



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОМИСИЯ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА
КОРУПЦИЯТА И ЗА ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО
ПРИДОБИТОТО ИМУЩЕСТВО

София 1000, пл. "Света Неделя" №6, тел: (+359 2) 940 14 44, факс: (+359 2) 940 15 95

ДОКЛАД

Относно: Анализ на антикорупционни планове за 2020 г. на първостепенни и второстепенни разпоредители с бюджет

I. ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ

В изпълнение на задълженията на КПКОНПИ, регламентирани в чл. 30, т. 1 от ЗПКОНПИ за събиране, обобщаване и анализиране на информация за националните антикорупционни политики и мерки, дирекция „Превенция на корупцията“ извърши анализ на съответствието на антикорупционни планове за 2020 г. на първостепенни и второстепенни разпоредители с бюджет с изискванията на Насоките за съставяне на антикорупционни планове, тяхното съдържание и одобряването им (Насоките), приети от Националния съвет по антикорупционни политики (НСАП).

Анализът на съответствието на антикорупционните планове се извършва за трета поредна година. В първия доклад, изготвен през 2018 г. основният извод е, че *„...в съдържанието на антикорупционния план и в утвърдения образец за неговото изготвяне липсва изрично задължение за описание на конкретно идентифицирания корупционен риск, което е от съществено значение за установяване на правилното определяне и насочване на предложената мярка, както и в следствие при извършване на оценка на нейното приложение“*. Горепосоченият доклад е разгледан и приет на заседание на НСАП, проведено на 07.03.2019 г. В резултат, с писмо № 03.16 – 9 от 18.03.2019 г. на г-жа Екатерина Захариева – зам. министър-председател по правосъдната реформа и министър на външните работи и председател на НСАП, изпратено до всички 38 ангажирани ведомства по изготвяне на антикорупционни планове, се дадоха следните указания: *„Информацията, включена в антикорупционните планове, чрез описание на мерките, тяхната насоченост (организационен/кадрови/промени в нормативната уредба), крайна цел на мярката и индикатор, следва да бъде такава, че да е ясен конкретно идентифицирания корупционен риск в съответните области (управление, разпореждане или разхождане на бюджетни средства и активи, вкл. обществени поръчки; извършване на контролни дейности и т.н.). Конкретно идентифицираният риск може да бъде включен в графата описание на мярката.“*

През 2019г. се изготви втори по ред доклад на съответствието на антикорупционните планове за 2019г., като след приемане от страна на КПКОНПИ се изпрати с писмо изх. № ЦУ01/2002 от 04.02.2020 г. до г-жа Екатерина Захариева - председател на НСАП.

II. ПРЕДМЕТ И ОБХВАТ

При осъществяване на анализа на антикорупционни планове за 2020 г. се извърши изследване на съответствието на изготвените от 35 ведомства антикорупционни планове за 2020 г. с приетите от НСАП Насоки за съставяне на

антикорупционни планове, тяхното съдържание и одобряването им. Антикорупционните планове за 2020 г. на Държавна агенция „Разузнаване“, Държавна агенция „Национална сигурност“ и Държавна агенция „Технически операции“, не са обект на анализ в настоящия доклад, поради специфичната им дейност (*част от информацията в тях попада в обхвата на регулация на Закона за защита на класифицираната информация*).

За нуждите на анализа се създаде работна електронна таблица, в която се обобщиха всички планирани от ведомствата мерки, съдържащи се в антикорупционните им планове за 2020 г.

Анализът на антикорупционни планове за 2020 г. на първостепенни и второстепенни разпоредители с бюджет има следния обхват:

- анализ на формата, съдържанието и публичността на антикорупционните планове за 2020 г. за установяване на съответствието им с чл. 1, ал. 3, ал. 4, чл. 7 и чл. 8 от Насоките¹;
- анализ на съответствието на мерките, заложи в антикорупционните планове за 2020 г. с изискванията на чл. 4, ал. 1 и чл. 5 от Насоките².
- изследване за наличие в описанието на мерките на информация за конкретно идентифицирания риск (*причините – трудности или нередности, идентифицирани проблеми, основани на база анализа на документите, посочени в чл. 3, ал. 2 от Насоките*).

При анализиране на мерките, заложи в антикорупционните планове и с оглед преценка на съответствието им с изискванията на чл. 4, ал. 1 и чл. 5 от Насоките, се определиха следните категории:

1. Мерки, съответстващи или несъответстващи на изискванията на чл. 4, ал. 1 от Насоките;
2. Мерки, съответстващи или несъответстващи на изискванията на чл. 5 от Насоките;

Мерките, включени в разделите „Публичност“ и „Мерки за защита на лицата, подали сигнали“ не се включват и не подлежат на анализ за съответствие с изискванията на чл. 4, ал. 1 и чл. 5 от Насоките.

