45Ss8phrXbHs6>

Анкетата съдържа 8 основни въпроса и един допълнителен, както следва:

1. Считате ли, че понастоящем в местната власт в община Видин (кмет, общинска администрация, общински съвет) съществуват корупционни практики?
2. Какво е основанието Ви да мислите така (може повече от един отговор)?
3. Ако знаете за корупционна практика, свързана с местната власт във Видин от последния кметски мандат (2018 - 2023), моля, опишете я накратко.
4. Според Вас, през настоящия кметски мандат, корупцията в местната власт на Видин е: (следват предложени отговори)
5. Считате ли, че местната власт във Видин полага усилия за превенция и ограничаване на корупцията?
6. Според Вас, къде възникват най-често корупционни практики в Общината?
7. Коя е най-важната причина за корупцията в местната власт във Видин?
8. Вие лично подавали ли сте/бихте ли подали сигнал за корупция или съмнение за корупция в местната власт?
9. Защо не бихте подали (може повече от един отговор)?



Последният въпрос се задава само в случай, че на предишния е отговорено отрицателно. Въпросниците са от затворен тип, с изброени възможни отговори, между които има и „друго“ с възможност за уточнение. Единствено въпрос 3 е отворен. По този начин са облекчени отговарящите, които са в състояние да попълнят анкетата за 2-3 минути, както от компютър, така и от телефон или таблет. Попълването е анонимно, не се изискват лични данни освен възраст (18 – 35, 36-65 и над 65) и местожителство (гр.Видин или друго селище в общината). Както се вижда, в анкетата не могат да участват непълнолетни, както и живеещи извън територията на Общината.

### **Принципи на изследването**

Основните принципи, които бяха приложени по време на изследването, бяха:

#### **Принцип 1 – Обективност**

За едно подобно изследване, засягащо деликатната тема с корупцията, обективността е основно предизвикателство. Още повече, че мнозинството от респондентите, не могат да се нарекат независими – те са служители на общината и кметът им е работодател. Изследването бе така организирано, че да убеди интервюираните и анкетираните участници, че въпреки, че те дават индивидуални, персонални мнения, целта на дейността е да се очертае общата картина. Изследователите гарантираха анонимността им, като върху формите за интервюиране и върху анкетите не бяха посочвани имена или други лични данни. Подобен бе начина и на онлайн анкетирането на клиенти и партньори, за което не се изискваше регистрация и дори посочването на имейл, което е практика при такива изследвания, за да се намалят злоумишлените участия. Тук последното бе предотвратено, като анкетата не бе общодостъпна (например не бе публикувана в социалните медии), а достъпът до нея бе в голяма степен контролиран – например изпращаше се към конкретни физически и юридически лица, които могат да бъдат определени като партньори или клиенти на услуги на Общината. На възможните критики, че сме ограничили участието, които в някаква степен са основателни, ще изтъкнем нашето наблюдение, че почти всяка публикация за някакво постижение на местната власт, направена в социалните медии, е следвана от негативни коментари на едни и същи лица, явяващи се политически опоненти. Въпреки, че изследователският екип, по наше мнение, направи всичко възможно за постигане на максимална обективност, все пак, не можем да сме сигурни, че сме я постигнали, особено



сред служителите. Изкушението да се даде „правилен“ отговор на някои въпроси сигурно е съществувало и трябваше да бъде допълнително неутрализирано. Това се постигаше, като изследователите бяха инструктирани да не се задоволяват само с отговори от типа „да“ и „не“, а да изискват тяхното мотивиране.

### Принцип 2 – Обхватност или представителност

За да се удовлетвори този принцип, включихме в изследването всички възможни източници на информация, като го разделихме на теоретично и емпирично. Въпросите, на които документите и другите публикации не отговаряха достатъчно, бяха включени в индивидуалните интервюта и анкети. Опитвахме се също така да достигнем, ако не до всички, то поне до по-голямата част от служителите, като сред нашите респонденти имахме представители на ръководството на общината, началници на почти всички общински отдели и сектори, одитори и контролори, служители на по-ниски нива, кметове и служители в селски кметства, включително и представители на едно общинско предприятие. Това са повече от 2/3 от лицата, на които кметът е работодател в Община Видин. Броят на респондентите сред така очертаната група е 135. Към тях трябва да добавим и онлайн анкетираните партньори и клиенти на Общината, с които числото достига почти 200. Считаме, че този брой и структурата на участниците ни дават основание да считаме изследването на достатъчно представително, което важи и за постигнатите резултати.

### Принцип 3 – Достъпност на източниците на информация

Изследването трябваше да се съобрази с реалните възможности за достъп на информация в една българска община, без да си поставя невъзможни или много трудно осъществими цели на фона на съществуващите ограничения, идващи както от средата, така и от ограниченията на проекта. Така например не беше възможно проследяване във времето на показател, който да се измерва веднъж годишно, при положение че времето за мониторинг е по-малко (в случай, че няма официална статистика за предходни години). При теоретичното изследване разчитаме на достъпни документи, които ако липсваха публикувани на сайта на общината, се обръщаме за помощ към съответните специалисти. Хубавото бе, че не се наложи да се възползваме от процедурите по Закона за достъп до информация, което щеше да постави взаимоотношенията ни с местната власт на друга плоскост.



#### Принцип – Ориентация към резултата

Това значи, че трябваше проучването да се фокусира към събиране на информация, която директно обслужва процеса на анализа – констатирането на състоянието и даване на препоръки към местните власти. Методиката прави това сравнително лесно, защото всеки индикатор се оценява на база на ясни показатели. Независимо от това, имаше случаи на трудно вземане на справедливо решение за крайната оценка на конкретен индикатор, поради противоречащи си данни от различни източници. В такива случаи сме предпочитали да изберем по-благоприятния индикатор, но по-важното е – да напишем достатъчно конкретни препоръки за бъдещо развитие.

стр. | 31

#### Принцип – Партньорство с местната власт и другите заинтересовани страни.

Макар партньорството с тези, които оценяваш, особено в случай на публични институции, да не е задължително, ние предпочетохме да сътрудним с местната власт по време на процеса. Това бе благоприятно и за двете страни, но главното предимство е, че оценката се обективизира, защото се виждат всички гледни точки, а и достъпът до информация е улеснен. Можем да кажем, че като цяло нашата дейност се възприемаше като нещо важно и необходимо, както от ръководството на Общината, така и от самите респонденти на изследването. Почти нямаше случаи на отказ от участие, а тези, които спестяваха своето мнение по някои въпроси, обикновено имаха обективна причина за това – например, че са назначени сравнително скоро и все още нямат достатъчно информация. Получихме пълно съдействие от отдели като Вътрешния одит, както и от финансовия контролор, което беше много важно, особено за достъп до непубликувани вътрешни документи.

#### Принцип – Използване на разнообразни средства за събиране на информация.

Този принцип пряко касае обективността на изследването, за което стана дума по-горе, но също така и достигането на по-изчерпателна информация. Още повече, че нас ни интересуваше не само наличието на формални правила и регламенти, а това доколко те са достояние на работещите в Общината, доколко се познават и най-важното – спазват. Ето защо фокусът бе поставен върху емпиричното изследване. Основна част от него бе провеждането на индивидуалните интервюта, които отнемаха и най-много време на изследователския екип. Същевременно те позволиха, в рамките на откровен разговор, да се влезе в по-голяма



дълбочина и наистина да се достигне до главното – каква е обичайната практика, какви са действията и бездействията, скрити зад формалните правила и документи. За оценяването на това, доколко се познава правната рамка, решихме, че би било най-подходящо да се ползва анонимно анкетиране, за да не се притесняват допълнително участниците. За анкетирането пък на външните партньори и клиенти, използвахме онлайн форми, като бърз и също анонимен метод. Това бе важно, защото тези хора иначе не биха участвали или поне не биха били достатъчно обективни.

стр. | 32

Изследването бе съставено от две части: пасивно (теоретично, кабинетно) проучване и активно (емпирично) изследване, като се извършваше от екип изследователи „на терен“, на база предварително приетата методика.

- Теоретичното изследване (документално проучване)

Предмет на теоретичното изследване бяха публичните и други документи (вътрешни политики, регламенти, заповеди и пр.), касаещи превенцията на корупцията в местната власт. Повечето от тези документи бяха лесно достъпни на сайта на Община Видин, други трябваше да се изискват от специалистите в общинската администрация. Тук, както вече отбелязахме, срещнахме пълно съдействие. По този начин бяха осигурени всички налични, което много допринесе за обективността на изследването.

- Емпирично изследване

Предметът на емпиричното проучване бе фокусиран повече върху практическото прилагане на административно-документалната система, през погледа на целевите групи на проекта – както субекти, така и обекти на тези политики. Емпиричното изследване включи качествени и количествени методи:

**Качествени методи:** интервюта и анкети с общински служители, служители на общински фирми (Общинско предприятие „Социални услуги“), кметове, служители в селски общини и кметски наместници. Тези методи позволяваха да се види какво стои зад дадена положителен или отрицателен отговор, как той се мотивира, кои са аргументите за него, което ни позволи да постигнем по-дълбоко разбиране за практиките и процесите, които изследвахме.





**Количествени методи:** Тук също можем да посочим интервютата и анкетите със служителите на Общината, предвид факта, че някои от въпросите предполагаха до 3-4 възможни отговора, което позволяваше тяхната числова обработка и представянето им във вид на диаграма (процентно съотношение). Количествен метод бе изцяло използван при онлайн проучването на партньори и клиенти. Предварително бе разработена анкета и публикувана в Интернет с лесен достъп (можеше да се попълни от всяко мобилно устройство или компютър). За популяризиране на инструмента ползвахме предимно директен контакт.

стр. | 33

Общо в дейността взеха участие 199 респонденти, както следва:

Респонденти	Брой
Общински служители, от които:	<b>135</b>
• Общинско ръководство	2
• Представители на кметства в общината	30
• Други служители	103
Партньори и клиенти, от които:	<b>64</b>
• От гр.Видин	54
• От други селища в общината	10
<b>ОБЩО</b>	<b>199</b>

### 3. Получени резултати

#### 3.1. Система за оценка на превенцията на корупцията и измамите в организацията

ТОН НА ВЪРХА

Резултат в цифров вид (оценка): 12 от 15 възможни точки (80%)

Като цяло можем да кажем, че има убедителни доказателства за желанието на ръководството на Община Видин да се справи с проблема с корупцията. Това се вижда от медийни публикации, изявления на кмета, мнения на общинската администрация и пр. Все още обаче не е постигнато нужното ниво на прозрачност, що се отнася до наказаните лица и дисциплинарните мерки, приложени към тях, което е причина оценката да не е максимална.



Понятието „тон на върха“ се използва за да опише като цяло етичния климат, така както е установен от висшето ръководство на дадена организация. Това е както наборът от ценности, които има организацията (била тя в публичния или частния сектор), така и тяхното операционализиране, превеждането им на езика на ежедневната дейност, включително и чрез поведенчески примери. Според експертите по бизнес етика, наличието на добър „тон на върха“ помага относно превенцията на корупция и измами и друго некоректно поведение от страна на служители. Когато ръководителят е честен и способен, то той ще намери ресурси и ако няма познания, ще потърси външна помощ от експерти, и в крайна сметка ще се постарее да изгради една ефективна система за превенция на корупцията и измамите в организацията. По отношение на изследваните индикатори можем да кажем следното: Медийните публикации и другите форми на комуникиране на проблемите свързани с корупцията, като например обръщане на внимание на служителите на оперативни срещи или по имейл чрез вътрешната деловодна система и пр., подкрепят извода, че ръководството на общината е искрено в усилията си да се бори с корупцията и злоупотребите, но се констатира и недостатък. Такъв недостатък е, че това не се прави много редовно, а само по конкретни поводи и понякога изнесената информация не е достатъчна, което води до слухове и предположения сред служителите и обществото. От проведените интервюта с по-голямата част от служителите, може да се направи извода, че по-скоро общинското ръководство има желание за борба с корупцията и измамите. Само двама служители са на противното мнение, а около една четвърт нямат мнение. Останалите 103 общински служители са категорични, че кметът и кметския екип сериозно са се заели с тази задача. Общината има добре организирана система за вътрешен контрол и контролни органи като Вътрешен одит и Финансов контрольор. Не бихме могли да коментираме доколко са ефективни, макар че към работата им няма забележки от страна на общинското ръководство. От възможните канали за подаване на сигнали, Общината има почти всички, без ползването на външна фирма. Тук не даваме максимална оценка, защото би могло да се помисли за тяхното по-добро организиране, така че да станат по-лесно достъпни за заинтересованите лица. Липсват също така и инструкции за подаващите сигнали, което би подпомогнало сигналоподателите да изпращат ефективни сигнали. Относно „плащането на висока цена“ от страна на разкритите измамници, можем да кажем, че тук общинското ръководство се справя достатъчно добре – всички такива не само са отстранени от работа, но и предадени на следствените органи. Отново



като минус ще отчетем, че това не е комуникирано достатъчно изчерпателно, особено що се касае служителите в администрацията. Друга забележка е, че се избягва дисциплинарното уволнение, като по-категорично действие.

#### Препоръки:

стр. | 35

1. Необходимо е по-добро комуникиране от страна на ръководството на общината на проблема с корупцията и злоупотребите, както пред медиите, така и това е особено важно, пред собствените си служители. Не бива да се пропуска тази тема и в годишните отчети за дейността. По този начин ще се постигне по-добър превантивен ефект сред служителите и те ще имат по-голяма увереност, че работят за кмет, който е почтен и нетолерантен към тези негативни явления. В тази връзка считаме че има доста резерви, като например използването на вътрешната електронна деловодна система, така че да се достигне до всеки служител, а не само до присъстващите на оперативни съвещания началници. На тези съвещания също препоръчваме ръководството по-често да напомня за проблема, не само по конкретни поводи. Самите началници на отдели и сектори, също би трябвало да правят това пред своите подчинени.

