

ДОКЛАД ОТ СРАВНИТЕЛНИЯ ПРЕГЛЕД НА САМООЦЕНКАТА НА БЪЛГАРИЯ В РАМКИТЕ НА ИНИЦИАТИВАТА НА НАТО „ИЗГРАЖДАНЕ НА ИНТЕГРИТЕТ”

Експозе

1. Процесът на самооценка в рамките на Инициативата „Изграждане на интегритет” е част от практическия инструментариум, разработен в рамките на Инициативата на НАТО „Изграждане на интегритет”. Въпросникът за самооценка в рамките на Инициативата е предназначен да предостави на държавите моментна картина на съществуващите структури и практики. Прегледът в рамките на Инициативата цели да помогне държавите да определят в кои области са установени добри практики и в кои са необходими по-нататъшни усилия. Инициативата „Изграждане на интегритет” е насочена към практическото подпомагане на реформата в сектора на отбрана и се стреми да съдейства на страните да посрещнат задълженията си в сферата на антикорупцията в рамките на ООН и на други структури.

2. В унисон с твърдата позиция на правителството за противодействие на корупцията, българското Министерство на отбраната (МО) поставя впечатляващо начало в борбата с корупцията през миналата година. МО особено решително поддържа Инициативата „Изграждане на интегритет” и възнамерява най-пълно да се възползва от предоставената на негово разположение практическа подкрепа, за да засили прозрачността и отчетността и да изгради надеждни почтени практики. Тези и други реформи носят също така реалния потенциал да дадат по-широко отражение върху сектора за сигурност в България като цяло. Неотдавна правителството взе решение да създаде Център за превенция и противодействие на корупцията към МС, който да разполага с 45 души постоянен персонал и над 100 служители на временен щат, и чиито цели и задачи са насочени към подпомагане на правителството в усилията му да преодолее широко разпространения проблем с корупцията. България проведе инициатива за прозрачност в процеса на вземане на решения в МО през май 2010 г., попълни Въпросника за самооценка в рамките на Инициативата „Изграждане на интегритет” през септември 2010 г. и бе обект на Сравнителен преглед в рамките на Инициативата „Изграждане на интегритет” през декември 2010 г. В бъдеще, страната възнамерява да разработи и по-пълно да се възползва от възможностите за образователни и обучителни курсове. Приветстваме ангажираността, енергията и мотивираността на МО на министерско ниво за по-нататъшното развиване на антикорупционните инициативи и поддържането на това начинание, независимо от свързаните с това предизвикателства.

3. Настоящият доклад се съсредоточава върху Сравнителен преглед на Въпросника за самооценка, попълнен от МО на РБ, след

провеждането на разговори с представители на над 20 дирекции, агенции, и на всички видове въоръжени сили. Между 1-3 декември 2010 г. се проведеха обширни срещи и интервюта със служители на ключови позиции в МО (както цивилни, така и военни), с представители на Министерския съвет, политическия кабинет на министър-председателя, съветника по националната сигурност, неправителствени организации, членове на Комисията по външна политика и отбрана и Комисията за борба с корупцията към Народното събрание. Подробна среща се проведе и с министъра на отбраната, двамата му заместници, началника на отбраната и постоянния секретар. Настоящият доклад се базира на всички основни елементи от извършената работа.

4. Българският отговор на Въпросника за самооценка е впечатляващ, а ангажираността, показана от висшето ръководство и откритостта, демонстрирана от служителите на МО по време на срещите в рамките на Сравнителния преглед са ясен знак за ангажимента на България към провеждането на реформи и намаляването на корупционния риск. В повечето от основните отдели и дирекции на МО има добро осъзнаване до най-високо ниво на съществуващите корупционните рискове, и на процесите, или належащите промени, необходими за справянето с тези рискове.

5. Положителната обратна връзка, получена както от длъжностните лица в МО, така и от много организации на гражданското общество, е знак, че решителното послание на правителството за борба с корупцията е възприето от много от лицата на ключови позиции, отговорни за вземането на решения. Изключително окуражаваща е като цяло положителната реакция от страна на редица неправителствени организации към напредъка на МО по отношение на справянето с корупцията. За в бъдеще МО ще трябва да гарантира, провеждането на обширна, мащабна и продължителна информационна кампания, чрез която да се разпространява обхватността на инициативата и промените, които е необходимо да се направят чрез министерството, неговите структури и подчинените институции и организации. Това начинание трябва да обхваща всички служители, както цивилните, така и военните.

6. Сравнителният преглед отбеляза редица примери за добри практики в министерството на отбраната, включително:

- a. Налице е много ясно и решително послание от страна на ръководството на министерството, че корупцията няма да бъде толерирана и че се въвеждат строги мерки за прозрачност. Ясната логична обосновка на тези мерки среща признанието както на мнозинството от служителите на МО, така и на други държавни структури и все повече на някои от основните организации на гражданското общество.
- b. Правителството ползва публикуван „Наръчник за обществен достъп до информацията”, чрез който се информира обществеността за начините за заявяване на достъп до обществената информация. Това се счита за добра практика, като

принципът за по-широк достъп до информацията среща твърдата подкрепа на МО.

