

Стандартите – станаха ли инструмент за борба с подкупването и другите корупционни практики в България

проф. д-р инж. Илия Цанев - Фондация „Качество 21-ви век“,
 проф. д-р инж. Петър Динев – Фондация „Качество 21-ви век“,
 д-р инж. Александър Трифонов – НПО „Обединени българи за устойчив свят“,
 проф. Крум Кацаров, д.м.н. – Военномедицинска академия,
 доц. Стоян Ханджиев, д.м. - Аджибадем Сити Клиник,
 проф. д-р инж. Пламен Моллов. – Университет по хранителни технологии

Резюме. Две години, след излизането на първата ни статия, [M&E, 2017, 66(9)], върху възможни подходи за прилагане на действащите стандарти - международни, европейски и национални, относно изискванията и указанията за изграждането на системи за управление, включващи в себе си системи за борбата с подкупването, в съответствие с БДС ISO 37001:2017, авторите издигат тезата, че тези стандарти все още не се използват ефективно като инструмент в борбата с подкупването и други корупционни практики в България. Конкретният повод е общественото обсъждане на проекта „Методология за оценка на корупционния риск“, който беше публикуван преди няколко месеца от Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество.

Summary. Two years, after our first article, M&E-2017-66(9), on possible approaches to implementing bulgarian BDS ISO 37001:2017 with specifies requirements and provides guidance for establishing, implementing, maintaining, reviewing and improving an anti-bribery management system, the authors argue that these standard are not yet effectively used as a tool in the fight against bribery as principal corruption practice in Bulgaria. The specific reason is the public discussion on the project „Corruption risk assessment methodology“, which was published a few months ago by the Commission for combating corruption and the withdrawal of illegally acquired property.

„Не пускайте наглите да ръководят. Не поощрявайте безочията чрез пасивността си. Ако вече сте пуснали някого – поне го контролирайте. Не се гнусете да участвате в управлението. То е ваш дълг и необходима тежоба.“

Кристиян Таков,

Към абсолвентите, Велико Търново, 5 юли 2014

Въведение.

В статията „Стандартите – инструмент за борба с подкупването и други корупционни практики: БДС ISO 37001:2017“ (http://www.kachestvo-21.com/Docs/4_M_E_9_2017_str.36_42_ISO37001_2017.pdf) се описват два възможни подхода за прилагане на действащите международни, европейски и национални стандарти за изграждането на системи за управление, които включват системи за управление за борба с подкупването, фиг. 1. Първият подход предлага въвеждането на съществено изискване, в тръжната документация на обществените поръчки, за наличие на системи за управление по действащите международни/

национални стандарти, които имат отношение към обекта на поръчката. Вторият подход - въвеждането на системи за управление за борба с подкупването. В статията, БДС ISO 37001:2017 се разглежда като нов инструмент за борба с подкупването в областта на производството и разпределянето на блага. Съществуват шестнадесет международни стандарта, изискващи сертификация от трета независима страна. Именно, тези стандарти дават изискванията и указанията за изграждането на системите за управление. Както е добре известно, цялата тази дейност по прилагането на стандартите има доброволен характер. Ето защо, тяхното прилагане остава въпрос на политическа воля или

корпоративна/фирмена политика.

Повод за настоящата стания е търсенето на отговор на въпроса, който всеки може да си постави, след като изтекоха две години от първата ни публикация: „Какво се случи, станаха ли тези стандарти инструмент в борбата с подкупването в областта на производството и разпределението на блага?“ Конкретен повод стана общественото обсъждане на проекта на „Методология за оценка на корупционния риск“ (Методология), и на Мотивите към нея, по чл. 13, ал. 2 от Наредба за организацията и реда за извършване на проверка на декларациите и за установяване конфликт на интереси, във връзка с чл. 32, ал. 1, т. 6 и чл. 30, т. 2 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ), предложен в портала за обществени консултации на Министерския съвет (МС), strategy.bg/, на 28.06.2019 година. Запознавайки се с Проекта на Методологията, Мотивите към нея, и Коментарите на Българския институт за правни инициативи (БИПИ), авторския екип реши да предложи това продължение на първата статия. Методологията си поставя цели, които няма как да са далече от темата, която разглеждаме: *i* – да подпомогне наблюдението и управлението на антикорупционните политики и мерки; *ii* – да определи индикаторите и методите за оценяване на корупционния риск; *iii* – да определи общия подход за установяване на лицата, чиито декларации подлежат на проверка и за установяване на конфликт на интереси.

За наше съжаление, отговорът на поставения от нас въпрос, в заглавието, е много кратък: „Не, не станаха!“ - Нещо повече, за т.нар. *междуведомствена работна група* на проекта такива български стандарти не съществуват, макар че на титулната им страница е записано ясно: *i* – международният стандарт ISO 37001:2016 „Системи за управление за борба с подкупването“ има статут на български държавен стандарт от 15.12.2016, Фиг. 1; *ii* – международният стандарт ISO 31000:2018 „Управление на риска. Указания“ – от 28.02.2018, Фиг. 2; *iii* – европейският стандарт EN 31010:2010 „Управление на риска. Методи за оценяване на риска“ – от 21.01.2011, Фиг. 5! Те могат да бъдат закупени и използвани в обществен интерес като сериозен инструмент, съгласно изискванията и указанията за изграждане на системи за управление, в борбата с подкупването и други корупционни практики.

