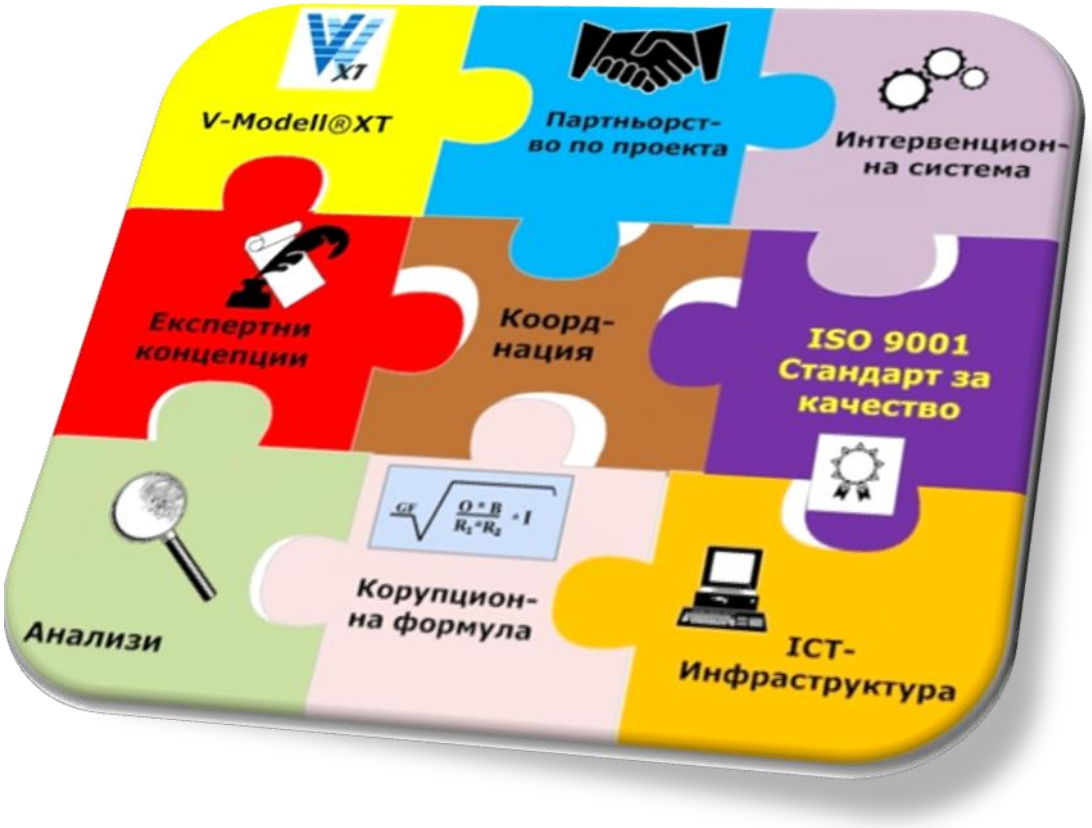
ИРПС
Институт за Развитие на Публичната Среда

Trust for Civil Society in Central & Eastern Europe

# *БОРКОР – МЕЖДУ МИТОВЕТЕ И КОРУПЦИОННИТЕ РЕАЛНОСТИ*




**Антоанета Цонева**

**Светослав Георгиев**

**Ива Лазарова**

**Ясен Лазаров**

**София, 2012**

**ДОКЛАД ОТ ГРАЖДАНСКИ МОНИТОРИНГ**

**ВЪРХУ**

**СЪЗДАВАНЕТО И ПРИЛАГАНЕТО НА**

**КОМПЛЕКСЕН МОДЕЛ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ – ПРОЕКТ БОРКОР**

*Изказаните становища и мнения в настоящия доклад са отговорност на авторите и не отразяват непременно мненията и политиката на Тръста за гражданско общество в Централна и Източна Европа. Авторите следва да бъдат цитирани при всяко преиздаване на материала, целия или част от него.*

*© 2012, Институт за развитие на публичната среда*

**Съдържание**


Въведение **стр.5**

1. Как възникна БОРКОР? **стр.6**
2. Шум в системата при стартирането на БОРКОР **стр.9**
3. Как се възприема Центърът от Европейската комисия? **стр.10**
4. Какво представлява Центърът за противодействие и превенция на корупцията и организираната престъпност? **стр.11**
   - ✓ Управление и структура **стр.11**
     - ➢ Консултативен съвет **стр.11**
     - ➢ Оперативно ръководство на Центъра **стр.13**
5. Организационна структура **стр.13**
6. Кадрова обезпеченост на Центъра **стр.14**
7. Институционален натиск за представяне на резултати от дейността на Центъра **стр.16**
8. Критична медийна среда **стр.19**
9. Смяна на ръководството на Центъра **стр.20**
10. Форсирано очакване БОРКОР да даде практически резултати **стр.20**
11. Колко струва БОРКОР? **стр.23**
12. Изявите на БОРКОР пред медиите - за спецификите на българската корупция и дейността на Центъра **стр.25**
    - ✓ Какво разбират под корупция в БОРКОР и какви са вредните последици от корупцията за България? **стр.25**
    - ✓ Кои са проявленията на корупцията в България според БОРКОР? **стр.26**
    - ✓ Кои са сферите с най-много корупция в България? **стр.28**
    - ✓ Какви мерки трябва да се предприемат срещу корупцията в България според ръководството на БОРКОР? **стр.28**
13. Описание на проектната концепция БОРКОР **стр.31**
    - ✓ V-modell X или пътеводителят БОРКОР **стр.33**
    - ✓ Защо не може да се вгради двигател на Мерцедес в трактор и той да потегли? **стр.38**
    - ✓ Експертни концепции **стр.41**

- ✓ Антикорупционни анализи – основата за разработване на антикорупционни мерки **стр.42**
- ✓ Корупционната формула – най-рентабилното антикорупционно решение **стр.43**
- ✓ Международен стандарт за качество БДС EN ISO 9001:2008 - критерии относно антикорупционните мерки **стр.45**
- ✓ Партньорство по проекта – институциите – „агентите" на БОРКОР **стр.47**
- ✓ Интервенционна система БОРКОР – система за ранно антикорупционно предупреждение **стр.49**
- ✓ IT –инфраструктура и координация **стр.50**

14. Роля на Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност в антикорупционната инфраструктура на България **стр.51**
15. Заключения от мониторинга **стр.54**
16. Препоръки към дейността на Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност **стр.57**
17. Приложение **стр.59**

**Въведение**

Докладът „БОРКОР – между митовете и корупционните реалности“ е резултат от независим граждански мониторинг върху дейностите по създаването на Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност – БОРКОР и реализираните от Центъра публични политики.

Докладът е изготвен въз основа на събрана информация от проведени изследователски интервюта с представители на Центъра – неговото ръководство и директори на дирекции от специализираната администрация, медиен мониторинг на публикации, анализ на нормативни актове, документи (протоколи и стенограми) и доклади, изготвени държавни институции и Европейската комисия (ЕК), експертни становища на неправителствени организации.

Основната задача на мониторинга бе да установи какъв е институционалният профил на Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност; да идентифицира целите и задачите на структурата; размера на публичния ресурс, насочен към нея и административния капацитет на институцията; да направи независимо заключение относно степента на реализация на поставените цели и да оцени значението на БОРКОР, като интегрална част от националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност.

Инициативата се осъществява с подкрепата на Тръста за гражданско общество в Централна и Източна Европа, в рамките на Програма „Публични политики” на Институт за развитие на публичната среда.

**Как възникна БОРКОР?**

През ноември 2009 г. Министерски съвет на Република България прие Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност – ключова мярка по изпълнение на показателите от Механизма за сътрудничество и проверка на Европейската комисия.

Стратегията, по-известна с името БОРКОР, е разработена от МВР, министерствата на правосъдието и на финансите, ДАНС, Агенция "Митници", Комисията за установяване на имущество придобито от престъпна дейност, представители на прокуратурата и германски експерти.

При представянето на стратегията министърът на вътрешните работи Цветан Цветанов заяви, че нейната голяма цел е възстановяването на доверието на гражданите към правовия ред и държавността, както и на европейските партньори и чуждестранните инвеститори към България.

Трите основни пътя за постигането на тази цел според стратегията са:

- недопускане на корупционни практики и прояви по високите етажи на държавната власт и местното самоуправление и прекъсване на възможностите за връзка между организираната престъпност, партиите и органите на властта;

- по-осезаеми резултати срещу масовите корупционни практики, които ощетяват гражданите, пречат на бизнеса и ерозират държавността;

- максимално ограничаване на организираната престъпна дейност, ефективно наказателно преследване и отнемане на облагите от нея.

През март 2010 г. МС прие **План за действие за превенция и противодействие на организираната престъпност**, чието неизпълнение ЕК отбелязва в юлския доклад от 2010 г.

Според правителството този план е "системно свързан с проекта "БОРКОР", като детайлизира стратегическите постановки, конкретизира сроковете и отговорните институции и е ориентиран към постигане на целите на Интегрираната стратегия за превенция и противодействие на корупцията и

организираната престъпност". Изпълнението на плана трябва да се оценява на шест месеца.

Веднага след констатацията на ЕК, че изпълнението на плана не е стартирало, на 29 юли 2010 г. МС прие с Постановление № 158/29.07.2010 г. създаването на Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност. В него се казва, че изпълнението на проекти от Центъра става чрез прилагането на комплексния модел "БОРКОР".

Според постановлението дейността на Центъра трябва се ръководи методически от Консултативен съвет, с представители на законодателната, изпълнителната, съдебната власт и директора на Центъра. Участниците от изпълнителната власт се определят от премиера. Председател на Консултативния съвет е министърът на вътрешните работи.

На 24 ноември 2010 г. в заседание на МС при обсъждане на Постановление за приемане на Устройствен правилник на Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност към МС, министърът на вътрешните работи защитава смисъла от създаване на структурата по следния начин:

"*Уважаеми господин министър-председател, уважаеми колеги, това е реализирането на политиката, бяхме взели като решение ноември 2009 г. за интегрираната система. Поради финансови причини не успяхме да го реализираме в началото на 2010 г., но от доклада, който беше на Европейската комисия за механизма за оценка, там има препоръка да се ускори изпълнението на Плана за действие за прилагане на Националната стратегия за противодействие на корупцията. Понеже ползваме и помощта на Германия във връзка с осигуряването на експерта, за който изцяло финансовите ангажименти към него си поемат от Федералното министерство на Германия, аз смятам, че това е един приоритет на правителството и Европейската комисия при проверките, които ще се правят във връзка с напредъка ни по механизма за оценка, това ще бъде една от водещите точки, които ще бъдат в детайли преглеждани. Смятам че това ще допринесе много за подпомагане на Томислав Дончев за всички процедури, които са свързани с проектите по европейско финансиране и всички корупционни практики, които трябва да бъдат неутрализирани на база*

*експертизата, която се дава точно от този център и това, което сме направили като възможност за връзка с възможностите на финансите към настоящия момент да минимизираме разходите, които ще бъдат направени. Говорим за 40 човека, които ще бъдат по щат в това звено, а останалите 115 ще бъдат командировани от съответните ведомства, за да могат да се видят практиките, които се реализират в съответните ведомства и оттам вече да търсим извличането на позитиви, а дори и законодателни промени, ако има такава необходимост.*"

Според приетия с постановление на Министерски съвет № 280 от 30 ноември 2010 г. Устройствен правилник, Центърът е специализирана административна структура за изпълнение на държавната политика в областта на превенцията и противодействието на корупцията и организираната престъпност.

Центърът трябва да "*анализира, планира и разработва мерки и комплексни решения за предотвратяване на възможността за създаване на корупционни практики и противодействие на корупцията като цяло и на организираната престъпност в частта, в която двете престъпни явления взаимно се припокриват, с оглед спецификата на дейността на отделните държавни органи и техните администрации*"; да "*подпомага държавните органи и органите на местното самоуправление при разработването на политиката за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност и подобряване на взаимодействието и координацията между държавните органи, гражданското общество, медиите и бизнеса*".

"*Центърът прилага Комплексния модел за противодействие на корупцията и организираната престъпност БОРКОР, чрез "използване на утвърдените стандарти на Федерална република Германия, както и посредством специално разработени за Комплексния модел БОРКОР методи и техники (експертни концепции Комплексен модел БОРКОР).*"

**Шум в системата още при стартирането на БОРКОР**

© снимки: Sofia Photo Agency, Надя Коцева

На 17 февруари 2011 г. премиерът обяви ръководството на Центъра за противодействие и превенция на корупцията и организираната престъпност.

Начело на институцията бе назначен генерал Румен Миланов - бивш ръководител на НСБОП и НСО, съветник на премиера по въпросите на сигурността и един от авторите на Стратегията за национална сигурност.