- c. Сътрудничеството между дирекция „Вътрешен одит“ и Военната академия за организиране на обучителен курс по одитиране, насочено срещу корупцията, е не само проактивно, а е и една изключително положителна стъпка.
- d. МО възнамерява да предостави настоящия доклад на парламента, както и да го публикува на интернет страницата си, което е положителна мярка на откритост и прозрачност. МО също така планира да представи Инициативата „Изграждане на интегритет“ на следващата среща от процеса на срещи на министрите на отбраната от Югоизточна Европа (SEDM).

7. В МО са запланувани по-нататъшни съществени промени (включително делегиране на правомощия за разпореждане с бюджетни кредити на ниво бригади и бази), които ще трябва да са ресурсно обезпечени. Ще е необходим добре обучен личен състав, който ефективно да привежда в действие антикорупционните мерки и да разполага с нужните инструменти, за да може да изпълни отговорностите си. Поощряваме България да се възползва най-пълно от двустранните програми, които можем да предложим, за изграждане на национален капацитет и управление на антикорупционните инициативи, както и да определи кои от инструментите, на разположение в рамките на НАТО или друга специализирана организация, би било уместно да се ползват в отбранителното планиране или друга среда. Откритият и директен начин, по който МО посрещна предизвикателството да повиши прозрачността и да изгради по-висок интегритет, е впечатляващ и може да служи за пример както на съюзническите, така и на партньорските държави.

8. Екипът по Сравнителния преглед предлага на вниманието на България следните общи препоръки:

- a. Областта на доставките е правилно определена от страна на МО на РБ като високорискова област, като на свързаните с нея корупционни рискове трябва да се отдели повишено внимание. Въведени са процедури, целящи намаляване на корупционните рискове, като по-рано поетия ангажимент за сключване на Пактове за интегритет в отбраната (споразумения, обвързващи участниците в процедурите за възлагане на обществени поръчки, за непредлагане и неприемане на подкупи – б. пр.) при поголемите по обем доставки на въоръжение и техника, но следва да се помисли и за по-нататъшни подобрения в процеса на рутинните (стандартни) и недотам техническите доставки, като засилен контрол от страна на гражданското общество, механизми за ограничаване броя на случаите на пряко договаряне с един доставчик, допълнително техническо обучение в областта на процедурите по възлагане на обществени поръчки и въвеждането на иновативни инструменти като електронно снабдяване

(динамична система за доставки по смисъла на Закона за обществените поръчки). От друга страна, последващият контрол и проверките на качеството и доставката могат допълнително да намалят корупционния риск и да подобрят съотношението цена/качество.

- b. Процесите на освобождаване от излишни отбранителни активи следва да бъдат преразгледани и засилени. Ръководният състав добре разбира както процедурите, така и корупционните рискове, свързани с процеса на освобождаване от активите, но би могло да е от полза да се преразгледат механизмите и да се въведе засилен външен контрол. В допълнение, може да се помисли за включване в договора за покупко-продажба на клауза за предварителна заявка за капиталовите печалби, съгласно която всички бъдещи печалби, генерирани от последващи по-нататъшни продажби, се разпределят между правителството и предприемачите, което би било от полза за генериране на приходи и увеличаване интегритета на продажбите. Специално внимание трябва да се отдели на получаването и определянето на справедливата пазарна цена на имотите, както и на преразглеждането на свързаните с това процеси. Трябва да се търси възможност за взаимодействие с местните общини и постигане на по-добра прозрачност при работата с тях по отношение на определянето на данъчната стойност, както и с други участващи в процеса на освобождаване от активите държавни органи.
- c. Всички аспекти на повишенията, назначенията и решенията във връзка с ключови и чувствителни позиции трябва да се преразгледат с цел да се гарантира максимална прозрачност. Следва да се определи категория чувствителни длъжности, т.е. длъжности, които са в по-голяма степен изложени на корупционен риск в сравнение с други, като тази категория следва да се подлага на по-обстойна проверка в процеса на набиране на кадри, отделно от стандартните процедури по проучване за надеждност. Препоръчва се да се въведе практика на регулярна ротация на личния състав, особено за назначенията на чувствителни длъжности, например в областта на доставките или контрола (такъв механизъм понастоящем не е предвиден в българското законодателство). В допълнение, следва да се определи подходящо съотношение между броя и старшинството на военния и цивилния персонал във всички подразделения и екипи в новата структура на МО.
- d. Образователни и обучителни програми за засилване на прозрачността, отчетността и изграждането на интегритет следва да бъдат разработени и рутинно провеждани, както за персонала на МО, така и за всички нива във военните и гражданските служби. Тези програми трябва да са обхванати както в първоначалното, така и в регулярното обучение за професионално развитие.