Още веднъж за стандартите и тяхното ползване

Авторите не си поставят за цел провеждането на собствени изследвания по темата или анализирането на дейността на държавната или общинската администрация за борба с подкупването и други корупционни практики: например, да опишат и анализират изчерпателно корупционните практики, да представят съществуващите практики или да ги анализират критично, да оценят загубите за обществото и бизнеса, да представят и анализират прилаганите административни и законови мерки срещу подкупването и известните корупционни практики. По темата не само се говори и критично се анализира, но е направено твърде много по света и то от известни автори и институции. Ав-

торите могат да подпомогнат борбата с подкупването по единствения им достъпен начин, като обрнат внимание на заинтересованите страни да ползват успешно големите възможности, които дават националните/международните стандарти в този контекст.

Стандартите представляват документи, които се създават чрез консенсус и одобряване от признат орган, отразяват потвърдени резултати от науката и практиката, и са насочени към максимална полза за обществото. Стандартите представляват колективна разработка на заинтересовани страни, които влагат време, опит и познания, за да създадат документи, които могат да бъдат от полза не само за бизнеса, но да бъдат признати още от органите на държавната администрация и в цялост да бъдат от полза на цялото общество. Ето защо, може да се твърди, че стандартите се разработват и публикуват в интерес на обществото, носят съществена информация и са инструмент за взаимно разбиране вътре и вън от страната.

Прилагането на стандартите в България, независимо от това дали са международни, европейски или национални, има доброволен характер. За съжаление, трябва да признаем, че след преминаването от задължително към доброволно прилагане на стандартите в България, много често те се отхвърлят необосновано като международни практики. Използването на тези добри и доказани международни практики изисква от обществото и бизнеса минимални усилия и ресурси, като в повечето случаи може да бъде резултат на едно добре обосновано бизнес или политическо решение. Не бива да се забравя, че ефектът от прилагането на тези практики може да бъде впечатляващ, в сравнение с вложените усилия и ресурси. Разгледаните тук стандарти отразяват добри международни практики и могат да се ползват от всички правни сфери: от органите на централната власт до тези на местното самоуправление; от малки до големи организации; от организации, разположени в публичния, частния и нетърговския сектор.

Юни 2017

 БЪЛГАРСКИ ИНСТИТУТ ЗА СТАНДАРТИЗАЦИЯ	БЪЛГАРСКИ СТАНДАРТ	БДС ISO 37001
	СИСТЕМИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ ЗА БОРБА С ПОДКУПВАНЕТО Изисквания с указания за прилагане	
ICS 03.100.01 Anti-bribery management systems - Requirements with guidance for use Systèmes de management anti-corruption - Exigences et recommandations de mise en oeuvre Международният стандарт ISO 37001:2016 има статут на български стандарт от 2016-12-15. Този стандарт е официално издание на български език на международния стандарт ISO 37001:2015. Преводът е направен от Българския институт за стандартизация и е идентичен на английската версия на международния стандарт ISO 37001:2016. Изданието на български език на този стандарт е одобрено от изпълнителния директор на Българския институт за стандартизация на 2017-06-30.		

Фиг. 1

Какво се случи през изтеклите две години?

Краткият ни отговор е – *нищо, - нищо, което да направи посочените стандарти основен инструмент в борбата с подкупването (и други корупционни практики), още по-малко в областта на производството и разпределението на блага.* Този отговор се подкрепя от следните факти и обстоятелства, които излагаме накратко тук.

Непрестанно нараства броят на „борците“ с корупцията, въпреки ясно изразения застой в борбата с корупцията

В цялата държавна и общинска администрация, включваща: *i* - министерства, държавни агенции, изпълнителни агенции, администрации на държавни комисии, административни структури, създадени със закон; *ii* - административни структури, създадени с постановление на Министерски съвет; *iii* - държавно-обществени консултативни комисии, съвети, специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт; *vi* - национални институти, фондове, центрове, областни, общински и районни администрации, има ангажирани по едно или повече лица за „борба с подкупването“ и други корупционни практики. По наша оценка, в тази дейност са включени множество служители, при това с не малки заплати. Въздържа се да правим оценка на тяхната компетентност, на дейността им по същество, както и на постигнатите от тях резултати. Още по-малко, да правим оценка на ефективността на разходите (естествено, от джоба на данъкоплатеца!), използвани за тяхната издръжка. Авторите се постаряха да придобият електронните адреси на административните звена, в които въпросните „борци срещу корупцията“ осъществяват дейността си. Адресите са публично достъпни (Интернет). Съставеният списък, в началния етап, съдържаеше имена и служебни телефони. Стана твърде дълъг, поради което съставихме само списък на администрациите. При проявен интерес, можем да го предоставим на заинтересованите страни, както и да го коментираме съвместно в разглеждания контекст.

