



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ
ЦЕНТЪР ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА
КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ

Август 2015 г.

Център за превенция и противодействие на корупцията и организирана престъпност (ЦППКОП)

Наименование на проекта:

Етични стандарти за почтеност в публичния сектор

Цел на настоящия Кратък доклад:

Този *Кратък доклад* представя основните констатации и ключови препоръки от проучването и анализа на ЦППКОП, подробности за които могат да бъдат намерени в пълния доклад по проекта и неговите приложения.

Предистория на доклада:

През април 2015 г. Министерският съвет на Република България прие:

Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията 2015-2020 г.

През май 2015 г., отчитайки новата стратегия директорът на ЦППКОП представи аналитичен доклад, който очерта стратегическата възможност за засилване на базирания се върху ценностите подход за борба с корупцията чрез разработване на етична рамка в публичния сектор, изградена на основата на:

"Стандарти, инструменти и добри практики"

През юли 2015 г. в изпълнение на първоначалния доклад на ЦППКОП и по възлагане от г-жа Меглена Кунева, заместник министър-председател по координация на европейските политики и институционалните въпроси започна работа по проекта:



Основни констатации	стр. 3
Ключови препоръки	стр. 4-9
Предложения относно ПОДНС	стр. 9-10
Етичен кодекс - Ръководство за добри практики	стр. 10-14
Следващи стъпки	стр. 14

Накратко:

- Съществуващите етични правила в публичния сектор се нуждаят от цялостно преразглеждане и актуализиране.
- Публичният сектор не следва да се разглежда като съвкупност от самостоятелни органи, които тълкуват и прилагат етиката в съответствие със своите собствени стандарти и правила.
- Необходим е единен подход при създаването на общи етични стандарти и общи процедури, за да се гарантира еднаквото и решително прилагане от всички органи на публичния сектор.
- Ценна първа крачка в тази посока би било изготвянето на Единен национален кодекс за поведение на лицата от публичния сектор, приет със закон.

Кратък доклад

„Етични стандарти за почтеност в публичния сектор“

Част 1. Кратко въведение

1.1. Настоящият доклад представя в следните тематични области основните констатации и ключови препоръки от извършените правни, сравнителни и статистически анализи:

- Настояща правна рамка;
- Съществуващи етични кодекси;
- Добри практики на ЕС;

Справка за всички външни източници на информация и модели за добри практики се съдържа в пълния доклад по проекта и/или в инициращия доклад на ЦППКОП от май 2015 г.

- Анализ на отговорите от въпросника, попълнен от длъжностни лица в публичния сектор.

1.2. Докладът съдържа самостоятелен раздел, включващ изводи и препоръки от анализа на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) и на практиката по неговото приложение в частта „Етични норми за поведение“. Задачата бе възложена на ЦППКОП на заседание на Националния съвет по антикорупционни политики, на което бяха обсъдени последните препоръки на GRECO (Група държави срещу корупцията).

Част 2. Кратко изложение на основните констатации

2.1. Настояща правна рамка

- Етични стандарти понастоящем се съдържат в 34 нормативни акта.
- Нормативната уредба е разпокъсана и несистематизирана.
- Липсата на дефиниции води до неефективно и противоречиво прилагане.

2.2. Съществуващи етични кодекси

- Прилагат се повече от 20 документа с различни наименования и структура относно етичните правила за лицата от публичния сектор, които включват множество, неизчерпателни списъци от принципи, без дефиниции и с различни норми за прилагането им, което е предпоставка за неефективност.
- В значителна част от документите не се съдържат методи, с които да се оценява обективно етичността в поведението на лицата от публичния сектор.
- Обществото е недостатъчно информирано относно дължимото поведение на лицата от публичния сектор, поради което гражданите не могат да изпълняват ролята на коректив за спазване на етично поведение.

2.3. Добри практики на ЕС и анализ на отговорите от въпросника

Заклученията, посочени по-долу са изведени от обзора на добри практики в

Справка за всички външни източници на информация и модели за добри практики се съдържа в пълния доклад по проекта и/или в инициращия доклад на ЦППКОП от май 2015 г.