Следва да се обърне специално внимание на включването на обучение по антикорупционни въпроси в подготовката на военнослужещи за участие в мисии и операции, както и на специализираното обучение в областта на доставките и финансовото управление, предназначено за изпращаните извън страната служители и подразделения. Вземаме под внимание факта, че такова специализирано обучение вече е иницирано от дирекция „Вътрешен одит“ и Инспектората на МО, в сътрудничество с Военната академия. Курсовете по етика и интегритет следва да се установят като постоянен елемент от образованието и обучението на цивилния и военен персонал през цялата им кариера. В допълнение, съществува неотложна нужда да се помисли за детайлна програма за обучение и засилен надзор, за подготовка и подкрепа на командирите и подчинените им по отношение делегирането на бюджетни правомощия (към момента запланувано за 2012 г.); програмата за засилен надзор следва да продължава докато се постигне стабилизиране и правилно функциониране на бюджетните механизми.

- e. Обхватът и честотата на одитите трябва да се повишат, като следва да се преразгледа щатът на дирекция „Вътрешен одит“ и на Инспектората на МО, и да бъде увеличен ако наличните ресурси позволяват. Трябва да бъдат въведени одиторски проверки без предупреждение, а доставките на по-висока стойност и дейностите по освобождаването от активи следва да бъдат проверявани по-щателно (не е предвидено в българското законодателство тези структури да проверяват поръчките. Такова правомощие имат само Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция, които влизат в общото понятие одитни институции). Контролът над доставките чрез пряко договаряне с един доставчик следва да се завиши, а нивото им - да се намали, където е възможно. Следва да се помисли за механизми за последващ одит с цел подобряване съотношението цена/качество.
- f. Целенасочени усилия трябва да се положат от страна на цивилното и военното ръководство на МО, за да се разпространят до най-ниските нива на организацията важността и заключенията на програмата за борба с корупцията. Следва да се изработи синтезиран вариант на Кодекса за етично поведение на Министерството, приложим както за цивилния, така и за военния персонал. Кодексът за поведение и останалите антикорупционни мерки следва да се сведат до знанието на всички служители чрез стартирането и поддържането на информационна кампания в МО с помощта на всички разполагаеми вътрешни механизми за връзки с обществеността.
- g. Усилията на България за борба с корупцията притежават потенциала да посочат бъдещите стъпки на редица други Съюзници и партньори на НАТО. Следва да се помисли как най-добре да се осигури провеждането на плодотворни дискусии и

споделянето на опит в рамките на Алианса и ЕАСП. Съгласно намерението на Министъра на отбраната, Докладът от Сравнителния преглед следва да се сподели с широката общественост и заинтересованите организации на гражданското общество, както и да се оповести в рамките на МО. Искрено приветстваме идеята тази тема да се включи в дневния ред на следващата среща на министрите на отбраната от Югоизточна Европа.

- h. Накрая, МО следва да обмисли дали да включи препоръките от настоящия доклад във вътрешноведомствен план за действие и как най-добре да приложи на практика дадените съвети. Експертите от „Изграждане на интегритет“ могат да бъдат повикани за последващи действия при необходимост, да извършат проверка на напредъка (която е възможно да се проведе заедно с попълването на съкратена и преработена версия на Въпросника за самооценка) или да предоставят друга помощ съгласно определените от МО нужди след консултации с НАТО.

ДОКЛАД ОТ СРАВНИТЕЛНИЯ ПРЕГЛЕД НА САМООЦЕНКАТА НА
БЪЛГАРИЯ В РАМКИТЕ НА ИНИЦИАТИВАТА НА НАТО
„ИЗГРАЖДАНЕ НА ИНТЕГРИТЕТ”

Подробни констатации и коментари

Демократичен контрол и поети задължения

1. Публикувана е всеобхватна Бяла книга за отбраната и въоръжените сили на Република България, вписваща се и в Стратегията за национална сигурност и отражението ѝ върху въоръжените сили. Бялата книга беше предмет на широко обсъждане в Народното събрание и от страна на обществеността и медиите. Прозрачността е важен принцип, застъпен в Бялата книга, която също така очертава заплануваните действия за подобряване комуникацията на МО с обществеността.

