

Изказване на Елеонора Николова, и.д. директор на Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (ЦППКОП)

Уважаеми г-н Михайлов, уважаеми членове на Областния обществен съвет за превенция и противодействие на корупцията,

Позволете ми да изразя своята благодарност за поканата да присъствам на Вашето заседание и за възможността да представя накратко функциите, задачите и проектните дейности на Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (ЦППКОП).

ЦППКОП е създаден като аналитичен орган, който следва да прилага превантивен подход в борбата с корупционните практики. Основен инструмент в нашия модел не са белезниците и присъдите, а анализите и последващите мерки за превенция на корупцията. Ние разглеждаме превенцията като система от мерки, които затрудняват, намаляват или премахват възможностите за извършване на корупционни действия. Целенасочената превантивна политика на държавата минимизира риска от корупционно поведение и респ. от последващи наказателни процедури. По този начин се спестяват пари на данъкоплатеца – тези разходи, които ще направи държавата при прилагането на репресивните мерки на наказателното преследване.

Центърът извършва цялостни, дълбочинни анализи на отрасли и сегменти от българската икономика, сфери на държавно регулиране и стандарти на услуги, предоставяни от публичните власти. С помощта на различни видове аналитични методи и техники извършваме всеобхватен преглед на законодателството - закони и подзаконови нормативни актове /техният брой в чувствителни отрасли надвишава 40-50 акта/, на процедурите и режимите, прилагани от администрацията, както и на почтеността/ интегритета/ на овластените длъжностни лица. Целта е да се открият пропуски, слабости, неясноти на нормативно, управленско ниво и на ниво на услуги, предоставяни от централната държавна администрация. Ние не само идентифицираме тези празноти и „вратички на корупция“, но и изработваме предложения за отстраняването на причините и условията за корупция. Нашата по-голяма амбиция е да създадем стандарти и да повишим интегритета на администрацията като цяло.

Моделът ни се базира на три стълба – проектни концепции (с автор германски антикорупционен експерт с дългогодишен опит), специално разработени софтуерни приложения (изпълнител е германска фирма с безспорен авторитет и опит в работата с държавни институции в Германия и

по света) и стриктно спазване на утвърден стандарт за управление на проекти и процеси на Федералното правителство на Република Германия – т.нар. V-Modell XT (фау модел).

Въвеждането на този модел в дейността на ЦППКОП гарантира едно по-качествено и систематично управление и контрол на работните процеси при изпълнението на проекти; ясното регламентиране на дейностите в рамките на проекта (от събирането и описването на информацията, през планирането, подготовката и реализацията на проекта до документирането на резултатите и прилагането и оценяването на мерките); обезпечават качеството – че няма да се прояви субективизъм и/или конфликт на интереси, както и че няма да се изразходи нецелесъобразно публичен ресурс.

В момента ЦППКОП има основно две функции:

- Да разработва проекти като анализира нормативни актове, правила, административни процедури и процеси, действащи в рисковите зони за корупция; да извършва сравнително-правни, правни, организационни и процесни анализи, анализи на конкретни случаи, както и други видове анализи, с цел установяване на условия и възможности за извършване на корупционни действия и да прави предложения за мерки и комплексни решения с антикорупционна насоченост.
 - Да осъществява превантивен контрол относно законопроектите на изпълнителната власт – като съгласува всеки законопроект, т.е. да идентифицира слабости, празноти, противоречия, неясни дефиниции в законопроектите, които създават условия за възникване на корупционни практики;
- По тази задача от ноември 2013 г. (когато ни бе възложена) до началото на ноември 2015 г. са анализирани общо 125 законопроекта. По тях са направени 293 антикорупционни предложения за изменение на норми.

Позволете ми накратко да представя някои от проектите на ЦППКОП с конкретни предложения за намаляване на корупционните рискове в обществено значими сектори.