ЕС, както и от анализа на отговорите от въпросника, попълнен от длъжностни лица в публичния сектор.

Въпросите са адресирани до 22 групи - представители на институции от трите власти в Р България (законодателна, изпълнителна и съдебна), както и до организации с нестопанска цел.

- Етичният кодекс трябва да се прилага от всички лица в публичния сектор.
- Кодексът следва да съдържа практически примери, поведенчески модели и насоки.
- Кодексът трябва да се популяризира чрез постоянни програми за обучение.
- Кодексът може успешно да се допълни с насоки/ръководства с практически указания и съвети в подкрепа на усилията на стратегическите лидери и служителите на висши ръководни длъжности за противодействие на неетично поведение.

Част 3. Кратко изложение на ключовите препоръки

Препоръките са изведени от констатациите, направени от ЦППКОП след извършените анализи, отговорите на въпросника, както и от добрите практики, установени в други държави-членки на ЕС.

3.1. Етични стандарти

№	Препоръка	Обосновка	Действия
1.	<p>Единен национален кодекс за поведение на лицата от публичния сектор</p> <p>Изготвяне и приемане на Единен национален кодекс за поведение на лицата от публичния сектор.</p> <p>Насърчаване на законодателна,</p>	<p>Създаването на национални стандарти ще поправи очевиден "пропуск" в етичната рамка.</p> <p>Ще насърчи общото разбиране по въпроса и единното прилагане.</p> <p>Ще стимулира разработването на ефективни стандарти,</p>	<p>Координация от страна на Националния съвет за антикорупционни политики:</p> <p>Създаване на мултидисциплинарна работна група от представители на различни институции и организации, която да разгледа всички</p>

Справка за всички външни източници на информация и модели за добри практики се съдържа в пълния доклад по проекта и/или в инициращия доклад на ЦППКОП от май 2015 г.

	<p>изпълнителна и съдебна власти да приемат и прилагат едни и същи стандарти.</p> <p>При изготвяне на етичните кодекси да се съобразят съществуващите пропуски и дефицити, както и добрите практики в България и други държави-членки на ЕС.</p>	<p>инструменти и добри практики за всички органи от публичния сектор.</p>	<p>констатации на ЦППКОП.</p>
<p>2.</p>	<p>Съдържание на етичния кодекс</p> <p>Единният национален кодекс трябва да определя очакваните етични стандарти, да дава практически насоки за тяхното приложение, както и информация за свързаните с него въпроси и процедури.</p>	<p>Съществуващите списъци с етични принципи звучат като декларации за добри намерения и затова е необходимо те да бъдат трансформирани в осезаеми и видими действия на публичната администрация. За тази цел са нужни: ясно предназначение, стандарти и категорични насоки; разработване на изчерпателен списък от етични принципи, от който да бъдат идентифицирани ключовите принципи (основни ценности) на публичния сектор; те да се използват за ясно определяне на очакваните стандарти.</p>	<p>Както в препоръка 1.</p> <p><i>(По-нататъшни предложения относно стила и съдържанието на Етичния кодекс могат да бъдат намерени в част 4 от настоящия Кратък доклад)</i></p>

3.	<p>Нормативна подкрепа</p> <p>Приемане със закон на Единния национален кодекс за поведение на лицата от публичния сектор.</p>	<p>Ще се реализира политическата воля за прилагането на новата антикорупционна стратегия. Ще се гарантира прозрачно, последователно и устойчиво прилагане на Кодекса.</p>	<p>Създаване на консолидирана правна уредба на съществуващите разпоредби, регламентиращи етичните стандарти, инструменти и добри практики.</p>
-----------	--	---	--