Представяйки заместниците на Миланов - Елеонора Николова (бивш народен представител и експерт в антикорупционната комисия в НС) и Петко Сертов (бивш председател на ДАНС) премиерът мотивира избора си по следния начин: *"За Центъра най-важното е доверието на гражданското общество, партиите и евроатлантическите партньори. Водя се от това, че не е важно дали аз харесвам Сертов и Николова. С нея през последните години, от времето когато беше кмет на Русе, работихме много активно. В полето на център-дясното тя е безспорен авторитет. Сертов пък беше шеф на ДАНС по времето на тройната коалиция, значи БСП, НДСВ и ДПС са му гласували доверие за техните тайни интереси и сигурността."*

Според премиера, присъствието на двамата заместници трябва да гарантира, че *"всички приказки от общественото пространство и всички сигнали ще бъдат проверявани".*

От казаното пред медиите се създаде впечатление, че БОРКОР е структура с оперативни функции, към която могат да се изпращат сигнали, включително и срещу ДАНС и МВР, и може да действа като своеобразен арбитър: *„Когато центърът е получил сигнал срещу ДАНС или МВР, те ще изчистват този сигнал, ще го проверяват и той веднага ще отива при прокурор"* – бе отговорът на премиера на въпрос, дали Центърът не е втори ДАНС. Въпросът, беше породен от обстоятелството, че назначаването на хора от службите в ръководството на БОРКОР, съвпадна по време с разместването на ключови фигури от сектора за сигурност. На същата пресконференция премиерът обяви, че е приел подадената ден по-рано оставка на председателя на ДАНС Цветлин Йовчев.

Така още при самото стартиране на Центъра се създаде невярната престава, че това е структура, която ще разглежда сигнали за корупция, ще преценява тяхното значение и ще ги "разпределя" към компетентните органи, въпреки че по устройствен правилник тя има само аналитични функции. Това е причината след институционализирането на БОРКОР, да започнат да се изпращат сигнали с искане да се проверят и анализират случаи на корупция.

Повече от година след създаването на Центъра (при първото публично отчитане на дейността през март 2012 г.) ръководството отправи ясно послание, че структурата няма оперативни функции и подаването на *"сигнали за корупция, които са свързани с конкретни лица и не са проверени, са нежелателни и съответно не могат да бъдат използвани за целите на анализите".*

**Как се възприема Центърът от Европейската комисия?**

В междинния доклад на ЕК по механизма за сътрудничество и оценка за 2011 г. се отбелязва, че този Център е част от Стратегията за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност. ЕК го определя като широкомащабен проект за борба с корупцията, в който се инвестират значителни финансови и човешки ресурси, посочени са 4 милиона евро за 2011 г., казва се, че новото звено е натоварено с

постигането на по-голяма прозрачност и справянето с корупцията на всички равнища в публичната администрация и че то *"няма да замества съществуващите структури за превенция и санкциониране на корупцията, а ще оценява настоящата правна и институционална среда по отношение на нейната ефективност и ще предлага подобрения, когато това е необходимо."*

**Какво представлява всъщност Центърът за противодействие и превенция на корупцията и организираната престъпност (БОРКОР)?**

**Управление и структура**

**Консултативен съвет**

Дейността на Центъра се ръководи методически от Консултативен съвет (КС), състоящ се от представители на законодателната, изпълнителната, съдебната власт, Сметната палата и директора на Центъра.

Съставът на Консултативния съвет е определен със заповед на министър-председателя №Р-119 от 11.05.2011 г. (изм. със заповеди Р-52/15.06.2011 и Р-25/03.02.2012 г.).

Председател на Консултативния съвет е заместник министър-председателят и министър на вътрешните работи Цветан Цветанов.

Консултативният съвет одобрява стратегическите насоки за работата на Центъра, възлага разработване на нови проекти, дава поетапни и крайни оценки за резултатите от реализацията на проекти, приема произтичащите от това мерки и решения.

Членовете на КС са общо 26 – в органа влизат всички 16 министри, 1 представител на законодателната власт, 6 на съдебната власт, по 1 от ДАНС и Сметната палата:

Анастас Анастасов – зам. председател на НС
Константин Казаков – председател на ДАНС
Валери Апостолов – зам.-председател на Сметната палата

Анелия Мингова – представляващ ВСС
Цони Цонев – председател на Комисията по професионална етика и превенция на корупцията към ВСС
Ана Караиванова – главен инспектор на Инспектората кум ВСС
Гроздан Илиев – зам.- председател на ВКС
Венета Марковска – зам.- председател на ВАС
Валери Първанов – заместник на главния прокурор при ВКС
Симеон Дянков – вицепремиер и министър на финансите
Диана Ковачева – министър на правосъдието
Николай Младенов – министър на външните работи
Сергей Игнатов – министър на образованието, младежта и науката
Делян Добрев – министър на икономиката, енергетиката и туризма
Ивайло Московски – министър на транспорта, информационните технологии и съобщенията
Аню Ангелов – министър на отбраната
Лиляна Павлова – министър на регионалното развитие и благоустройството
Тотю Младенов – министър на труда и социалната политика
Мирослав Найденов – министър на земеделието и храните
Десислава Атанасова – министър на здравеопазването
Вежди Рашидов – министър на културата
Нона Караджова – министър на околната среда и водите
Свилен Нейков – министър на физическото възпитание и спорта
Томислав Дончев – министър по управлението на средствата от ЕС
Елеонора Николова – и.д. директор на Центъра за противодействие и превенция на корупцията и организираната престъпност

Всички членове на правителството влизат в политическия борд, който определя целите и задачите на Центъра.

В рамките на мониторинга се установи, че КС е заседавал 4 пъти от своето създаване. Първото заседание е проведено на 22 юни 2011 г.

Правилата за дейността на КС не са обявени на страницата на Центъра. Не се публикуват протоколите от заседанията му, с изключение на този от последното заседание от 25 юли 2012 г.

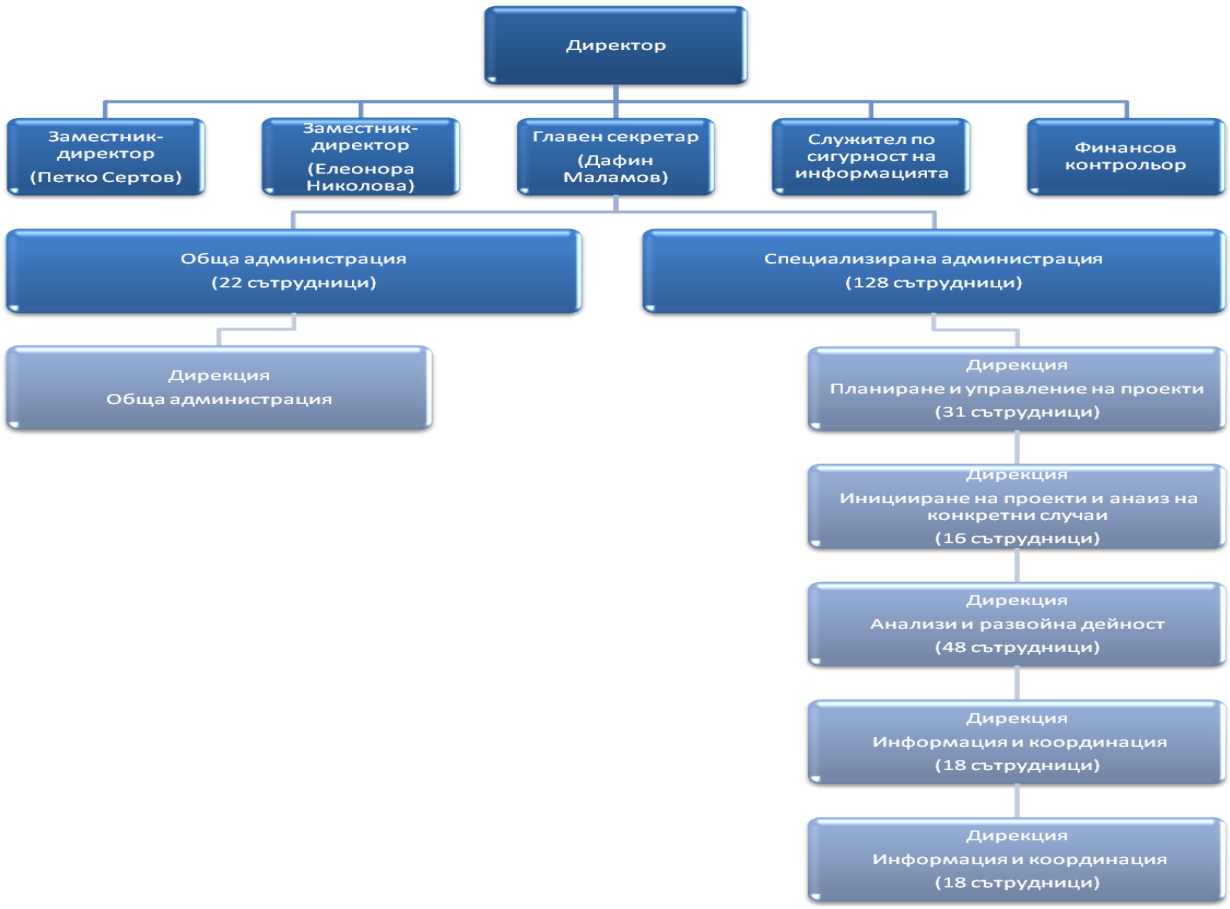
Досега на заседания на КС не са канени представители на НПО – възможност, която Правилникът за дейността предвижда.

**Оперативно ръководство на Центъра**

Оперативно Центърът се ръководи от директор, който е подпомаган в дейността си от двама заместници и главен секретар. Структурата му се състои от обща администрация, специализирана администрация, служител по сигурността на информацията и финансов контрольор.

Общата администрация обезпечава функционирането на Центъра и е ангажирана с решаването на въпроси от административен, финансово-стопански, правен и логистичен характер.

**Организационна структура**



**Кадрова обезпеченост на Центъра**

Числеността на персонала, посочена в органиграмата е според Устройствения правилник на Центъра - 155 служители, от които 40 постоянно назначени и 115 временно преместени от други администрации.

Към 12 октомври 2012 г. в Центъра са назначени в основната щатна численост на персонала 27 служители, в т.ч.:

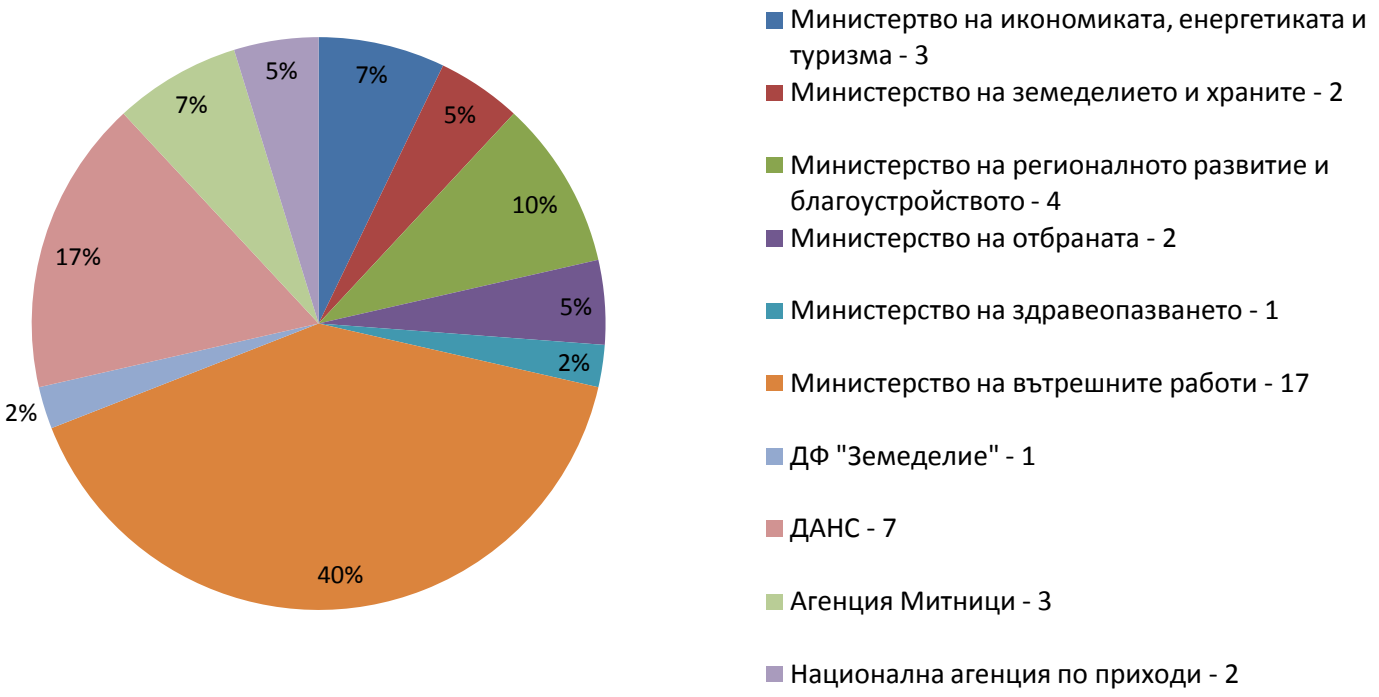
- Ръководство - 3 служители ( двама заместници и главен секретар)
- Служител по сигурността на информацията, финансов контрольор – 2 служители
- Обща администрация - 18 служители
- Специализирана администрация – 4 служители

Съгласно Устройствения правилник, щатни служители на Центъра, освен ръководството, са всички служители от общата администрация, по двама служители от всяка специализирана дирекция – директор и държавен експерт, служителят по сигурността на информацията и финансовият контрольор.
Останалите служители от специализираната администрация са командировани експерти от министерства и ведомства, които запазват своите трудово-правни и служебни отношения с институцията, която ги е командировала. КС е одобрил система за подбор и привличане на специалисти в Центъра, с която се урежда механизмът на взаимодействие с останалите ведомства от държавната администрация.