2. Както Комисията по външна политика и отбрана, така и Комисията за борба с корупцията и конфликт на интереси и парламентарна етика към Народното събрание активно осъществяват мониторинг над работата на МО и по отношение на общите мерки за прозрачност. Народното събрание разполага с пълномощията да фиксира таван за числеността на личния състав и да определя числеността на въоръжените сили, както и да подлага на щателна проверка висшето ръководство на МО. Предстои да се създаде нова парламентарна комисия за контрол, която ще отговаря за мониторинга на корупцията сред политиците и други водещи обществени фигури. Неотдавна правителството взе решение да създаде Център за превенция и противодействие на корупцията към МС, който да разполага с 45 души постоянен персонал и над 100 служители на временен щат, и чиито цели и задачи са насочени към подпомагане на правителството в усилията му да преодолее широко разпространения проблем с корупцията. Центърът ще започне работа до средата на 2011 г. След създаването му е важно да се гарантира определянето на ясно разграничение на пълномощията по отношение действията срещу корупцията, за да може новият център да функционира ефективно и ефикасно, съгласувано с останалите органи за борба с корупцията.

3. Много активни български организации на гражданското общество сътрудничат с МО и с други правителствени структури. МО е въвело процедура на външен мониторинг на обществените поръчки и се ангажира с по-нататъшното доразработване на този механизъм. Министерството беше организирано екипът по Сравнителния преглед да се срещне с редица организации на гражданското общество, включително българското национално представителство на „Трансперънси интернешънъл” („Прозрачност без граници”), Институт „Отворено общество”, Атлантическия клуб, Сдружение "Джордж Маршал", двама представители на академичната общност с участие във външния мониторинг на тръжните процедури, провеждани от МО (Проф.

Тилчо Иванов и Д-р Димитър Димитров), Центъра за либерални стратегии и Фондация „Конрад Аденауер“. Като цяло, присъстващите на срещата оцениха предприетите от МО мерки за прозрачност и изразиха подкрепата си за тях.

4. Съществуващите разпоредби за начина на класифициране на информацията в областта на отбраната и сигурността не бяха предмет на проверката на екипа по Сравнителния преглед. Обемът на информацията, която се класифицира, и обемът на обществено достъпната такава не бяха разглеждани.

Препоръки:

Видно е, че съществува обществен дебат и ангажираност по въпросите на сигурността и отбраната, като е предоставен добър публичен достъп до информацията в редица области и е налице политически ангажимент да се намали обемът на класифицираната информация. МО следва да продължи да работи с организациите на гражданското общество и медиите и да търси техните виждания с течение на времето по отношение ефективността на мерките за достъпност на информацията в областта на обществените поръчки и в други потенциално рискови по отношение на корупцията области.

Национални антикорупционни закони и политика

5. Става ясно от попълнения Въпросник за самооценка, че като цяло е налице стабилна правна рамка в областта на интегритета и борбата с корупцията. Правните разпоредби биха могли да се преразгледат и засилят в светлината на натрупания опит, с цел да се постигне ефективност на съдебното преследване на нарушителите. Голям брой предполагаеми случаи на корупция в МО не са завършили със завеждане на дела. Екипът по Сравнителния преглед не се запозна с информация за строгостта на санкциите за корупционни практики; в светлината на натрупания опит следва да се направи оценка, чрез която да се определи дали наказанията са достатъчни за възпиране на корупцията.

6. Приети са Закон за достъп до обществена информация и Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси. Достъпът до информация е значително подобрен, но оценяването на ефективността му излизаше извън обхвата на срещите, проведени от екипа по Прегледа. Служителите на МО са добре запознати със законодателството в областта на достъпа до информация. На предотвратяването на конфликт на интереси се гледа сериозно, но не всички служители бяха наясно с важността на политиките в областта на конфликта на интереси и как да ги прилагат на практика. Организациите на гражданското общество изказаха предположението, че Законът за достъп до обществена информация е все още незадоволителен.

7. Разработени са кодекс за поведение на държавните служители и кодекс за поведение на военнослужещите (Кодекс на етичното поведение на военнослужещите и цивилните служители от Министерството на отбраната, структурите на пряко подчинение на министъра на отбраната и Българската армия – бел.пр.), но липсва широкото им познаване и разбиране. Всички служители на МО попълват декларации за имотното си състояние, но не и за имотното състояние на своите съпрузи (съпруги) или членове на семейството. Декларациите се пазят в архива и биха били взети предвид в случай на твърдения за корупционни действия на служител. Изглежда не съществува механизъм за преглед на декларациите или за периодично напомняне на попълващите ги за тяхната важност.

8. Подкупът е обхванат от българския Наказателен кодекс, но чл. 303, който засяга съгласието на трети лица, се нуждае от разясняване. Някои от законите биха могли да се преразгледат с цел по-добро дефиниране на термина „свободен пазар“, тъй като все още се дава възможност на държавни предприятия да предоставят услуги, които са по-достъпни на свободния пазар. Законодателството за защита на лицата, подаващи сигнали (*whistleblowers*) е недостатъчно разработено, както като правна рамка, така и като практическо прилагане.