2. Трябва да се помисли за по-ефективна и достъпна система за подаване на сигнали, която да напомня на служителите, че дейността им е винаги под наблюдение и действията им ще имат последствие. Такава система трябва максимално да облекчи сигналоподателите, включително със съвети как да напишат ефективен сигнал.

3. Не на последно място, бихме предложили по-голяма решимост при наказване на виновните лица и особено използването на дисциплинарното уволнение, макар това да крие някои допълнителни рискове за работодателя – например завеждане на съдебно дело от наказаното лице. Целта на административното преследване е да демонстрира Тон на върха и да накара измамника да плати висока цена за своите измамни действия. Според нас, юридическият екип на Общината би могъл да поеме професионалния риск, който ще се изплати с по-ясната заявка, че корумпираните лица са „Платили висока цена“ и съпроводеното с това възпиращо действие сред останалите.

#### СЪЗДАВАНЕ НА ЕТИЧЕН КОДЕКС

Резултат в цифров вид (оценка): 4 от 5 възможни точки (80%)

[www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg)



Община Видин има сравнително добре разработен Етичен кодекс, който е публично достъпен. Има забележки по отношение на мерките към служителите, хванати в измама и в познаването на Кодекса от служителите.

Всяка публична организация трябва да има Етичен кодекс (ЕК) за поведение на служителите. В ЕК трябва да се даде дефиниция за измама, злоупотреба, корупция или конфликт на интереси и да се посочи, че такива деяния са неприемливи, и че всички служители, които извършват такива деяния ще бъдат преследвани с всички ресурси на организацията и наказвани с различни санкции, включително освобождаване от работа. В ЕК трябва да се посочи, че служителите са длъжни да докладват, когато са забелязали различни конкретни случаи на измами, или когато са забелязали индикатори за измами. В Община Видин е приет и в сила Кодекс за етично поведение на служителите от общинска администрация – Видин, чиято последна редакция е от 2020г. Кодексът е публичен и достъпен на сайта на Общината, както и чрез вътрешната електронна деловодна система – до всички служители. Кодексът посочва, че корупцията и конфликта на интереси са недопустими, макар това да не е заявено по най-категоричния начин. Служителите могат да подават сигнали, като може да се каже, че текстовете в някаква степен правят това право задължение. Освен, че би могло заявките да са по-категорични и целенасочени, слабост на Кодекса е, че пропуска да декларира, ясно и недвусмислено, че служителите които са уличени в корупцията и измами ще бъдат освободени от работа, което би имало по-силен превантивен ефект. В ЕК би било добре също да е посочено, че не докладването на забелязана измама или индикатори за измами или корупционни схеми, извършвани от служители или партньори (клиенти и доставчици), се счита за нарушение на ЕК и служителят, който не ги е докладвал по установения ред, се счита за съучастник на измамника и подлежи на административни санкции наравно с измамника, включително освобождаване от работа. Друга забележка е, че не винаги запознаването с Кодекса се декларира писмено. Смисълът на една такава декларация, надлежно съхранена в личното дело, дава допълнителни юридически преимущества на работодателя, в случай на дисциплинарно производство – служителят ще бъде лишен от аргумента, че не е знаел, че извършва нарушение.

Препоръки:



Препоръчваме да се редактира Етичния кодекс, като се дефинира ясно и недвусмислено, че корупцията е изрично забранена в Община Видин, че служителите които са уличени в корупцията и измами ще бъдат освободени от работа, както и че недокладването на извършена измама ще приравни свидетеля с извършителя, той ще раздели отговорността си с него и по тази причина могат да се очакват и същите последствия, включително дисциплинарно уволнение. В този смисъл по-категорично трябва да бъде и задължението за подаване на сигнали от страна на служителите, при забелязана нередност или съмнение за такава. Запознаването с Кодекса трябва да се декларира писмено, включително при всяка негова промяна, като декларацията се съхрани в личното дело на служителя и да се ползва, ако това се наложи от работодателя, като допълнителен аргумент при съдебно дело. Доколкото корупцията и конфликтът на интереси често се реализират в условия на „гранични“ ситуации и в ежедневието понякога трудно се разпознават, може да се препоръча структурирането, чрез Етичния кодекс, на специализирано звено, което да работи постоянно или ad hoc. То би имало спомагателна функция и би било ефективно при разпознаването на подобни ситуации, би подпомагало и решаването на етични дилеми. Подобна структура би имала сериозна превантивна функция и би повишила увереността на служителите в подобни трудни казуси с възможни сериозни последствия.

#### РАЗРАБОТВАНЕ И ПОСТАВЯНЕ НА „ЕТИЧЕН ПЛАКАТ“ (ЕП)

Резултат в цифров вид (оценка): 0 от 5 възможни точки (0%)

Община Видин няма разработен и наличен Етичен плакат.

Етичния плакат демонстрира „Тона на върха“, че ръководството държи много за спазването на въведените етични норми в организацията и призовава колегите да ги спазват с поставянето на ЕП. Той е едно пасивно, но много ефективно средство, което демонстрира Тона на върха от ръководството към всички служители и партньори. Освен това ЕП окуражава служителите и партньорите да подадат сигнал за корупция, измама или някакъв вид злоупотреба извършвана от даден служител или партньор. Когато те виждат ЕП те чувстват, че ръководството е ангажирано по темата за превенция на корупцията и измамите, и те се чувстват по-уверени, че ако подадат сигнал, то той със сигурност ще има много голям шанс да бъде проверен и изобличените измамници да платят висока цена за своите деяния, както в резултат на действия на Общината



така и чрез предаването на случая на правосъдието, ако има данни за извършено престъпление. Не на последно място ЕП въздейства психологически на реалните и потенциалните измамници и служители склонни на корупционно поведение и да ги обезкуражава да извършват измами или да са много по-внимателни, когато прикриват следите на извършените такива. Обезкуражаването на измамниците идва от притеснението от потенциалното бързо разкриване в следствие на подаден сигнал от добросъвестен колега или партньор. А притеснението идва точно от знанието, че всички съвестни служители виждат ЕП и са образовани и насърчени по какъв начин и на кого да подадат сигнал за забелязана измама или забелязан индикатор на измама или корупционна схема. Липсата на ЕП очевидно не допринася за борбата с корупцията.

#### Препоръки:

1. Да се разработи Етичен плакат, в който да се посочат поне 3 канала за подаване на сигнали, като например: телефон; електронна поща, физически адрес за изпращане на писма и кутия за подаване на сигнали. Плакатът трябва да има атрактивен дизайн, да концентрира вниманието върху посланието, че корупцията е непроменлива и да дава информация за каналите за сигнализиране.
2. ЕП трябва да бъде поставен на комуникативни места в сградата на Общината, най-малко на 5 такива, като например: в централното фоайе на сградата и до входа (а може и вътре в) Центъра за административно обслужване; до кафе машината и/или машината за вода; в официалните стаи за срещи; в кабинетите или приемните стаи на ръководството на Общината и на всеки началник отдел/сектор; до асансьора на всеки етаж; до банкомата ако има такъв и пр. Добра практика е ЕП да е ламиниран или под стъкло, за да не може да бъде повреден.
3. Да се определи служител, който е отговорен за поставянето на плакатите на определените места и да постави нови ако съществуващите са скъсани или надраскани.

РАЗРАБОТВАНЕ НА РАЗЛИЧНИ ПИСМЕНИ ПОЛИТИКИ И ПРОЦЕДУРИ ЗА ОСНОВНИТЕ ПРОЦЕСИ.

Резултат в цифров вид (оценка): 4 от 5 възможни точки (80%)

Считаме, че Община Видин има достатъчно добре разработена система от писмени политики и процедури за основните процеси. Като известна слабост отбелязваме начина на доказване, че



служителите са запознати с тях. Избраният вариант е съвременен и лесен, но може да се окаже ненадежден. Освен това има какво да се желае по отношение на познаването на основните документи от страна на част от служителите.

Наличието на писмени вътрешни правила и политики са гаранция, че служителите, изпълнявайки задълженията си, няма да се отклоняват и да правят грешки, включително и такива, които да ги поставят в риск от попадане в корупционни схеми или в други нежелателни ситуации. Освен специалната процедура за превенция и разследване на корупцията и измамите, каквато Община Видин има под формата на вътрешни правила за антикорупция, е добре тази материя да намери място в тези ежедневни документи, с които служителите работят. Разбира се, трябва да се проследи, тези документални ресурси да са синхронизирани, да се допълват, ако трябва, но в никакъв случай да не си противоречат. Може да се каже, че в Община Видин има подобна документална система, като най-важните елемент от нея са публично достъпни, чрез официалния сайт, а останалите са на разположение на служителите. Като слабост ще посочим, че не е въведена практика за деклариране на познаването на вътрешните политики и правила, което засилва мотивацията те да се изпълняват. Използването на вътрешната електронна деловодна система за тази цел изглежда ненадеждно. Факт е, че почти 1/5 от служителите не знаят да има такива документи.

Препоръки:

Да се усъвършенства административно-документалната система на общината, включваща вътрешни правила и политики, така че тя да се синхронизира с антикорупционните мерки. По възможност служителите да декларират писмено, че са запознати с въпросните документи, като не се разчита единствено на електронната система, която макар и модерна, като че не гарантира същата надеждност.

РАЗРАБОТВАНЕ НА ПОЛИТИКА ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И РАЗСЛЕДВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА И ИЗМАМИТЕ

Резултат в цифров вид (оценка): 4 от 5 възможни точки (80%)

Община Видин има добре разработена политика за превенция и разследване на корупцията и измамите, но практическото ѝ приложение на този етап не е достатъчно убедително, което може



да се дължи на обективни причини. Има забележки и към познаването на правилата от страна на служителите.

Във всяка публична институция трябва да има разработена писмена процедура за превенция и разследване на корупцията и измамите. В нея като минимум трябва да се опишат основните дефиниции и принципи на системата за превенция на измамите и основните принципи при разследване на сигнали за измами. Писмената политика или процедура създава предсказуемост и приемственост в борбата срещу корупцията и измамите и тя трябва да бъде адаптирана в случай на нови реалности в борбата с корупцията и измамите в институцията. Наличието на писмена политика помага много за ефективното разследване на измамите, защото всички стъпки след разкриване на измама са описани и всички трябва да ги следват. Община Видин има добре разработена политика за превенция и разследване на корупцията и измамите, наречена Вътрешни правила за превенция и противодействие на корупция, измами, нередности, злоупотреби, грешки и др. и за установяване и предотвратяване на риска от настъпване на конфликт на интереси в Община Видин. Правилата са публикувани и достъпни. Вътрешните правила описват достатъчно добре дефинициите и принципи на системата за превенция на измамите и основните подходи при разследване на сигнали за измами. Останалите компоненти, като годишното докладване и оповестяване на случаите на корупция, наложените наказания и евентуалното изменение на вътрешните правила и процедури, се оценяват като частично изпълнени. Прави впечатление също, че само 7 от интервюираните служители (5%) са категорични, че Общината има такъв документ, което поставя под съмнение ефективността му. Това би се решило, ако се осъществява годишно обучение относно системата за превенция и индикатори за измами на всички служители, което не е практика в Общината.

При евентуална актуализация на Вътрешните правила за антикорупция, да се обърне внимание в тях да присъстват следните елементи:

- Даване на дефиниции за измама;
- Прокламиране на нулева толерантност към извършителите на измамите;
- Извършване на минимум годишни проучвания относно етичен климат на служители и партньори;





- Задължително годишно обучение относно системата за превенция и индикатори за измами на всички служители;
- Кой разследва измами;
- Кой взема решение за дисциплинарни мерки срещу уличени в измама служители.
- Кой и колко служители получават сигналите за измами;
- Изрично посочване за защита от административни репресии на служители подали сигнали за измами;
- Задължение за поставяне на Етични плакати на различни видими места в организацията;
- Задължително годишно докладване към ръководството и служителите на брой получени и разгледани сигнали. Брой освободени служители на база вътрешни разследвания. Брой промени във вътрешните правила и начини работа на база разкрити и разследвани измами.

Препоръчваме също да се предложи подходящо обучение на служителите във връзка с тези правила, включително и чрез представяне на казуси и ролеви игри а и изобщо във връзка с корупцията и измамите, както и да декларират писмено, че са запознати и ще изпълняват Вътрешните правила, а не само чрез деловодната система.

#### ГОДИШНО СЕРТИФИЦИРАНЕ НА ВСИЧКИ СЛУЖИТЕЛИ

Резултат в цифров вид (оценка): 1 от 5 възможни точки (20%)

Няма практика в Община Видин да се подписват годишни декларации, свързани с корупцията. Декларации се подписват само при постъпване на работа.

Във връзка със спазването на изискванията на ЕК и вътрешните политики по отношение на корупцията, измамите и злоупотребите, на годишна база служителите би трябвало да се сертифицират или по точно да декларират писмено, че са спазвали изискванията през изминалата година. Сертифицирането се изразява в това служителите да попълват всяка година писмена декларация, в която да декларират, че през изминалата година, са спазвали вътрешните правила, че не са извършвали измами, че не са взимали подкупи, и нямат съмнения за измами, вземане на подкупи или други злоупотреби, извършвани от други служители или партньори. Ако имат съмнения за извършване на измами или конфликт на интереси, то те са длъжни да го



декларират и да подадат съответните данни към оторизираните вътрешни длъжностни лица. В декларациите е задължително да се посочи, че съгласно вътрешните документи, служителите носят дисциплинарна отговорност, включително уволнение, за съучастие, ако са станали свидетели на измама, ако са забелязали индикатори за измама, или имат съмнение за извършване на измами от техни колеги или партньори, но те не са ги докладвали. Наличието на подписан документ, в който служителя изрично декларира, че не извършва измами и не е в конфликт на интереси и не е забелязал индикатори за измами, въздейства психологически възпиращо на служителите. Знанието, че тези подписани документи могат да се използват срещу тях в съда или пред други органи в случай на разкриване на измама, и да платят по висока цена на измамата, обезкуражава потенциалните измамници.