Масовизирането на борбата с корупцията води до масово преписване на документи един от друг на различни равнища

Беше проучена много внимателно, също така, продукцията, която тези „борци срещу корупцията“ предоставят на обществото. Тук прилагаме заглавията на малка част от нея, която е достъпна в Интернет: „Методика за оценка на корупционния риск“ в Държавна агенция „Архиви“ (www.archives.government.bg/); „Методика за оценка на корупционния риск“ на Министерството на здравеопазването, www.mh.government.bg/; „Вътрешни правила за прозрачно управление, оценка на корупционен риск и противодействие на корупцията“ в община Шумен, www.shumen.bg/; „Методика за оценка на корупционния риск“ в Министерството на отбраната и структурите на пряко подчинение на Министъра на отбраната и българската армия, www.mod.bg/; „Вътрешни правила за дейността на главния инспекторат“ към МС по прилагането на ЗПКОНПИ, www.gov.bg/; „Вътрешни правила за прилагане на закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество и на наредбата за организация и реда за извършване на проверка на декларациите и за установяване на конфликт на интереси“ в системата на Министерството на външните работи, www.mfa.bg/; „Методика за оценка на корупционния риск“,

<http://anticorruption.government.bg/>; „Методика за оценка на корупционния риск“ в Българския институт по метрология, www.bim.government.bg/; „Вътрешни правила за прилагане на антикорупционни процедури“ в Национална експертна лекарска комисия, <https://nelk.bg/>; „Вътрешни правила за прозрачно управление, оценка на корупционния риск и противодействие на корупцията“ в Областна администрация, Бургас, www.bsregion.org/; „Методика за оценка на корупционния риск“ в Театър 199 „Валентин Стоянов“, www.theatre199.org/; „Методика за оценка на корупционен риск“ в РЗИ, Ст.Загора, www.rzi-starazagora.org/.

Общото, което се набива веднага на очи, е преписването на текстове по метода „аз от тебе, ти от мене“. Нищо чудно, когато се масовизира борбата с корупцията да се активизира масовото преписване, един от друг. За наше съжаление, по никакъв повод не се споменават добрите практики и логично изградената методология на международния стандарт за управление на риска. Той просто не съществува, въпреки че стандартът БДС ISO 31000:2018 е одобрен като български държавен стандарт още на 28.02.2018 година, Фиг. 2.

Нещо повече, много от тези продукти са резултат от изпълнението на насочено финансирани проекти: използва се външно финансиране или се ангажира допълнителен обществен ресурс. Веднага могат да се посочат примери: разработването на „Модел за оценка на корупционен риск“ в Столична община, www.sofia.bg/; „Интегритет и превенция на корупцията и злоупотребите със средства от фондове на Европейския съюз на общинско и регионално ниво в Република България в Северния централен район на планиране“ – област Габрово и в Южния централен район на планиране – области Кърджали, Пазарджик, Пловдив, www.csp-sofia.org/. Подобни проекти се изпълняват още на правителствено ниво, например, „Развиване на умения и компетентности у служителите в администрацията за ефективно противодействие срещу корупционните прояви при предоставянето на административни услуги и функционирането на регулаторните режими“ и „Наръчник за идентифициране на корупционни практики в адми-

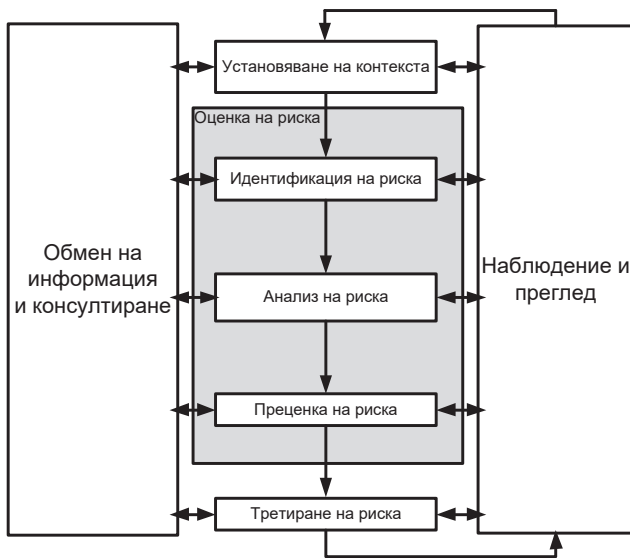
Февруари 2018

	БЪЛГАРСКИ СТАНДАРТ	
	УПРАВЛЕНИЕ НА РИСКА Указания	БДС ISO 31000
ICS 03.100.01	Замени БДС ISO 31000:2011	
Risk management – Guidelines Management du risque – Lignes directrices		
Този стандарт е официално издание на български език на международния стандарт ISO 31000:2018.		
Преводът е направен от Българския институт за стандартизация.		
БДС ISO 31000:2018 е идентичен на английската версия на международния стандарт ISO 31000:2018.		
Този български стандарт е одобрен от изпълнителния директор на Българския институт за стандартизация на 2018-02-28.		