Особено щастливи сме, че в Проекта за новия Закон за обществените поръчки (който в момента се обсъжда в Народното събрание) намериха място ключови препоръки от нашия „Модел на решение в областта на обществените поръчки“, който представихме пред ръководния ни орган – Консултативен съвет през 2013 г. Ние първи артикулирахме в публичното пространство необходимостта от преминаване към електронни обществени поръчки.

Приветстваме процедурата за сертифициране, заложила в новия ЗОП – това е т.нар. предварителна регистрация на фирмите, когато участват в процедури по ЗОП. Предварителното регистриране на участниците

намалява възможността за отстраняване на фирмите по формален признак и субективизъм от страна на възложителите. Паспортизирането предпазва и от навлизане на субекти с неясни капитали и/или липса на професионална пригодност.

Позитивен момент в Проекта е и създаването на правила за участието на независимите експерти в пазарните консултации и/или в подготовката на документите за ОП, както и намаляването на бюрократичната тежест при възлагане.

Нашите препоръки за намаляване на корупционните рискове при обществените поръчки бяха в основата на Концепция за Централен орган за възлагане на обществени поръчки в сектор „Здравеопазване“, която разработихме съвместно с Министерство на здравеопазването (заедно с План за действие към нея). Концепцията бе приета от МС през юни 2015 г. Тя е в синхрон с мерки 38 и 39 от Плана за действие за изпълнение на препоръките от Доклада на ЕК от януари 2015 г.

В Концепцията се залага създаването на централизирано възлагане на обществени поръчки за доставки на лекарствени продукти първоначално, а впоследствие и на медицински изделия за лечебните заведения за болнична помощ. Идеята е процедурите да се провеждат чрез специално създадена интегрирана информационна система – онлайн платформа за електронна търговия (електронен търг и електронен каталог). Това спестява административен и финансов ресурс за болниците, води до намаляване на цените на лекарствените продукти и респ. облекчава пациентите.

Нашите предложения за намаляване на корупционните рискове при концесионирането в България, също са възприети и намират място в Концепция за възможните решения относно транспониране на Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за възлагане на договори за концесия. Тя е изработена от Междуведомствена работна група, създадена със заповед на министър-председателя.

През юни 2014 г. представихме нашия анализ на нормативните актове и процедурите при концесиониране в Република България – с конкретни мерки за усъвършенстване на законодателната уредба при концесиите. И днес виждаме, че нашите изводи се потвърждават от експертите от Работната група. Например предложението за въвеждане на законово изискване за одобряване на стратегия за развитие на концесиите и на план за действие – присъства и в нашия доклад. Предлагаме това изискване да важи и за концесиите по специалните закони /публичните концесии – ЗПБ, ЗВ и др/. Предложението за създаване на Координационен съвет за концесиите е също в унисон с нашето предложение за създаване на Междуведомствен съвет, който да осъществява политиката в областта на концесиите.

По възлагане от г-жа Меглена Кунева, заместник министър-председател по координация на европейските политики и институционалните въпроси на Република България, и в синхрон с приетата от МС през април 2015 г. Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България (2015-2020 г.), изработихме Доклад по Проект „Етични стандарти за почтеност в публичния сектор“. ЦППКОП извърши задълбочен анализ на действащото законодателство; етичните стандарти за почтеност на държавите-членки на ЕС; инструментите и въведените добри практики в другите държави. Предвид препоръките на ГРЕКО, в хода на работата, обхватът бе допълнително разширен по искане на г-жа Кунева, като бе включен и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) в Раздел II „Етични норми за поведение“. Формулирахме препоръки с антикорупционна насоченост; Изготвихме и предложения с цел повишаване на доверието в парламента и осигуряване на прозрачност като регламентиране на реда и начина за получаване на подаръци от народни представители, въвеждане на добрата практика „законодателно досие“ и др.

Ключовата ни препоръка е фокусирана върху създаването на Единен национален кодекс за поведение на лицата от публичния сектор, неговото съдържание и необходимата нормативна подкрепа. Предложенията са насочени към създаване на Центрове за оценяване на почтеността, непрекъснат процес на обучение за лицата в публичния сектор, включване на проверките за почтеност във всички процедури за подбор на кандидати за работа, както и при годишното атестиране на всички длъжностни лица и служители в публичната администрация и др.