Съществуващите правни проблеми, свързани с командироването на служители в друга администрация са решения чрез приетите изменения и допълнения на Закона за държавния служител и други специални закони (ДВ бр.38 от 18 май 2012г.) в сила от 01 юли 2012г. Осигурена е правна възможност командироването да е с продължителност две години, с възможност за удължаване с още две.

**С П Р А В К А**

**на командированите служители по ведомства към 12.10.2012 г.**




Общ брой командировани служители от други администрации – 42.
Средна възраст на командированите служители – 38 години.
Среден професионален опит на командированите служители – 12 г.

Обучението на първата група привлечени от други министерства и ведомства анализатори започва на 5 март 2012 г. и е с продължителност от три месеца. Обучението протича в БОРКОР - по собствена програма и със собствени обучители.

След завършването на курса, в зависимост от постигнатите резултати на тестовете, както и от качествата проявени през периода на обучение, анализаторите се разпределят за работа в петте дирекции на специализираната администрация.

Обучението на втората група привлечени специалисти стартира през юни 2012 г.

Към октомври 2012 г. общата и специализираната администрация не са окомплектовани изцяло.

От предвидените 115 служители, които трябва да бъдат привлечени от други администрации – това са т.нар. анализатори в Центъра – са привлечени 42 служители или едва 36% от бройките са заети.

От 40 предвидени по щат служители в Центъра са назначени 27 или 68% от предвидения щат на Центъра е запълнен.

**Институционален натиск за представяне на резултати от дейността на Центъра**

В препоръките от юлския доклад през 2011г. на ЕК по Механизма за сътрудничество и оценка се казва, че се очаква: *„Постигане на конкретни*

*резултати при изпълнението на всеобхватния проект БОРКОР за анализирането и изготвянето на мерки за борба с корупцията".*

В техническия доклад се отбелязва още:

*„Изпълнението на Интегрираната стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност, приета от правителството в края на 2009 г., продължи по-специално чрез проекта БОРКОР. Не е разработен всеобхватен план за действие по отношение на борбата с корупцията. Проектът БОРКОР, чието начало беше поставено в началото на 2010 г., все още се намира в подготвителен етап. Очаква се проектът да започне да се изпълнява до края на 2011 г. БОРКОР е мащабен проект, чиято цел е да се засили аналитичният капацитет на българската администрация по отношение на рисковете от корупция. Освен това се предвижда проектът да бъде насочен и към намаляване на рисковете от корупция по отношение на средствата от ЕС и обществените поръчки."*

Във февруарския доклад на ЕК за 2012 г. четем: *„Предложеният в началото на 2010 г. хоризонтален проект за борба с корупцията (БОРКОР) вече разполага със седалище и постоянно назначени служители. Създаден бе Консултативен съвет, определени бяха договорености за сътрудничество с централната и местните администрации, беше постигнато съгласие по списък със задачи и евентуални законодателни предложения. Очаква се дейността по проекта да започне в средата на 2012 г."*

На 24 февруари 2012 г. министър Цветанов отговаря на парламентарно питане на депутата от опозицията Йордан Бакалов:

*„Повече от година след началото на проекта не е ясно какво точно е предложило звеното и как то е повлияло на борбата с престъпността и корупцията. До този момент не е известно БОРКОР да е организирал, анализирал, планирал и разработил мерки и комплексни решения за предотвратяване възможностите за създаване на корупционни практики. В тази връзка, господин министър, моят въпрос към Вас е: извършва ли някаква дейност създаденият Център за противодействие на корупцията и организираната престъпност и ако извършва, каква е тя?"*

Министърът на вътрешните работи отговаря: *„…от анализа, който беше направен през 2009 г., се предприе действие от българското правителство за създаването на подобен център, който да анализира и да предприеме действия за ограничаване на корупционните практики и схеми, които се реализират в държавното управление. Това, което успяхме да направим за този кратък период от време. Действително има забавяне от предвиденото в постановлението в началния етап, но всичко трябваше да бъде извършено съвсем аналитично, много задълбочено и, разбира се, когато имаме необходимите осигурени средства да започне реализирането на проекта. Знаете, че в първата – 2009 г., нямаше необходимото финансиране. Впоследствие имаше уточнение за сградния фонд, който трябваше да бъде осигурен. Когато той беше осигурен, когато се осигури и финансиране – за 2011 г. са разчетени два милиона и половина.*

*Мога да заявя, че към настоящия момент центърът все още не работи в пълния си капацитет. Имаме 10 служители, които се занимават с чисто организационни дейности, за да може да се окомплектова и да започне да функционира съответното звено – БОРКОР.*

*Немският експерт, който основно също работи в БОРКОР, успя да създаде необходимия модел и матрица, която беше анализирана от събраната информация от всички ведомства, които предоставиха, по Закона за обществените поръчки, за да можем да вървим към унифициране, еднакъв подход при обявяване на обществени поръчки, за да се елиминира възможността съответните обществени поръчки да се гласят към определени фирми.*

*Знаете, че в държавното управление обществените поръчки, които се организират през годините, годишно са някъде от порядъка на 4-4,5 млрд. лева.*

*Това, което беше възложено от месец септември 2011 г., само преди една седмица беше представено от немския експерт господин Шлотерер на база събраната информация от всички ведомства.*

*Уверявам Ви, че оценката, която се даде и от Европейската комисия, знаете, че БОРКОР се наблюдава и от Европейската комисия, по механизма за оценка на страната ни; убеден съм, че в средата на годината реално*

*ще бъде окомплектован, като за месеците, които предстоят, до юни, ще бъдат обучени 30 служители. Нормативно има някои неща, които трябва да бъдат предприети, за да могат да се командироват служители от всички институции, които имат отношение към утвърждаването на тези бъдещи практики, за да можем да ограничим корупционните схеми и практики, които се реализират с обявяването на обществени поръчки по съответните секторни политики.*"

**Критична медийна среда**

От създаването на БОРКОР до момента, се констатира силно критично медийно отразяване на дейността на Центъра. В своите публикации медиите акцентират върху забавянето на старта на същинската дейност на Центъра; липсата на конкретни и измерими резултати; изразходването на значителен публичен ресурс .

Нашият медиен мониторинг отчита тенденция към избягване на публичност от страна на ръководството на Центъра - отчетлива линия на поведение в периода на управление на БОРКОР от генерал Румен Миланов - стил, който предизвика неминуемо отрицателна реакция и формира недоверие към институцията.

Израз на напрежението между БОРКОР и медиите е сигналът, подаден от ръководството на Центъра срещу медийна публикация, посветена на заплатите и бонусите на служителите в структурата – „БОРКОР сезира Националния съвет по журналистическа етика по повод материала Mediapool „Боркор не заработи и тази година".

Пред "Блиц" заместник-директорът на БОРКОР Елеонора Николова заявява, че е време да се провери финансирането на медиите, които пишат за структурата:

*"Когато медиите започват да правят внушение с грешни цифри, тогава нещата излизат от контрол и тогава, разбира се, ние ставаме и сърдити. Време е да видим как точно се финансират самите медии, които тиражират определена информация и това може*

*да бъде един чудесен бъдещ проект за разследване на БОРКОР. Трябва да се знае кои точно наливат пари в някои медии и откъде идват тези пари."*

Първата пресконференция на Центъра е дадена повече от година след стартирането му – в края на март 2012 г.

Едва през април 2012 г. е създадена електронна страница на Центъра, където се представят задачите му във времеви порядък и се разясняват мисията и целите на организацията.

**Смяна на ръководството на Центъра**

На 24 април 2012 г. Румен Миланов е освободен от МС като директор на Центъра.

При мотивирането на предложението за освобождаването му премиерът заяви: *„Крайно съм недоволен от работата на това звено. Надявам се като намерим подходящ човек за вбъдеще да ускорим особено правенето на анализи и подпомагането на основните правозащитни организации.*"

За временно изпълняващ функциите на директор е определен досегашният заместник-директор на Центъра Елеонора Николова.

**Форсирано очакване БОРКОР да даде практически резултати**

През август 2012 г., директора на Центъра Елеонора Николова обяснява през вестник „Класа" в какво се изразява публичният натиск върху БОРКОР: *„В тази една година под натиска на неразбирането на обществото и менгемето, в което МС беше поставен, ние поехме едно голямо предизвикателство да правим две в едно. В смисъл, преди да е готова софтуерната архитектура, ние приехме да привлечем специализираната администрация и да я обучим, така че в момента има 50 аналитици, които са минали образователен курс и имат най-необходимата база знания за тяхната работа. Самостоятелно със софтуерен прототип те започват*

*същинска аналитична дейност, която в края на годината трябва да даде първия продукт."*

В интервю за електронното издание OFFnews, също от август 2012г., създателят на проекта БОРКОР Ролф Шлотерер илюстрира как се поставят целите пред проекта и колко е силен политическият натиск за резултати.

***- Кога обществото ще усети резултата от проекта БОРКОР?***

*- Трябва да се прави разлика между това, какво се очаква от моето идване в България като резултат, и резултатът от дейностите в следствие на проекта. Това, което се очаква от един съветник е да дава добри съвети. Отговорността за приложението на съветите изцяло е у този, който получава съветите. В известен смисъл концепцията е своеобразен резултат. Аз бих могъл да оставя тази концепция и да кажа „ето ви идея, правете нещо, след като я приемате". За всички беше ясно, че без моето присъствие, този сложен проект не може да бъде изпълнен. Това е нещо напълно ново за България и като всяко ново нещо, срещу него със сигурност се очаква голяма съпротива. Именно това налага съветникът да е непрекъснато в България.*

*Нашата концепция предвижда създаването на инструмент за изработване на мерки за противодействие на корупционните схеми. Концепцията беше разширена с още един проект без да бъде променена. Успоредно с изграждането на собствената база, започнахме работа и по първия ни проект – електронна платформа за обществените поръчки (модел за решение – електронни платформи за организиране, провеждане и контрол на обществени поръчки).*

*Съвместяването на двете задачи – да създаваш собствен инструмент и да започнеш работа с него преди да си го създал, е изключително трудно. Логично е да създадем техническите предпоставки за нашата работа, след което да се насочим към постигане на нашите цели. Ако се опитам образно да представя това – създаваме фабрика с поточна линия. За нея ни е необходима инфраструктура – сграда, машини, софтуер за машините. Накрая са нужни специалисти, които да управляват тези машини. Ако това е една*

*поточна линия за автомобили, на никой естествено няма да му хрумне, още в етапа на строеж на фабриката да изисква произведени коли.*

*В определена политическа ситуация никак не е лесно да обясниш, че трябва да се чака. При нас се получи така, че на строителната площадка, където все още се намираме, започнахме и производство. Имаме вече 50 анализатори, командировани за обучение при нас. Трябва да продължим изграждането на инфраструктурата и да обучаваме анализаторите. Така двата проекта се изпълняват от едни и същи лица и на практика едно лице работи пълноценно на две работни места. Понякога това означава 16-часов работен ден 7 дни в седмицата.*

***- Кой реши, че трябва паралелно да изграждате и електронната система за обществените поръчки?***

*- Бях попитан от вицепремиера Цветан Цветанов дали съм в състояние да предложа резултати още във фазата на изграждане на инфраструктурата на проекта. В медиите се появиха различни слухове и спекулации във връзка с проекта. Създаде се ситуация, в която правителството се почувства под натиск и трябваше да реагира. Най-добрата възможност в подобна ситуация е да представиш резултат. Аз предложих модел за решение в сферата на обществените поръчки като проект, чиито резултати са планирани за края на годината. Казах, че това е възможно само при определени условия. Условието беше да получим необходимата информация от министерствата и другите държавни структури.*

През февруари 2012 г. КС възлага на Центъра за изпълнение проект в сферата на обществените поръчки. Паралелно с реализацията на проекта БОРКОР в Центъра започва изпълнението на друг, втори проект - „Модел на решение в обществените поръчки". Предмет на анализ са причинно-следствените връзки за възникване на системно, процесно и личностно обвързани слаби места на корупцията в практиката на организиране, провеждане и възлагане на обществени поръчки у нас.

През месец декември 2012 г. трябва да приключи първият етап на този проект. Тогава се очаква Центърът да представи готовите резултати от извършената работа върху „Модела на решение". Резултати трябва да

включват законови и нормативни промени, организационни мерки и високотехнологични решения - електронни платформи, които осигуряват условия за възлагане и контрол на обществените поръчки изцяло по електронен път.

**Колко струва БОРКОР?**

Центърът е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към МС. Бюджетът му е по Програма 14 „Превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност" на правителството.