Фиг. 2

нистрацията при предоставяне на административни услуги и функционирането на регулаторните режими”, за Администрацията на МС. Този документ е разработен от обединение „Прозрачност без граници и партньори”, въз основа на договор МС-53 от 14.05.2014 година, за предоставяне на консултантски услуги за разработване на анализ, обучителни модули, наръчник и справочник, насочени към ефективно противодействие срещу корупционните прояви при предоставянето на административни услуги и функционирането на регулаторните режими.

Авторите, като редовни данъкоплатци, не възразяват срещу разработването на тези проекти, но държат в тях да бъдат отразени добрите международни практики от ISO 31000:2018, още повече, че неговото първо издание е от 2009 година, Фиг. 2. По този повод, авторите предлагат на заинтересованите страни един модел за идентификация на риска, който илюстрира нагледно методологията, заложен в този стандарт, Фиг. 3.

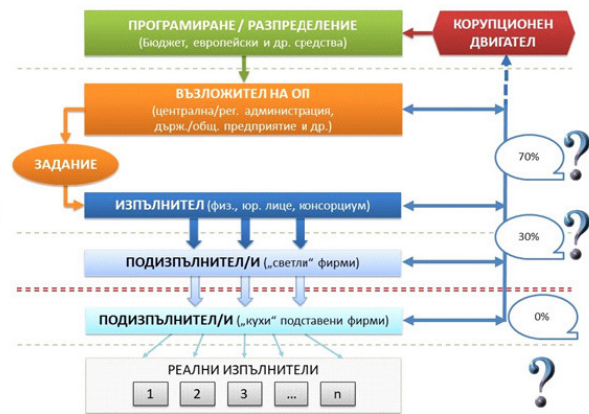


Фиг. 3

Не бива, обаче, да се пренебрегне, в хода на разглеждането, един професионално разработен модел за идентификация на риска, Фиг. 4. Той е представен от Центъра за външноикономическо сътрудничество към Българска стопанска камара, <http://ierc.bia-bg.com/>. Подчертаваме обстоятелството, че този център не ползва обществен ресурс, а неговите разработки кореспондират с добрите международни антикорупционни практики.

Една методика за оценяване на корупционния риск през погледа на българските стандарти за неговото оценяване

През тази пролет, на портала за обществени консултации на МС, www.strategy.bg, бе публикуван, за обществено обсъждане, разгледания по-горе проект „Методология за оценка на корупционния риск”, подготвен от Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно



Фиг. 4

придобитото имущество (КПКОНПИ). Авторите няма да коментират всички публикувани критични материали по този проект, тъй като тук не е място за тяхното разглеждане и анализ. Това, което сме длъжни, обаче, да отбележим е юридическият характер на всички бележки и препоръки. Никой не коментира, дали тази методология отговаря или не отговаря на добрите международни практики за управление на риска, дали съответства или не съответства на БДС ISO 31000:2018. Разработка на тази методологията се прави по време, когато БДС ISO 31000:2011 вече е заменен, Фиг. 2. Нещо повече, в тази методология не се споменава и това, дали се използват или не се използват методи за оценяване на риска, предложени от европейския стандарт EN 31010:2009 (IEC/ISO 31010:2009), който още от 21.01.2011 година има статута на български стандарт – БДС EN 31010:2009, Фиг. 5.

Май 2012		
 БДС БЪЛГАРСКИ ИНСТИТУТ ЗА СТАНДАРТИЗАЦИЯ	БЪЛГАРСКИ СТАНДАРТ	БДС EN 31010
	УПРАВЛЕНИЕ НА РИСКА Методи за оценяване на риска (IEC/ISO 31010:2009)	
ICS 03.100.01		
Risk management - Risk assessment techniques (IEC/ISO 31010:2009)		
Risikomanagement - Verfahren zur Risikobeurteilung (IEC/ISO 31010:2009)		
Gestion des risques - Techniques d'évaluation des risques (CEI/ISO 31010:2009)		
<p>Европейският стандарт EN 31010:2010 има статут на български стандарт от 2011-01-21.</p> <p>Този стандарт е официално издание на български език на европейския стандарт EN 31010:2010.</p> <p>Преводът е направен от Българския институт за стандартизация. Изданието има същия статут като изданията на официалните езици на CENELEC.</p> <p>Изданието на български език на този стандарт е одобрено от изпълнителния директор на Българския институт за стандартизация на 2012-05-30.</p>		

Фиг. 5

Авторите предоставят две таблици – Табл. 1 и 2, за да може всеки заинтересован сам да съпостави методите, които се предлагат от БДС EN 31010:2009, с методите които предлага „Методология за оценка на корупционния риск”, за да оцени ефикасността на тази методика.