Препоръки:

- a. Декларациите за конфликт на интереси, попълвани в МО, са добър механизъм за осигуряване на прозрачност, но към момента потенциалът им не се използва напълно. На служителите трябва да се дават повече практически указания, декларациите трябва редовно да се преглеждат и да се напомня на служителите за тяхната важност. Следва да се помисли за разкриването на анонимна гореща линия за служители, които биха искали да знаят дали в дадена ситуация съществува конфликт на интереси.
- b. Ползването на декларациите за имотно състояние в случаите на твърдения за корупционни действия може да бъде полезен инструмент за следствието и прокуратурата. За по-голямата им ефективност и за да се избегне закупуването на активи на името на член на семейството, би следвало да се обхванат и съпрузите (съпругите), както и близките членове на семейството
- c. Трябва да се обърне много по-голямо внимание на защитата на лицата, подаващи сигнали (*whistleblowers*), като правителството следва да помисли за предоставянето на правна защита на тези лица.

Антикорупционна политика в областта на отбраната и сигурността

9. Премиерът, правителството и висшето ръководство на МО говорят открито за корупцията и предоставят важни и съществени указания. В МО е създаден Постоянен съвет по антикорупция, но в някои от

дирекциите е необходимо по-добро осъзнаване на корупционните рискове и политики. Общото познаване по отношение санкциите, предприети спрямо корумпирани длъжностни лица, също е ограничено. Макар да съществува законова разпоредба за правата и задълженията на служителите за период от три години от освобождаването им от военна служба или от прекратяване на служебните им правоотношения, не е ясно как се осъществява контролът над спазването на тези права и задължения.

10. Министърът на отбраната е предоставил достъп до адреса на личната си електронна поща, за да насърчи персонала на МО да подава оплаквания и ако е необходимо, сигнали за нередности. Служба „Военна полиция“ също разполага с функционираща към момента гореща линия за подаване на сигнали по електронна поща, факс или телефон. Разследваните от „Военна полиция“ случаи са подадени към прокуратурите, като през 2010 г. има шест текущи случая, макар към момента да няма присъди. Щатът на „Военна полиция“ е необходимо да се увеличи, за да може службата да изпълнява отговорностите си по разследването и да предоставя по-добро обучение на ръководните кадри.

Препоръки:

- a. Контролът и разпоредбите по отношение правата и задълженията на служителите след освобождаване от длъжност следва да се преразгледат с цел гарантиране на ефективността.
- b. Следва да се помисли за прилагане на координиращ механизъм спрямо различните структури с антикорупционна дейност в рамките на МО, на междуведомствено и на регионално ниво, с цел избягване на дублиране или пропуски.

Личен състав

11. Дирекция „Управление на човешките ресурси“ („УЧР“) изготвя месечни доклади, които включват и свързани с корупция дисциплинарни производства. Тези доклади не са публични, но се включват в доклада, изготвян от МО за Народното събрание. В Дирекция „УЧР“ като цяло съществува много ясна представа за това къде се крият основните корупционни рискове, въпреки че спрямо някои от тях все още предстои да се предприемат стъпки. Дирекция „УЧР“ е в процес на преобразуване на структурата си с цел адресиране на корупционните рискове и отчита факта, че в няколко области има необходимост от прозрачни политики по отношение на личния състав.

12. Не става ясно доколко е открит и прозрачен процесът на набиране на кадри във всички дирекции на МО, както и доколко е безпристрастна комисията и обективен процесът на повишаване в ранг или длъжност по отношение назначенията на международни постове и участието в обучения и операции. Следва да се обърне внимание на редица

неадресирани корупционни рискове по отношение на системата за оценяване, подбора за задграничните назначения, настаняването на правоимащите във ведомствени жилища и подбора за обученията в чужбина.

13. За военния персонал е въведена система за кариерно развитие, но предлаганите възможности за развитие за цивилния персонал са малко.

14. Във висшите военни училища и останалите обучителни организации към момента се провеждат силно ограничен брой курсове с антикорупционна насоченост, докато курсовете по етика и интегритет са рядко срещани на всички нива. Обучение по финансови въпроси за командирите и поддържащия личен състав, насочено към разпореждането с бюджетни кредити, към момента не се предлага (същото предстои да влезе в сила през 2012 г.).

15. Основните заплати на военния и цивилния персонал са публични, но данните за допълнителните възнаграждения и премиите не са лесно достъпни и в някои случаи могат да надхвърлят размера на основните възнаграждения. Следва да се помисли за преразглеждане на системата за възнагражденията в държавната администрация като цяло, така че да се разчита в по-малка степен на чувствителна материя като плащане на допълнителни възнаграждения, поради корупционния потенциал, който носи.

16. Регулярна ротация на персонала се осъществява само по отношение на военните длъжности, а не на всички постове. В някои дирекции на МО не е изградена рутинна практика на ротация, включително за чувствителните позиции. Това положение повишава риска от корупция и е необходимо да се промени. Няма обичайна практика на ротация на цивилния персонал (не е предвидено в действащото българско законодателство - Кодекса на труда и Закона за държавния служител).