стр. | 42

Община Видин няма въведена подобна практика, нещо повече, изменението на вътрешните правила срещу корупцията и измамите и на Етичния кодекс не се удостоверява с писмена декларации. Такива подават само новоназначените служители.

Препоръки:

Да се въведе практиката на годишното сертифициране на служителите, като те декларират писмено, че са спазвали антикорупционните и етичните правила през изминалата година. Декларациите трябва да отговарят по съдържание на описаното по-горе, т.е. трябва да се отнасят както до измами и корупция, така и до конфликта на интереси. В тях задължително трябва да се декларира, че не са извършвали измами, че не са взимали подкупи, и нямат съмнения за измами или конфликт на интереси. Това също е и последна възможност да подадат сигнал, ако не са го направили навреме. Декларациите трябва да се съхраняват надеждно в личните дела на служителите.

ГОДИШНО ТЕСТВАНЕ НА ВСИЧКИ СЛУЖИТЕЛИ ЗА ПОЗНАВАНЕ НА ВЪТРЕШНИ ПРАВИЛА И ЕК

Резултат в цифров вид (оценка): 0 от 5 възможни точки (0%)

В Община Видин не се извършва годишно тестване на всички служители за познаване на вътрешни правила за противодействие на корупцията и на Етичния кодекс.



Познаването на вътрешните правила помага много за етичния климат в институцията, тъй като във вътрешните правила е посочено, кое е правилно и разрешено и какво се изисква и очаква от служителите и те са запознати с потенциалните негативни административни последици от неспазване или непознаване на вътрешните правила относно корупция, измами, конфликт на интереси, злоупотреби и т.н. Опитът показва, че служителите, които са добре запознати с вътрешните правила за превенция на корупция и измами и потенциалната цена на измамата, която може да се заплати от разкритите измамници, извършват по-малко измами, участват по-рядко в корупционни схеми и докладват по-често индикатори за измами и корупционни схеми. Ежегодно всички служители е желателно да се явяват на тест относно познаването на вътрешните правила и изискванията на ЕК по отношение на корупцията, измамите и злоупотребите. Във вътрешните писмени правила на организацията и в трудовите договори на всички служители, трябва да се посочи, че служителите, които не са издържали теста, могат да бъдат освободени от работа, или да бъдат обект на различни неблагоприятни последици. Тези последици трябва да са описани в ЕК или във вътрешните правила на организацията. Няма данни за такова годишно тестване и изобщо за някакъв вид проверка на познаването от страна на служителите на антикорупционните правила. Липсата на обратна връзка, поставя под съмнение изпълняването на тези правила, което ги прави формални, „на хартия“. Можем да кажем, че някои от поставените от нас въпроси в рамките на персоналните интервюта, водят до подобен извод. Така например само 7 служители (или 5% от 137 интервюирани) на въпроса: „Знаете ли Общината да има политика или процедура за разследване на измами. Запознати ли сте с тях? Къде могат да се видят?“ отговориха положително. Част от тях бяха участвали в процеса по разработването на правилата и едва 2-3 се сетиха, че е имало такава заповед преди години. Не е много различна ситуацията и по отношение на Етичния кодекс, където също много служители не можеха да се сетят за какво става дума. В рамките на изследването, бе направена една анкета (на практика тестово изпитване) на служителите относно правната рамка свързана с корупцията, в това число и относно приетия Етичен кодекс. Резултатите не могат да се нарекат представителни, анкетирани са 50 служителя, но също са повод за тревога и потвърждават извода, че е необходима работа по запознаването на служителите с елементите на етичната и антикорупционната инфраструктура. Част от това е да се въведе практиката за вътрешна проверка на знанията на служителите относно антикорупционните правила и Етичния кодекс



чрез ежегодно тестиране. Тестът трябва да съдържа минимум 15-20 въпроса, като въпросите се променят всяка година. Трябва да се установят вътрешни норми<sup>2</sup>.

## ЗАДЪЛЖИТЕЛНИ ОБУЧЕНИЯ ЗА ЕЛЕМЕНТИ НА СИСТЕМАТА ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ИНДИКАТОРИ ЗА ИЗМАМИ

стр. | 44

Резултат в цифров вид (оценка): 0 от 5 възможни точки (0%)

Община Видин няма политика за повишаване на квалификацията на служителите си по отношение на антикорупцията и измамите.

Годишните обучения за превенция на корупцията и измамите имат поне пет цели. Първата цел е да се демонстрира Тона на върха на ръководството и да се говори открито за измамите и за загубите, финансови и репутационни, които измамите могат да причинят на институцията. Говоренето по темата за измамите създава атмосфера на нетърпимост към тях от всички служители. Втората цел е да запознае всички служители със системата за превенция на корупцията и измамите. Служителите, които познават системата и потенциалните санкции и чувстват, че тя е ефективна се страхуват да извършват измами, поради страх от ранно разкриване и от потенциалните административни санкции, като освобождаване от работа, съдебно преследване, разбита професионална репутация, запори и др. Третата цел е да ги запознае с индикаторите за измами и да ги обучи как да ги разпознават. Когато един служител познава индикаторите за измама, той се чувства по-уверен когато подава сигнал, а също и така да наблюдава и анализира по-внимателно поведението и работата на служителите и партньорите, които демонстрират индикатори за измами. Четвъртата цел е да ги окуражи да подадат сигнал, ако са забелязали индикатори или имат съмнение за измами. Петата цел е да окуражи служителите да предложат подобрение в системата за превенция на измами или в съществуващите политики и процедури за превенция на измами. Когато един служител е

<sup>2</sup> Такъв пример може да бъде правило, при което при над 80% верни отговори, за да се приеме, че един служител е преминал теста. Служителите, които не са издържали теста (имат под 80% верни отговори), трябва да получат втори шанс за повторно явяване, но на различен тест след минимум 45 дни от датата на първото явяване. Във вътрешните писмени правила на Общината, да се посочи, че служителите не издържали и втория тест, могат да бъдат освободени от работа, или да настъпят други неблагоприятни за тях последици, като например: замразяване на кариерно развитие, забрана за преместване в друг отдел или длъжност по желание на служителя, понижаване в длъжност, спиране на социални придобивки и пр



запознат със системата, той/тя на база ежедневни оперативни наблюдения, може да предложи подобрения в системата. В Община Видин подобни обучения почти не се провеждат – едва 10 от интервюираните 135 служители или 7%, са тези, които под някаква форма в последния кметски мандат или в по-дълъг период са били на обучение, касаещо антикорупцията.

#### Препоръки:

Община Видин да въведе практиката за повишаване на квалификацията на своите служители по отношение на корупцията и измамите. Това обучение трябва да обхваща както общите правила така и тези, които са разработени и прилагани в Община Видин. Редовните годишни обучения за елементите на системата за превенция на корупцията и измамите и за познаване на индикаторите на измами трябва да са задължителни за всички служители, всеки редови служител и ръководител, трябва да познава добре системата за превенция и нейните изменения и допълнения, да може да познава индикаторите за измами, и да знае как, къде и на кой да подаде сигнал при съмнение за корупция, измама или друга злоупотреба. Служителите трябва да преминават стандартно минимум едnodневно обучение за системата за превенция и индикатори за корупция и измами в рамките на 6 месеца от постъпване на работа. След това на всеки 12-18 месеца те трябва да преминават по-кратки минимум полудневни обучения. След всяко обучение трябва да има тест, за оценка на познаването на представения материал относно елементите на системата за превенция и познаване на индикатори за корупция и измами. За да се счита тестът за успешен трябва служителят да има поне 80% верни отговори. Служителите, които не са издържали теста, трябва да посетят ново обучение и/или да положат нов тест след минимум 45 дни, и да си понесат последствията при ново несправяне. Всички предвидени санкции в този случай, трябва да са посочени в различните писмени вътрешни документи.

#### СЪЗДАВАНЕ НА ЕФЕКТИВНИ КАНАЛИ ЗА ПОДАВАНЕ НА СИГНАЛИ

Резултат в цифров вид (оценка): 3 от 5 възможни точки (60%)

Като цяло въпросът с подаването на сигнали в Община Видин, не е задоволително решен и има поле за подобрение. Моментът е особено актуален във връзка с въвеждането на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения.



Съгласно международна статистика за разкриване на измами, публикувана от Асоциацията на сертифицирани експерти за разкриване на измами, измами се разкриват най-често чрез сигнал – 40% от случаите и най-често сигнали подават служители 53% и партньори 29% (клиенти 21%, доставчици 8%). На база тази статистика се налагат два основни извода за системата за превенция на измамите. Първо тя трябва да се фокусира да окуражава всички, които са забелязали измами и или индикатори за измами да подават сигнали. Второ тя трябва да се фокусира особено върху окуражаването на служителите и партньорите да подават сигнали. След като подаването на сигнал 40% е най-честия начин за разкриване, и е над два пъти и половина по-чест начин за разкриване от втория начин на разкриване „Вътрешен одит“ 15%, институцията трябва да изгради своята система за превенция около разработване и внедряване на ефективни канали за подаване на сигнали от служителите и партньорите. Също така тя трябва да създаде професионална среда, която активно да окуражава служителите и партньорите да подават сигнали без страх от административни репресии.

Община Видин има система за подаване на сигнали, но като цяло въпросът не е задоволително решен, констатират се пропуски и неизпълнение на заявеното във Вътрешните правила за антикорупция, които институцията сама е приела. Различните канали за подаване на сигнали не са организирани и лесно достъпни, липсват и указания към сигналостателите как да оформят сигнала, така че той да е ефективен и пр.

#### Препоръки:

Различните служители и граждани се чувстват комфортно да подават сигнали по различни канали. Целта всеки да идентифицира канал по който се чувства комфортно да докладва. Липсата на даден канал може да откаже определен сигналостател да подаде сигнал за измама. Наличието на всички канали показва, че ръководството е наистина сериозно ангажирано в противодействието на корупцията и измамите. В тази връзка препоръчваме да се поими при една бъдеща редакция на официалния сайт на Общината, в секцията Антикорупция първо да се изпълни всичко, което е предвидено във Вътрешните правила за превенция и

противодействие на корупция, измами, нередности, злоупотреби, грешки и др. и за установяване и предотвратяване на риска от настъпване на конфликт на интереси в Община Видин. Желателно



е информацията за всичките възможни канали за подаване на сигнал да е на едно място, до което евентуалните сигналподатели да достигат лесно и интуитивно. Също така е добра практика на същото място да се публикува инструкция и съвети, как да се оформи един сигнал, така че той да дава нужната информация и да бъде по-ефективен.

## РАЗСЛЕДВАНЕ НА СИГНАЛИ

Резултат в цифров вид (оценка): 4 от 5 възможни точки (80%)

Община Видин разполага с добре регламентирана система за обработване на сигнали за корупция и злоупотреба, ни има какво още да се желае по отношение на нейното практическо прилагане.

Институцията трябва да създаде организация за проверка и анализ на всички получени сигнали, в които има достатъчно данни за извършени нарушения или злоупотреби. Сигнали, които не съдържат конкретни данни, а само общи твърдения, със сигурност не следва се проверяват. Ето защо Общината трябва да положи усилия да образова потенциалните сигналподатели, какво трябва да се съдържа един добър сигнал, и по кои канали сигналът може да бъде подаден до съответните оторизирани органи. След като се получи, поименния сигнал, се извършва преценка дали в него има достатъчно данни, факти и обстоятелства, които могат да бъдат проверени, и ако да се разпределя за проверка на съответните служители със съответния опит. Ако в поименния (неанонимния) сигнал няма достатъчно данни, факти и обстоятелства, които да могат лесно и бързо да се проверят, институцията трябва да се свърже със сигналподателя и да го помоли за повече подробности. Ако сигналподателя откаже да даде подробности или откаже среща, работата по казуса се приключва. Това са двете забележки към Вътрешните правила, те не регламентирант обучението и задължението за връзка със сигналподателя. Има и какво да се желае по отношение на каналите за връзка, но в този случай просто трябва да се изпълни регламентираното във Вътрешните правила.

Препоръки:

Единствените ни препоръки тук са при промяна на Вътрешни правила за превенция и противодействие на корупция, измами, нередности, злоупотреби, грешки и др. и за установяване и предотвратяване на риска от настъпване на конфликт на интереси в Община Видин, да се

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



предвидят текстове относно поставянето на инструкции за сигналподателите в секцията Антикорупция на сайта, както и задължението на Комисията, предвидена в Правилата, да се свърже със сигналподателя, в случай, че той/тя не е дал достатъчна информация.

#### ПУБЛИКУВАНЕ НА ПЕРИОДИЧНИ ОБОБЩЕНИ ДОКЛАДИ ЗА ПОЛУЧЕНИ СИГНАЛИ

стр. | 48

Резултат в цифров вид (оценка): 0 от 5 възможни точки (0%)

Община Видин няма практика да съставя и публикува доклади относно получените сигнали за корупция и злоупотреби.

Когато се получи сигнал, той трябва да бъде разследван и докладван от ръководството към служителите и обществеността. Една от добрите форми това да стане е под формата на годишни или шестмесечни доклади, които се публикуват на сайта на институцията, в секцията за подаване на сигнали. Когато Общината публикува обобщени доклади за получени и проверени сигнали, това демонстрира добър „тон на върха“ и повишава доверието на гражданите в ръководството и доверието в неговата воля да се бори ефективно с корупция, измами, конфликти на интереси и пр. Не е добре информацията за получени сигнали да се третира като секретна информация, която не трябва да се споделя с широката общественост, от страх че това може да навреди на репутацията на местната власт. Община Видин няма практика на докладване, което води до това, че дори служителите разчитат на слухове, за да се информират, а местната общност остава с впечатлението за прикриване на истината и половинчатост на мерките. От друга страна, според Вътрешните правила за превенция и противодействие на корупция, измами, нередности, злоупотреби, грешки и др. и за установяване и предотвратяване на риска от настъпване на конфликт на интереси в Община Видин, подобно докладване трябва да стане само след влизане в сила на съответния административен/съдебен и/или друг акт на компетентния орган. Предвид времето, което изисква такова решение на компетентните органи в България, вероятно ще се получи така, че когато бъде публикувана информацията, вече никой няма да се сееща за какво става дума. Няма пречка информацията в обобщен вид, например статистически, да бъде представяна в периодичните доклади и преди това. Предвид, че през предишни мандати, Общината е натрупала определени негативи в полето на корупционните практики, едно





открито и своевременно споделяне на проблемите, както вътре, така и на вън, само ще допринесе за изчистването на този неблагоприятен имидж.