При извършване на анализа, в случаите, когато мярка се основава на правна възможност, а не на законово задължение, разписано в нормативен акт, същата се приема за съответстваща на чл. 4, ал. 1 от Насоките.

В настоящия доклад, анализът на мерките, заложи в антикорупционните планове за 2020г. е извършен през кумулативно изследване на съответствието на мерките с чл. 4, ал. 1 и с чл. 5 от Насоките. При анализа за 2019г., водещ критерий е изследване на мерките за съответствие, основно с чл. 4 от Насоките.

IV.ОБОБЩЕНИ КОНСТАТАЦИИ

Въз основа на извършения анализ се констатира следното:

¹ Антикорупционният план се изготвя по утвърден образец и съдържа определени реквизити, като се одобрява в срок до 31 януари на съответната година, съгласно чл. 1, ал. 3 и ал. 4 от Насоките. Рководителите на институциите следва да насърчават служителите в обучения, както и да се стремят да повишат публичността на управленските си решения, като актуализират раздел „Антикорупция“ на интернет страницата на ведомството, съгласно чл. 7 и чл. 8 от Насоките.

² Антикорупционните планове се превръщат във формалност, в случай на преповтаряне на задължения, регламентирани в закон или подзаконен нормативен акт, които съответните администрации или длъжностни лица трябва да изпълняват по силата на самия закон, като конкретни мерки, съгласно чл. 4, ал. 1 от Насоките.

При посочване на индикаторите стремежът следва да бъде определянето на такива, които дават възможност да се направи обективна преценка за ефекта на мярката съгласно чл. 5 от Насоките.

1. Антикорупционните планове на 34 административни структури са публикувани на интернет страниците им. Антикорупционният план на Министерство на външните работи не се откри публикуван на интернет страницата на ведомството.

В изпълнение на чл. 1, ал. 3, т. 13 от Насоките, в плановете на 33 ведомства е определено лице, отговорно за изпълнението и координацията им. Не е посочено отговорно лице в плановете на Български институт по метрология и Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“.

2. Формата на антикорупционния план е съобразена с актуализирания образец за 2020 г. от 27 ведомства. При 8 ведомства не е взето под внимание обстоятелството, че в актуализирания образец на антикорупционен план е отпаднала колона „степен на риска“ и са работили със стария образец. (Българска агенция за инвестиции, Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация“, Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средни предприятия, Комисия за защита на потребителите, Министерство на външните работи, Министерство на здравеопазването, Министерство на младежта и спорта и Патентно ведомство).

3. В антикорупционните планове на всички анализирани 35 ведомства са посочени отговорни лица за изпълнение на планираните мерки в антикорупционния план, съгласно чл. 1, ал. 3, т. 9 от Насоките.

4. В плановете при 27 ведомства са предвидени мерки за публичност, обучения и мерки за защита на лицата, подали сигнали, както и са посочени възможни начини за подаване на сигнали за корупция в съответствие с чл. 1, ал. 3, т. т. 10, 11, 12 и чл. 7 от Насоките. При останалите 8 ведомства се установи следното:

4.1. Не са предвидени мерки за публичност от Българска агенция за инвестиции съгласно чл. 1, ал. 3, т. 10 от Насоките;

4.2. Не са предвидени мерки за обучения от 4 ведомства, съгласно чл. 7 от Насоките (Българска агенция за инвестиции, Министерство на енергетиката, Министерство на земеделието, храните и горите и Патентно ведомство). При други 4 ведомства мерките за обучение не са включени в изрично създадения за това раздел (Държавна агенция за метрологичен и технически надзор, Министерство на вътрешните работи, Министерство на културата и Министерство на отбраната).

4.3. Не са предвидени мерки за защита на лицата, подали сигнали от 6 ведомства, съгласно чл. 1, ал. 3, т. 11 от Насоките (Българска агенция за инвестиции, Български институт по метрология, Министерство на здравеопазването, Министерство на земеделието, храните и горите, Министерство на културата и Министерство на образованието и науката).

4.4. Не са посочени възможни начини за подаване на сигнали за корупция от Министерство на образованието и науката, съгласно чл. 1, ал. 3, т. 12 от Насоките.

5. Съответствие на антикорупционните планове с изискванията на чл. 1, ал. 4 и чл. 6, ал. 2 от Насоките.