17. Разпределянето на жилищата за военни следва ясно разписани процедури. Извън обхвата на Въпросника за самооценка е да оценява доколко тези процедури в достатъчна степен минимизират корупционните рискове, но би било от полза да се гарантира справедливостта и прозрачността на системата.

Препоръки:

- a. Процедурите за подбор на личния състав за участие в обучения в чужбина и операции зад граница следва да се преразгледат с цел да се гарантира пълната им прозрачност.
- b. Системата за повишаване в ранг или длъжност и ротация, както на военния, така и на цивилния персонал, следва да се преразгледа; ротацията на личния състав, заемащ чувствителни постове

(особено в областите на обществените поръчки и осъществяването на контрол), следва да се осъществява на регулярна основа чрез съответна уредба в законодателството. Броят на военните и цивилните служители във всички структури следва да се преразгледа и да се определи подходящото съотношение.

- c. Следва да се направи преглед на системата за възнагражденията, като се постави ударението върху по-слабото застъпване на системата на допълните възнаграждения и се подобри прозрачността.
- d. По-широко следва да бъдат ангажирани висшите военни училища с оглед предоставяне на обучение по етика, интегритет и антикорупция. Обучението на тема интегритет следва да се предлага на всички нива, както за военния, така и за цивилния персонал, като включва както въвеждащи модули, така и регулярно обучение като част от професионалното развитие.
- e. Приоритетно трябва да се въведе система за идентифициране на чувствителните от гледна точка на корупцията постове в МО и Въоръжените сили (отделно от стандартните процедури по проучване за надеждност). На тези чувствителни постове следва да се обърне по-специално внимание при процедурите за подбор на кадри, като същите следва да са обект и на рутинна ротация съобразно българското законодателство.
- f. Трябва да се вземе под внимание и организирането на дългосрочна и постоянна широкообхватна вътрешна пиар кампания, която да популяризира инициативите за изграждане на интегритет и борба с корупцията сред цивилния и военния персонал и съответните организации, заедно с постигнатите резултати. За нуждите на отбелязването на напредъка следва да се разработят и въведат отчетни механизми, за да бъдат документираны промените (както положителните, така и отрицателните), и за да може да определи какви по-нататъшни механизми са необходими.

Планиране и бюджетиране

18. Бюджетните правомощия са централизирани почти изцяло на ниво МО, като видовете въоръжени сили, до ниво подразделения и бази, нямат почти никакви правомощия за разпореждане с бюджетни кредити. Запланувана е реорганизация на въоръжените сили с делегиране на бюджетни правомощия на по-ниски нива през следващите две години.

19. Регистрирани са някои злоупотреби в процеса на заплащане, като е налице разбиране за грешките, допуснати в тези случаи. Не е ясно, обаче, дали това е довело до промяна в процедурите. Въпреки, че основните процедури изглеждат надеждни, не са достатъчно ясно

обяснени механизмите за контрол. Не е ясно как тези механизми се трансформират в действие и изграждане на подходяща култура на поведение на членовете на дирекцията. Въведен е целият жизнен цикъл на управление, но има нужда от пояснение доколко всички отдели и дирекции, които той засяга, разбират процедурите и се придържат към тях.

20. Дирекция „Вътрешен одит“ добре разбира важността на ролята си в откриването и предотвратяването на корупционните практики, и разполага с отлична експертиза в областта на одитирането. Отчита се пряко на министъра и провежда регулярни одиторски проверки. Не се извършват одиторски проверки без предупреждение и не се извършват специални щателни проверки на високорискови или високобюджетни проекти. Създава се впечатлението, че това се дължи както на липсата на мандат, така и на недостига на персонал. Броят на одиторите, в сравнение с други държави, е много малък (15), като във Въоръжените сили няма одитори.

Препоръки:

- a. Необходимо е да се предприемат стъпки за даване възможност на одиторите да извършват проверки без предупреждение и специални одиторски проверки. Това означава увеличаване броя на одиторите, ако бюджетът позволява, както и предоставяне на възможност за извършване на последващ одит в специални случаи. Понастоящем натовареният с одитни задачи персонал изглежда твърде малоброен за контролните си функции. Следва да се помисли за преразглеждане на числеността и увеличаване на капацитета и способностите, като дългосрочна мярка за инвестиране в бъдещи икономии.
- b. Следва да се помисли за специализирано обучение за служители, натоварени с податливи на корупционни практики задачи, като занимаващите се с обществени поръчки, разпоредителите с бюджетни кредити и техния спомагателен персонал, както и за съответните служители, упражняващи контрола върху дейността им. Структурата, осъществяваща бюджетния контрол по време на преходните етапи (от централизирано управление към разпореждане на ниво бригада и командир на база) ще трябва да може да осъществява специален контрол и вероятно да разполага с допълнителен персонал.