3.2. ИНСТРУМЕНТИ И МЕТОДИ

№	Препоръка	Обосновка	Действия
1.	<p>Центрове за оценяване</p> <p>Създаване на структура (Център за оценяване), правила и методика за проверка и оценяване на почтеността на лицата, кандидатстващи в Националното бюро за предотвратяване на корупцията.</p> <p>Да се обмисли използването на психометричен тест за почтеност (интегритет) с повече от един верни отговора и последващи индивидуално структурирани интервюта с въпроси, свързани с почтеността, взети на случаен принцип от предварително изготвен</p>	<p>Традиционните проверки, предхождащи назначаването на работа, не отговарят на изискванията на новата антикорупционна стратегия и на проектозакона за предотвратяване на корупцията сред лицата, заемащи висши публични длъжности.</p> <p>Центърът за оценяване може да се окаже надеждно и навременно решение.</p> <p>Ползването на доказани инструменти, които отговарят на предизвикателствата, ще са необходими за проверяване и оценяване на етичните стандарти, очаквани от кандидатите.</p>	<p>В компетенциите на директора на Националното бюро за предотвратяване на корупцията.</p> <p><i>Ако тази процедура бъде приета, може да се въведе като добра практика.</i></p> <p><i>(Центровете за оценяване са разгледани по-подробно в инициращия доклад на ЦППКОП, май 2015 г.).</i></p>

Справка за всички външни източници на информация и модели за добри практики се съдържа в пълния доклад по проекта и/или в инициращия доклад на ЦППКОП от май 2015 г.

	СПИСЪК.		
2.	<p>Постоянно оценяване</p> <p>Включване на проверките за почтеност във всички процедури за подбор на кандидати за работа, както и при годишното атестиране на всички длъжностни лица и служители в публичната администрация.</p>	<p>Както има признаци за корупция, така съществуват и "признаци за почтеност".</p> <p>Признаците трябва постоянно да се проверяват, оценяват и утвърждават на всеки етап в професионалната кариера на служителите в публичната администрация.</p>	<p>Биха били продуктивни последващи изследвания от страна на ЦППКОП при определяне на признаците и подходящите методи за оценка.</p>
3.	<p>Постоянно обучение</p> <p>Разработване на програма за постоянно обучение за почтеност, която да включва първоначална информираност, опреснителни и поправителни курсове и подходящо обучение по съответните "меки умения" (soft skills), като например "вземане на решения" и "решаване на проблеми" на базата на индивидуална и/или колективна оценка на потребностите.</p> <p>В подкрепа на изложеното може да се ползва потенциалът на интернет, интранет, интерактивните уеб семинари, блогове, чат и</p>	<p>Когато всички ръководители, длъжностни лица и служители работят в съответствие със строги етични стандарти и бъдат проверявани редовно, те следва да получат възможност да развият уменията, от които се нуждаят чрез непрекъснато обучение и опреснителни програми.</p> <p>Познатото обучение в група (в учебна стая) следва да се промени, особено ако препоръка 3.1.1 бъде приета.</p> <p>Днешните технологии могат да пренасят обучението по интегритет и неговото разбиране на работното място всеки ден!</p>	<p>Тази препоръка може да бъде адресирана до Института по публична администрация за експертно становище по цялостната методология, съвместно с ЦППКОП.</p> <p>Ако бъде приета и развита, тази устойчива и ориентирана към постигане на резултати инициатива може да кандидатства за външно финансиране и/или в комбинация с препоръка 3.2.2. постоянно оценяване.</p>