Препоръки:

Да се въведе практиката на докладване относно получените сигнали за корупция и злоупотреби. Докладите трябва да включват: брой получени сигнали, брой разследвани сигнали и резултати от проверка на сигнали – примерно освободени или преместени служители, заведени дела, възстановени суми или активи и т.н. По отношение на периодичността, тя ще зависи от броя на подобни ефективни сигнали. При повече, докладването може да бъде на всеки 6 месеца, при по-малко - на година и т.н. Важното е да се информира както обществеността, така и собствените служители, като се ползват наличните канали за информация – напр. вътрешната деловодна система, Интернет сайта на Общината (секцията „Антикорупция“). В случай, че няма врязал в сила акт на компетентните органи, юристите на Общината, биха могли да преценят какво може да бъде съобщено и какво не.

**АДМИНИСТРАТИВНИ МЕРКИ КЪМ УЛИЧЕНИ В КОРУПЦИЯ И ИЗМАМИ СЛУЖИТЕЛИ.**

Резултат в цифров вид (оценка): 5 от 5 възможни точки (100%)

Община Видин е предприела всички възможни и законни мерки към уличени в корупция и измами служители.

Отношението към разкритите измамници е особено важно за служителите. Когато измамниците са сериозно санкционирани и са накарани да платят висока цена на измамата по един или друг начин, това действа възпиращо на останалите служители да не извършват измами, страхувайки се от последиците. В обратния случай, напротив - служителите си правят преценка, че извършването на измами или корупционни схеми, няма сериозни последствия и затова и те могат да се изкушат да извършват или толерират измами без да се страхуват от цената на измамата, която биха заплатили. Освобождаването на измамници по взаимно съгласие, без никакви по-тежки последици за тях, е пример за лош сигнал. Докато дисциплинарното уволнение, предаването на случая на компетентните органи, оповестяването му (репутационен ефект) вече може да се нарече „платена висока цена“.



#### Препоръки:

Препоръчваме единствено Община Видин да е още по-категорична при налагане на дисциплинарни мерки срещу злоупотребилите с доверието лица, включително до дисциплинарно уволнение. Добре е също така, това да се комуникира със служителите, което да пресече разпространението на слухове и съмнения. стр. | 50

#### ДАВАНЕ НА НАГРАДИ И БОНУСИ НА СЛУЖИТЕЛИТЕ И ПАРТНЬОРИ ПОДАЛИ СИГНАЛИ

Резултат в цифров вид (оценка): 0 от 5 възможни точки (0%)

Община Видин няма писмена процедура за поощряване на служителите или други лица за подаване на сигнали за корупция или злоупотреби или еквивалентен по смисъл документ. Няма и подобна практика, независимо от големината на последиците за общината, които са предотвратени.

Често в последващи интервюта, сигналподателите споделят, че след подаването на сигнал те са платили много висока социална, финансова и емоционална цена платена от тях и техните семейства в следствие на административните, социални и кариерни репресии, претърпени в следствие на подаване на сигнал за дадена корупционна схема, измама, конфликт на интереси или злоупотреба. Те също така споделят, че ако им се наложи отново да подадат сигнал те не биха го направили, защото не искат да си причинят това страдание на тях и тяхното семейство. Ето защо, институцията трябва да прави всичко по силите си за да окуражава служителите и партньорите да подават сигнали, включително като посочи във вътрешните правила, че ще се дават награди на служителите и партньорите подали сигнали. Това е важно не само за тези, които ще спечелят някакъв бонус, защото са били бдителни и лоялни към Общината, но и за това, че измамниците ще са принудени да внимават повече, когато правят измами и да се въздържат от некоректни действия, поради страх от разкриване чрез подаване на сигнал от добросъвестни служители.

#### Препоръки:

Препоръчваме при следваща редакция на Вътрешните правила за антикорупция да се помисли за поощряване на служителите и партньорите на Общината за подаването на сигнали за



корупция и злоупотреби, включително с материални бонуси. Наградите за подателите сигнали служители могат да бъдат увеличение на месечно възнаграждение, еднократни парични бонуси, кариерно израстване, социални придобивки или еднократни награди. Наградите за партньорите могат да бъдат по-добри финансови или други условия на покупка или доставка. Даването на награди на сигналподателите е демонстрация на добър „тон на върха“ и сериозен ангажимент от страна на ръководството за превенция на корупцията и измамите в институцията.

### ЗАЩИТА ОТ АДМИНИСТРАТИВНИ РЕПРЕСИИ СРЕЩУ ПОДАТЕЛИ НА СИГНАЛИ

Резултат в цифров вид (оценка): 2 от 5 възможни точки (40%)

Община Видин има процедура за защита на свидетели (сигналоподатели), която обаче не е достатъчно изчерпателна, най-вече по отношение на административните мерки към служители, позволили си да репресират по някакъв начин свидетелите. Привеждането и в съответствие с изискванията на законодателството (виж Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения) е наложително.

В много от случаите сигналподателите са обект на административни, социални и дори физически репресии от страна на разобличените измамници и техните помагачи и приятели. Често репресиите са насочени и към семейството, роднините и социалния кръг на сигналподателя, което ги превръща в косвени жертви. Понякога репресиите идват и от самата институция. Това се получава когато уличените измамниците са на високи ръководни позиции и те могат да насочат ресурсите с цел дискредитиране на сигналподателя, социално и/или професионално или да уволнят сигналподателя за измислена причина или изкуствено създаден проблем. Европейската директива 2019/1937 изброява 15 възможни вида репресии, от които сигналподателите трябва да бъдат защитени. Институцията трябва да има писмени процедури за защита на податели на сигнали от репресии от страна на засегнати от сигналите лица и техните помагачи. В процедурата трябва ясно да се посочи, че тези които упражняват репресии (засегнатите лица, и техните помагачи) подлежат на дисциплинарни мерки, включително освобождаване от работа. В това отношение Община Видин е направила известни усилия, но те не са доведени до край. Най-тревожното е съдържанието на чл. 23 от Вътрешните правила, който практически декларира, че Общината няма да предприеме действия срещу извършителите на



репресии и отпраща пострадалите да търсят правата си в съда. Този текст с нищо не допринася във вътрешните правила, защото това не е „вътрешно“ действие и право, което всеки гражданин така или иначе има.

Забележки имаме към изчерпателността на възможните репресивни практики, но най-вече по отношение на административните мерки към служители, позволили си да репресират сигналподателите и упоменаването сред тези мерки на освобождаването от работа. стр. | 52

Препоръки:

1. Препоръчваме при следваща промяна на Вътрешните правила за превенция и противодействие на корупция, измами, нередности, злоупотреби, грешки и др. и за установяване и предотвратяване на риска от настъпване на конфликт на интереси в Община Видин, да се прецени дали да не се изброят изчерпателно и конкретно всички репресии (вместо общия текст сега), така както са посочени в Европейска директива 2019/1937 и в Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, а именно:

- Временно отстраняване, уволнение или прилагане на друго основание за прекратяване на правоотношението, по което лице полага наемен труд;
- Понижаване в длъжност или забавяне на повишение в длъжност;
- Изменение на мястото или характера на работата, продължителността на работното време или намаляване на възнаграждението;
- Отказ за осигуряване на обучение за поддържане и повишаване на професионалната квалификация на работниците и служителите;
- Отрицателна оценка на работата, включително в препоръка за работа;
- Прилагане на имуществена и/или дисциплинарна отговорност, включително налагане на дисциплинарни наказания;
- Принуда, отхвърляне, заплашване за предприемане на ответни действия или действия, изразени физически, словесно или по друг начин, които имат за цел накърняване на достойнството на лицето и създаване на враждебна професионална среда;
- Пряка или непряка дискриминация, неравностойно или неблагоприятно третиране;



- Отнемане на възможност за преминаване от срочен трудов договор на трудов договор за неопределено време, когато работникът или служителят е имал оправдани правни очаквания да му бъде предложена постоянна работа;
- Предсрочно прекратяване на срочен трудов договор или отказ за повторно сключване, когато такава е допустимо по закон;
- Вреди, включително за репутацията на лицето, по-специално в социалните мрежи, или финансови загуби, включително загуба на бизнес и загуба на доход;
- Включване в списък, изготвен въз основа на официално или неофициално споразумение, в сектор или в отрасъл, което може да доведе до това лицето да не може да постъпи на работа или да не може да достави стока или услуга в този сектор или отрасъл (черен списък);
- Предсрочно прекратяване или разваляне на договор за стоки или услуги;
- Прекратяване на лиценз или разрешение;
- Насочване на лицето към извършване на медицински преглед.

2. Да се премахне чл. 23, като ненужен и създаващ усещането, че самата Община няма отношение към свои служители, позволили си да репресират сигналподатели.

3. В текста от Вътрешните правила за антикорупция, да се въведат административни мерки срещу репресиращите, като изрично се подчертае, че тези мерки достигат до освобождаване от работа.

#### РАЗРАБОТВАНЕ И ПУБЛИКУВАНЕ НА ИНСТРУКЦИЯ ЗА ПОДАВАНЕ НА СИГНАЛИ

Резултат в цифров вид (оценка): 0 от 5 възможни точки (0%)

Община Видин няма писмена инструкция за подаване на сигнали.

Не всеки сигналподател има представа как точно трябва да изглежда един добър сигнал, който може да бъде максимално бързо проверен и да се установи или отхвърли отговорността на посочените длъжностни лица. Колкото е по-добър сигнала, толкова побързо се потвърждава неговата достоверност и институцията взема по-бързо мерки за прекратяване описаната в сигнала измамна и/или корупционна схема. А колкото по-бързо се прекрати измамната схема, толкова повече намалява обема на негативите, които институцията понася. А негативите биха могли да бъдат финансови, а често и репутационни в очите на служителите, партньорите и

[www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg)



широката общественост. Ето защо Общината би имала ясно изразена полза да инвестира в образоването на потенциалните сигналподатели така, че те да знаят как да подават качествени и ефективни сигнали, които да позволяват максимално бързо разкриване на измамите и тяхното прекратяване. Това би могло да стане с разработването и публикуването на една подробна „Инструкция за подаване на сигнали“.

Препоръки:

Във връзка с приемането на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения препоръчваме разработването и публикуването на „Инструкция за подаване на сигнали“. Най-подходящото място е официалния сайт на Община Видин, секция „Антикорупция“ (желателно точно там, където е бутонът за подаване на сигнали).

В инструкцията трябва да се посочи например следното:

- че сигнали, в които само се споделя, че „И. П... е корумпиран“ са клеветнически и не са полезни и няма да бъдат разгледани. Те не носят информация, която е годна за провеждане на проверка;
- че сигналът подробно да опише схемата на корупционната схема, измамата или злоупотребата и да даде максимално конкретни примери факти, които да могат да бъдат проверени;
- поне 3 канала за подаване на сигнал, тел., ел. поща и физически адрес;
- в кой общински документ, е изрично посочено, че сигналподателите за корупция, измами, злоупотребите и конфликти на интереси са защитени от административни репресии.

По изискванията на Закона трябва да бъде достъпен и формуляр за подаване на сигнали по съответния образец.

От инструкцията ще се позват не само лицата, подаващи сигнали, но тя също така ще разпределя ролите и задачите на ангажираните в администрацията служители.

ГОДИШНИ ПРОУЧВАНИЯ СРЕД СЛУЖИТЕЛИТЕ ОТНОСНО КОРУПЦИЯ, ИЗМАМИ И ДРУГИ ЗЛОУПОТРЕБИ



Резултат в цифров вид (оценка): 0 от 5 възможни точки (0%)

Община Видин не провежда проучвания на служители относно корупция, измами и други злоупотреби

С годишното анонимно проучване относно етичен климат и измами могат да се постигнат най-малко четири цели едновременно:

- Демонстриране на „Тона на върха“ на ръководството относно неговия ангажимент за превенция на корупцията и измамите. Самият факт на провеждане на проучването демонстрира, че ръководството е фокусирано върху измамите в институцията и търси мнението на служителите в тази област. Мисленето е, че щом ръководството ни пита, то вероятно ще инициира корективни действия на база резултатите от проучването;
- Окуражаване на служителите да подадат сигнал за измами;
- Окуражаване на служителите да посочат на кои оперативни нива и в кои отдели, според тях имат най-много съмнения за извършване на корупция или измами. За тази цел в проучването трябва да има специфичен въпрос по темата. На база резултатите от проучването ръководството е длъжно да инициира корективни действия в отделите или оперативните нива, в които служителите са изразили най-голямо съмнение за наличие на измами или други злоупотреби;
- Възможност за проследяване на тенденции и резултати. Когато едно проучване се прави всяка година, с едни и същи или много подобни въпроси, може да се забележат тенденции и подобряване или влошаване на дадени параметри и индикатори. На база тези тенденции ръководството може да прецени дали иницираните корективни действия имат желаните ефекти.

Препоръки:

Община Видин да въведе практиката за годишно анонимно анкетиране на служителите си относно корупцията. Проучването задължително трябва да е анонимно, като ръководството на общината да гарантира това не само декларативно. За целта могат да се ползват удобни онлайн инструменти. Добра практика е проучването да се поръча на външен изпълнител, който има



подобна експертиза. Относно въпросите – желателно е те да са подобни всяка година, така че да могат да се правят сравнения и очертават тенденции.