Наскоро ЦППКОП финализира работата по проект „Анализ на нормативните актове и процедурите, регулиращи дейността на териториалните експертни лекарски комисии и инвалидните пенсии, с цел предложения за мерки за превенция на корупцията“. Темата е актуална и в синхрон с Националната програма за реформи на Република България в изпълнение на стратегията „Европа 2020“ (НПР), която е тясно обвързана с Конвергентната програма. Европейската Комисия препоръчва в Доклада за оценка на Националната програма за реформи на Република България: въвеждането на по-строги критерии и контролни механизми при отпускането на инвалидни пенсии. Целта на нашия проект бе да се идентифицират корупционни рискове при освидетелстването от ТЕЛК и да се предложат на изпълнителната власт конкретни мерки, с които да се ограничат злоупотребите при отпускането на инвалидни пенсии. Анализаторите на ЦППКОП установиха, че съществуващата правна уредба относно освидетелстването на лица с трайно намалена работоспособност е несистематизирана и разпокъсана - тя не отговаря на нуждите на хората с увреждания и спецификата на заболяванията им; наличието на

множество контролни органи без ясно разписани правомощия създават предпоставка за неефективност. Предвид честите промени на нормативните актове, разширяването на обхвата на законовите норми с подзаконовни актове, както и липсата на публична информация за промените, са затруднени, както лицата, подлежащи на освидетелстване, така и лекарите в комисиите. Ето защо ценна първа стъпка в преодоляването на корупционни практики в областта ще бъде приемането на нормативен акт, който да регламентира цялостно и в пълнота медицинската експертиза на работоспособността.

Полезен ход би било и преразглеждането на критериите при определянето на вида и степента на увреждане/степента на трайно намалена работоспособност. Пенсиите, обезщетенията и помощите при инвалидност, отпускани от държавното обществено осигуряване не следва да бъдат разглеждани като инструмент за неоснователно облагодетелстване.

Центърът вече изпрати кратката и пълна версия на доклада до вицепремиера г-жа Меглена Кунева. Изпратихме нашите заключения и препоръки и до държавни институции и неправителствени организации, които работят в сферата. Щастлива съм да отбележа, че получихме писмо от г-жа Христина Христова, председател на Института за семейна политика и бивш министър на труда и социалната политика, в което пише, че не ѝ е известно в последните 20 години да е правен по задълбочен и всестранен анализ по тази тема.

На първото заседание на Националния съвет по антикорупционни политики, ръководен от г-жа Кунева през м. юли 2015 г., ни бе възложено да изготвим препоръки за разработване на секторни антикорупционни планове за високорисковите сектори. В насоките, които формулирахме, предложихме мерки за превенция на корупцията като: въвеждане на мобилност и ротация на служителите в особено чувствителни към корупционен натиск сфери; изграждане на система от мерки за защита на служителите, които подават сигнали за нередности с цел противопоставяне на т.нар. „култура на мълчанието“; въвеждане на стрес-тестове за корупция с участието на гражданите, които да водят до проверка на корупционните нагласи у администрацията. Подходяща мярка за засилване на гражданския контрол върху дейността на администрацията е изготвянето на примерни образци на жалби и сигнали до съответното антикорупционно звено. Те могат да се използват от гражданите като отправна точка при изготвяне на документите, когато сезират съответната структура.

В заключение ми позволете да посоча, че в ЦППКОП е изграден експертен и технологичен капацитет, който е в състояние да предоставя мерки за редуциране на корупционния риск и модели на управленски решения. В

Центъра се работи по проектен принцип, а изработените предложения имат директен икономически ефект след тяхното внедряване.

Благодаря Ви за вниманието и очаквам Вашите въпроси относно нашата методология и проектна дейност.