	мобилни приложения, чрез които етиката се обсъжда, съгласува, споделя и насърчава.		
4.	<p>Одити по етика</p> <p>Насърчаване на инспекторатите да включват одити по етика със специфични показатели за изпълнение в техните годишни работни планове:</p> <p>Индикатори за мониторинг и затвърждаване на етичните стандарти.</p>	<p>Съобразяването с етичните стандарти трябва да се оценява редовно и затвърждава при всяка възможност и на всяко равнище на отчетност.</p> <p>Одитите ще разкрият слабости, които да бъдат коригирани и ще идентифицират най-добрите практики, които да бъдат споделени.</p>	<p>Препоръката следва да бъде изпратена за разглеждане от Главния инспекторат към Министерския съвет.</p> <p>В партньорство с ЦППКОП да бъдат разработени подходящи показатели за изпълнение на предложенията от Единния национален етичен кодекс.</p>
5.	<p>Помощна мрежа</p> <p>Създаване на система в държавната администрация за съветване, подкрепа и осигуряване на качеството, под формата на:</p> <p>Мрежа от специално назначени и обучени служители, отговарящи за почтеността във всеки инспекторат;</p> <p>Помощна линия и интерактивна уеб страница.</p>	<p>Откритата, добре информирана комуникация, вертикална и хоризонтална, е от съществено значение, защото гарантира, че:</p> <p>Етичните стандарти се популяризират и се насърчава стриктното им спазване;</p> <p>Проблемите се решават бързо;</p> <p>Най-добрите практики се идентифицират и споделят своевременно.</p>	<p>Националният съвет за антикорупционни политики може да го разгледа във връзка с препоръка 3.1.1.</p> <p>Главният инспекторат към Министерски съвет също трябва да бъде консултиран във връзка с предложението да се назначат служители по интегритета във всички инспекторати.</p>
6.	Проверки за почтеност	Проверките за почтеност на случаен принцип и	Следва да се разработят модели на добри

Справка за всички външни източници на информация и модели за добри практики се съдържа в пълния доклад по проекта и/или в инициращия доклад на ЦППКОП от май 2015 г.

	<p>на работното място</p> <p>Изработването и употребата на проактивни проверки за почтеност на работното място следва да бъде приоритетно, за да се отразят последните политически и обществени дискусии относно потенциалните ползи от тях.</p>	<p>целенасочените проверки на работното място са международно признат антикорупционен инструмент.</p> <p>Те са ефективно възпиращо средство.</p> <p>Те могат да бъдат използвани за:</p> <p>Проверка на почтеността при вече взети решения и предприети действия и за работа, която все още е в ход;</p> <p>Проверка на интегритета на системи, работни практики и персонал;</p> <p>Оценяване на етичните стандарти и потвърждаване на оценките за корупционен риск.</p>	<p>практики, стандартни процедури, съобразени с нивата на управление в публичния сектор.</p> <p>Контролираните проверки за почтеност, при които се използват подставени лица и/или симулации, изискват промени в регламентацията на „провокация“ в НК.</p> <p>Подходящо е да се определи една институция, която да провери и разработи системата за проверка на почтеността. МВР следва да поеме тази функция с оглед на своята компетентност и и опит.</p> <p><i>(Проверките за почтеност на работното място са разгледани по-подробно в инициращия доклад на ЦППКОП, май 2015 г.)</i></p>
--	---	--	---

3.3. Народно събрание – Етични стандарти

(В отговор на конкретното искане, отбелязано в точка 1.2. от настоящия Крайък доклад)

<p align="center">Правилник за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС)</p> <p align="center">Раздел II „Етични норми за поведение“</p>	
Предложения	Обосновка
<p>1. Да се създадат условия и гаранции за запознаване и обучение с етичните правила за поведение. Разработване на програма за първоначално и продължаващо обучение.</p>	<p>Повишаване на осведомеността на народните представители относно етичните правила за поведение. Предоставяне на практически съвети, насоки и консултации, при които да се разглеждат конкретни ситуации, свързани с конфликт на интереси, получаването на подаръци,</p>

Справка за всички външни източници на информация и модели за добри практики се съдържа в пълния доклад по проекта и/или в инициращия доклад на ЦППКОП от май 2015 г.

	осъществяването на лобистка дейност и др.
2. Да се усъвършенства и детайлизира въведената добрата практика, прилагана от европейските органи и институции (ЕК, ЕЦБ и др.) за публичния регистър на подаръците.	С цел публичност и прозрачност, повишаване на доверието в институцията е необходимо да се прецизира реда и начина за получаване на подаръци от народни представители в това им качество.
3. Да се насърчи и въведе добрата практика за създаване на „законодателно досие“.	Със „законодателното досие“ ще се документираща целият законодателен процес, в т. ч. съпътстващите документи, лицата, участвали в процеса, техните предложения, както и други факти и обстоятелства, имащи отношение към съответния нормативен акт. По този начин ще се гарантира процесът по превенция и противодействие на конфликта на интереси, вкл. и контролът върху извънпубличните зависимости.
4. Необходимо е да се допълни редът и начинът за разглеждане и произнасяне по сигнали, несъвместими с етичните норми за поведение, съгласно раздел II от ПОДНС, както и да се регламентират съответните срокове за това.	Непълнота на правилата, свързани със сроковете, реда и начина за разглеждане и произнасяне по сигнали, относно прояви, несъвместими с етичните норми за поведение на народните представители. По този начин ще се гарантира ефективната защита на лицата, срещу които са подадени сигнали за проверка на неетично поведение.