В рамките на мониторинга ни бе предоставена информация от Центъра за бюджета през 2011 г. и 2012 г.

**Отчет за извършените разходи на ЦППКОП през 2011 год.**

| Елементи на разходите | Уточнен план 2011 год. | Всичко разходи в лв. | Администрация в лв. | Разходи свързани с изграждане на информационна система за комплексен модел БОРКОР |
|---|---|---|---|---|
| ***Персонал и осигурителни вноски в т.ч.*** | 238 469 | 232 145 | 173 967 | 58 178 |
| *Заплати служители* | | | 144 137 | x |
| *Осигурителни вноски* | | | 29 830 | x |
| *Възнаграждение консултанти* | | | x | 58 178 |
| ***Издръжка в т.ч.*** | 820 181 | 818 827 | 186 022 | 632 805 |
| *Услуги и др.разходи* | | | 8 978 | 632 805 |
| *Материали и консумативи* | | | 9 269 | x |
| *Др.материали и оборудване* | | | 112 770 | |
| *Ремонти* | | | 55 005 | x |
| ***Капиталови разходи*** | 961 683 | 961 558 | 92 032 | 869 526 |
| *Хардуер* | | | x | 869 526 |
| *Софтуер* | | | 6 598 | x |
| *Други активи* | | | 85 434 | x |
| ***Общо разходи*** | 2 020 333 | 2 012 530 | 452 021 | 1 560 509 |

През 2011 г. са усвоени общо 2 012 530 лв.

Средна щатна заплата за 2011 г. – 621.80 лв.

## Отчет за извършените разходи на ЦППКОП през 2012 год.

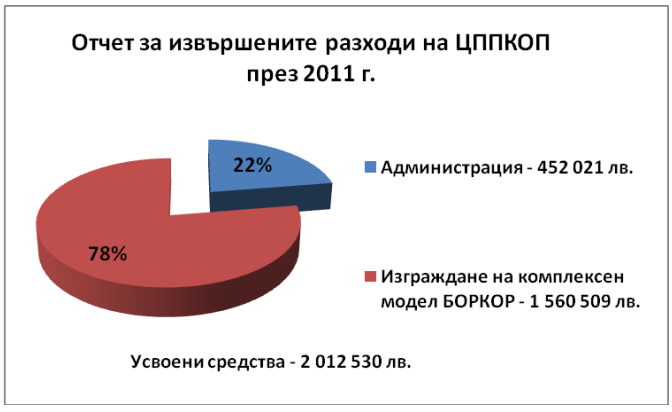
| Елементи на разходите | Уточнен план 2012 год. | Всичко разходи м.09.2012 в лв. | Администрация в лв. | Разходи свързани с изграждане на информационна система за комплексен модел БОРКОР |
|---|---|---|---|---|
| ***Персонал и осигуровки вноски в т.ч.*** | 900 000 | 402 771 | 346 812 | 55 959 |
| *Заплати служители* | 637 000 | | 277 985 | x |
| *Осигурителни вноски* | 163 000 | | 68 827 | x |
| *Възнаграждение консултанти* | 100 000 | | | 55 959 |
| ***Издръжка в т.ч.*** | 3 800 000 | 1 169 873 | 97 645 | 1 072 228 |
| *Услуги и др.разходи* | | | 18 826 | 958 573 |
| *Материали и консумативи* | | | 6 016 | 23 800 |
| *Др.материали и оборудване* | | | 14 543 | 43 625 |
| *Ремонти* | | | 7 483 | 46 230 |
| *МДТ и застраховка* | | | 50 777 | |
| ***Капиталови разходи*** | 300 000 | 141 859 | | 141 859 |
| *Хардуер* | 100 000 | | x | 127 590 |
| *Софтуер* | 200 000 | | x | 14 269 |
| *Други активи* | | | x | x |
| ***Общо разходи*** | 5 000 000 | 1 714 503 | 444 456 | 1 271 047 |

За 2012г. са планирани общо 5 000 000 лв.

Средна щатна заплата за 2012 г. – 676.70 лв.

В таблиците не са посочени възнагражденията на командированите 42 служители. Техните заплати се осигуряват от министерствата и ведомствата, от където са командировани.

Разходите на германския експерт за заплата, хотел и др. се поемат от Федералното министерство на вътрешните работи на Германия.



Стойността на Центъра, според Ролф Шлотерер, когато вече е напълно комплектуван с персонал и техническа система, може да достигне сумата от 35 млн. евро, включвайки ноу-хауто и стандартите, които той внедрява. Според експерта, инвестицията, която българската държава осигурява, възлиза на 10% и това създателят на БОРКОР смята за много добро съотношение между инвестиция и потребителска стойност на резултата.

Данни за усвоените средства от Центъра за 2011 г. се съдържат в отчета за дейността му, но на институционата страница няма актуална информация за проекта на бюджет и изпълнението му през 2012 г.

Информация за бюджета и заплатите на служителите в Центъра от медиите се получава след подадено заявление по Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). Опитът на журналисти от Mediapool (в края на 2011г.) показва, че отговори по такива въпроси са предоставени близо месец и половина, след като запитванията са отправени към премиера, въпреки че законовият срок е 14 дни. Журналистите са задали своите въпроси по реда на ЗДОИ, защото при предишен опит да комуникират с ръководството на институцията, им е обяснено, че ръководството няма право да си говори директно с медиите, а това трябва да се случва само писмено чрез пресцентъра на Министерския съвет.

**Изявите на БОРКОР пред медиите - за спецификите на българската корупция и дейността на Центъра**

В рамките на медийния мониторинг обработихме публични изказвания и мнения на ръководството на Центъра и германския експерт, за да представим възгледите и разбирането им за същността на корупцията в България и способите за нейното ограничаване.

**Какво разбират под корупция в БОРКОР и какви са вредните последици от корупцията за България?**

Според изложените пред медиите възгледи на създателя на БОРКОР - Ролф Шлотерер - корупцията възпрепятства създаването на реална конкуренция. Формира се средата на подкупа, в която най-много страда качеството. Накрая, обществото трябва да плати двойна, тройна или четворна цена. И щетата не е само в цената на подкупа, а в неспособността за създаване

на реално действаща икономика. Това като следствие води до обстоятелството, че публичното управление все по-малко е в състояние да се реформира, а социалният мир е изложен на по-голям риск от гледна точка на непрекъснато растящата дистанция между бедни и богати. От корупцията печелят малко, а плащат всички - е убеждението на германският експерт.

Корупцията в България е много специфична, както по отношение на структурата, така и по отношение на историческото й развитие. Тя съществува на всички нива и нейните мрежи извън държавната администрация оказват въздействие върху работата на тази администрация. Разпознаването на корупцията започва още в рамките на закона, корупционните схеми са заложени още в предписанията.

Много неща се персонифицират. Личността на шефа на дадена институция е по-важна от самата институция. В България всичко се издига и пада заедно с личността на ръководителя. Главният прокурор Борис Велчев го е казал много точно: *„В България властва системата на колективната безотговорност"*, казва Ролф Шлотерер. В Германия работи системата на разпределената отговорност. Една от причините е, че в България нищо не се случва без указания отгоре. Докато в немската йерархична пирамида се работи дори да го няма върха на пирамидата.

**Кои са проявленията на корупцията в България според БОРКОР?**

Предпоставките за корупция и в Германия и в България, а и навсякъде са еднакви. Причините, които предизвикват корупция са едни и същи.

„Проблем в България е непотизмът – шуробаджанащината, както и бюрокрацията, които са основание за корупция" – убеден е Шлотерер.

Причина за корупция може да се намери веднага и да се разпознае в самите закони. Когато законите имат слаби места, които позволяват корупционни практики, това само по себе си е показателно, че е нужен систематичен подход.

Една от причините за корупцията е недоброто плащане на работещите в публичния сектор. Ситуацията с ниското заплащане на хората в публичната администрация е свързана и със загуба на компетентност. Преодоляването

на недостига на компетентност принуждава използването на външни услуги, което също е една врата за корупцията.

Проблемът в България е, че обществените поръчки се организират по един доста различен начин спрямо другите страни. В Германия например техническата спецификация е експертно описание на продукт, който трябва да бъде закупен за нуждите на държавата. В България освен тази експертиза се добавят още и административно обусловени изисквания, които бюрократизират и усложняват ненужно процеса.

При поръчките статистически се наблюдават значителни разлики по отношение на сроковете и разходите за процедурите в отделните европейски страни, въпреки еднаквите европейски директиви. Всеки ден от продължителността на една обществена поръчка струва пари и унищожава част от брутния вътрешен продукт. Според Шлотерер процедурите трябва да се направят по - лесни и по-прозрачни, трябва да бъдат сведени до минимум бюрократичните пречки и административните условия. Към момента около 95% от всички мерки в рамките на една процедура са от административен характер. *„Защото, когато законът сам по себе си прави процедурата бюрократична, това малко или много изключва конкуренцията в съответната област и вече не става въпрос за качество и цена, а за административни предписания. При положение, че тези неща се опростят, на корупцията ще бъде противодействано ефективно в много области, а техническите процедури ще бъдат по-добре контролирани.“* – казва германският експерт.

Според Елеонора Николова проблемът с поръчките се крие в липсата на достатъчен капацитет в администрацията. Независимо, че всяка година се променя Законът за обществените поръчки, бизнесът разглежда поръчките като непрозрачни и непрофесионално подготвени. Проблемът според Николова в обществените поръчки се крие в заданието на възложителя, защото голяма част от администрацията не разполага с достатъчно капацитет за изработване на качествено задание. Корупционното договаряне се случва още на етапа на заданието.

В помощ на възложителя се намесват самите изпълнители и подпомагат администрацията, като понякога се формулират дискриминационни условия. Тенденцията за монополизиране на пазара на обществените поръчки, засяга

особено малките и средни фирми, които търпят най-много загуби по време на криза.

**Кои са сферите с най-много корупция в България според БОРКОР?**

Най-много корупция има в обществените поръчки.

Много важна корупционна област в България е и здравеопазването. В здравеопазването има много пари. Здравната система трябва да е в състояние да бъде конкурентна. Корупцията пречи на здравеопазването и на развитието му. Здравната система не би могла да функционира, без да се налага да плащаш под масата. Хората плащат не защото са престъпници, а защото искат да се лекуват. *„Но такъв е сценарият. И актьорите в този сценарий не играят с удоволствие, а защото са принудени да го правят. За мен особено потресаваща е търговията с кръв. Иначе отвън нещата изглеждат еднакво – и в България, и в Германия. Но само отвън.*"- споделя пред медиите германският експерт.

**Какви мерки трябва да се предприемат срещу корупцията в България според ръководството на БОРКОР?**

За изкушените участници в корупцията е от ключово значение възможността да се облагодетелстват. Ако на извършителя се отнеме тази възможност, не би имало и корупция. Друг фактор – от гледна точка на извършителя – е личната изгода. Ако той няма такава възможност за лично облагодетелстване, то не би имало корупция. Извършителите са различни, но има и такива, които се замислят за риска от това, което правят.

Много закони в България трябва да бъдат променени. Законите трябва да бъдат разбираеми, включително и за неспециалистите. Когато законите имат слаби места, които позволяват корупционни практики, това е само по себе си показателно, че се нуждаем от систематичен подход.

Подобно на дейността на администрацията, законодателството също трябва да отговаря на определени стандарти за качество. Необходим е

предварителен анализ за ефекта от тяхното прилагане. Необходими са не изолирани мерки, а стандарти за борба с корупцията. Ако искаме наистина да противодействаме, трябва да създадем системи, които да бъдат настроени за такова противодействие.

Законодателството трябва да е ориентирано към стандарти. Един от принципите, по които трябва да работи законотворчеството, е ефективността. Да знаем какви са целите, които постигаме със законова промяна.

Необходима е стандартизирана нормативна база в областта на обществените поръчки. Едва ли другаде има по-бюрократизирана система в тази област, отколкото в България. Цялата процедура по организиране, провеждане и възлагане на обществената поръчка до 95% се състои в административни дейности.

Мястото на превенцията е преди провеждането на обществената поръчка. Обществената поръчка има две основни цели. Първата е да осигури конкурентна среда, което осигурява по-ниска цена при по-високо качество. В България процедурите фокусират върху цените. Затова, казва Шлотерер, работим по изготвянето на спецификациите, които описват наложителните промени, както по отношение на нормативната база, така и в посока на организацията, провеждането и контрола на изпълнението на обществените поръчки.

Немският експерт заявява: *„Ние няма да се ограничим в единични мерки, а изработваме система от мерки срещу корупционните практики в различни области. Мерките ще включват при необходимост и промяна на законите”.*

Много институции са пробвали да анализират причините за корупцията в България, но по-скоро са се задоволявали с трупане на информация. Шлотерер обяснява, че в БОРКОР тази информация се обработва по специална методика, която търси слабите места в системата, позволяващи на корупцията да живее, казва германският съветник.