5.1. От анализиранияте 35 антикорупционни плана, 15 следва да се съгласуват със съответния министър, съгласно изискванията на чл. 1, ал. 4 от Насоките. От тези 15 плана:

- 7 са съгласувани със съответния министър (Агенция за държавна финансова инспекция, Агенция за публичните предприятия и контрол, Държавна комисия по стоковите борси и тържищата, Държавна комисия по хазарта, Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“, Агенция „Митници“ и Национална агенция за приходите);

- 6 не са съгласувани (Българска агенция за инвестиции, Български институт по метрология, Държавна агенция за метрологичен и технически надзор, Изпълнителна

агенция „Българска служба за акредитация“, Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средните предприятия и Комисия за защита на потребителите);

- в 2 антикорупционни плана липсва информация дали са съгласувани с министъра на икономиката (Патентно ведомство и Център на промишлеността на Република България в Москва).

5.2. Антикорупционните планове на всички анализирани 35 ведомства са одобрени от съответните ръководители, съгласно чл. 6, ал. 2 от Насоките.

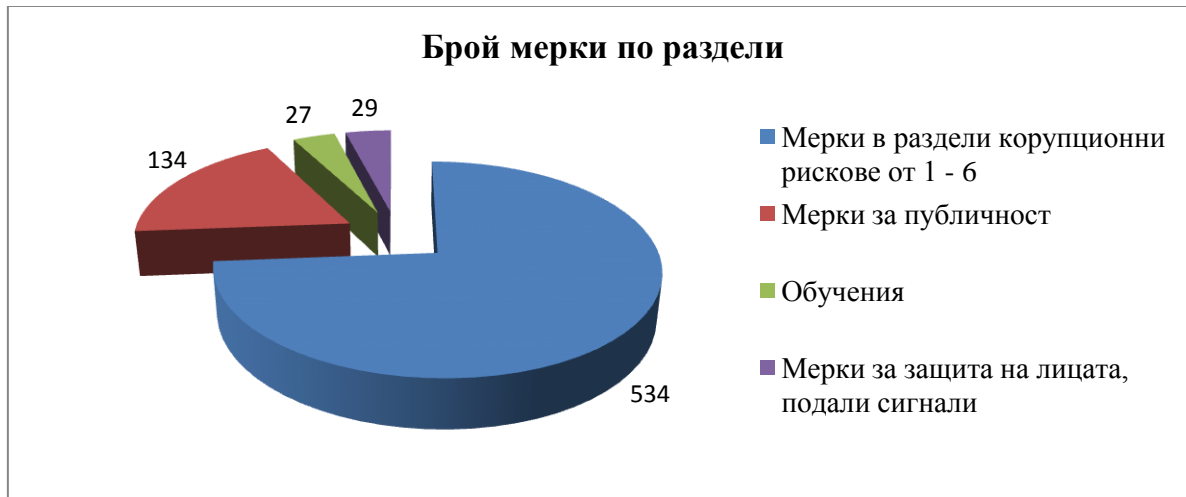
5.3. От всички анализирани 35 плана се установи, че 22 са одобрени в срок до 31 януари на съответната година, съгласно изискванията на чл. 1, ал. 4 от Насоките, 3 са одобрени след срока (Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“, Министерство на отбраната и Министерство на образованието и науката) и за 10 липсва информация за датата на одобряване (Държавна комисия по хазарта, Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“, Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация“, Министерство на вътрешните работи, Министерство на енергетиката, Министерство на икономиката, Министерство на културата, Министерство на младежта и спорта, Министерство на регионалното развитие и благоустройството и Център на промишлеността на Република България в Москва).

6. В антикорупционните планове на всички анализирани 35 ведомства са планирани общо 724 мерки.

6.1. Разпределение на мерките по раздели (Фиг. 1), както следва:

- 534 броя по корупционни рискове от 1-6;
- 134 броя в „Мерки за публичност“;
- 27 броя в „Обучения“³;
- 29 броя в „Мерки за защита на лицата, подали сигнали“.