Част 4. Етичен кодекс – Ръководство за най-добри практики

В случай, че се възприеме идеята за създаване на Единен национален кодекс, документът следва да включва най-малко следните раздели:

Раздел А – Разбиране за етика и почтеност (интегритет)

В тази част следва да се обясни значението на етика и почтеност (интегритет) в ежедневието, като се посочи както разликата, така и пряката връзка между тях.

Справка за всички външни източници на информация и модели за добри практики се съдържа в пълния доклад по проекта и/или в инициращия доклад на ЦППКОП от май 2015 г.

Значението и използването на двата термина не трябва да се бърка. Това ще гарантира, че има яснота и общо разбиране от самото начало. Например:

- **Етиката ни подсказва правилния начин да се правят нещата (насока), а**
- **Почтеността се проявява, когато правим нещата по правилния начин (действие!)**

Раздел Б – Етични стандарти и практически насоки

Не трябва да се съставя изчерпателен списък от големия брой често припокриващи се принципи, които понастоящем са в употреба. Тези принципи следва да бъдат сведени до "основни ценности" на публичния сектор. Трябва да се дефинират на ежедневен език, без да се използват термините „принципи“ и „ценности“, или каквито и да е други ненужни термини като „норми“, „поведение“ и т.н. Желателно е принципите да бъдат свързани с нивото на обслужване, като се посочат действията, които обществото очаква от лицата, заети в публичния сектор. Тези основни ценности след това могат да бъдат приоритизирани и представени като етични стандарти. Например:

ПОЧТЕНОСТ (ИНТЕГРИТЕТ) е налице, когато:

- **Поставяте задълженията в служба на обществото над личните си интереси.**

Вие ВИНАГИ трябва да:

- **Действате по начин, който заслужава и запазва доверието във Вас на всички, с които имате взаимоотношения.**
- **Сте сигурни, че публичните средства и ресурси се използват правилно и ефективно за доброто на обществото.**
- **И т.н.**

НИКОГА не трябва да:

- **Се възползвате от официалния си статут и положение за уреждане на собствените си интереси или за да защитавате и уреждате интересите на други.**
- **Искате или приемате неразрешени подаръци, гостоприемство или други облаги от когото и да било.**
- **И т.н.**

И ВИНАГИ се питайте:

- **Дали аз съм напълно сигурен, че това е правилният начин да се извършват**

нещата?

БЕЗПРИСТРАСТНОСТ е налице, когато:

- Действате като се съобразявате единствено с фактите и обстоятелствата по случая и служите еднакво на всички страни.

Вие ВИНАГИ трябва да: **И т.н.**

Раздел В – Отговорности и права

За да се въведе справедлив и балансиран подход, този раздел трябва да обясни различните отговорности и паралелните права, които вървят заедно с тях. Например:

- **Ваша лична "отговорност"** е винаги да демонстрирате най-високи етични стандарти при изпълнение на работата Ви.
- **В замяна на това, имате "правото"** да получите подходящо и постоянно обучение, съответните насоки и подкрепа.