## ГОДИШНИ ПРОУЧВАНИЯ СРЕД КЛИЕНТИ И ДОСТАВЧИЦИ ОТНОСНО СЪМНЕНИЯ ЗА КОРУПЦИЯ И ИЗМАМИ

стр. | 56

Резултат в цифров вид (оценка): 3 от 5 възможни точки (60%)

Във Община Видин са правени опити за годишни проучвания на клиенти и доставчици за удовлетвореността им от предоставяните административни услуги. Проучванията не включват мнението им относно съмнения за корупция и измами, само един от въпросите касае етичния климат.

С годишното анонимно проучване сред партньорите (клиенти и доставчици) относно етичен климат и измами могат да се постигнат най-малкото три цели едновременно:

- демонстрира тона на върха на ръководството относно неговия ангажимент за превенция на измамите пред партньорите. Самият факт на провеждане на проучването демонстрира, че ръководството е фокусирано върху измамите в институцията и търси мнението на партньорите в тази област;
- окуражава партньорите да подадат сигнали за измами на горещата линия, през Интернет или по друг канал на база забелязани индикатори за измами, извършвани от различни служители или други партньори в съучастие със служители;
- окуражава партньорите да посочат на кои оперативни нива и в кои отдели според тях имат най-много съмнения за извършване на измами. За тази цел в проучването трябва да има специфичен въпрос по темата. На база резултатите от проучването ръководството може да инициира корективни действия на оперативните нива, в които партньорите са изразили най-голямо съмнение за наличие на измами или други злоупотреби.

Община Видин има известна практика в провеждане на изследвания относно удовлетвореността на клиентите от предлаганите административни услуги. Това изследване, което като замисъл е добро (но имаме сериозни забележки по отношение на реализацията му), не дава обаче интересуващата ни информация за корупцията и злоупотребите в местната власт.





#### Препоръки:

Община Видин да въведе практиката за годишно анонимно анкетиране на партньорите си (доставчици и клиенти) относно корупцията. Проучването задължително трябва да е анонимно, като ръководството на общината да гарантира това не само декларативно. За целта могат да се ползват удобни онлайн инструменти. Добра практика е проучването да се поръча на външен изпълнител, който има подобна експертиза. Относно въпросите – желателно е те да са подобни всяка година, така че да могат да се правят сравнения и очертават тенденции.

Би могло подобно проучване да се комбинира с удовлетвореността на използващите административни услуги граждани и юридически лица, за да се икономисат ресурси. За целта към осъществяваните проучвания трябва да се добавят няколко нови въпроса, включително от отворен тип.

#### ГОДИШНИ КАМПАНИИ ПРОТИВ КОРУПЦИЯТА И ИЗМАМИТЕ

Резултат в цифров вид (оценка): 0 от 5 възможни точки (0%)

В Община Видин няма практика на провеждане на годишни кампании против корупцията и измамите.

В различните организации често има различни месеци, през които ръководството акцентира върху различни дейности или фокус на организацията. Например месец на социална отговорност, месец на клиентското обслужване и т.н. По време на такива месеци, организацията набляга на дадена дейност, като така ангажира служителите в дадена област и показва колко важна е тя за организацията. По тази логика, Общината би могла да подчертае под формата на събития, обучения и вътрешни комуникации, колко е важно да се спазват вътрешните правила за етика и антикорупция, че има нулева толерантност към измамите и да окуражи служителите и партньорите да подават сигнали за съмнения за измами и злоупотреби. Община Видин няма такава практика, но липсата на опит не пречи, да бъде въведена.

#### Предложения:

Нашето предложение е да се помисли за месец или поне седмица, в който във фокус да е борбата с корупцията в Община Видин. Може към това да се добави и спазването на етичните

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



правила (Етичния кодекс). За целта избраният период трябва да се насити с мероприятия, свързани с темата, между които вече препоръчаните тествания на служителите относно познаването на вътрешните регламенти, изследвания сред служители и партньори, годишно докладване на сигналите и предприетите действия по тях, годишно награждаване за принос и т.н. Идеята е, че тази концентрация от действия, дава сумарно по-силен и ясен „тон на върха“ и е по-въздействаща, както за служителите, така и за обществеността. Разбира се, всичко това трябва да се комуникира с медиите, за да има обществен резонанс.

## СЪЗДАВАНЕ НА ЕФЕКТИВЕН ОТДЕЛ ЗА ВЪТРЕШЕН ОДИТ (ОВО) И/ИЛИ ОТДЕЛИ ЗА РАЗСЛЕДВАНЕ НА ИЗМАМИ

Резултат в цифров вид (оценка): 4 от 5 възможни точки (80%)

Община Видин има действащо звено за вътрешен одит. Има забележка по отношение на състава, който е недостатъчен, за да работи звеното ефективно.

Звеното за вътрешен одит е подчинено пряко на Кмета на общината. Същият не може да назначава или освобождава ръководителя на вътрешния одит без съгласие от страна на Министъра на финансите. Служителите са двама по щат, което съответства на минимума, предвиден в Закона за вътрешния одит в публичната сфера, но единият щат в момента не е зает, поради липса на правоспособни кандидати. Според ръководителя на звеното, двама души са недостатъчни, за да може да се справят с нарасналия напоследък обем работа. Квалификацията и опита на служителите съответства на изискванията – те трябва да са сертифицирани за одит в публичната сфера, за да могат да бъдат назначавани. Отделеният бюджет е достатъчен за да се обезпечи работата на звеното, служителите преминават периодично обучение, често финансирано от други източници. Одитния план се прави на база на оценка на риска – такава оценка присъства в стратегическия план (за 3 години), въз основата на който се извършва годишното планиране. Неизпълнението на предписанията в срок, е по-скоро изключение, отколкото правило. Миналата година е имало два такива случая, което е прецедент и не може да се приеме за норма. Одитният комитет подпомага и контролира звеното, но няма правомощия по отношение на човешките ресурси. Няма практика да се симулира навременното изпълнение на предписанията на Вътрешния одит.



## Препоръки:

Основно изискване за ефективността на един отдел за вътрешен одит, е той да бъде независим. Неговата независимост се гарантира, като функционално той докладва на Одитния комитет (ОК), а административно на изпълнителния директор, кмета и т.н. Добрата практика е, ръководителят на вътрешния одит да се избира, назначава, освобождава от ОК, който също така да определя възнаграждението, атестира ръководителя и одобрява годишния одитен план. Препоръчваме да се въведе практика най-малкото ОК да дава писмено мнение за назначаването и освобождаването на ръководителя на звеното. За да може звеното да функционира нормално, трябва да се положат всички усилия за попълване на неговия щатен състав с квалифицирани кадри, а също така да се помисли за увеличаване на този щат с още един вътрешен одитор. Не на последно място, считаме, че липсата на добро заплащане, може да бъде тълкувано и като липса на подкрепа и желание да използва звеното за вътрешен одит за създаване на една добра и ефективна контролна среда, затова препоръчваме неговото увеличение, така че е да адекватно на отговорностите. За навременното изпълнение на препоръките на звеното Вътрешен одит, би било добре да се помисли също стимулите, включително финансовите бонуси (или отнемане на годишните такива) за ръководителите на отдели и на другите структури в Общината, които са обект на одитни проверки да бъдат поставени в зависимост от изпълнението на тези препоръки. Поставя се и въпросът дали във връзка с новия Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения звеното за вътрешен одит да не бъде натоварено с проверка на поучените сигнали по него.

## РАЗРАБОТВАНЕ НА МЕТОДИКА ЗА ОЦЕНКА НА РИСК ОТ КОРУПЦИЯ И ИЗМАМИ ЗА РАЗЛИЧНИ ОТДЕЛИ

Резултат в цифров вид (оценка): 3 от 5 възможни точки (60%)

Общината няма специален отдел за оценка на риска. Оценката на риска от корупция и измами се извършва от звено Вътрешен одит в Община Видин. Използва се функционален подход, при който за одитни единици са приети дейности, а не структури. Има какво да се желае по отношение на оценяването, ако бъде сравнено с най-добрите световни практики.



Звено Вътрешен одит оценява процесите за идентифициране, оценяване и управление на риска в Общината. Това практически става по време на изготвянето на неговия Стратегически план, който е с продължителност от 3 години, но при по-сериозна промяна в обстановката, може да се актуализира. При преглед на годишния одитен план, прави впечатление, че се одитират само високорискови звена, т.е. на тях се дава изключителен приоритет, което се обяснява с ограничените ресурси. В Община Видин се прави оценка на риска по „одитни единици“, за каквито са приети отделните дейности. Това е станало преди време по препоръка на Министерство на финансите. Счита се, че тези дейности са универсални и не зависят толкова от спецификата на отделната административна структура (отдел, звено, второстепенен разпоредител и пр.). Оценката на риска се извършва по тристепенна скала. Рисковите фактори, които се оценяват са: Текучество на персонала; Сложност на нормативната уредба; Финансови задължения; Състояние на вътрешния контрол; Обществен интерес; Извършен вътрешен одит.

#### Препоръки:

Мястото, правомощията и ресурсната обезпеченост (кадрова и ресурсна) на Звено то да вътрешен одит са пряко отражение на разбирането на ръководството за неговата роля и значение. Доколкото оценката на корупционния риск и опасността от измами е част от функцията на това звено то при констатираната недостатъчност относно създаден капацитет и наличен ресурс следва те да се разширят.

Необходимо е обследването и управлението на корупционния риск да се приведат в съответствие със закона за Публичните предприятия, особено що се отнася до предприятията собственост на Общината или в които тя има над 50% собственост.

Необходимо е да се извърша пълноценна оценка на корупционния риск като част от подготовката на стратегическите управленски панове и той да бъде поставян наравно с другите управленски рискове при изработване на мерки за тяхното посрещане и овладяване като част от единен ESG подход.

Възможно е въвеждането на правила за управление на корупционния риск и неговото управление на базата на международни стандарти, утвърдени и от България като например ISO



37001 и съответно повишаването на капацитета на одитното звено за извършване на съответната оценка за съответствие и подготовка на необходимите препоръки.

#### ОБЩ РЕЗУЛТАТ

стр. | 61

№.	Индикатор	Макс. брой точки	Оценка на Община Видин	Процент изпълнение
1	Тон на върха	15	12	80%
2	Създаване на Етичен кодекс (ЕК)	5	4	80%
3	Разработване и поставяне на „Етичен плакат“ (ЕП)	5	0	0%
4	Разработване на различни писмени политики и процедури за основните процеси.	5	4	80%
5	Разработване на политика за превенция и разследване на корупцията и измамите	5	4	80%
6	Годишно сертифициране на всички служители	5	1	20%
7	Годишно тестване на всички служители за познаване на вътрешни правила и ЕК	5	0	0%
8	Задължителни обучения за елементи на системата за превенция и индикатори за измами	5	0	0%
9	Създаване на ефективни канали за подаване на сигнали	5	3	60%



10	Разследване на сигнали	5	4	80%
11	Публикуване на периодични обобщени доклади за получени сигнали	5	0	0%
12	Административни мерки към уличени в корупция и измами служители.	5	5	100%
13	Даване на награди и бонуси на служителите и партньори подали сигнали	5	0	0%
14	Защита от административни репресии срещу податели на сигнали	5	2	40%
15	Разработване и публикуване на Инструкция за подаване на сигнали	5	0	0%
16	Годишни проучвания на служители относно корупция, измами и други злоупотреби	5	0	0%
17	Годишни проучвания на клиенти и доставчици относно съмнения за корупция и измами	5	3	60%
18	Годишни кампании против корупцията и измамите	5	0	0%
19	Създаване на ефективен Отдел за вътрешен одит (ОВО) и/или отдели за разследване на измами	5	4	80%



20	Разработване на методика за оценка на риск от корупция и измами за различни отдели	5	3	60%
	ОБЩО	110	47	42,72%

стр. | 63

Съгласно Методиката, при резултат под 60 т. на практика няма функционираща система, между 60 - 70 т. има наченки на такава система, между 70 - 90 т. имаме система, но трябва да се работи върху нейното подобрене, а над 90 т. имаме система, която би могла да се оптимизира, включително и „тонът на върха“.

Трябва да бъдем внимателни с интерпретацията на чисто числовите стойности. Именно анализът на така очертаната картина би могъл да ни даде спецификите ѝ и да открие нюансите. Особено важно е разграничението на постигнатото по идентифицираните от страна на обекта на изследване полета за антикорупционна дейност. Така Община Видин е идентифицирала 12 ключови зони за антикорупционна дейност, които са предмет на оценка. От тези 12 идентифицирани зони средната оценка, която може да се формира доближава 70%, където е зоната, в която вече може да се говори за налична антикорупционна система, макар и с дефицити. Повече от половината от показателите в тази зона сочат 80 и повече проценти обект на оценка в Община Видин. Разбира се наличието на сериозни дефицити трябва да е добър стимул за бъдещо развитие. Фактът, че съществуват показатели за антикорупционни усилия в различни области, които не са били предмет на активните действия на Община Видин дава възможност да се очаква растеж по посока, която носи голям потенциал за развитие.

Това дава възможност да се посочи, че е налице правилно насочен вектор на усилията, но е необходимо значително подобрене, включително и чрез усъвършенстване на „тона на върха“.

### **3.2. Оценка на добрите практики в контекста на антикорупционните усилия.**

Добрите практики на общинското самоуправление са онзи фон, който дава възможност за допълнителна преценка на общата антикорупционна среда на местно ниво. Това поставя усилията на Община Видин като институция в определен контекст и дава възможност за

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



преценка на атмосферата, в която тя извършва дейността си. Очертава се взаимодействието между различните учстници в живота на общността. Важна е и тяхната интерпретация на темите на откритото и прозрачно управление и противодействието на корупцията. Така оценката на община Видин се поставя в рамките на конкретен контекст.