Една световна класация и изразения застои в борбата с корупцията

Българското национално представителство на *Transparency International* – Асоциация „Прозрачност без граница“, публикува поредната световна класация на обхванатите 180 държави от цял свят, за 2018 година, съобразно т.нар. *индекс за възприемане на корупцията* (индекс). Индексът на България за 2018 година е **42** точки, което я поставя на **77** място в тази световна класация. Индексът бележи понижение с една точка, в сравнение с предходната класация (2017). Въпреки, че тази промяна не е статистически значима, страната отстъпва с шест позиции назад в световната класация – от 71 място през 2017 година на 77 място през 2018 година, което представлява показател на отстъпление в сравнителен план. И още нещо, стойности на индекса под 50 пункта са показател за *систематичен проблем с корупцията и неефективна борба* с нея – такава стойност имат 2/3 от всички държави в света. Намираме се и под средния брой точки, 43, в световната класация, което ни поставя в „престижната“ компания на страни като Суринам, Тунис, Буркина Фасо и Гана. Според използваната скала, *пълна демокрация* има в страните със 75 и повече точки, *непълна демокрация* – при 74÷49 точки, *хибриден режим* – между демокрация и авторитаризъм – 48÷34; *авторитаризъм* – под 34 точки.

Резултатът за 2018 година, сравнен с резултатите от периода 2012÷2018 г. (41, 41, 43, 41, 41, 43, 42 точки), *разкрива застои в противодействието на корупцията* и подчертава тенденцията на сериозно изоставане на страната спрямо останалите държави-членки на ЕС. Данните, върху които се гради тази класация, показват, че въпреки относителната стабилност в политически и икономически план, основните слабости, които се открояват в този седемгодишен период се свързват преди всичко с ефективността на използване на публичните средства, функционирането на надзорните институции и правосъдната система в страната.

Средната стойност на индекса за държавите-членки на ЕС за 2018 година е 64,6 точки, а включването на Норвегия, Швейцария и Исландия в обобщената европейска класация формира общата регионална оценка на ЕС и останалите държави от Западна Европа от 66,3 точки. На този фон, може да се твърди, че липсата на приоритет за антикорупционните реформи, заедно с нарастващата популистка реторика, водят до отслабване на демократичните институции и до повишаване на корупционния риск за страната.

Данните от изследването, за последните седем години, позволяват да бъде направен сравнителен анализ на тенденциите при държавите, с които България се съизмерва:

i) *Първата тенденция* се определя като *устойчиво позитивно развитие*, което отразява постоянно повишаване на стойностите на индекса и е показател за прозрачно функциониращи институции, успешни реформи и ефективно справяне с проблема с корупцията. Тя се констатира при Естония, Чехия и Латвия, като тук се отнасят още две южноевропейски държави, като Гърция и Италия, които са предприели успешно мерки за реформиране на администрацията и за намаляване публичния дълг. Данните от 2018 г. дават основание за *позитивна оценка* на положените усилия.

ii) *Втората тенденция* се определя като *застой в борбата с корупцията*. Сравнителните данни, за изследвания седемгодишен период, показват, че въпреки предприетите антикорупционни мерки, в една или друга област, *липсва общият позитивен резултат*, който може да отговори на обществените очаквания за решително справяне с проблема с корупцията. Тук се включват държавите от Балканския регион - **България**, Хърватска, Сърбия, Румъния. Данните от 2018 година дават основание за *незадоволителна оценка* на положените усилия.

iii) *Третата тенденция* се определя като *отстъпление от*

Стр.25
БДС EN 31010:2010

Таблица А.1 - Приложимост на методите, използвани за оценяване на риска

Инструменти и методи	Процес за оценяване на риска				Преценяване на риска	Виж приложението
	Идентификация на риска	Анализ на риска				
		Последствие	Вероятност	Ниво на риска		
Мозъчна атака	ПР ¹	НП ²	НП	НП	НП	В 01
Структурирани или полуструктурирани интервюта	ПР	НП	НП	НП	НП	В 02
Метод "Делфи"	ПР	НП	НП	НП	НП	В 03
Списъци за проверка	ПР	НП	НП	НП	НП	В 04
Предварителен анализ на опасностите (PNA)	ПР	НП	НП	НП	НП	В 05
Изследване на опасностите и работоспособността (HAZOP)	ПР	ПР	П ³	П	П	В 06
Анализ на опасностите и контрол на критичните точки (HACCP)	ПР	ПР	НП	НП	ПР	В 07
Оценяване на рисковете за околната среда	ПР	ПР	ПР	ПР	ПР	В 08
Структуриран анализ "Какво ще стане, ако?" (SWIFT)	ПР	ПР	ПР	ПР	ПР	В 09
Анализ на сценариите	ПР	ПР	П	П	П	В 10
Анализ на влиянието върху дейността	П	ПР	П	П	П	В 11
Анализ на основните причини	НП	ПР	ПР	ПР	ПР	В 12
Анализ на появяването на дефекти и на последствията от тях (FMEA)	ПР	ПР	ПР	ПР	ПР	В 13
Анализ чрез дървото на отказите	П	НП	ПР	П	П	В 14
Анализ чрез дървото на събитията	П	ПР	П	П	НП	В 15

Забележка: Възприети са следните съкращения: П - приложим метод; ПР - препоръчителен метод; НП - не препоръчителен метод.

