

Борбата с корупцията или казано накратко - БОРКОР

Рада Смедовска-Тонева

Въпреки постоянното наблюдение на страната ни в рамките на механизма за оценка и сътрудничество на ЕК, резултатите от противодействието на корупцията и организираната престъпност остават неубедителни. В последния годишен доклад на прокуратурата за 2011 г. се посочва, че прокуратурата не може да отчете напредък единствено по работата с корупционните престъпления. На фона на нестихващите критики в края на 2010 г. правителството създаде поредната институция, призвана да се бори с корупцията – Център за борба с корупцията и организираната престъпност – БОРКОР. С какво се различава БОРКОР? Какви дефекти отстранява и какви подобрения внася в системата за борба с корупцията и организираната престъпност? Доказана ли е необходимостта от неговото съществуване? На тези въпроси е трудно да се отговори. Още повече, че стартът на този Център бе значително забавен и година и половина след неговото създаване все още липсват конкретни резултати. Поради това и преценката за неговата ефективност е съществено затруднена. Оценката на неговата институционална база и на публичния му характер показва, че положителното развитие на БОРКОР изисква допълнително усъвършенстване, както на институционално ниво, така и по отношение на неговото практическо функциониране.

Какво доказахме с БОРКОР до този момент

Центърът за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност е специализирана структура, чиято голяма цел е възстановяването на доверието на гражданите към правовия ред и държавността, както и на европейските партньори и чуждестранни инвеститори към страната ни. Институционализирането му минава през няколко етапа – приемане на Интегрирана стратегия за борба с корупцията и организираната престъпност, План за действие за превенция и противодействие

на организираната престъпност, постановление за създаване на БОРКОР и Устройствен правилник за неговото функциониране. Анализът на съществуването на БОРКОР до този момент показва следното:

- Създаването на антикорупционен проект, който цели изработването на превантивни мерки е положителна стъпка по отношение на политиките за борба с институционалната корупция;
- Създаден е неясен институционален профил, който рискува да застраши съществуването на подобна структура;
- Продължителната липса на конкретика при дефинирането на правомощията и същинската работа на БОРКОР измести акцента на внимание върху личностния профил на ръководството на Центъра;
- Негативен публичен образ, създаден главно поради забавянето на същинската работа на Центъра и липсата на адекватна публичност от негова страна.

Въпреки че БОРКОР се създава в момент, когато обществеността е изключително чувствителна към борбата с корупцията и организираната престъпност, над 60% от хората не са чували за съществуването на БОРКОР, а други 19% са чували, но не знаят с какво се занимава¹. Тези данни не са учудващи доколкото в публичното пространство все още липсва информация за конкретна дейност на институцията БОРКОР и у хората се създава усещането, че тя е създадена единствено поради натиск отвън. Това усещане се засилва и от липсата на ясно дефинирани специфични приоритети в дейността на тази институция, които да не припокриват основни сфери на дейност на съществуващи вече структури.

Общественото игнориране е съпътствано от изключително критичен медиен поглед към

проекта БОРКОР. Всички печатни и електронни публикации акцентират върху огромното забавяне при започването на същинската дейност на Центъра. Най-често срещаните заглавия са "БОРКОР продължава да работи в бъдеще време"², "БОРКОР не тръгна и тази година"³. Ироничното отношение е предизвикано и от факта, че проектът изразходва средства в продължение на година и половина без да показва реални резултати. Освен това, Центърът в продължение на месеци избягва публичността, което неминуемо води до негативно обществено отношение.

Какви са правомощията на БОРКОР

В продължение на много години в България борбата с организираната престъпност и корупцията се схваща предимно като репресивна политика. В този смисъл появата на БОРКОР е положително явление в институционалния живот, защото основната му задача е да разработва превантивни мерки в тази сфера – ключов елемент при противодействието на тези високо рискови обществени проблеми. Според нормативната уредба, Центърът е изцяло аналитично звено, чиято основна дейност се състои в разработването на комплекс от мерки, които да сведат до минимум възможността за поява на корупционни практики. Центърът прилага Комплексния модел за противодействие на корупцията и организираната престъпност "БОРКОР", чрез използване на утвърдените стандарти на Федерална република Германия, както и посредством специално разработени за Комплексния модел "БОРКОР" методи и техники (експертни концепции Комплексен модел "БОРКОР").