Операции

21. Към момента, в отговорите на Въпросника за самооценка не се споменават оперативни процедури или указания за действие по отношение корупционните рискове по време на операция. Съвместното оперативно командване към момента не адресира корупцията под никаква форма и не прави анализ на корупционните рискове в процеса на планиране преди развързване на операции зад граница. Като цяло,

процесът на подбор на военнослужещи за развърщане в операции е ясен; не е ясно обаче как се вземат решенията по отношение на конкретни лица.

22. Подготовката за развърщане в операции на военнослужещите се съсредоточава върху подходящо поведение в полеви условия, но не обръща специално внимание върху корупционните рискове или ситуации. Такива рискове или ситуации е вероятно да се обострят с поемането от страна на България на ръководството на оперативна група за обучение и връзка (OMLT) в Афганистан.

23. На бойното поле няма военни одитори, тъй като, поради централизацията на процеса на обществени поръчки, неотложни нужди, свързани с провеждането на операциите не могат да бъдат удовлетворявани в полеви условия (могат в съответствие с чл.13, ал.1, т.5 от ЗОП и чл. 13 от Вътрешните правила, обявени с МЗ ОХ-465/27.07.10г.). [Вж. следваща точка „Възлагане на поръчки и доставки”]

Препоръки:

Подготовката за развърщане в операции следва да се ревизира, като се включи елемент на повишаване на осведомеността и практически указания по отношение на корупционните ситуации в ТВД. Разборът след завръщане от участие в операция следва да включва усвояването на опита на подразделението във връзка с корупцията. Това ще даде възможност на Въоръжените сили да идентифицират научените уроци и да ревизират подготовката за развърщане в операции по съответен начин. Информацията за поуките и механизмите, извлечени от текущите операции би била полезна за други части, на които предстои развърщане в региона, особено този на Афганистан, и споделянето на тази информация следва да се вземе предвид.

Възлагане на поръчки и доставки

24. Народното събрание има правото да одобрява или отхвърля инвестиционни проекти над 100 милиона лева (51.2 милиона евро). Съществуват планове за разработване на Пактове за интегритет и включване на независими наблюдатели в крупните програми за възлагане на поръчки и доставки. Такава практика вече е била изпитателно приложена при процедура за обществена поръчка в МО.

25. Различни структури са ангажирани при осъществяване на надзор при изпълнение на поръчки и доставки. Такива са следните: дирекция „Инвестиции в отбраната”, Института по отбрана, дирекция „Административно и информационно обслужване”, дирекция „Логистика” и служба „Военна полиция”. Процесът на осъществяване на поръчки и доставки е добре дефиниран и ясен, но са идентифицирани корупционни рискове при възлагане на поръчките, освобождаването от активи и отдаването под наем. Няма постоянен Тръжен борд (не е предвиден в

действащото българско законодателство). Няколко длъжностни лица изтъкнаха, че личният състав, отговорен за осъществяването на процедурите за възлагане на обществени поръчки, е недостатъчно добре обучен и България заяви необходимостта от подкрепа в тази област. Сред личния състав няма ясно разбиране по отношение на определението „минимално военно изискване“ в областта на аквизицията (придобиването); друга слабост е свързана с установяването на начините за максимизиране на ползите от вложените средства при сключване на договори.

26. Освобождаването от активите се контролира от Главна дирекция „Инфраструктура на отбраната“, като Съветът по отбрана два пъти годишно взема окончателното решение точно коя собственост да бъде включена в списъците за продажба. Съществува ежегоден списък с конкретни имоти, които подлежат на продажба, като този списък се публикува от МО. Всички ежегодни списъци от този тип са публикувани на уебсайта на МО (в настоящия момент в списъка са включени 800 такива военни имоти). Процесът по освобождаването от активи е ясен, но и комплексен, като в него се включват различни нива на вземане на решение, не всички от които са под контрола на МО. Основна слабост беше идентифицирана в механизма за ценообразуване на имоти на МО. Тя е свързана с данъчната оценка, установена от регионалните власти. Не е ясно как са били определени цените на оборудването и дали процесът за разпореждане със оборудването е подобен на този, който е бил приложен при имотите.

27. По отношение на неотложните оперативни изисквания в МО се прилага специален процес. В съответствие с липсата понастоящем на правомощия по отношение на бюджета на ниво командири, в базите и в полеви условия не се реализират поръчки и доставки. Екипът за Сравнителния преглед установи, че те се осъществяват при същите процедури на одит както при реализацията на регулярните поръчки и доставки.

28. Съотношението между поръчки, осъществявани на основата на конкуренция, спрямо поръчки, които по регламент се възлагат на един доставчик, не е предоставено, като няма и изискване за офсет (такова изискване има в наредбата за възлагане на специални обществени поръчки при поръчки над определена стойност). Беше изтъкнато обаче, че комисия се занимава с поръчките, възлагани чрез пряко договаряне. По същия ред се разглеждат и специалните поръчки.