В някои случаи не са налице подходящи инструменти – както технически възможности, така и ноу-хау. Необходими са и висококвалифицирани специалисти. Досега в България е имало антикорупционни стратегии и

екшън планове, които обаче са разкривали само симптомите, а не причините за корупцията. Затова липсва необходимата ефикасност. Все едно да лекуваш болния от пневмония със сироп за кашлица. *„Вашият бял дроб така няма да бъде излекуван. Трябва ви друго лечение*", добавя Шлотерер.

Елеонора Николова, отбелязва, че ръководството на БОРКОР не се занимава с разкриване и наказване на корупцията, а със задачата тя да бъде предотвратена, преди да се случи. Това не е правено досега в България. *„Ние не слагаме белезници, а сме център, който прави дълбок анализ на цялата информация по отношение на законова база, на създадени практики и действия на администрацията. Идеята е, след като сме проследили цялата верига, да излизаме със задълбочен анализ, който показва слабите места и повторяемите грешки в администрацията. Задачата ни е да даваме рецепти как точно трябва да се развиват нещата, за да станат невъзможни корупционните практики".*

В България рамковите условия за противодействие на корупцията в сравнение с Румъния са по-сложни и по-трудни –според германския експерт, въпреки че по негово мнение не е полезно, да се сравняват държави с държави. *„Всяка държава е различна. Не трябва да се сравняват ябълки с круши. Корупцията в двете страни може да бъде победена."*

Румен Миланов: *„БОРКОР е „структурка", която няма как да реши казус от типа на хидроложките познания на Ахмед Доган, но може да изследва процеси".*

Румен Миланов: *„Гордея се с този проект, защото в него има три уникални неща: самата информационна технология, противодействието на корупцията чрез комплексно въздействие и изграждането на модерна администрация, която е чужда за практиката в България в момента.".*

Елеонора Николова: *„Готвим система от мерки за превенция. Една от тях включва въвеждане на електронни обществени поръчки. Това ще е голям удар за корупционните практики. Така техническите решения ще заменят субективните."*

**Описание на проектната концепция БОРКОР**

Проектът БОРКОР е наименование на т. нар. Комплексен модел за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност.

Създател и двигател на проекта БОРКОР е германският експерт Ролф Шлотерер.

Шлотерер е роден през 1953 г. в Германската провинция Баден Вюртемберг. Той е ръководен служител и е заемал висши постове в областните полицейски служби в Щутгарт и Дрезден. Шлотерер е учил в различни полицейски академии за ръководни служители и има диплома по управление на публичната администрация. Той е преподавател в академията по публична администрация в Майсен. Там е обучавал ръководни служители в сферата „Превенция на корупцията и анализ на риска". В полицейската академия в Баден Вюртемберг е отговарял за обучението и на криминалисти в областта на икономическите престъпления.

Ролф Шлотерер идва в България от Румъния, за да я подпомага в борбата с корупцията и организираната престъпност по покана на вицепремиера от предишното правителство Миглена Плугчиева, след което остава да съветва и правителството на ГЕРБ.

В интервю за OFFnews германският експерт обяснява своята роля в създаването на проекта БОРКОР:

*„Подобен проект може да бъде изпълнен в България само при условие, че няма да се променят неговите цели и параметри в хода на реализирането. Обмислих различни варианти и стигнах до извода, че единствено проектният тип организация на работата е решение за концепцията. И във всички случаи изпълнението трябва да бъде възможно най-прозрачно представено пред обществото. Мерките, които ще бъдат разработени и прилагани, трябва да бъдат измерими в качествено и количествено отношение. Ние няма да се ограничим в единични мерки, а изработваме система от мерки срещу корупционните практики във различни области. Мерките ще включват при необходимост и промяна на законите. Освен това проектът трябваше да бъде разположен на високо равнище – в структурите на правителството. Не на последно място трябваше да имаме гаранция, че разполагаме и работим с много надеждна информация.*

*На базата на тези предпоставки се роди грубият проект, който стана основа за подготовката на работните концепции, които представих на вицепремиера и министър на вътрешните работи Цветан Цветанов. Според мен нямаше алтернатива на тази концепция, не можех да си представя по друг начин решаването на проблема. Тогава предложих на г-н Цветанов да приеме концепцията във вида, в който я представям или ако не я приеме, щях да се прибера обратно в Германия. Уговорихме се, ако се съгласи, концепцията да се изпълнява на 100% и да не бъде променяна или ако има промени, да става само с моето изрично съгласие. Цветанов каза: „Г-н Шлотерер, ще го направим така, както вие предлагате“.*

Германският експерт има следните управленски идеи за организация и дейността на Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност:

- ✓ Центърът  е разположен на достатъчно високо ниво в държавната йерархия- на ниво Министерски съвет;

- ✓ Центърът няма оперативни функции по борба с корупцията и организираната престъпност - т.е не в конкуренция със задълженията на другите държавни органи, които оперативно се борят с корупцията и организираната престъпност;

- ✓ Центърът има за основна задача реализирането на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност. За целта, Центърът ще подпомага всички заинтересовани с експертни анализи и концепции, със становища, както и с конкретни мерки за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност;

- ✓ Условията, които провокират корупция и организирана престъпност трябва да бъдат обхванати комплексно и да се дават превантивни решения за ограничаване на корупцията и организираната престъпност.

БОРКОР се състои от няколко отделни компонента:

- ✓ **V-Modell XT;**
- ✓ **Експертни концепции**
- ✓ **Антикорупционни анализи;**
- ✓ **Международен стандарт за качество EN ISO 9001:2008;**
- ✓ **Партньорство по проекта;**
- ✓ **Интервенционна система БОРКОР;**
- ✓ **IT –инфраструктура и координация**

**V- Modell XT или  пътеводителят в БОРКОР**

V- Modell XT е един от известните наръчниците за проектен мениджмънт. Съществуват множество други наръчници, които се използват за проектни цели. Моделът е разработен едновременно и независимо от САЩ и Германия в края на 80-те години на XX век. Днес той има приложение, както в икономиката, така и по отношение на проекти, свързани с националната

сигурност на държавите. Твърди се, че задължителното използване на V-Modell XT от публичната администрация на Германия е довело до спестяването на милиарди евро всяка година на данъкоплатеца.

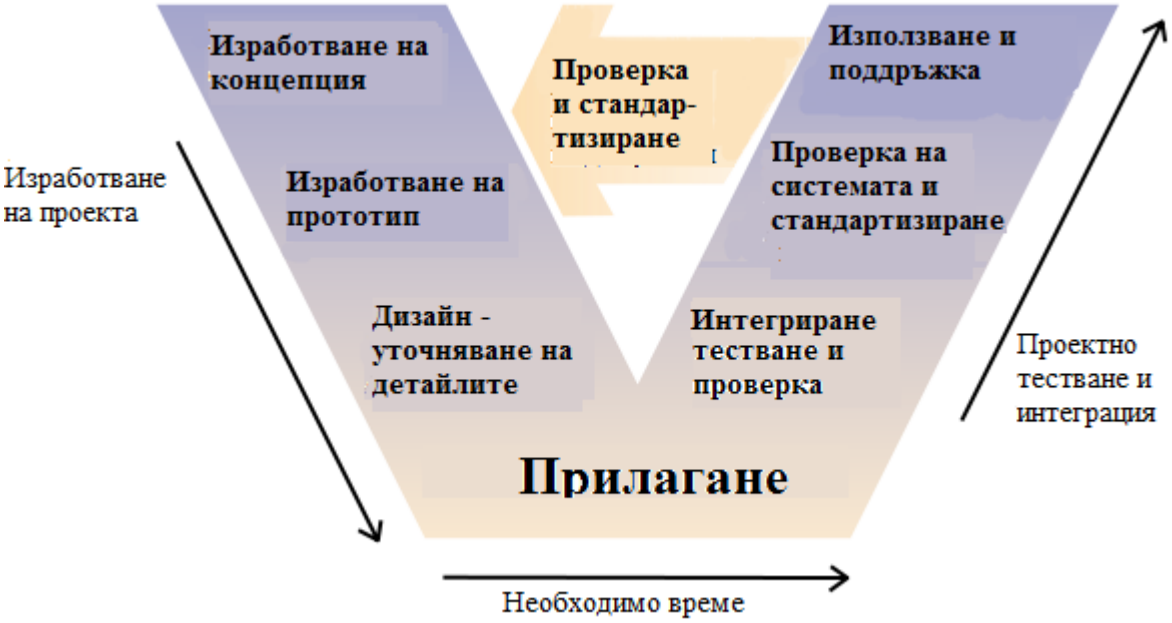
V - Modell XT най-общо се състои от три части:

- ✓ Първа част – описание на продуктите, които могат да бъдат създадени в резултат на неговото приложение;
- ✓ Втора част – подробно описание на стъпките /подходите, технологията/, чрез които може да се стигне до очакваните резултати;
- ✓ Трета част – персонално описание на отговорностите, които имат различните членове по проекта за реализацията на неговите цели.

Според V- Modell XT всеки проект преминава през следните фази:

- ✓ изработване на идейна концепция за нов продукт;
- ✓ изработване на прототип на продукта;
- ✓ създаване на дизайн на продукта – уточняване на детайлите;
- ✓ въвеждане на продукта в практиката;
- ✓ интегриране и тестване на продукта;
- ✓ проверка на системата и стандартизиране;
- ✓ използване и поддръжка на продукта /системата/ в практиката.

Нарича се V – модел, заради визуализирането му като буквата „V", която има три страни, означени по следния начин: изработване на проекта; прилагане /необходимо време/; проектно тестване и интеграция на продукта /системата/.




***Примерен вариант на V – Modell XT***

За да илюстрираме принципите на работа на V – Modell XT, ще използваме следния пример: Нека си представим, че членовете на борда на директорите на фирмата „Мерцедес" решават да произведат нов болид, с който да спечелят Формула 1. Първото нещо, което следва да направят е да възложат изработването на идейна концепция за новия болид. Второто е да възложат изработването на прототип на новата състезателна кола. Изискване на V – Modell XT е отделните части на болида да се изработят от отделни високо квалифицирани специалисти, които да работят самостоятелно. Така ще се намалят рисковете за проекта и неговата крайна цена. С други думи, специалистите по окачването на болида ще са длъжни да работят само по окачването и по нищо друго, тези по двигателя – само по двигателя, тези по кормилната уредба – само по кормилната уредба. Всяка намеса в работата на другите експерти е технологично недопустима според V – Modell XT.

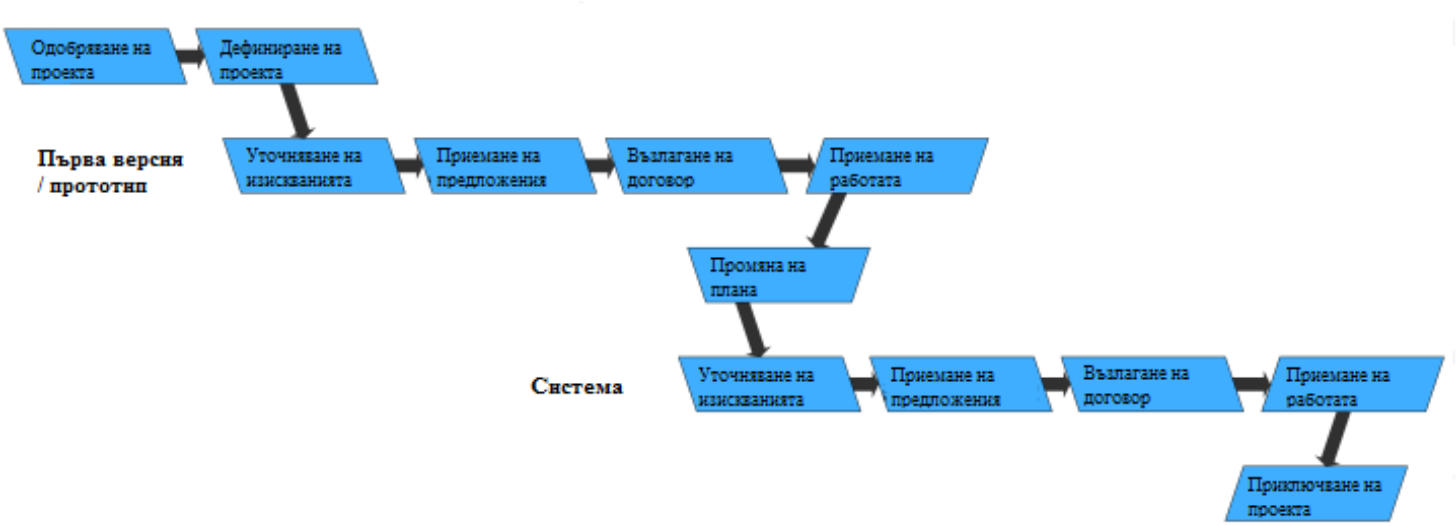
Тясната специализация е задължителна.

В един момент отделните компоненти на болида са изработени и трябва да се пристъпи към тяхното сглобяване. То може да бъде трудно, неефективно или скъпо, особено, ако се прави за първи път. Ето защо, V Modell XT в този случай предлага технология – последователност от стъпки, които

трябва да се направят, за да се сглоби прототипа бързо, лесно и евтино. Тази последователност от стъпки се нарича стратегия за проектно изпълнение. V-Modell XT може да съдържа множество стратегии за проектно изпълнение, подходящи за различните типови проекти. Екипът по проекта трябва да избере подходящата стратегия за успешното изпълнение на конкретния проект.