Фиг. 1



6.1.1. Разпределение на мерките по корупционни рискове от 1-6 (Фиг. 2):

- 107 мерки в „Корупционен риск – управление, разпореждане или разхождане на бюджетни средства и активи, вкл. обществени поръчки“ (Риск 1);
- 183 мерки в „Корупционен риск – извършване на контролни дейности“ (Риск 2);
- 73 мерки в „Корупционен риск – предоставяне на административни услуги, концесии, издаване на лицензи и разрешения, регистрационни режими“ (Риск 3);

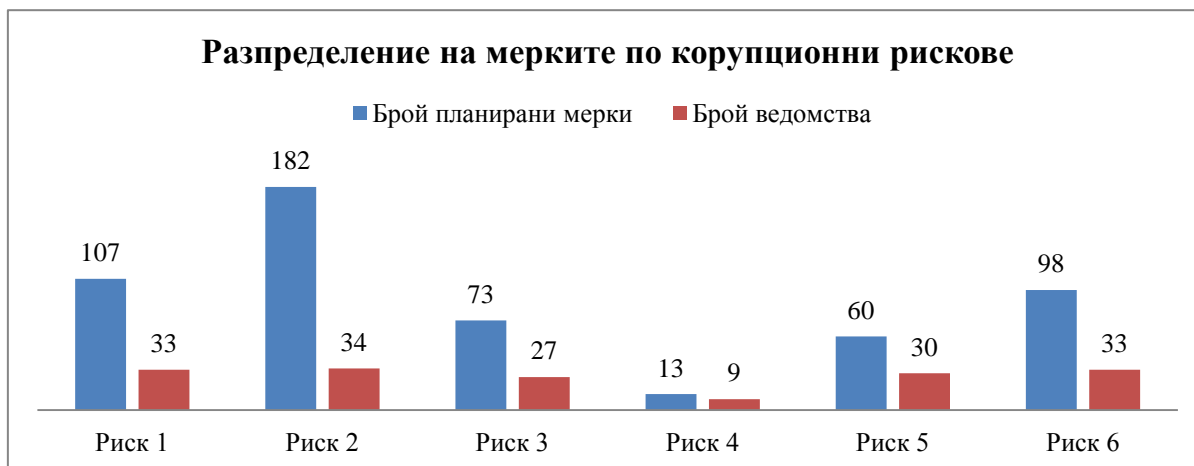
³ Темите в раздел „Обучение“ за всяко ведомство са отчитани като 1 мярка, независимо от техния брой.

- 13 мерки в „Корупционен риск – състезателни процедури/конкурси за вписване на лица в регистри или за извършване на нормативно регламентирани професии“ (Риск 4);

- 60 мерки в „Корупционен риск – празноти в закони и неясна нормативна уредба, предпоставящи за противоречиво тълкуване и/или прилагане на нормативните актове“ (Риск 5);

- 98 мерки в „Други мерки с оглед специфичните рискове в съответните ведомства“ (Риск 6).

Фиг. 2



При съпоставяне на планираните мерки от ведомствата в антикорупционните планове за 2020 г. по корупционни рискове от 1-6 (общо 534 мерки) се констатира, че най-много планирани 182 мерки (34 %) са в „Корупционен риск – извършване на контролни дейности“ (Риск 2). Същевременно, само 13 мерки (2 %) са поставени в „Корупционен риск – състезателни процедури/конкурси за вписване на лица в регистри или за извършване на нормативно регламентирани професии“ (Риск 4).

При направения анализ на мерките, планирани в Риск 4 е видно, че е налице разнопосочно тълкуване на корупционния риск, което може да е една от причините част от ведомствата да го посочват като „неприложим“ към дейността им и рядко да планират мерки в него.

6.2. Обект на анализ на съответствието с изискванията на чл. 4, ал. 1 и чл. 5 от Насоките са общо 561 мерки, от които 399 мерки (71%) съответстват и 162 мерки (29%) несъответстват.

Мерките, включени в разделите „Публичност“ (134) и „Мерки за защита на лицата, подали сигнали“ (29) не подлежат на анализ за съответствие с изискванията на чл. 4, ал. 1 и чл. 5 от Насоките.



При 162 мерки или 27% от общо планираните във всички антикорупционни планове се установи, че несъответстват на изискванията на чл. 4, ал. 1 и чл. 5 от Насоките, както следва:

- За 74 мерки (46%) се установи, че преповтарят задължения, регламентирани в закон или подзаконов нормативен акт, които съответните администрации или длъжностни лица трябва да изпълняват по силата на самия закон, като конкретни мерки.

- За 88 мерки (54%) се установи, че предоставената информация за индикатора не съответстват чл. 5 от Насоките, което не дава възможност да се направи обективна преценка за ефекта на мярката.