Фиг. 6

Таблица А.2 - Характеристики при избора на метод за оценяване на риска

Вид на метода за оценяване на риска	Описание	Съответствие на влияещите фактори			Възможност за осигуряване на количествен резултат
		Ресурси и възможности	Характер и степен на неопределеност	Сложност	
МЕТОДИ ЗА ТЪРСЕНЕ					
Списъци за проверка	Опростена форма за идентификация на риска. Метод, осигуряващ списък на типични неопределености, които трябва да бъдат разглеждани. Ползвателите използват предварително разработени списък, правилници и стандарти	Ниско	Ниско	Ниско	Не
Предварителен анализ на опасностите (PHA)	Прост индуктивен метод за анализ, чиято цел е да идентифицира опасностите и опасните ситуации и събития, които могат да причинят вреда на дадена дейност, съоръжение или система	Ниско	Високо	Средно	Не
ПОМОЩНИ МЕТОДИ					
Структурирано интервю и мозъчна атака	Средство за събиране на множество идеи и преценка чрез класифицирането им от екип. Мозъчната атака може да бъде поощрена чрез подсказващи фрази или методи за интервюване от типа "един-на-един" и "един срещу много"	Ниско	Ниско	Ниско	Не
Метод "Делфи"	Средство за съчетаване на мнения на специалисти, които могат да подкрепят източника и да повлияят на идентифицирането, оценката на вероятността и на последиците, както и на преценката на риска. Той представлява съвместен метод за изграждане на съгласие между специалисти. Методът включва независим анализ и гласуване на специалистите	Средно	Средно	Средно	Не
Структуриран анализ "Какво ще стане, ако?" SWIFT	Представява система за подпомагане на екип при идентифициране на рисковете. Най-често се използва в работна група с координатор. Обикновено е свързан с метод за анализ и преценяване на риска	Средно	Средно	Всеки	Не
Анализ на надеждността на човешкия фактор (HRA)	Анализът на надеждността на човешкия фактор (HRA) разглежда влиянието на човешкия фактор върху работата на системите и може да се използва за преценяване на влиянието на човешките грешки върху системата	Средно	Средно	Средно	Да
АНАЛИЗ НА СЦЕНАРИИТЕ					
Анализ на основните причини (анализ на отделни загуби)	Отделна загуба, която е възникнала, се анализира, с цел да се разберат причините, които са допринесли за това и как системата или процесът може да бъдат подобрени, за да се избегнат в бъдеще такива загуби. Анализът трябва да разгледа какви средства за управление са били на разположение по времето, когато е възникнала загубата и как средствата за управление може да бъдат подобрени	Средно	Ниско	Средно	Не

Фиг. 7

борбата с корупцията, което е съпроводено с компрометиране на основни принципи и фундаменти на демокрацията в изследваните държави. Показателни примери в тази категория са Турция, Унгария и Малта, в които проблемите с върховенството на закона, спазването на човешките права, свободата на журналистическата дейност и на гражданските организации се отразяват негативно и на разследването на корупцията. Данните от 2018 година дават основание за *отрицателна оценка* на положените усилия.

Основен приоритет на Асоциацията е иницирането и прилагането на методи и програми за противодействие на корупцията на национално и регионално равнище. Ето защо, авторите си позволяват да използват тази класация и изводите от нея, за да подкрепят своята теза.

Какво се случи през тези две години с използването на стандартите за противодействие на корупцията? Нищо ново, няма положителен резултат, няма как да се пречупи една седемгодишна тенденция (2012÷2018) на ясно изразен застой в борбата с корупцията. Към всичко това трябва да се прибави и ясно изразеното нежелание да се ползва стандартизацията за решително справяне с проблема за корупцията. Няма как стандартизацията да не бъде в подкрепа на политиката на общността и обществения интерес, а това означава обществените власти и държавата да оказват съдействие не само при създаването, съгласуването, одобряването и издаването, но и при прилагането на всеки стандарт.

За една нова фондация и една „предварително загубена“ битка „Днес, нас все още ни събира идеята за противопоставяне и справяне с корупцията“ - заявиха създателите на Фондация „Антикорупционен фонд“ (АКФ) на откриването, на 14 юни 2017, - годишнината от началото на протестите #ДАНСWithMe, които бяха породени от издигането на депутата Делян Пеевски за шеф на ДАНС, <https://acf.bg/>. Финансирането си тя получава от фондация „Америка за България“. Фондът, обаче, ограничава дейността си до мониторинг, анализ и действие, с единствената

цел да подобри средата за живот на българските граждани и да съдейства на правосъдната система в борбата с корупцията.