Ето пример на една по-обща управленска стратегия за реализиране на проект.

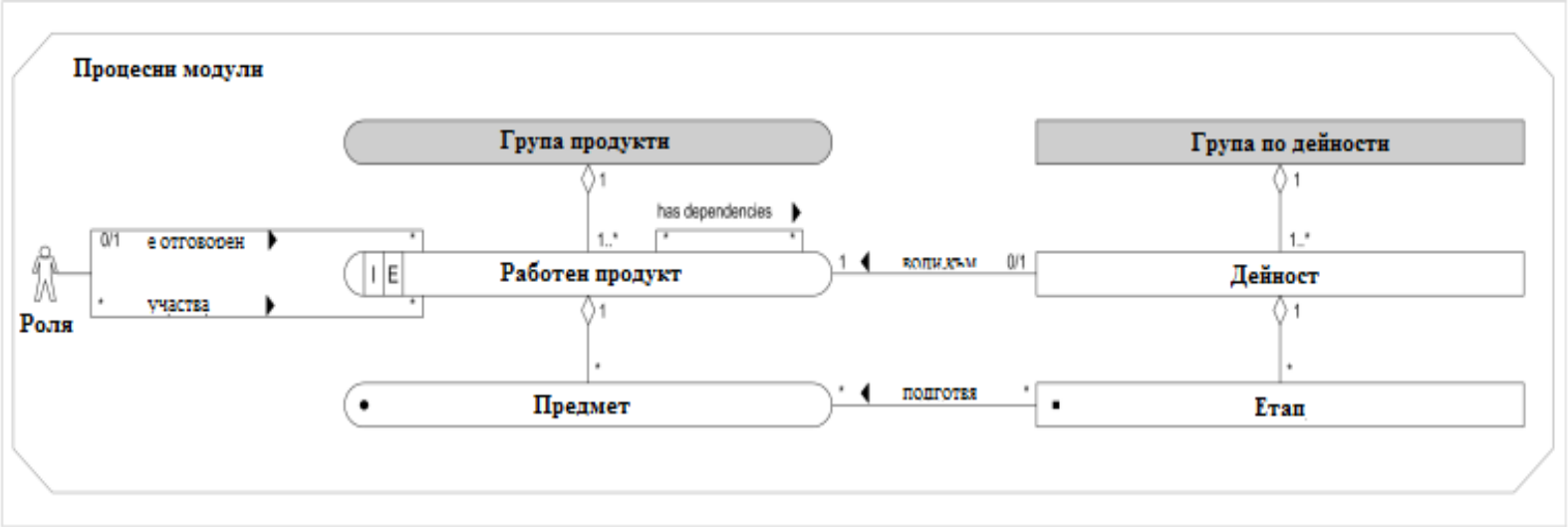
***Специфична стратегия за проектно развитие***




Независимо от това на каква стратегия ще се избере тя трябва да бъде разделена на т.нар. ”процесни модули”. Процесните модули трябва да бъдат максимално независими един от друг.

Да се върнем към нашият пример. Процесен модул е монтирането на двигателя на болида. Процесен модул е и самият двигател.

***Пример за процесен модул***




Монтирането на двигателя трябва да бъде направено стабилно и сигурно, в съответствие със стандарта. Самият двигател трябва да отговаря на необходимите изисквания, да притежава необходимата мощност, както и да има заложените в стандарта качества и технически изисквания. Всичко това подлежи на прецизна проверка. Проверката според V - Modell XT става чрез „входове за вземане на решения".

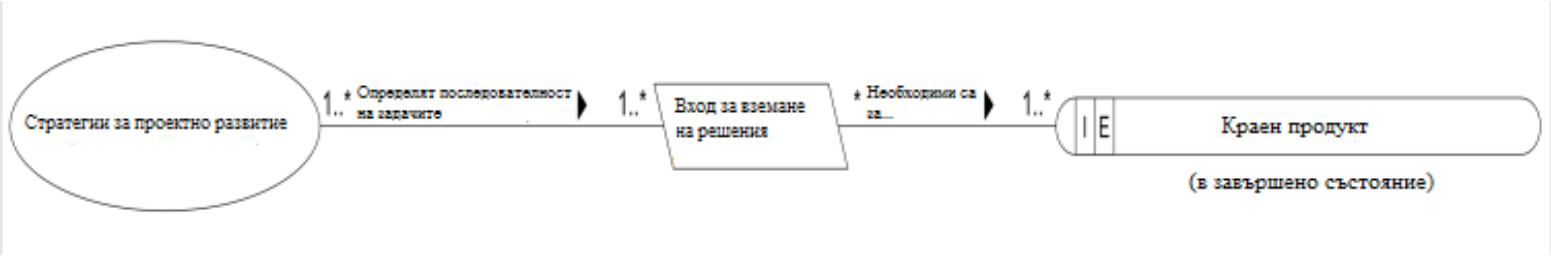
Всяка дейност и завършен продукт подлежат на внимателна проверка, дали отговарят на предварително зададения стандарт. Възможни са два варианта:

- ✓ да отговарят на стандарта – тогава се продължава напред с проверка на следващия процесен модул;
- ✓ да не отговарят на стандарта – тогава се гледа дали проверяваната дейност или продукт имат основно или второстепенно значение за проекта. Ако имат второстепенно значение за проекта – например монтиране на дефектен спойлер върху болида, то спойлера може да се върне за поправка, след което да се монтира отново.

Ако става въпрос обаче за некачествено изработен двигател на болида, то неговата поправка може да бъде невъзможна или неоправдано скъпа. Очевидно е, че става въпрос за основен модул, чието доработване може да бъде отменено от висшия ръководен състав. Бордът на директорите на

„Мерцедес" може да отмени доработването на двигателя на болида, с което по същество може да отмени целия проект за производство на нов болид. Това неминуемо би означавало фирмата да загуби вложените до момента финансови средства, но би спестило огромна сума пари за в бъдеще.

***Процес на развитие за отделните продукти, които проектът изгражда***




**Защо не може да се вгради двигател на Мерцедес в трактор и той да потегли?**

Ролф Шлотерер казва пред немското радио ARD: *„Концепцията, на базата на която работим е изготвена от мен. Това означава, че когато пристигнах тук, в началото, трябваше да си задам въпроса: Защо 20 години след промените антикорупционните мерки, които са били предприети, т.е. отделни мерки, най-добри практики и т.н., специално в България, са постигнали толкова малко успех? Заключението бе, че през тези 20 години са допуснати много грешки. В голямата си част те бяха назовани от г-жа Николова. Особеностите, характерни за Балканския регион не са били взети под внимание – това, че гражданското общество се е намирало в съвсем различна ситуация и е претърпяло друго развитие, отколкото обществата в Западна Европа. Решенията и системите, които през годините са формирали гражданските общества в западните държави – към това се числят законодателството, държавните структури и администрацията, както и всички свързани с това процеси, тук са тръгнали от съвършено различна основа, история и манталитет.*"

Проектът БОРКОР може да бъде разбран по-лесно, ако се опишат спецификите на културата, от която идва създателят му, който работи в българска среда и във всички случаи това дава отражение върху неговата

дейност. Неминуемо експертът среща някои утвърдени български стереотипи, които могат да влязат в сблъсък с германския възглед, според който:

**а/** Дейността се извършва по предварително написан стандарт, писмени указания, подробна спецификация.

**в/** Разчита се на педантичните последователни усилия, т.е. не „слагат каруцата пред коня".

**г/** Залага се на тясната специализация – с колкото по-малко неща се занимаваш, толкова си по-добър в това, в което си се специализирал. Човекът, който се занимава с много неща може да сгреши (например – проектният мениджър, който в рамките на проекта се занимава едновременно с ръководството на цели по няколко процеса).

**д/** Периодично и стриктно проверяват процесите и изработените продукти в рамките на проекта. Ако процес или продукт от ключово значение за реализацията на проекта се окаже дефектен, то се преустановява изпълнението на проекта.

**е/** Процесите се мислят с категориите „ефикасност" и „икономичност". Установи ли се неефикасно или неикономично харчене на публичен ресурс, то веднага това трябва да се преустанови.

**ж/** Залага се на концентрирането на усилията – концентрирай усилията на всички заинтересовани от реализацията на даден проект в една точка и в едно и също време, за да постигнеш успех.

**з/** Следва се разбирането, че добре конструираната техника /добрият софтуер/ е в състояние да реши много повече проблеми от отделния експерт.

**й/** Има крайно и трайно решение на всеки обществен проблем, стига правителството да се заеме с неговото разрешаване.

Цялата концепция БОРКОР е конструирана около въвеждането на стандарти за управление на процесите и качеството на антикорупционните мерки, за да се ограничи максимално влиянието на контекста и стереотипите,

присъщи на българската среда. Отклоняващите се от въведените стандарти процедури би следвало да бъдат установени и отхвърлени от организационната системата, а сериозната намеса следва да доведе изцяло до спирането на системата.

V - Modell XT е стандарт, чрез който трябва да се координират, контролират и подкрепят процесите на действие и вземане на решение в рамките на БОРКОР. Разработването на антикорупционните мерки по замисъл трябва да се извършва, като реализация на отделни проекти, които се осъществяват паралелно. Броят на отделните проекти се ограничава от човешките, технически и финансови ресурси на Центъра.

Отделните проекти трябва да преминават през 4 последователни етапа:

- ✓ **Инициране**
- ✓ **Планиране**
- ✓ **Производство**
- ✓ **Финализиране**

Необходимата и използвана в работните процеси информация се събира и обработва от Дирекция „Информация и координация" и се предоставя на всеки един развиван от Центъра проект.

Ако се разгледа организационната структура на Центъра ще се види, че петте дирекции на специализираната администрация представляват административната рамка на проектната организация БОРКОР. Организацията на работа, разпределението и изпълнението на задачите са съобразени с адаптирания V - Modell XT - има дирекции за „Иницииране на проекти и анализ на конкретни случаи"; „Планиране и управление на проекти"; „Анализ и развойна дейност"; „Информация и координация„ и „Документиране и прилагане на мерките".

Четирите фази от процеса по изработване на антикорупционните мерки – иницииране, планиране, производство и финализиране, са прекъснати от три момента за вземане на решение от КС на БОРКОР. Когато се достигне такъв момент- например след фазата на инициирането или след етапа на планирането, резултатите се обобщават, документират се и се внасят в

Консултативния съвет за вземане на решение. След като се одобрят се продължава с изпълнението на проекта.

В последния етап на валидиране/финализиране на резултатите - антикорупционните мерки се утвърждават от КС и се взема решение за предоставянето им на отговорните институции за въвеждането и реализирането им. Институциите могат да бъдат МС, парламента, съдебната власт. В зависимост от характера на мерките (законодателни, административни или организационно- технически решения) въвеждането се осъществява от отговорните структури. Центърът изготвя план за въвеждане, обучение на персонала, ангажиран с прилагането на мерките и поема при необходимост координираща функция. Проверката на въвеждането на мерките се осъществява от Центъра.

Шест месеца след въвеждането на мерките се прави задължителна оценка от отговорните ведомства по предварително зададени от Центъра критерии и в сътрудничество с Центъра.

**Експертни концепции**

Концепциите представляват интегрираната във V - Modell XT експертна част от цялостната система или това е ноу-хауто на проекта:

- ✓ Разработване на кибернетичен модел за развитие и изпълнение на координирани действия (системи за интервенция) срещу проявите на корупция;
- ✓ Изграждане на собствена база данни за осигуряване целите на аналитичната дейност;
- ✓ Оптимизиране на анализа на регистрираната престъпност и анализа на риска;
- ✓ Прилагане на комбинирани аналитични техники: правен анализ, организационен анализ, анализ на процеси, анализ на слаби места на корупцията и на въздействието на интервенционните системи, др.;
- ✓ Формула на корупцията за развитие и приложение на измерими, ефикасни мерки срещу корупцията;

- ✓ Модел на партньорство и прозрачност;
- ✓ Контрол и управление на организацията;
- ✓ Хардуерно и софтуерно автоматизирани анализи и методи за развитие на интервенционни системи;
- ✓ План за изпълнение на проекта, за мониторинг и за оценка на качеството на изпълнението;
- ✓ План за поддръжка на изпълнените и внедрени интервенционни системи;
- ✓ План за повторно изпълнение и корекция на грешки;
- ✓ Стратегическа концепция за работа с обществеността.

**Антикорупционни анализи – основата за разработване на антикорупционни мерки**

Разработването на антикорупционни мерки се извършва чрез множество специално за тази цел приспособени или разработени методи за анализи, които са подходящи за разкриване на слаби места (системно обвързани и процесно обвързани слаби места) в областта на корупцията. Заедно с приложението на корупционна формула позволяват разработването на ефективни интегрирани системи от мерки. Анализите са комплексни и поради това в основната им част те се подпомагат от специализиран софтуер и формуляри. Анализаторите трябва да работят по конкретни предписания и са специално обучени за прилагането на различни методи на анализ.