## ПУБЛИЧНОСТ И ОТЧЕТНОСТ НА ОБЩИНСКИТЕ СЪВЕТНИЦИ

Резултат в цифров вид (оценка): 1 от 5 възможни точки (20%)

Информацията за общинските съветници и тяхната дейност е оскъдна на сайта на Общински съвет – Видин, не може да се докаже също така отчетност в работата на общинските съветници.

Общинските съветници са хора, от чиито решения зависи твърде много за местната общност. Техните личности, както и тяхната дейност, трябва да са достатъчно публични. Влизайки в Общинския съвет, като представители излъчилите ги партии и коалиции, зад тях стоят избиратели, които очакват конкретни действия в спазване на дадени обещания. Ето защо е важно да не са анонимни, да може всеки заинтересован гражданин да се запознае с техните биографии и постижения, с предишната им политическа дейност, да има възможност да се свърже с тях и т.н. Важно е също така, предизборните обещания да се оформят в някакъв списък от приоритети, който също да е публично достъпен и да намира отражение в действията на конкретния общински съветник в рамките на комисиите, в които участва, във внесени докладни записки, проекти на наредби и питания и т.н. Не на последно място, общинският съветник, като народен избраник, трябва да се отчита пред избралите го, какво е свършил, какво не успял и по какви причини, като отново тези отчети трябва да са публични. Доколкото комисиите са ключови при осъществяването на контролната дейност в отделните ресори то следва и тя да има достатъчно публично представяне. То е ключово и по отношение на темата антикорупция доколкото в широкото си понятие това е опорочено, деформирано управление или действие в разрез с обществения интерес.

Препоръки:

Предлагаме, въз основа на добрите практики в други общини, за всеки общински служител в следващия мандат да се оформи специална страница в сайта на Общинския съвет, която да включва:

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----





- биографична справка и снимка, политическа принадлежност, предишно участие в ОбС, служебен електронен адрес за връзка;
- приоритети за текущия мандат;
- участие в комисиии в ОбС – постоянни и временни;
- внесени докладни записки, проекти на наредби и питания (пълни текстове);
- годишни отчети за свършеното от общинския съветник.

## ПУБЛИЧНОСТ И ОТЧЕТНОСТ НА КОМИСИИТЕ В ОБЩИНСКИЯ СЪВЕТ

Резултат в цифров вид (оценка): 1 от 5 възможни точки (20%)

Има информация единствено за състава на Постоянните комисиии в Общинския съвет. Всичката останала информация по индикаторите не е публична и не е налична на сайта на Общинския съвет.

Комисиите към Общинския съвет са важни негови органи и в голяма степен от тяхната работа зависи качеството на взетите решения в пленарните му сесии. Ето защо добра практиката е работата им да е публична. На първо място трябва да е ясно кои са членовете на конкретната комисия и кой е техният председател, включително да има достъп до биографична информация и контакти, чрез личните им страници. На второ място всяка комисия трябва да има най-малко свои приоритети в работата, а още по-добре план за това, което счита да постигне в рамките на мандата в съответния сектор. На трето място трябва да е публичен процеса на работа, като се обявяват не само графици на заседанията, но има достъп до дневния ред, материалите, които ще се разглеждат, както и протоколите от проведените заседания и взетите решения. На определени периоди трябва да се публикуват отчети на комисиите, за да може да се види от гражданите, какво е свършено от тях през съответната година или мандат.

Препоръки:

Предлагаме секцията „Комисии в ОбС“ да се развие, като на всяка комисия се оформи отделна страница, от която да може да се получи информация за:

- състава на комисията – председател и членове, с линкове към личните им страници;
- приоритетите в работата на комисията през текущия мандат;



- дневен ред и материали за предстоящите заседания на комисията;
- протоколи и решения на комисията от проведено заседание;
- отчет на комисията пред гражданите – периодично, например за една година.

## ПУБЛИЧНОСТ И ОТЧЕТНОСТ НА ОБЩИНСКИЯ СЪВЕТ КАТО ЦЯЛО

стр. | 66

Резултат в цифров вид (оценка): 4 от 5 възможни точки (80%)

Секцията за Общинския съвет е сравнително добре развита на сайта на Община Видин и повечето информация по индикаторите може да бъде намерена. Има забележки по отношение на обявяване на приоритетите.

С оглед на прозрачността в работата на един от стълбовете на местната власт, е необходимо гражданите да имат достъп до всякаква важна за тях информация относно Общинския съвет. Тук влизат състава на съвета, каналите за комуникация с ръководството и членовете, приоритетите в работата за съответния мандат, информация за предстоящите сесии – график, дневен ред и материали, взетите решения и съответните протоколи, периодични отчети на свършеното от Общинския съвет. В по-голямата си част тази информация е налична на сайта на Общински съвет – Видин. Липсват приоритети в работата на съвета, каквито не е ясно дали са приемани, но във всеки случай не са публично достъпни.

Препоръки:

При следващия мандат Общинският съвет да приеме приоритети, които да се декларират на неговия сайт.

## ДОБРИ ПРАКТИКИ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИ ОБСЪЖДАНЯ

Резултат в цифров вид (оценка): 3 от 5 възможни точки (60%)

Община Видин формално изпълнява закона и дава възможност на гражданите за коментар и внасяне на приложения във връзка с приемането на нови общински документи, но това не става по удобен и съвременен начин. Има какво да се желае по отношение на обратната информация за внесените предложения.



Добрата практика в България, към която се присъединяват все повече общини, е осигуряване на достъп до проектите на нормативни документи, стратегии, политики и важни управленски решения за развитие на общините и организиране на пълноценен процес на обществено обсъждане, като осигуряват по електронен път възможности за активно участие на гражданите. Сред тези общини се открояват София, Велико Търново, Плевен. Организирането на общественото обсъждане чрез сайта на Общината или някаква специализирана платформа (но свързано със сайта на Общината), дава възможност на всеки заинтересован да се включи. По този начин хората не са обвързани с физическо събитие, на което може да се окаже трудно да присъстват, поради професионални или семейни ангажименти. Освен това времето за изказване на своето мнение е значително повече и не се лимитира от времето на една среща, следователно няма проблем всяко мнение на бъде изложено и то в достатъчен обем. Сред добрите практики са публикуването на документа, който ще бъде обсъждан в цялост и в резюме за да може гражданите по-лесно да се ориентират, за какво става дума, на писмени мотиви за предложението. Контактни данни за лесно изпращане на становища, достъп до самите становища, писмена справка (резюме) за тях, видеозаписи на физическите срещи. Община Видин е дала формално достъп до гражданите за коментиране и внасяне на предложения относно проекти на документи, но това е по начин, който е сравнително неудобен и не насърчава гражданската активност. Липсва и обратна информация относно внесените от гражданите предложения.

#### Препоръки:

Препоръчваме на Община Видин да развие възможностите на официалния си сайт, така че да отговори на по-високите изисквания за гражданското участие. Една лесна възможност е, да се ползва порталът за обществени консултации на Министерския съвет, каквато е практиката на редица общини, между които такива като Бургас и Варна. Информационният пакет, достъпен до всеки заинтересован, който може да бъде осигурен по този начин, включва:

- електронен документ, който представя в пълнота съдържанието на обсъждания въпрос;
- резюме на обсъждания документ;
- мотиви за предложението;



- информация относно срока за обсъждане, контакти (мейл, телефон, адрес) и отговорно лице от администрацията, към което да бъдат изпращани становища;
- справка относно получени становища;
- пълни текстове на получените становища от заинтересуваните страни;
- Справка за отразяване на предложенията и становища.

## ПУБЛИЧНОСТ ПРИ РАБОТАТА НА ЕКСПЕРТНИ, КОНСУЛТАТИВНИ И ДРУГИ ОБЩЕСТВЕНИ СЪВЕТИ

Резултат в цифров вид (оценка): 0 от 5 възможни точки (0%)

Няма информация за нито един от индикаторите, касаещи публичността на работата на експертни, консултативни и други обществени съвети. Нещо повече, такива органи почти не се идентифицират.

Развитата демокрация предполага по-широко включване на гражданите, техните обединения (НПО) и фирмите в процесите на вземане на решения на местно ниво. Един от най-честите начини това да стане, е използването на консултативни обществени органи и ad hoc формати в помощ на Общината. Правомощията на подобни органи са ограничени, но те могат да бъдат ценен помощник, особено в случай, че местната власт не притежава необходимата експертиза или обсъжданите въпроси изискват включването на повече заинтересовани страни. Много е важно дейността на подобни структури да е публична, да е ясно кои са участниците, защо са номинирани точно те (каква е тяхната експертиза и опит), какви са правилата, по които работи обществения орган, какви предложения или документи изработва и т.н. Община Видин почти няма практика да използва обществени или консултационни съвети, което прави въпроса за публичността в тяхната работа, неприложим.

Препоръки:

1. Да се потърсят възможности за включване на граждани и експерти чрез обществени органи в процеса на вземане на решения по важни въпроси в общината от страна на местната власт.
2. При наличие на подобни съвети, да се вземат мерки, тяхната работа да е напълно прозрачна, като на сайта на Общината се публикува информация за:

- състава на съвета/комитета – имената, професиите и пр. на членовете;

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



- спазването на принципа на паритета на участие на представители на заинтересованите страни;
- мотивите за да бъдат номинирани и поканени;
- правила за дейността на органа;
- взети решения и/или изработени документи, становища и пр.

Добър пример, който е добре да бъде проучен в това отношение, предлагат общините Ловеч, Сливен, Плевен, София.

#### ПУБЛИЧНОСТ И ОТЧЕТНОСТ НА КМЕТА

Резултат в цифров вид (оценка): 2 от 5 възможни точки (40%)

Публичността и отчетността на кмета имат съществена нужда от подобрене, въпреки някои добри практики.

Публичността и отчетността на кмета на общината е един от елементите за изграждане на доверие в местната власт. Има редица добри практики в страната, където тече периодичен или дори постоянен диалог на кмета с гражданите. Община Видин прави известно отстъпление в тази посока, предвид, че преди години подобни форми бяха познати и използвани. Вероятно това се дължи на промяната на дизайна на сайта, който се очаква да стане типов за българските общини. Ако това е така и не се направят промени, постиженията в тази посока, с лека ръка ще бъдат заличени. Макар, че програмата на кмета е публично достъпна, липсват отчетите към нея, които е добре да бъдат в една секция, за да се вижда връзката между двете. За допълнителна връзка с гражданите са ползвани онлайн излъчвани пресконференции и изнесени приемни, но последните са преустановени след пандемията.

Препоръки:

Да се постави въпроса за подобряване на функционалността на пилотния сайт пред Министерството на електронното управление, както и за неговата достъпност в „реално време“. Това подобрене трябва да включва и повече възможности за директна връзка на кмета с гражданите. Освен публикуване на Управленската програма, трябва на официалния сайт на общината, в същата секция (където е и предвидено), да се публикуват и годишните отчети към



нея. Също така препоръчваме, да се възстановят изнесените приемни и физическите срещи с гражданите, а иначе добрата като идея Фейсбук група на Общината, да се развие като двустранно комуникационно средство, даващо възможност на гражданите не само да се информират за инициативите на общината, а да ги оценяват, да дават препоръки и т.н.

#### ОБРАТНА ВРЪЗКА С ГРАЖДАНИТЕ ОТНОСНО ПОДАДЕНИТЕ СИГНАЛИ

Резултат в цифров вид (оценка): 2 от 5 възможни точки (40%)

Община Видин няма развита система за онлайн комуникация с гражданите, още по-малко може да се говори за обратна връзка по отношение на подадените сигнали.

Прозрачната комуникационна система с гражданите е едно от постиженията, с които се гордеят редица общини в България. За пример можем да дадем София, Добрич, Стара Загора, Велико Търново. В някои случаи се ползват външни, граждански платформи за връзка между гражданите и институциите, като например в Стара Загора, но това не може да стане без активното сътрудничество на общинската администрация. Платформата дава възможност за подаване на сигнали и предложения, както и за поставяне на въпроси към институцията. Порталът е структуриран в три секции: „Задайте въпрос“, „Направете предложение“, и „Подайте сигнал“. Сайтът осигурява и визуална информация относно получените сигнали. Добавената стойност на платформата е възможността всички граждани, не само подателите на сигнали и предложения, да получават обратна информация за решаването на местни проблеми. В случая на Община Видин, възможностите са ограничени до директен имейл контакт с кмета, но от тук нататък нито може да се види какъв е зададения въпрос, нито дали е получен отговор и какво е неговото съдържание.

Препоръки:

Да се развие съответната секция на сайта на Общината или да се ползва подходяща външна платформа, чрез която да се визуализират зададените въпроси, от всеки посетител, както и получените отговори. По този начин да се осигури достатъчна прозрачност на комуникацията на ръководството на общината с гражданите и фирмите.

#### ОБРАТНА ВРЪЗКА С ГРАЖДАНИТЕ ОТНОСНО ПОЛИТИКИ И РЕШЕНИЯ



Резултат в цифров вид (оценка): 2 от 5 възможни точки (40%)

Обратната връзка с гражданите относно политики и решения от страна на Община Видин е неубедителна и непоследователна. Трудно може да се каже, че това е рутинна практика на местната власт, а по-скоро е изключение.

стр. | 71

Редица български общини предоставят постоянни възможности гражданите да споделят мнение и/или да оценяват конкретни общински политики и решения. Община Сливен дава добър пример за систематизирано предоставяне на информация относно актуалните възможности за изразяване мнението на гражданите и обратна връзка относно резултатите от предходни проучвания на тяхното мнение. В секция „Анкетни“ са създадени два раздела: „Активни в момента“, с посочена дата, до която анкетата е активна) и „Минали анкети“, където е публикуван и получения резултат. Задълбочено изследване на удовлетвореността на гражданите от администрацията, кмета и Общинския съвет е извършено и от Столична община, като изследването е извършено от външна експертна организация. Могат да се дадат още примери. Сайтът на Община Видин не дава възможности гражданите да оценяват действията на местната власт или за допитване до тях по важни въпроси. Възможно е това да се дължи на предложението универсален дизайн от Министерство на електронното управление, който определено не стимулира връзката на общината с гражданите. Единственото анкетиране, което е в някаква степен документирано и което също не се провежда ежегодно, е това за удовлетвореността от административното обслужване. При него се ползват стандартните хартиени анкети, не се разчита на по-лесния и по-анонимен електронен вариант.