Годишният мониторингов доклад „Антикорупционни институции: тенденции и практики“ на Фондация АКФ (2019), оценява дейността на основните антикорупционни институции през 2018 година – съдилищата, прокуратурата, и новосъздадената КПКОНПИ. В документа се разглежда цялостната законодателна рамка и натрупаните практики по нейното прилагане през предходните години.

В резултат на направения анализ и оценка се извеждат проблемни области на прилагане на законодателството. Няма как да не обърнем внимание на това, че приетият през 2018 година Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ) дефинира корупцията като **форма на административно нарушение** или на **неоснователно обогатяване**, а не като тежко престъпление, което ерозира самия фундамент на държавното управление.

Най-малкото, това е смущаващо! Отваряме Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу корупцията, ратифицирана със закон, приет от 40-то Народно събрание на 03.08.2006, в сила за Република България от 20.10.2006 година и четем в глава „Криминализация и правораздаване“, чл. 15...28: „Всяка държава - страна по конвенцията, приема такива законодателни и други мерки, които са необходими за **обявяването за престъпление**“ Обявяват се за престъпление: подкуп на национални длъжностни лица; подкуп на чужди длъжностни лица и на членове на публични международни организации; присвояване, злоупотреба или друго неправомерно използване на имущество; търговия с влияние; злоупотреба със служебни функции; незаконно обогатяване; подкуп в частния сектор; присвояване на имущество в частния сектор; изпиране на облаги, придобити от престъпление; укривателство; създаване на пречки пред правосъдието; отговорност на юридическите лица; съучастие и опит. Ето и задължението на държавата по

чл. 30, „Наказателно преследване, присъди и санкции“, ал. 1: „Всяка държава - страна по конвенцията, гарантира, че **извършването на престъпление**, предвидено в съответствие с тази конвенция, **се санкционира**, като се взема предвид тежестта на престъплението.“ България е страна по тази конвенция от 20.10.2006 година, а ЗПКОНПИ е в сила от 23.01.2018 година – коментарът вече става излишен!

Избираме този пример, защото според *Кристиан Таков*, в статията „Гражданскоправни аспекти на корупцията“, сп. Юридически свят, 2009, бр. 1, *корупцията не може да се преследва само със средствата на наказателното право*, защото битката ще се окаже *предварително изгубена*. За да има изгледи за успех, корупцията трябва да бъде притискана от множество страни, при това – непрестанно. Наказателното, административното, конституционното, трудовото право, правото на държавната служба, дори борсовото право и правото на ценните книги, всички публичноправни клонове работят срещу корупцията със свойствения им арсенал от инструменти – забрани, наказания и усложнени процедури. Колкото и тези средства да са впечатляващи за публиката, те остават малко ефективни като инструмент срещу подкупването и други корупционни практики. Трябва да помним, че *корупцията има предимно стопанска същност*. По естеството си тя е забранена и аморална *размяна на блага*. За да се пресече една такава стопанска практика, за да се изпразни една подобна замяна от смисъл, *ударът трябва да се насочи задължително срещу злоупотребата с блага*.

Накратко казано, медалът има две страни! - Авторите не са против това, вниманието да се насочи към съдействие на правосъдната система в борбата с корупцията, но те настояват да се обърне внимание върху изграждането и сертифицирането по българските стандарти на системи за борба с подкупването (като най-широко разпространена практика!), като съществена част от системите за управление на бизнеса и административните дейности.

Ето защо, разбираемо е, няма как добрите международни практики от БДС ISO 37001:2016, БДС ISO 31000:2018 и БДС EN 31010:2010 да намерят своето място в описаната дейност. Това е друг подход, който, за съжаление, действа след размяната на блага и не предполага изграждането на *системи за управление за борба с подкупването*, както и *оценяване на влиянието на тази дейност* върху сигурността и непрекъснатостта на управлението на бизнеса и административните дейности.

И все пак, една добра новина

Проектът „*Основи на демокрацията: противодействие на корупцията и доверие в политическите институции. Противодействие на корупцията – 2018: обществени очаквания и постигнати резултати*“ е нова инициатива на Асоциация „*Проозрачност без граници*“, която се осъществява от началото на юни 2018 година, с финансовата подкрепа на Фондация „*Фридрих Еберт*“, Бюро България. Тя се реализира чрез *формулиране на аналитична оценка* на постиженията и дефицитите в областта по противодействие на корупцията. Изработването на оценка на състоянието на борбата с корупцията в България трябва да допринесе за преодоляване на *съществени дефицити* в следните две измерения: *i) дефицити в капацитета и дейността на антикорупционните институции в страната; ii)*



дефицити в демократичния процес, породени от: ниската степен на доверие на гражданите в политическите институции; пасивност, относно основни проблеми в управлението и липса на готовност за участие в политическия живот.