Анализите, прилаганите в БОРКОР не се ограничават върху излагането на фактическото положение и оценката му, а те трябва да служат изключително за разработването на комплексни и цялостни решения по проблеми в областта на корупцията.

Центърът за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност – БОРКОР не е публикували досега антикорупционни анализи, затова ние не можем да оценим тяхното съдържание.

**Корупционната формула – най-рентабилното антикорупционно решение**

Превенцията и противодействието на корупцията и организираната престъпност според модела БОРКОР следва да почиват на следната логика:

- ✓ Съблюдават се само онези фактори на поведението на извършителя, които имат пряко отношение към извършване на корупционния акт;
- ✓ Търси се най-рентабилното решение. Избират се най-ефикасните мерки за разкриване на корупцията. Т.нар. принцип „Парето" важи и за превенцията и противодействието на корупцията. Той гласи, че 80% от възможното въздействие или резултати могат да бъдат постигнати със само 20% от мислимите разходи и усилия;
- ✓ Съществува корупционна формула, която определя поведението на извършителя на корупционното деяние. Тя е изведена на база на криминалния опит. Корупционната формула се използва, защото гарантира ефикасност на мерките, тъй като се съблюдават само онези фактори, които са непосредствено определящи за извършване на деянието.

Формулата, използвана от БОРКОР, е дело на германският експерт.

*"Аз съм разработил формула на корупцията, която може да отчете приликите и разликите примерно между българския, френския и германския политик. Тя отчита много показатели, включително почтеността."*, казва Ролф Шлотерер за вестник „Труд".

Според формулата, корупцията е функция от пет показателя.

Ако на рамковите условия в страната е трудно да бъде повлияно, то на петте показателя под корен (т.нар. директни фактори на въздействие), може да се влияе и количествено да се изменят.

Според германския експерт това са петте елемента, които определят корупционното поведение на човек:

- ✓ възможност за облагодетелстване от корупционното действие – изразява се в заеманата от служителя позиция и възможностите за корупционни практики, които тя предоставя;
- ✓ изгода, която ще бъде извлечена от корупционното действие;
- ✓ интегритет на служителя (почтеност);
- ✓ риск от разкриване на корупционното действие;
- ✓ риск от евентуално наказание.

При анализите на средата се изхожда от гледната точка на извършителя, описана чрез т.нар. корупционна формула. Мерки се изработват в съответствие с тази формула. Корупцията може да се извърши, само ако е налице удобна възможност за престъплението. Всяка мярка, която премахва възможността за престъпление на извършителя е ефективна и действа. На второ място - изгодата. Когато някой корумпира някого, той иска да получи за себе си или за друг специална изгода, която освен пари, може да бъде например кариера, добра позиция и др. Тогава, от решаващо значение за деянието е, какви характерни особености и черти има самият извършител. Ако някой притежава по-висок криминален потенциал, то той е по-склонен да извърши престъпление и да наруши закона, отколкото някой с висока степен на почтеност. Въпросът, който се задава е: какви мерки следва да се предприемат, за да бъдат поставени личности с висока степен на почтеност на позиции, където се вземат ръководни решения.

*„Различаваме пет типа поведение. Само един от тях е на лица, които са готови да нарушават закона в зависимост от възможността, риска и изгодата. Мнозинството от хората не са склонни да рискуват много за малка изгода. Криминалната енергия зависи от размера на изгодата и възможностите. Ние изработваме мерки за намаляване на възможностите. Колкото повече криминална енергия притежава един човек, колкото по-висок е постът, който той заема, толкова е по-трудно да му се противодейства. Нашата цел е да разработим такива мерки, че да не е възможно хора с криминална енергия да попадат на високи постове с големи корупционни възможности.”*, обяснява Шлотерер в същото интервю.

Според възгледа на германския експерт, най-ефикасни са антикорупционните мерките, които действат отгоре надолу. Те трябва да са подчинени от политическа воля. За противодействието на корупцията важно значение има мнението на подчинения по отношение на неговия ръководител. Ако ръководители или политици са корумпирани, тогава и готовността в обществото, и в държавната администрацията е малка за разграничаване от корупцията и за спазване на етичните, морални норми, които управляващите не спазват.

**Международен стандарт за качество БДС EN ISO 9001:2008 - критерии относно антикорупционните мерки**

Възприето е, че моделът БОРКОР ще използва критерии за антикорупционни мерки, които се съдържат в Международен стандарт за качество БДС EN ISO 9001:2008. Те следва да отговарят на следните критерии:

- ✓ Пригодност за превенция и противодействие на корупцията
- ✓ Практическа приложимост
- ✓ Ефикасност и въздействие по отношение на т.нар. „директни фактори” на корупцията
- ✓ Измеримост или достоверност на въздействието (критерии за оценка на качеството)
- ✓ Постигане на цел А (съгласно спецификата на възложителя; проверка чрез валидиране)

- ✓ Постигане на цел В (отстраняване на слабото място, намаляване на корпуционния риск или контролируемост на слабото място)
- ✓ Съразмерност
- ✓ Законосъобразност
- ✓ Приложимост
- ✓ Контролируемост
- ✓ Рентабилност
- ✓ Устойчивост

Критерии относно качеството на системите от мерки:

- ✓ Мерките в дадена система от мерки трябва да се допълват или подсилват взаимно в тяхното въздействие.

- ✓ Системата от мерки следва да обхваща по възможност всички видове слаби места (специфични задачи, специфични за дадена система и отнасящи се до личността слаби места/в рамките на дадена целева област или проблемна сфера).

- ✓ Мерките в дадена система от мерки се съобразяват по възможност с всички нива на превенция и противодействие (първо ниво: Право и законосъобразност; второ ниво: Организация, професионализъм, компетенции, отговорност; трето ниво: Процеси на действие, контрол и надзор, контрол и ревизия; четвърто ниво: Наказателно преследване, привеждане на доказателства и разкриване на корупция).

- ✓ Мерките в дадена система от мерки образуват затворен пакет от мерки, който в рамките на определена област на въздействие отстранява по възможност всички слаби места или ги поставя под контрол.

**Партньорство по проекта – институциите – „агентите" на БОРКОР**

Проектът БОРКОР разчита за своята успешна реализация на партньорско отношение от страна на държавни и общински партньори, неправителствени партньори и чуждестранни партньори.

Под държавни и общински партньори по проекта се разбират: европейски фондове, Прокуратурата, министерства, следствена служба, контролни органи, ДАНС, НАП, Полиция, митници, общини.

Под неправителствени партньори по проекта се разбират: неправителствени организации- фондации, сдружения.

Под чуждестранни партньори по проекта се разбират: Европейската комисия, OLAF, партньорски страни, чуждестранни представителства, международни организации.

Създателите на модела БОРКОР очакват преди всичко от описаните по-горе институции да подават необходимата информация, за да може Центърът за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност да я анализира и успешно да създава антикорупционни мерки.

На електронната страницата на БОРКОР са посочени настоящите партньори на проекта, участващи в Консултативния съвет:

- ✓ Народно събрание
- ✓ Министерство на външните работи
- ✓ Министерство на вътрешните работи
- ✓ Министерство на здравеопазването
- ✓ Министерство на земеделието и храните
- ✓ Министерство на икономиката, енергетиката и туризма
- ✓ Министерство на културата
- ✓ Министерство на образованието, младежта и науката
- ✓ Министерство на околната среда и водите
- ✓ Министерство на отбраната
- ✓ Министерство на правосъдието
- ✓ Министерство на регионалното развитие и благоустройството
- ✓ Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията
- ✓ Министерство на труда и социалната политика
- ✓ Министерство на физическото възпитание и спорта
- ✓ Министерство на финансите
- ✓ Висш съдебен съвет
- ✓ Висш съдебен съвет - Комисията по професионална етика и превенция на корупцията
- ✓ Висш съдебен съвет - Инспекторат към ВСС
- ✓ Върховен административен съд
- ✓ Върховен касационен съд
- ✓ Върховна касационна прокуратура
- ✓ ДАНС
- ✓ Сметна палата

Чрез страницата се съобщава, че основа за устойчиво сътрудничество е Етичният кодекс на Центъра, който е база за съвместна работа и отправна точка за всички сътрудници и партньори. Предвидена е възможността партньори по проекта, разполагащи със съществена информация, да я споделят на Уеб 2.0 базирана платформа (Extranet). Резултатите от

проведените анализи в рамките на проекта БОРКОР ще бъдат също на разположение на партньорите.

**Интервенционна система БОРКОР – система за ранно антикорупционно предупреждение**

Моделът БОРКОР се основава върху използването на специализиран софтуер. С помощта на заложени в него математико - статистически методи трябва да се прави предварителен анализ на някои параметри, които се сравняват в даден период от време. Отклонението от тези параметри е индикация за наличието на корупция.

Според германският експерт софтуерът е интелигентна евристична система, която прави възможно приложението на над 50 броя са аналитичните инструменти използвани за подобряване на законодателството, за разкриване и превенция на корупцията. Повече от 20 броя са техниките за визуализация на резултатите от аналитичната дейност. Приложени самостоятелно и/или в комбиниран вид, тези методи и техники за установяване на корупционни рискове и слаби места на корупцията са предназначени за разработване на антикорупционни мерки. Аналитичните резултати позволяват изработването на комплексни решения, които създават условия за системното приложение на ефикасни, взаимно допълващи и подкрепящи се превантивни и контролни мерки. Създадените по този начин интервенционни системи под формата на самостоятелни мерки действат по-ефективно и устойчиво срещу корупцията.

Специфичният софтуер трябва да бъде внедрен до края на годината. Софтуерът е разработен специално за целите на проекта БОРКОР. Според Шлотерер софтуерът ще увеличи продуктивността на анализаторите в центъра около 180 пъти.

През юли 2012 г. Центърът проведе процедурата по договаряне без обявление за „реализация на фундаменталната част от ядрото на система, основаваща се на научно-изследователски подход, който включва-спецификата на управление на бизнес-процеси и механизми за вземане на автоматизирани решения от посочената „интервенционна система”, на

базата на съществуващи средства и услуги, съчетани с прилагане на необходимия евристичен подход, за да се приведе работата на ЦППКОП в оперативно състояние.”

Поканени за пряко договаряне бяха трите български фирми АКТ Софт, "Стемо" и ЦАПК "Прогрес".

Стойността на поръчката е малко над 650 000 лв. За изпълнител е избран ЦАПК "Прогрес".

**IT –инфраструктура и координация**

По замисъл организацията на работа  и свързаните помежду си дейности в БОРКОР трябва да изглеждат като  производството на поточна линия в предприятие, което чрез автоматизирани методи произвежда технически висококачествени продукти. За тези цели Центърът се нуждае IT – инфраструктура, която разделя работните процеси на обозрими модули/ подпроцеси и подпомага отделните процеси чрез специално адаптиран софтуер. Изграждането на техническия проект БОРКОР се извършва паралелно с мерките за квалифициране на анализаторите. Всички задачи, свързани с управлението и координацията на проектите се ръководят от Дирекция „Планиране и управление на проекти”. С помощта на V-Modell XT и на софтуер за проектен мениджмънт дирекцията трябва да бъде в състояние да управлява голям брой различни проекти.

Центърът трябва да приеме характера на проектна организация. Организационната структура на БОРКОР съвместява линейната (общата администрация) с проектната организация (анализаторите от специализираната администрация, разпределени е проектни екипи).

Според амбицията на своите създатели Центърът трябва да стане първата в България матрична организация.

**Роля на Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност в антикорупционната инфраструктура на България**

**а/** Ролята на Центъра според концепцията на Ролф Шлотерер за модела БОРКОР е центърът да има за основна задача реализирането на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност. За целта, Центърът трябва да подпомага всички заинтересовани с експертни анализи и концепции, със становища, както и с конкретни мерки за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност.

**б/** Роля на Центъра според юлския доклад на Европейската комисия.

Европейската комисия е силно загрижена, че нивото на корупция има сериозни мащаби в България – според изследването „Евробарометър" 96% от българите считат корупцията за сериозен проблем, а за 68%, ситуацията не се е променила, дори се е влошила спрямо 2007 г.

Основната причина, за липсата на напредък в борбата с корупцията, според Европейската комисия е, че България не разполага с независима институция в областта на борбата с корупцията, която да има правомощията и задълженията да координира предприеманите действия.

Европейската комисия подчертава в доклада: *„Все още се очаква да започне работа новата структура за оценка на рисковете от корупция в българската институционална рамка (БОРКОР). За да има добавена стойност, тя трябва да се превърне в силна централна институция за координация на борбата с корупцията и с правомощия да оценява плановете на другите институции, да прави оценка на риска по декларациите за конфликт на интереси или да действа като секретариат за независим процес на наблюдение."*

**в/** Роля на Центъра според Графика на неотложните мерки и действия на правителството и органите на съдебната власт за изпълнение на показателите за напредък в областта на съдебната реформа, борбата с корупцията и организираната престъпност за периода юли 2012 г. – декември 2013 г.