Препоръки:

- a. Независим мониторинг и Пактове за интегритет в отбраната (ПМО) трябва да бъдат въведени при поръчки и доставки, свързани с висок риск и такива, които имат висока стойност (отбелязваме, че МО вече се е ангажирало с осъществяването на тази препоръка). Трябва да се обмисли използването на механизъм за надзор чрез ПМО при крупни процеси по разпореждане с военни имоти. В

допълнение на горното, трябва да се обмисли въвеждане на клауза за предварителна заявка в договорите (ако е възможно в рамките на законодателството на Р. България) за мониторинг на предстоящи продажби на имоти, за да се възстановят капиталовите печалби за Правителството.

- b. Необходимо е да се направи преглед на системата за оценка на собствеността на МО с цел подобряване на прозрачността и опростяване на всички стъпки в цялостния процес. Това може да наложи въвеждането на промени в нормативната база. Свързването на имотите с тяхната данъчна оценка не е задължително най-добрата система, особено когато имотите имат по-висока данъчна оценка, отколкото е тяхната пазарна стойност; същият принцип е в сила и при обратния случай.
- c. Броят на поръчките, осъществявани чрез пряко договаряне с един доставчик трябва да бъде намалени до абсолютния минимум. Където е необходимо осъществяване на поръчка чрез пряко договаряне, нейната реализация трябва да бъде подложена на по-стриктен одит.
- d. Трябва да бъде извършена оценка на степента на умения на личния състав, на който е възложено осъществяването на тържния процес, след което следва да бъде разработен план за предоставяне на съответното обучение на всички лица, на които са необходими допълнителни технически знания.

Ангажиране на дружества в областта на отбраната и други доставчици

29. Указанията за невключване на агенти/посредници не са съвсем ясни. В никой от отговорите на Въпросника за самооценка не се споменава друго ангажиране на дружества от отбранителната индустрия освен базов ангажимент с контрагенти в сферата на отбраната. По време на срещите на екипа обаче бяха споменати разговори с контрагенти. Не бяха споменати никои от изискваните стандарти за интегритет, като например Общия индустриален стандарт (CIS).

30. Броят на дружествата - собственост на МО е голям. Това води до риск от създаване на условия на затворен пазар, тъй като МО де факто се явява както купувач, така и продавач в същото време.

Препоръки:

В случаите когато това е възможно, дружествата от отбранителната индустрия, собственост на МО, следва да станат автономни, като трябва също така да се потвърди дали дружествата са приели Общия индустриален стандарт (CIS). В случай че не са, то тогава следва да се изиска стартирането на програма за коригиране на пропуски. При процедура за възлагане

на обществена поръчка, всички участващи служители следва да се запознаят с Общия индустриален стандарт (CIS) и да изискат в документацията за участие в процедурата декларация, че доставчиците го съблюдават.

Изводи

31. Изчерпателните отговори на Въпросника за самооценка и откритостта, показана по време на срещите в рамките на Сравнителния преглед демонстрират много ясна ориентираност на ръководството към изграждане на интегритет в МО и въоръжените сили, недвусмислено изразена от страна на министъра и заместник-министрите и други членове на висшия ръководен състав. През изминалата година е постигнат голям напредък по отношение идентифицирането на рисковете и установяването на антикорупционни норми.

32. Правителството, и в частност МО, отчитат факта, че са необходими по-нататъшни действия за намаляване риска от корупция. Силната ръководна воля, демонстрирана от правителството, и ентузиазмът, с който участва в инициативата „Изграждане на интегритет“ са окуражаващи. Откритото признаване на съществуването на корупционни рискове също е ключов елемент за бъдещия напредък.

33. Степента на изграждане на интегритет в институциите в сферата на отбраната и сигурността е със смесени показатели, като подходът в тази област трябва да бъде общ, системен и ръководен от най-високо ниво. Особено внимание следва да се обърне на някои аспекти на управлението на човешките ресурси и редица значими значителни рискове в други области.

34. Постигането на единност на действията за борба с корупцията в цялата структура на министерството изисква силно централно управление и ясни и несложни указания, които лесно да се разбират от всички. Необходимо е да се проведе информационна кампания за свеждането на посланието до знанието на служителите на всички нива.

35. Важни инструменти за постигането на напредък са добре обоснованите планове за действие за борба с корупцията и ефективното обучение. Положено е окуражаващо начало, но ще бъдат необходими повече усилия за довеждане на процеса до успешен край, не на последно място в контекста на структурните промени, които се въвеждат в резултат на Бялата книга за отбраната и Въоръжените сили на Република България.

Състав на проверяващия екип:

Сър Стюарт Елдън – Ръководител на екипа (Великобритания)

Г-н Брус Бак – НАТО

Г-н Алън Уолдрън – „Трансперънси интернешънъл“ (Великобритания)

Г-жа Ан-Кристин Вегенер – „Трансперънси интернешънъл“
(Великобритания)