Раздел Г – Помощ и поддръжка

Моля, вижте предложенията в част 3.2. Инструменти и методи. Веднъж установени, съответните процедурни детайли и звена за контакт трябва да бъдат обобщени в този раздел. Например:

- **Ако имате нужда от разяснения или помощ при прилагането на този Етичен кодекс, моля, обърнете се към Вашия непосредствен ръководител за съответните насоки и подкрепа. Ако по някаква причина не се чувствате в състояние да говорите с вашия непосредствен ръководител, влезте във връзка с ... и следните действия ще бъдат предприети:**

Раздел Д – Сигнали и отговор

Ще са необходими по-нататъшни изследвания и анализ, за да се разработи унифицирана най-добра практика от съответните правила и процедури, които понастоящем са в употреба и може да бъде необходимо централно звено за контакт. Различните начини на подаване на сигнал трябва да бъдат ясно посочени в този раздел - писмен доклад, телефонно обаждане, електронна поща - както и това, което хората могат да очакват в отговор - поверителност, подкрепа, актуализации и т.н. Например:

Справка за всички външни източници на информация и модели за добри практики се съдържа в пълния доклад по проекта и/или в инициращия доклад на ЦППКОП от май 2015 г.

- Ако подозирате или станете свидетел на каквото и да е нарушение на този Кодекс, трябва незабавно да се обадите на вътрешната поверителна гореща линия ... и ще бъдат предприети следните действия:

Раздел Е – Защита и оплаквания

Ще са необходими по-нататъшни изследвания и анализ, за да се разработи унифицирана най-добра практика. За да се създаде справедлив и балансиран подход, от съществено значение е да се осигури защита на лицата, подаващи сигнали, както и на тези, срещу които са подадени неверни или злонамерени сигнали. Например:

- Ако подадете сигнал за нарушения на този Кодекс, ще бъдете изслушани и към Вас ще се отнесат с уважение; ще бъдете защитени от отмъщение и превръщане в жертва и ще бъдат предприети следните действия:

- Ако бъде подаден сигнал срещу Вас и се установи, че е неверен или злонамерен, той ще бъде заличен от регистрите; Вие ще бъдете защитени от тормоз и ще бъдат предприети следните действия:

- Ако сте подали сигнал или е имало сигнал, подаден срещу Вас и смятате, че към Вас не са се отнесли справедливо или че по Вашия случай не е реагирано в съответствие с този Кодекс, можете да подадете своето оплакване в писмен вид на ... и ще бъдат предприети следните действия:

Раздел Ж – Санкции и обучение

Необходими са по-нататъшни изследвания и анализ с цел разработване на унифицирана най-добра практика. За поддържане на справедлив и балансиран подход, трябва да се разгледа нуждата от обучение, както и наказанията. Например:

- **Ниво 1** - Устно предупреждение и, ако е подходящо, предлагане на опреснително обучение;
- **Ниво 2** - Писмено предупреждение и, ако е подходящо, предлагане на опреснително обучение;
- **Ниво 3** - Временно отстраняване от длъжност и, ако е подходящо, задължително поправително обучение;
- **Ниво 4** - Понижение в длъжност и, ако е подходящо, задължително поправително обучение;

- **Ниво 5 – Уволнение;**
- **Ниво 6 - Наказателно производство.**

Трябва да бъде посочено много ясно, че същите наказания ще се прилагат към всеки, който подаде фалшив или злонамерен сигнал. Например:

- **Ако подадете сигнал добросъвестно, няма от какво да се страхувате или да се тревожите; но**
- **Ако подадете фалшив или злонамерен сигнал срещу някого, ще бъдете третирани така, сякаш лично сте нарушили този Кодекс и ще бъдат предприети следните действия:**

Част 5 – Следващи стъпки

Публичният сектор не следва да се разглежда като съвкупност от самостоятелни органи, които тълкуват и прилагат етиката в съответствие със своите собствени стандарти и правила. Научените уроци и добри практики трябва да бъдат споделени. Необходим е общ и всеобхватен подход, за да се гарантира наличието на общи етични стандарти и общи процедури, както и еднаквото и решителното им прилагане във всички органи от публичния сектор:

- **Изготвянето на един унифициран "Етичен кодекс " ще бъде значителна и ценна стъпка и ако Препоръката бъде одобрена, горепосочените насоки ще бъдат полезни.**
- **Всички препоръки, които бъдат одобрени, могат успешно да бъдат обединени в "План за изработването на етична рамка" (стъпка по стъпка), под ръководството и координацията на Националния съвет по антикорупционни политики с участието на ЦППКОП.**