На базата на наличната информация, представена от БОРКОР, не може да се даде конкретна представа за същинската работа на този център. Липсата на ясни виждания неслучайно довежда до негативизъм и скептицизъм по отношение на неговата дейност. На този етап, понятийният апарат на БОРКОР е твърде абстрактен – задачата на Центъра е разработването на интервенционни системи срещу корупцията, като той се базира на "затворена кибернетична система" за разработване на превантивни мерки. От своя страна методиката се основава на немски стандарт за управление т.нар. V-Model XT. Липсата на конкретни резултати от работата на БОРКОР възпрепятства оценката от ефекта на неговите правомощия. Възможно е след разработването на първия негов проект, свързан с обществените поръчки, да се даде малко по-ясна и визуализирана представа за неговата дейност. Очаква се това да се случи към края на тази година.

Кои са основните рискове пред БОРКОР

На първо място, възникването на БОРКОР много наподобява институционализирането на ДАНС – създава се преди предстоящи избори, когато обикновено управляващите изведнъж стават особено активни. За разлика от агенцията обаче БОРКОР възниква въз основа на предварително приета стратегия (Интегрирана стратегия за борба с корупцията и организираната престъпност и План за действие за превенция и противодействие на организираната престъпност). Въпреки наличието на тези документи обаче необходимостта от появата на тази структура остава недоказана. Няма нито един анализ, който да алармира за неефективното функциониране на съществуващите вече органи за противодействие на корупцията. БОРКОР се възприема като поредната новосъздадена администрация, съпътствана от изначални съмнения относно нейния капацитет.

На второ място, Центърът е поредната институция, която се създава под външен натиск, а не под влияние на вътрешно-национални потребности. Това повтаря порочната практика да се търси винаги легитимност в чуждото, до степен такава, че в Устройствения правилник за БОРКОР е записано, че Центърът прилага Комплексния модел за противодействие на корупцията и организираната престъпност "БОРКОР", ...чрез използване на утвърдените стандарти на Федерална република Германия."

Третият рисков момент около създаването му е, че БОРКОР влиза в грешен политически контекст. Въпреки че стратегията датира още от 2010 г., а правилникът за БОРКОР е приет в началото на 2011 г., активно се заговаря за него в кризисен политически момент. Властта е разтърсена от скандали с подслушвания, председателят на ДАНС подава оставка. Това неминуемо вметва БОРКОР в погрешен контекст – той сякаш влиза в дискурса за ролята и ефекта от службите за сигурност. Последниците са, че веднага в публичното пространство се прокрадват идеи, че съществуването на БОРКОР обезсмисля това на ДАНС. Би било погрешно да се лансира подобна теза, най-малкото защото в случая на агенцията става въпрос за законово устроена контраразузнавателната структура, която наред с правомощията си в борбата с корупцията, има множество други сфери на действие.

На четвърто място, се създават противоречиви послания относно мандата на БОРКОР. Устройственият правилник му приписва единствено аналитични функции и разработване

на мерки за борба с корупцията и организираната престъпност. В продължение на една година, медийният образ на Центъра, както и отделни изказвания на членове на неговото ръководство обаче лансират неясни и объркващи послания. Отчетливи изказвания за неговите правомощия липсват – говори се едновременно за аналитични и разследващи правомощия. Подобно на ДАНС, сред общественото мнение се създават неоправдано високи очаквания за справяне с институционалната корупция. Неслучайно веднага след институционализирането на БОРКОР, към него са изпратени два сигнала с искане да се проверят и анализират корупционните практики. Едва година след лансирането на БОРКОР по време на отчета за неговата дейност от създаването си до този момент, се съобщава, че центърът няма оперативни функции и подаването на "Сигнали за корупция, които са свързани с конкретни лица и не са проверени, са нежелателни и съответно не могат да бъдат използвани за целите на анализите".