Препоръки:

Препоръчваме на Община Видин да се запознае с практиките на други общини, като споменатите Сливен и София, по отношение на текущото анкетиране на гражданите по актуални политики или решения. Добрата практика изисква анкетата да може да се попълва от сайта на институцията (или с връзка от сайта), а получените отговори да бъдат достъпни за всички, като става ясно дали те по някакъв начин са били взети в предвид от вземащите решения.

ПУБЛИЧНОСТ И ОТЧЕТНОСТ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПРОЕКТИ НА ОБЩИНАТА

Резултат в цифров вид (оценка): 3 от 5 възможни точки (60%)

[www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg)



Община Видин публикува информация за спечелените проекти, включително тяхната стойност. Информацията е добре структурирана и достъпът до нея е лесен. Липсват документи по отчитането, наложени корекции и одитни доклади. Ключово за комуникацията с гражданите и тяхната увереност в целесъобразното и ефективно разходване на средствата е информация за стр. | 72  
напредъка по отделните проекти.

Добрата практика изисква да има открит достъп до всичко, касаещо използването на публични средства от местната власт, включително и още повече от европейски източници/програми. Това се отнася както до спечелените проекти с тяхното пълно описание, така и до документите отчитащи изпълнението им, в това число технически и финансови отчети, както и наложени финансови корекции или непризнати разходи. Важно е също така, да се вижда, че Общината полага необходимите усилия, за да докаже добросъвестното изпълнение, като оспорва финансовите корекции. Всичката тази информация трябва да бъде на едно място, леснодостъпна и структурирана по начин, който улеснява търсеция информация. Община Видин донякъде има напредък по отношение на прозрачността в ползването на европейските фондове, но има още какво да се желае, особено по отношение на отчетите, наложените санкции, предприетите мерки за оспорване на решенията и техните резултати. Няма и информация за извършени одити по време на изпълнение на проекта или по-късно, включително за одитните доклади.

#### Препоръки:

Община Видин има добре развита структура на сайта, по отношение на изпълняване на проекти. Необходимо е единствено тя да се обогати със съдържание. Така например биха могли да се добавят изпратените доклади и решенията на управляващите органи по тях, одитни доклади (ако има такива), решения за евентуални финансови корекции, възражения от страна на Общината и т.н. В случай, че Общината е претърпяла финансова загуба, трябва да е ясно дали е успяла да ги възстанови и в каква степен.

#### ПУБЛИЧНОСТ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ДОГОВОРИ НА ОБЩИНАТА С ИЗПЪЛНИТЕЛИ ПО ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

Резултат в цифров вид (оценка): 2 от 5 възможни точки (40%)





Община Видин предоставя информация единствено за тържни процедури, свързани с общинска собственост. Останалите такива, съгласно ЗОП, се публикуват на общонационален портал, като Общината няма контрол относно функционалността на портала. Няма практика да се дава информация относно изпълнението или неизпълнението на договорите и предприетите мерки от местната власт за защита на обществения интерес.

стр. | 73

Община Сливен дава добър пример за публичност на информацията относно изпълнението на осъществяваните проекти, включително и финансираните от Европейския съюз. В създадения Регистър на проектите в структуриран вид е предоставена информация, която позволява търсене на данни относно: различните финансови програми и инструменти, по които се осъществяват проектите; година на осъществяване; статус на проекта (приключили, текущи, очакващи одобрение и финансиране). Представен и широк набор от документи – проектно предложение, сключен договор, отчет относно изпълнението, данни за наложени санкции по договори за изпълнение на обществени поръчки. Независимо, че основният пакет по отношение на обществените поръчки е достъпен на порталът за обществени поръчки, не пречи на сайта на Община Видин да се дава информация, например, че е обявена такава поръчка с линк към ЦАИС. Това е ценна информация за заинтересованите стопански субекти, още повече, че порталът не е така лесно достъпен, изисква се регистрация, КЕП и пр. Сключените договори, изпълнението им, платените неустойки и т.н., това е информация, която не противоречи на ЗОП и не би имало проблем да е достъпна на едно място, в една обособена секция на официалния общински сайт. В още по-голяма степен това се отнася за сключените договори във връзка с общинската собственост и тяхното изпълнение.

Препоръки:

Да се въведе практиката да се дава информация за всички търгове и обществени поръчки на Община Видин, с възможност за използване на търсачка за по-бърз достъп, която да съдържа:

- обява за търга/обществената поръчка. В случая на поръчка, с линк към ЦАИС;
- сключения договор с изпълнител или изпълнители;
- отчет относно изпълнението на договора;
- наложени санкции и неустойки, във връзка с неизпълнението.

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



## ОБЩ РЕЗУЛТАТ

No.	Индикатор	Макс. брой точки	Оценка на Община Видин	Процент изпълнение
1	Публичност и отчетност на общинските съветници	5	1	20%
2	Публичност и отчетност на комисиите в Общинския съвет	5	1	20%
3	Публичност и отчетност на Общинския съвет като цяло	5	4	80%
4	Добри практики при обществени обсъждания	5	3	60%
5	Публичност при работата на експертни, консултативни и други обществени съвети	5	0	0%
6	Публичност и отчетност на кмета	5	2	40%
7	Обратна връзка с гражданите относно подадените сигнали	5	2	40%
8	Обратна връзка с гражданите относно политики и решения	5	2	40%
9	Публичност и отчетност на европейските проекти на общината <sup>3</sup>	5	3	60%
10	Публичност на изпълнението на договори на общината с изпълнители по обществени поръчки	5	2	40%



	ОБЩО	50	20	40%
--	------	----	----	-----

Този резултат не е неочакван, защото все пак Община Видин се сравнява с най-добрите практики в страната, които освен това не произтичат само от една местна власт, а за различните индикатори са различни. С оглед на това, полученият резултат може да се нарече удовлетворителен. стр. | 75

### 3.3. Оценка на подготовката на служителите в областта на антикорупцията

Познаването на правната рамка е задължително условие за която и да е административна структура, в превенцията на корупцията и злоупотребите. В изпълнение на Методиката за оценка на антикорупционната инфраструктура на общинска администрация Видин, проведохме тестване на част от общинските служители на различни позиции, доколкото са наясно с тази рамка. В дейността взеха участие общо 55 служители, избрани на случаен принцип от изследователите.

Анкетите бяха попълвани самостоятелно, като на всеки служител се даде достатъчно време да го направи. Нямахме възможност дейността да се организира под формата на изпит, от всички едновременно, поради това, че не бе желателно да се нарушава работата на администрацията. Това със сигурност има отражение върху обективността на резултатите. При всяко тестване, изследователите бяха инструктирани да предупредят анкетираните да не споделят въпросите с колегите си, както и им се обясняваше, че тестването е анонимно, няма да достигне до техните ръководители, а ни е важен само общия резултат. Въпреки това, имаме съмнения предвид съдържанието на някои отговори, че са се ползвали мобилни телефони, за достъп до информация в Интернет. Надяваме се, че тези случаи все пак да не са много.

Получените отговори ще разгледаме последователно, започвайки от първия въпрос.

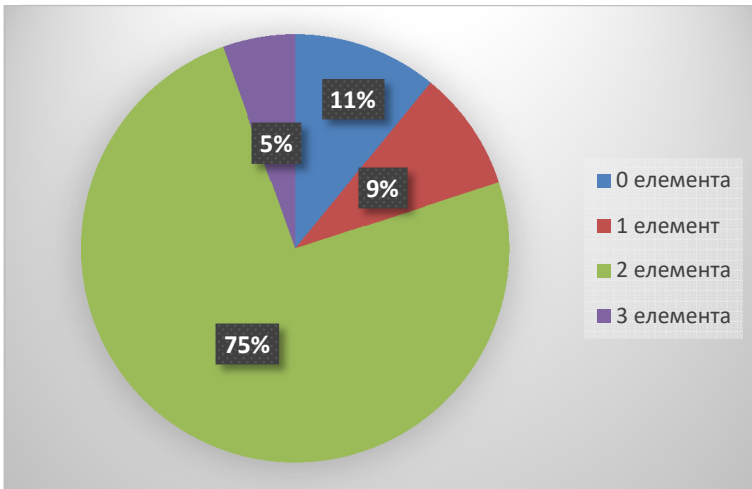
1. Дайте определение на понятието корупция. Какво включва корупцията?

За да можем да приемем едно определение като изчерпателно, в него трябва да се съдържат всичките четири елемента, а именно: получаване на материална облага, обещание за материална облага, злоупотреба с власт, търговия с влияние.



На въпроса са отговорили всички запитани, като само двама са признали, че не знаят отговора на въпроса. В почти всички отговори присъства думата „злоупотреба“, както и „лично облагодетелстване“, без да се обяснява какво е то – материално или някакво друго. Типичният отговор изглежда така: „Злоупотреба с обществена служба, за лично облагодетелстване“. Както се вижда, предполага се, че корумпираното лице е служител в публична институция. Последното може да се тълкува, че упражнява някаква власт, поне има достъп до вземане на решения под една или друга форма. Самата дума „власт“ се среща в 9 от отговорите. Само в един случай освен получаването на блага, се споменава обещанието за получаване на такива, но отговорът подозрително съвпада с дефиницията за подкуп, дадена в Наказателния кодекс и може да е просто преписан от там. Също така, само в два от отговорите се говори за влияние: „...упражняване на влияние за облагодетелстване на лице или организация..“ и „Злоупотреба с влияние, власт, облагодетелстване.“ Реално няма нито един пълен отговор, който да обхваща и четирите признака, а 6 души са отговорили по начин, който не покрива нито един от тях (вкл. „не знам“). Има три случая на приравняване на корупцията с подкуп. С известни уговорки, предвид различните формулировки, които са използвали анкетираните, можем да кажем, че те се разпределят така:

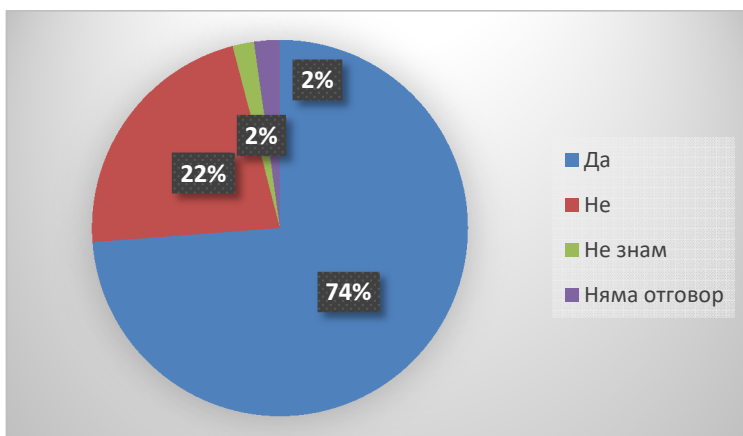
- няма удовлетворен елемент – 6 отговора (11%);
- удовлетворен един елемент – 5 отговора (9%);
- удовлетворени два елемента – 41 отговора (75%);
- удовлетворени три елемента – 3 отговора (5%);
- удовлетворени четири елемента – 0 отговора.



Изводът, който може да се направи, че най-често корупцията се свързва с материална или друга облага, произтичаща от служебно положение или публична власт. Обещаването на облага, както и търговията с влияние, са пренебрегнати от анкетираните.

## 2. Съществува ли легална дефиниция за „подкуп“ в българското право?

Чл.301 от Наказателния кодекс дефинира подкупа като приемане от длъжностно лице на дар или каквато и да е друга имотна облага, която не му се следва, за да извърши или да не извърши действие по служба или загдето е извършило или неизвършило такова действие. Следователно правилният отговор е Да. Така са отговорили 40 от запитаните или 74%, 12 са отговорили с Не (22%), един е написал, че не знае, а двама не са посочили никакъв отговор.

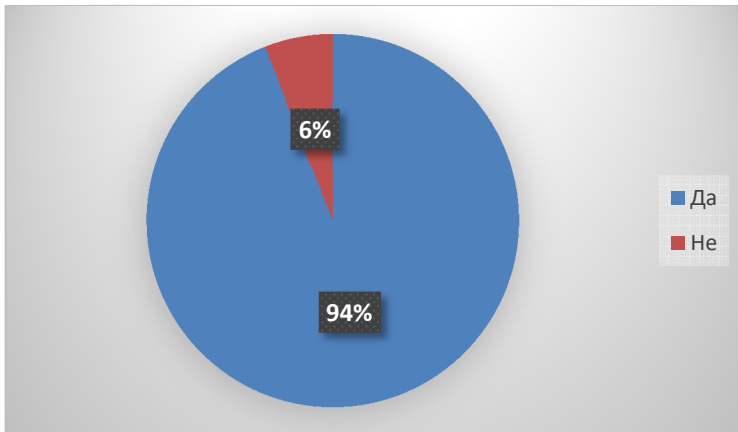


## 3. Подкуп ли и е използване на служебното положение за набавяне на себе си или на друг/а на противозаконна облага?



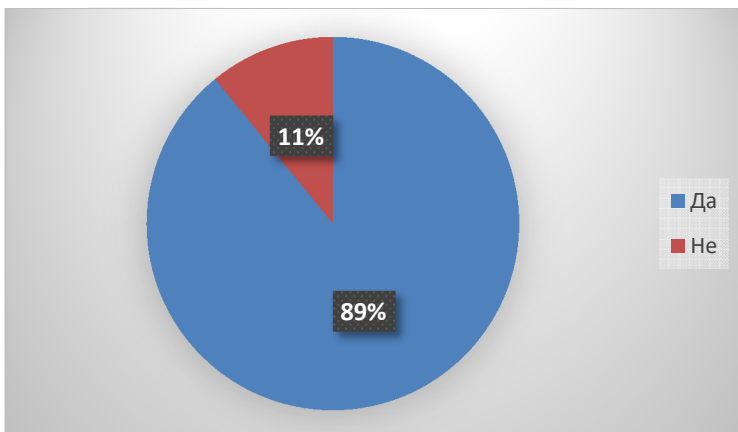
Съгласно дефиницията, дадена по-горе, извършването или не извършването на действия по служба, за което се получават материални облаги, е категорично подкуп, следователно и тук верният отговор е Да. Така са отговорили почти всички запитани – 51 от 55 участника или 84%, останалите 4 са отговорили с Не (6%).