7. Осигурена е публичност на разработените актове с антикорупционна насоченост от всички 35 анализирани ведомства. При 32 от тях относимите документи са публикувани на интернет страниците им в изрично обособен раздел „Антикорупция“, а при 4 ведомства в раздели с друго наименование, а именно:

- *Държавна комисия по хазарта – раздел „Стратегически документи“;*

- *Министерство на икономиката – раздел „Национален съвет по антикорупционни политики“;*

- *Министерство на околната среда и водите – раздел „Сигнали за корупция“;*

- *Национална агенция за приходите – раздел „Инспекторат“.*

8. В описанието на мерките в антикорупционните планове не се съдържа информация за конкретно идентифицирания риск (*причините – трудности или нередности, идентифицирани проблеми, основани на база анализа на документите, посочени в чл. 3, ал. 2 от Насоките*). Изключение правят единични мерки, планирани от Министерство на образованието и науката и от Министерство на правосъдието, при които в колона „описание на мярката“ се съдържа информация за конкретен риск, но същевременно липсва описание на мярката.

V. ИЗВОДИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Предвид направените констатации се налагат следните изводи:

1. Наблюдава се устойчивост в положителната тенденция от предходните две години в дейността по изготвяне на антикорупционни планове. Утвърждава се единния подход по отношение на създадения ред и организация. Въпреки това 23% от ведомствата не са спазили актуалната форма, приета от НСАП. Все още се среща колона „степен на риска“, която отпадна през 2019 г. В тази връзка е необходимо административните структури да използват актуалния образец на антикорупционен план.

2. Ведомствата продължават да планират мерки в антикорупционните си планове, които преповтарят задължения, регламентирани в закон или подзаконов нормативен акт, които съответните администрации или длъжностни лица трябва да изпълняват по силата на самия закон, като конкретни мерки. Налице е ръст с 19 % на мерките, констатирани като несъответстващи за 2020 г., спрямо 2019 г. Основната причина за ръста на несъответстващите мерки се дължи на самостоятелното им и детайлно изследване за съответствие с чл. 5 от Насоките, а именно дали индикаторът осигурява възможност за обективна преценка за ефекта на мярката.

3. Осигурена е необходимата публичност на разработените от ведомствата актове с антикорупционна насоченост, съобразно изискването на чл. 8 от Насоките. По този начин е изпълнено изискването на Насоките за повишаване прозрачността на управленските решения по отношение на антикорупционната политика на ведомствата.

4. От направения анализ на антикорупционните планове за 2020 г. на първостепенни и второстепенни разпоредители с бюджет е видно, че не са спазени

указанията съдържащи се в писмо № 03.16 – 9 от 18.03.2019 г. на г-жа Екатерина Захариева – зам. министър-председател по правосъдната реформа и министър на външните работи и председател на НСАП, а именно: *„Информацията, включена в антикорупционните планове, чрез описание на мерките, тяхната насоченост (организационен/кадрови/промени в нормативната уредба), крайна цел на мярката и индикатор, следва да бъде такава, че да е ясен конкретно идентифицирания корупционен риск в съответните области (управление, разпореждане или разхождане на бюджетни средства и активи, вкл. обществени поръчки; извършване на контролни дейности и т.н.). Конкретно идентифицираният риск може да бъде включен в графата описание на мярката.“*

Липсата на информация за конкретно идентифицирания риск не позволява да се прецени дали заложените мерки в антикорупционните планове на ведомствата са основани на риска, съгласно чл. 1, ал. 2, изр. първо от Насоките. В тази връзка е необходимо да се въведе изискването за предоставяне на информация за причините налагащи планирането на мярката, като за целта се създаде изрична колона в образеца на антикорупционен план.

5. Налице е противоречиво тълкуване предвид недостатъчната яснота на *„Корупционен риск – състезателни процедури/конкурси за вписване на лица в регистри или за извършване на нормативно регламентирани професии“* (Риск 4). Това може да е една от причините ведомствата да не планират мерки в този риск и да го посочват като *„неприложим“* спрямо дейността им.

С оглед на направените констатации и изводи, предлагаме:

1. Постигнатият напредък, както и установените дефицити, съдържащи се в извършения в т. III *„Анализ на съответствието по административни структури“* да бъдат съобразени и отчетени при разработването на следващите антикорупционни планове от ведомствата.

2. Да се създаде изискване в чл. 1, ал. 3 от Насоките (*съдържанието на антикорупционен план*) за посочване на конкретно идентифицирания риск (*причините – трудности или нередности, идентифицирани проблеми, основани на база анализа на документите, посочени в чл. 3, ал. 2 от Насоките*), както и да се актуализира образеца на антикорупционен план като се създаде нарочна колона.

3. Изготвения анализ на антикорупционните планове за 2020 г. да се предостави за разглеждане на Националния съвет по антикорупционни политики.