На пето място, рисков момент при функционирането на Центъра е набирането на нещатните служители т.е. тези, които ще бъдат командирани от други ведомства. Подобна стъпка представлява правен проблем и изисква промяна на законови формулировки, които да предвиждат възможността за командироване на служители в БОРКОР. За целта трябва да бъдат променени шест закона - нормативните актове за държавния служител, за държавната администрация, за ДАНС, МВР и въоръжените сили. Законът за съдебната власт, който не предвижда командироването на съдии в органи, извън системата на съдебната власт също налага съответното изменение. Поради това е наложителна промяна, която да предвиди Висшият съдебен съвет да може да изпраща магистрати в БОРКОР като експерти, които да участват в изготвянето на различни проекти и схеми. Измененията следва да уредят въпросите със заплащането и стажа.

Рисков момент при осъществяването на командироването е въпросът, свързан със заплащането. При изпращането на съответния служител в БОРКОР, заплащането на експерта продължава да се поема от командированото ведомство. Съществува реална възможност възнаграждението на командированите служители да бъде намалено, поради съкращаване на различни бонуси и добавки. Това би била естествена пречка за набирането на качествена експертиза. Освен това, съответните законови

промени изискват време, което рискува да забави допълнително същинската работа на БОРКОР.

Риск съществува и по отношение на законовата база на Центъра. Той се основава на Устройствен правилник, приет с Постановление на МС от 30.11.2010 г. Този вид нормативна база обаче създава усещане за нестабилност. Редно би било подобен орган да има солидна законова основа. В противен случай се създава усещане за изключителна нестабилност – лесно може да се промени или изцяло закрие при наличие на желание само от правителството. Сферата, в която интервенира Центърът е изключително чувствителна и натоварена с твърде големи очаквания за ефективност. Поради тази причина е редно самата институция да почива на законова основа, лишена от всякакви недостатъци.

На последно място, но не по важност, е рискът, който стои пред изготвяния от Центъра комплекс от мерки. Не съществува механизъм, който да гарантира приемствеността на готовия продукт. Резултатът от дейността на БОРКОР зависи изцяло от наличието на политическа воля. Освен това, за да бъде ефективно приложен, комплексът от мерки трябва да бъде възприет в своята цялост, в противен случай той не би бил приложим. Необходимо е създаването на достатъчно гаранции, които да осигуряват ефективно поглъщане на конкретните резултати от дейността на Центъра.

Какви подобрения са нужни за БОРКОР

- Укрепване законодателната основа на Центъра, тъй като настоящата регламентация е предпоставка за нестабилност;
- Създаване на гаранции за възприемане, адаптиране и ефективно прилагане на изработения от Центъра комплекс от мерки за предотвратяване появата на корупционни практики;
- Изготвяне на устойчиви механизми за контрол над дейността на БОРКОР;
- Поставяне на акцент върху публичността по отношение на конкретните действия и реалния ефект от тях като ключов фактор за изграждане на положителен обществен образ.

¹ Резултати от данни на Национално представително проучване, проведено през февруари 2012 г. от НЦИОМ по задание на РискМонитор, в рамките на проект “ДАНС и БОРКОР – мониторинг 2011 г.

2

<http://www.mediapool.bg/%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BA%D0%BE%D1%80-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B4%D1%8A%D0%BB%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%B0-%D0%B4%D0%B0-%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B8-%D0%B2-%D0%B1%D1%8A%D0%B4%D0%B5%D1%89%D0%B5-%D0%B2%D1%80%D0%B5%D0%BC%D0%B5-news191178.html>

3

<http://www.vesti.bg/index.phtml?tid=40&oid=4385551>