Тази инициативата се основава върху разбирането, че за преодоляването на посочените дефицити е крайно необходимо: *i) ударението да се сложи върху противодействието на корупцията, като един от водещите проблеми, които възпрепятстват развитието на страната; ii) интегрирането на обществените очаквания за противодействие на корупцията с експертното знание по проблема.*

Този подход заслужава нашето внимание, тъй като реално, той може да се превърне в инструмент за формулирането на политики за противодействие на корупцията и за активирание на гражданското участие в този процес. Очакваме с интерес провеждането на представителното социологическо проучване, изследващо обществените очаквания за разкриване на приоритетни насоки в противодействието на корупцията: *готовност на хората да противодействат на корупцията – причини за действие/бездействие; очаквания за разкриване на основните насоки, в които да се фокусират антикорупционните усилия.*

Една още по-добра новина

През 2018 година, Областната администрация на Софийска област се сертифицира по ISO 9001:2015 и ISO 37001:2016, <http://sofoblast.bg/>, фиг. 10. Това е първият в България сертификат за прилагане на система за управление за борба срещу подкупването, което е добра основа за последващото ѝ прилагане и към други корупционни практики.

	Ръководство на системата за борба с подкупването EN ISO 37001:2016 Областна администрация на Софийска област	01.08.2018 Версия 0 Стр. 1/7 Ревизия 0
	Ръководство на системата за борба с подкупването EN ISO 37001:2016 ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА НА ОБЛАСТНА АДМИНИСТРАЦИЯ НА СОФИЙСКА ОБЛАСТ	01.08.2018г. Версия 01 Стр. 1/6 Ревизия 01



Фиг. 8

Вместо заключение

Убедени, че корупцията е широко разпространено явление, което поражда множество проблеми от социално, морално, икономическо и политическо естество, подкопава доброто управление, спъва развитието и опорочава конкуренцията, като открито нарушава справедливостта, пряко подкопава правата на човека и става сериозна пречка за ограничаване на бедността;

Убедени, че корупцията увеличава разходите за осъществяване на бизнеса, определя несигурността в дейностите и търговските сделки, увеличава разходите и намалява качеството на продуктите и услугите;

Убедени, че корупцията може да стане причина за загубата на човешки живот и имущество, за разрушаване на доверието в институциите, за незаконосъобразно и неефективно функциониране на пазарите;

Убедени, че корупцията отдавна не е местно явление, а транснационален феномен, който засяга всички общества и икономики и прави жизнено необходимо международното сътрудничество за предотвратяването и контролирането ѝ;

Убедени, също така, че се изисква всеобхватен и мултидисциплинарен подход за ефективно предотвратяване и борба с корупцията;

Имайки предвид принципите на добро управление на публичните дела и публичната собственост, справедливостта, отговорността и равенството пред закона, както необходимостта да се защитава и насърчава културата на отхвърляне на корупцията;

Имайки предвид, работата, извършена от Организацията на обединените нации, Международната организация по стандартизация (ISO), Европейския комитет по стандартизация (SEN), Международната електротехническа комисия (IEC), Българския институт по стандартизация (БИС), и други международни и регионални организации в сферата на противодействието на корупцията, включително дейността на Африканския съюз, Съвета на Европа, Световна митническа организация, Европейския съюз, Лигата на арабските държави, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и Организацията на американските държави;

Имайки предвид, също така, съществуването на шестнадесет международни стандарта, отнасящи се до изграждането на системи за управление, изискващи сертификация от трета независима страна, които дават изискванията и указанията за

изграждането на системи за управление, които включват системи за управление за борба с подкупването, чието прилагане, обаче, е и остава въпрос на политическа воля или корпоративна/фирмена политика;

Длъжни сме да приемем, че корупцията има предимно стопанска същност. По естеството си тя е забранена и аморална размяна на блага, така че, за да се пресече една такава стопанска практика, да се изпразни една подобна размяна от смисъл, то ударът трябва да се насочи задължително срещу злоупотребата с блага;

Длъжни сме да приемем, че съществува БДС ISO 37001:2017 „Системи за управление за борба с подкупването. Изисквания с указания за прилагане“ – български стандарт, който отразява международните добри практики и може да се използва във всички юрисдикции и определя изискванията, дава насоките за създаване, внедряване, поддържане, преглед и подобряване на системата за управление на противодействието на подкупването. Такава система може да бъде изградена самостоятелно или да бъде интегрирана с други системи за управление, по стандарти като БДС EN ISO 9001:2015, БДС EN ISO/IEC 27001:2017, БДС ISO 28000:2012 и др. Стандартът може да помогне на организацията да приложи разумни и подходящи мерки, предназначени за предотвратяване, разкриване и реагиране на корупция. Стандартът е приложим за малки, средни и големи организации във всички сектори, включително публични, частни и нестопански. Той е особено подходящ за общини и държавни ведомства,

Длъжни сме да приемем, че съответствието с БДС ISO 37001:2018 не може да осигури увереност, че не е настъпил или ще възникне подкуп по отношение на организацията, тъй като не е възможно напълно да се елиминира рискът от подкупване. Рискът от подкупване, по отношение на организацията, обаче, може да бъде оценен и управляван в съответствие с БДС EN 31030:2010 и БДС ISO 31000:2018.

Различни виждания за БДС ISO 37001:2017 при борбата с подкупването и корупцията