Според препоръка, съдържаща се в графика, трябва: *„Да се направи независима оценка на въздействието на българската национална стратегия за противодействие на корупцията. Да се повери на една единствена институция задачата да координира борбата с корупцията, да подпомага и координира усилията на различните сектори, да докладва за резултатите от прилагането на стратегията за противодействие на корупцията във всички държавни структури и да поддържа нова независима система за наблюдение, в която участва гражданското общество."*

В графика на правителството са предвидени две мерки, свързани с дейността на Центъра:

- ✓ Създаване на работна група към Консултативния съвет на Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност със задача да анализира възможностите за възлагане на функциите на координираща институция за борба с корупцията.

Срок: май 2013 г.;
Отговорник: ЦППКОП

✓ Стартиране на национален форум против корупцията към ЦППКОП.
Възложени теми за 2013 г.:

- ➢ Превенция на корупцията при възлагане на обществени поръчки;
- ➢ Установяване на доказателства в корупционни случаи;
- ➢ Корупция в областта на наказателното преследване (полиция, прокуратура, съдилища);
- ➢ Корупция в здравеопазването;

Срок: м. ноември 2012 г. и цялата 2013 г.
Отговорна институция: ЦППКОП
Очакван ефект: Създаване на постоянно действащ ефективен формат за анализ на актуални въпроси при противодействие на корупцията с участието на експерти и представители на компетентни министерства, съдилища, прокуратурата, полицията, браншови камари, професионални сдружения, общини, неправителствени организации, други интитуции от страната и чужбина и др.

✓ Разработване на независима система за мониторинг на корупцията.
Срок: март 2013 г.

Отговорна институция: ЦППКОП

**г/** Ролята на Центъра според интервю на германския експерт Ролф Шлотерер, дадено за списание „Тема".

*„-В доклада на Европейската комисия за България се препоръчваше БОРКОР да се превърне в „силна централна институция за координация на борбата с корупцията и с правомощия да оценява плановете на другите институции". Имате ли такива намерения?*

*-Проектната концепция БОРКОР не предвижда такава функции. Не разполагаме нито с бюджет, нито с персонал за изпълнение на подобна задача. БОРКОР не е координационно звено, а проектна концепция. Препоръката в доклада на Европейската комисия дори би застрашила проекта.*

*-Защо тогава се прави такава препоръка?*

*-Едва ли аз съм адресатът на този въпрос. Не мога да си представя причините. Вероятно Европейската комисия е установила, че координацията между отделните министерства в България, в сравнение с другите европейски държави не е на същото равнище. Хоризонталните структури и връзки между ведомствата не са достатъчно развити. Доколкото съществува такава координация, тя е на най-високо ниво – Министерския съвет. Това води до множество проблеми във всекидневната работа на институциите. Например – преди да бъде създаден нашият център в различни държавни структури е имало 80 работни групи, които са се занимавали с превенцията на корупцията, без някой да може да каже какъв е резултатът от тяхната работа. Очевидно е, че трябва да се създадат хоризонтални структури на всички нива. В нашия Център, анализаторите идват от различни ведомства. Тук за първи път сме създали капацитет от различни институции. Това е форма на хоризонтална структура, но нямаме задача да координираме."*

**Заключения от мониторинга**

- ✓ БОРКОР е инструмент на Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност – ключова мярка по изпълнение на показателите от Механизма за сътрудничество и проверка на Европейската комисия. Развитието на проекта БОРКОР се следи от ЕК и се отразява във всеки доклад по Механизма.
- ✓ При обявяването на ръководството на Центъра (февруари 2011г.) се създаде невярната представа, че това е структура, която ще разглежда сигнали за корупция, ще преценява тяхното значение и ще ги "разпределя" към компетентните органи. Поради това след институционализирането на БОРКОР към него започнаха да се изпращат сигнали с искане да се проверят и анализират случаи на корупция. Повече от година след създаването на Центъра (при първото публично отчитане на дейността му през март 2012г.) се отправи ясно послание от ръководството на Центъра, че структурата няма оперативни функции и подаването на *"сигнали за корупция, които са свързани с конкретни лица и не са проверени, са нежелателни и съответно не могат да бъдат използвани за целите на анализите".*
- ✓ Анализът на документи и проучването на практиката на БОРКОР очертават профил на структура с аналитични функции, подчинена на правителството, центрирана върху усилието да се създават и въвеждат мерки за превенция срещу корупцията. По своя замисъл, Центърът трябва да подпомага всички заинтересовани с експертни анализи и концепции, със становища, както и с конкретни мерки за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност.
- ✓ Дейността на Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност към МС е уредена с подзаконов нормативен акт – Устройствен правилник. Центърът е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити. Финансира се по Програма 14 от бюджета на правителството – „Превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност".
- ✓ БОРКОР получава своите задачи от Консултативен съвет (КС), който се ръководи от министъра на вътрешните работи.

  КС определя стратегическите насоки за дейността и приема резултатите от работата на Центъра. Членовете на КС са общо 26 –

в него влизат всички 16 министри от правителството, 1 представител на законодателната власт, 6 на съдебната власт, по 1 от ДАНС и Сметната палата, както и директорът на Центъра. Съставът и правилата за дейността на КС не са публикувани на електронната страница на Центъра. Проведени са 4 заседания на КС. Публикуван е само един от протоколите (от последното заседание). Досега на заседания на КС не са канени представители на НПО – възможност, която Устройственият правилник предвижда.

- ✓ Административният капацитет на Центъра все още не е напълно изграден. 63% от предвидените 115 бройки на служители, които трябва да се командироват от министерства и ведомства, не са запълнени. Общо 42 служители са командировани и работят като анализатори в БОРКОР. Анализаторите са преминали тримесечно обучение в Центъра. Обучението се провежда в БОРКОР – по собствена програма и със собствени обучители. Средната възраст на командированите служители е 38 години. Професионален опит –средно 12 години. От командированите служители 17 са от МВР( 40%), 7 са от ДАНС, 4 от МРРБ, по 3 от МИЕТ и Агенция „Митници", по 2 от МО, МЗХ и НАП, по 1 от ДФ"Земеделие" и МЗ.

  От предвидените по щат 40 служители в общата администрация са назначени 27 или 33% от местата не са заети.

- ✓ Центърът има необичайна за българската администрация структура - съвместява линейната (общата администрация) с проектната организация (анализаторите от специализираната администрация са разпределени в проектни екипи). Според своите създатели Центърът е първата публична организация в България с матрична структура.
- ✓ Дейността на Центъра е обезпечена със сграда и бюджет. В процес на внедряване е софтуер за анализ, който трябва да заработи в началото на 2013 г. За 2011 г. са усвоени 2 012 530 лв. За 2012г. по бюджет са предвидени 5 000 000 лв. Над 70% от усвояваните средствата се насочват за изграждане на информационната система на комплексния модел БОРКОР. Заплатите на командированите 42 служители се поемат от министерствата и ведомствата, от където те идват. Възнаграждението на германския експерт и разходите за пребиваването му в България се осигуряват от Федералното министерство на вътрешните работи на Германия.

- ✓ Множеството структури, които се борят с корупцията в България и липсата на напредък в тази област, предизвикват недоверие и съмнение в необходимостта от създаване на нови структури. Появата на БОРКОР бе приета скептично от публиката и е естествено очакването да бъдат показани резултати, по които да се прецени значението и смисълът на новата институция.
  Има силен обществен и политически натиск за демонстриране на практически резултати от работата на Центъра. Медийният мониторинг на публикации констатира висока критичност на публичната оценка за дейността на БОРКОР. Медиите акцентират върху забавянето на старта на същинската дейност на Центъра; липсата на конкретни и измерими резултати; изразходването на значителен публичен ресурс. До освобождаването на директора на Центъра (април 2012 г.) се следва съзнателно курс за избягване на публичност. Първата пресконференция Центърът дава повече от година след стартирането си – в края на март 2012 г. През април 2012 г. е създадена електронна страница, където се представят задачите във времеви порядък и се разясняват мисията и целите на организацията.
- ✓ Резултати от дейността на Центъра трябва да бъдат представени през месец декември 2012 г. - „Модел на решение в обществените поръчки". През февруари 2012 г. КС възлага този проект за изпълнение. Предмет на анализ са причинно-следствените връзки за възникване на системно, процесно и личностно обвързани слаби места на корупция в практиката на организиране, провеждане и възлагане на обществени поръчки. Резултатите трябва да включват законови и нормативни промени, организационни мерки и технологични решения – електронни платформи, които осигуряват условия за възлагане и контрол на обществените поръчки изцяло по електронен път.

**Препоръки към дейността на Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност**

- ✓ Публикуване на информация за и от Консултативния съвет (КС) към БОРКОР:
  - ➢ състав на КС;
  - ➢ одобрените от КС стратегически насоки за работата на Центъра;
  - ➢ протоколите от заседанията на КС;
  - ➢ Правилата за работата на КС.
- ✓ Да се публикува на страницата на Центъра детайлно описание на самия инструмент за създаване на антикорупционните мерки – да се представят изчерпателно експертните концепции и всички елементи на проекта БОРКОР, за да могат заинтересованите да се запознаят с подхода и стандартите, използвани от Центъра.
- ✓ Да се осигури публичност на бюджета на организацията чрез електронната й страницата.
- ✓ За да се осигури устойчивост в развитието на проекта, е желателно в състава на КС да бъдат включени и представители на законодателната власт извън управляващата партия. По този начин ще се балансира съставът на КС и ще се осигурят по-високи гаранции за дългосрочност на проекта.
- ✓ Да се представи публично концепцията/ моделът за партньорство и прозрачност на БОРКОР.
- ✓ Да се оповести как институции и организации, непредставени в КС, могат да се запознават и да ползват продуктите на Центъра.
- ✓ Да се създаде практика в работата на КС да участват и представители на неправителствени организации, за да се получи обратна връзка извън държавните институции – Правилникът за дейността на Центъра позволява това.
- ✓ Да се изгради изцяло административният капацитет на Центъра, за да може да извършва дейности по повече от един проект едновременно, както предполага дизайнът на организационната му структура.
- ✓ Плановете за действие на институциите за превенция на корупцията и системата за оценка, изготвени от БОРКОР, да се публикуват на

електронната страница на Центъра, за да се осигури възможност за запознаване с резултатите от дейността на Центъра и осъществяване на независим мониторинг върху изпълнението на мерките, разработени от БОРКОР, които институциите следва да въвеждат и прилагат.

**Приложение 1:**

**Въпросник, свързан с дейността на Центъра и изграждането на модела БОРКОР**

*(въпросникът е използван при провеждане на изследователските интервюта по проекта)*

1. Има ли описание на комплексния модел "БОРКОР"?

2. Къде можем да се запознаем със Стандарта на Германското правителство за управление, контрол и провеждане на комплексни проекти (V-Modell XT®) и специално разработените за БОРКОР методи и техники (експертни концепции комплексен модел "БОРКОР), определящи начина на работа на центъра?

3. Има ли одобрени от Консултативния съвет (КС) на БОРКОР стратегически насоки за работата на Центъра?

4. Публикуван ли е бюджетът на БОРКОР на страницата на МС и може ли да се ползва свободно за справки, вързани с приходите и разходите на Центъра?

5. Какъв е бюджетът на БОРКОР за 2011г. и 2012 г.:

- Капиталови разходи;
- Оперативно управление.

6. Каква е средната работна заплата на служителите в Центъра?

7. Кои са членовете на КС и кои институции представляват?

8. Публични ли са правилата за дейността на КС?

9. Можете ли да ни предоставите Годишен доклад за работата на центъра за 2011 г.?

10. Колко заседания е имал КС от основаването на Центъра досега?

11. Участвали ли са досега представители на неправителствени организации в работата на КС?

12. Колко са назначените служителите в центъра?

13. Колко служители работят във всяка една от дирекциите:

- Дирекция "Планиране и управление на проекти";
- Дирекция "Инициране на проекти и анализ на конкретни случаи";
- Дирекция "Анализи и развойна дейност";
- Дирекция "Документиране и прилагане на мерките";
- Дирекция "Информация и координация";
- Дирекция "Административно-правно, финансово и техническо обслужване и човешки ресурси".

14. Привличат ли се независими експерти и консултанти за работа в центъра ? Ако са привлечени – колко са на брой и по какви проекти работят?

15. Привлечени ли са в дейността на центъра държавни служители от други администрации – от кои структури на държавната администрация и колко на брой са тези служители?

16. Какви обучения са преминали служителите на Центъра?

17. Как се разработва обучителната програма на Центъра?

18. Кои са обучителните институции, които провеждат тренингите на служителите?

19. Специалисти с каква квалификация, привлича Центърът?

20. Можем ли да се запознаем с правилата за подбор и привличане на специалисти в Центъра?

21. Как си взаимодейства Центърът с Главния Инспекторат към МС, Сметна палата, Върховна касационна прокуратура и др.институции?

22. Какви са основните проекти, по които работи Центърът?

23. Можем ли да се запознаем с демонстрационния проект, илюстриращ модел за решение в сферата на обществените поръчки, разработен чрез подхода БОРКОР?

24. Какви са основните трудности и предизвикателства пред развитието на Центъра?