стр. | 78



#### 4. Престъпление ли е обещанието за даване на подкуп?

Съгласно чл.304 от НК предлагането, обещанието или даването на дар са приравнени, в случай на подкуп, следователно и тук верният отговор е Да. Така са отговорили 49 (89%) от запитаните, докато 6 (11%) са посочили Не като верен отговор.

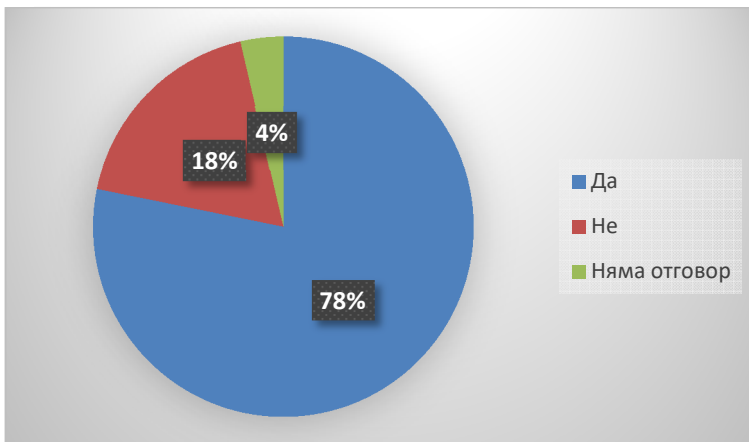


#### 5. Обещаването на оказване на влияние за действие или бездействие на длъжностно лице осъществява ли състава на престъпно деяние?

Изхождайки от цитираните членове в НК, очевидно отговорът е „Да“. Така са отговорили 43 от запитаните или 78% , с Не са отговорили 10 (18%), а двама участници не са посочили никакъв



отговор. Като сравним с предишните отговори, които бяха по-категорични, тук основната разлика е във формата – оказване на влияние за престъпното действие. Тревожно е, че почти 1/5 от запитаните не считат оказването на влияние за престъпление.



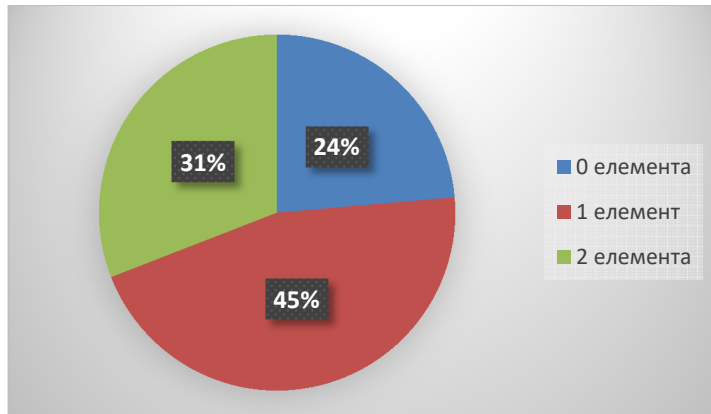
6. Опишете какво знаете за вътрешния одит.

Най-важните маркери, по които можем да съдим, че се познава ролята на вътрешния одит са: познава ли се обхватът за осигуряване на съответствие с контролните системи и законодателството, познава ли се мястото в структурата на непосредствено подчинение на кмета и познава ли се целта за увереност и консултиране и подобряване на дейността.

Първо прави впечатление, че 9 от анкетираните не са дали отговор или са признали, че нямат информация, а ще 4 са дали отговор, който не показва достатъчно убедително, че са наясно с функциите на това звено в структурата на Общината. За голяма част от участниците одитът изпълнява единствено контролни функции, той е вид ревизия. Думата „оценка“ също се среща често, в смисъл, че одитният орган оценява доколко се спазва законодателството или вътрешните правила, приети от организацията. Ако приемем, че това донякъде покрива първия от изискуемите елементи, можем да кажем, че с него са се справили 42 от участниците. Сравнително по-рядко се споменава целта за увереност и консултиране, макар и не винаги формулирани точно с тези думи – при 17 от анкетираните. Нито един от участниците не е споменал за факта, че това звено е на директно подчинение на кмета на общината. Все пак 7 споменават думата „независим“. Отново с известни уговорки, ще представим приблизително очертаващата се картина така:



- няма удовлетворен елемент – 13 отговора (24%);
- удовлетворен един елемент – 25 отговора (45%);
- удовлетворени два елемента – 17 отговора (21%);
- удовлетворени три елемента – 0 отговора.



Може да се каже, че като цяло по-голямата част от анкетираните все пак са наясно с функциите на отдела като цяло, но се пренебрегват неговите методически функции, както и независимостта му.

7. Опишете какво знаете от съдържанието на Етичния кодекс на администрацията/Общинския съвет (което е релевантното за Вас).

Тук съгласно Методиката изследвахме доколко се познават: възможността да се наложат дисциплинарни санкции, къде да се обръщат служителите при подаване на сигнал, възможността да се дадат обяснения, знае ли се, че Етичната комисия разглежда сигнали и знае ли се, че е необходим отвод при случай на конфликт на интереси.

Сред участниците, не е имало такива, за които Етичния кодекс на Общинския съвет да е релевантен, т.е. не е имало общински съветници. Типичния отговор на зададения въпрос изглежда приблизително така: „Етичният кодекс определя правилата за етично поведение на служителите и има за цел да повиши общественото доверие в техния професионализъм и почтеност“. С други думи, участниците са фокусирани основно върху целта на документа, не толкова върху съдържанието, макар въпросът да бе зададен достатъчно коректно. Често се цитират и някои от принципите, които са обект на Кодекса, като например: законност, лоялност,





добросъвестност, безпристрастност, равнопоставеност, отговорност, политически неутралитет, почтеност и др. Само в един от отговорите става дума за това, че Кодексът предвижда дисциплинарни санкции. Нито един от останалите елементи, изброени по-горе, не е засегнат в отговорите, а седем участници не са могли да отговорят. От всичко казано до тук може да се направи извода, че съдържанието на Етичния кодекс не се познава. стр. | 81

8. Кои са водещите принципи за противодействие на корупцията? Изброете ги.

Тук се включват следните елементи: одиторския контрол върху дейността на държавната администрация, отговорността на служителите в администрацията в случаи на корупционно поведение, ограничаване на имунитета пред разследване и наказване за корупционни престъпления, антикорупционно обучение и повишаване на обществената информираност относно предприемани антикорупционни мерки.

Можем да кажем, че посочените елементи не са разпознати като водещи принципи за противодействие на корупцията. Най-често отговорилите споменават принципи като например: върховенство на закона, повишаване на прозрачността и отчетността, укрепване на капацитета и подобряване на работата на органите, натоварени с контролни и санкционни правомощия и др. Пет от анкетираните не са дали никакъв отговор.

9. Какво съдържа модела на „Кодекс за поведение на служителите в публичната администрация“? Опишете.

Моделът определя набор от стандарти за почтеност за служителите в държавната администрация, дава насоки за подпомагане на служителите при реализиране на стандартите и информира гражданите относно характеристиките в дължимото поведение на служителите в администрацията.

В отговорите си, анкетираните често са описвали целта на Кодекса – да се определят правилата за етично поведение на служителите в държавната администрация и има за цел да повиши общественото доверие в техния професионализъм и почтеност, както и да повдигне престижа на държавната служба. Също така в голяма част от отговорите присъстват изброени принципите за поведение в дейността на служителите, като вече споменаваните при отговор на въпрос 7: законност; лоялност; добросъвестност; безпристрастност; равнопоставеност; отговорност;

----- [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) -----



почтеност; отчетност; колегиалност и пр. С други думи, анкетираните не са се насочили към абстрактния модел, а към съдържанието. Ако приемем, че изброените принципи са част от стандарт за почтеност, то можем да кажем, че поне един от елементите е покрит от 13 анкетирани. Тук броят на тези, които не са дали отговор или признават, че не знаят е 10.

Необходимо е познанията които са демонстрирани в рамките на изследването да бъдат затвърдени през структурирането им в единна система – такава каквато познава етичният кодекс. Системността е важна с оглед цялостното интегриране на базовото познание на ангажменти и задължения редно и нередно в единна система от правила, която да се инкорпорира в единната етична инфраструктура на администрацията на община Видин.

#### 4. Общи препоръки

Конкретни препоръки за всеки от елементите на системата могат да се намерят в съответните секции на доклада. Настоящият текст цели да постави акцент върху препоръки в няколко насоки: „тон на върха“ (ръководство), вътрешни регламенти, вътрешен одит, човешки ресурси и прозрачност.

##### На ръководството на община Видин

Препоръчва се да:

1. Подобри комуникацията относно значението, обхвата и мерките за превенция и противодействие на корупцията и злоупотребите, както пред медиите, така и пред служителите на общинската администрация. Необходимо е темата да се включва редовно в годишните отчети за дейността;
2. Помисли за по-ефективна и достъпна система за подаване на сигнали, която да напомня на служителите, че дейността им е винаги под наблюдение и действията им ще имат последици. Такава система трябва максимално да облекчи лицата, подаващи сигнали, включително със съвети как да напишат ефективен сигнал;
3. Разработи и постави на комуникативни места в общината Етичен плакат;
4. Предприема по-решителни мерки за наказване на виновните лица, включително дисциплинарно уволнение.



## Вътрешни регламенти

Препоръчва се:

1. Да се редактира Етичния кодекс, като се дефинира ясно и недвусмислено, че корупцията е изрично забранена в Община Видин, че служителите които са уличени в корупцията и измами ще бъдат освободени от работа, както и че не докладването на извършена измама ще приравни свидетеля с извършителя, той ще раздели отговорността си с него и по тази причина могат да се очакват и същите последствия, включително дисциплинарно уволнение. В този смисъл по-категорично трябва да бъде и задължението за подаване на сигнали от страна на служителите, при забелязана нередност или съмнение за такава.
2. При следваща промяна на Вътрешните правила за превенция и противодействие на корупция, измами, нередности, злоупотреби, грешки и др. и за установяване и предотвратяване на риска от настъпване на конфликт на интереси в Община Видин, да се прецени дали да не се изброят изчерпателно и конкретно всички репресии, така както са посочени в Европейска директива 2019/1937 и в Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения;
3. Във връзка с приемането на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения да се разработи и публикува „Инструкция за подаване на сигнали“.

стр. | 83

## Вътрешен одит

Препоръчва се:

1. Да се положат усилия за попълване на щатния състав с квалифицирани кадри, както и да се помисли за увеличаване на този щат с още един вътрешен одитор.
2. Да се помисли за увеличение на възнаграждението на служителите на звеното, така че заплащането да бъде адекватно да отговорностите;
3. Да се въведат стимули, включително финансови бонуси за навременно изпълнение на препоръките на звеното, както и отнемане на бонуси за ръководителите на отдели и на другите структури в общината, които са обект на одитни проверки да бъдат поставени в зависимост от изпълнението на тези препоръки.



4. Да се въведат правила за оценка на корупционния риск и неговото управление на базата на международни стандарти, утвърдени и от България като например ISO 37001.

#### Човешки ресурси

Препоръчва се:

1. Община Видин да въведе практиката за повишаване на квалификацията на своите служители по отношение на корупцията и измамите чрез въвеждане на изискване за преминаване на редовно (ежегодно) обучение, което да обхваща както общите антикорупционни правила така и тези, които са разработени и прилагани в Община Видин. Редовните годишни обучения за елементите на системата за превенция на корупцията и измамите и за познаване на индикаторите на измами трябва да са задължителни за всички служители.
2. Да се въведе практиката на годишно сертифициране на служителите, като те декларират писмено, че са спазвали антикорупционните и етичните правила през изминалата година.
3. При следваща редакция на Вътрешните правила за антикорупция да се помисли за поощряване на служителите и партньорите на Общината за подаването на сигнали за корупция и злоупотреби, включително с материални бонуси. Наградите за подателите сигнали служители могат да бъдат увеличение на месечно възнаграждение, еднократни парични бонуси, кариерно израстване, социални придобивки или еднократни награди. Наградите за партньорите могат да бъдат по-добри финансови или други условия на покупка или доставка.

#### Прозрачност

Препоръчва се:

1. Да се въведе практиката на докладване относно получените сигнали за корупция и злоупотреби. Докладите трябва да включват: брой получени сигнали, брой разследвани сигнали и резултати от проверка на сигнали – примерно освободени или преместени служители, заведени дела, възстановени суми или активи и др. Докладите следва да се публикуват периодично на сайта на общината.



2. Да се постави въпроса за подобряване на функционалността на пилотния сайт пред Министерството на електронното управление, както и за неговата достъпност в „реално време“. Това подобрение трябва да включва и повече възможности за директна връзка на кмета с гражданите. Освен публикуване на Управленската програма, на официалния сайт на общината, в същата секция (където е и предвидено), следва да се публикуват и годишните отчети към нея.
3. На сайта на община Видин да се разработи и публикува „Инструкция за подаване на сигнали“.

## 5. Приложения

- Оценъчни карти – 30 бр
- Обобщение на проведените интервюта
- Резултати от онлайн изследване