

**ЗАПЛАХИТЕ
ЗА ФИНАНСОВИТЕ ИНТЕРЕСИ
НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

**ОЦЕНКА НА РИСКА ОТ ЗЛОУПОТРЕБИ
ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ
И ИЗПОЛЗВАНЕТО НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ
ФОНДОВЕ**



**ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА**

Настоящата публикация съдържа международни анализи, методологии и насоки за противодействие на корупционни практики и злоупотреби при процеса на възлагане и изпълнение на обществени поръчки.

Публикацията се основава на идеи, представени по време на международния семинар „Европейските финансови интереси под заплаха: нови подходи за оценяване на риска от злоупотреби с обществени поръчки и финансови средства от европейските фондове“, проведен на 31 октомври и 1 ноември 2013 г. в София с подкрепата на Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ).



Тази публикация се осъществява с финансовата подкрепа на Европейската комисия. Отговорност за съдържанието носи единствено авторът и неговото мнение не отразява задължително позицията на Комисията.

ISBN 978-954-477-212-3

**© 2013, Център за изследване на демокрацията
Всички права запазени.**

ул. „Александър Желю“ 5, 1113 София
тел.: (+359 2) 971 3000
факс: (+359 2) 971 2233
www.csd.bg, csd@online.bg

СЪДЪРЖАНИЕ

СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ.....	4
СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ.....	4
СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА	5
Увод.....	7
ГЛАВА I – РИСКОВЕ ОТ ИЗМАМИ ПРИ ПРОВЕЖДАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ И ИЗПОЛЗВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ: ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПЕРСПЕКТИВА НА ЕС.....	9
1. ЕВРОПЕЙСКА СЛУЖБА ЗА БОРБА С ИЗМАМИТЕ (ОЛАФ).....	11
2. ЗАЩИТА НА ФИНАНСОВИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕС – ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА ИЗМАМИТЕ.....	27
ГЛАВА II – МЕТОДИ ЗА БОРБА СЪС ЗЛОУПОТРЕБИТЕ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ: МЕЖДУНАРОДНИ ПЕРСПЕКТИВИ	33
1. ПРИНЦИПИ ЗА УКРЕПВАНЕ НА ИНТЕГРИТЕТА ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ.....	35
2. ИЗГОТВЯНЕ НА КАРТА НА РИСКА – ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА РИСКОВЕТЕ ОТ ИЗМАМИ И КОРУПЦИЯ В ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ.....	39
3. ИНДИКАТОРИ ЗА НАЛИЧИЕ НА РИСКОВЕ В ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ	64
4. НАСОКИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА ТРЪЖНИТЕ МАНИПУЛАЦИИ В ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ	68
5. РАЗКРИВАНЕ НА ЗЛОУПОТРЕБИ.....	83
ГЛАВА III – ИЗМЕРВАНЕ И ОГРАНИЧАВАНЕ НА ЗЛОУПОТРЕБИТЕ И ИЗМАМИТЕ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ: ИЗБРАНИ ИНОВАТИВНИ МЕТОДОЛОГИЧЕСКИ ПОДХОДИ	91
1. МЕТОДИ ЗА ИЗМЕРВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ	92
2. ЗЛОУПОТРЕБИ С ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР НА ВЕЛИКОБРИТАНИЯ.....	126
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	133

СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ

ТАБЛИЦА 1: СУМИ ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ ПРЕЗ 2012 Г. В РЕЗУЛТАТ НА РАЗСЛЕДВАНИЯ НА ОЛАФ.....	22
ТАБЛИЦА 2. КАЗУС: ФАЛШИФИЦИРАНЕ НА ДОКАЗВАЩИ ДОКУМЕНТИ ПРИ ПРОЕКТИ ПО СТРУКТУРНИТЕ ФОНДОВЕ.....	23
ТАБЛИЦА 3. ПРЕГЛЕД НА „ЧЕРВЕНИТЕ ФЛАГОВЕ“ – ВКЛЮЧИТЕЛНО ПРЕДПОЛОЖЕНИЯТА ЗА КОРУПЦИОННИ ПРАКТИКИ.....	97
ТАБЛИЦА 4. ПОДБРАНИ СЕКТОРИ И ГРУПИ ПРОДУКТИ.....	100
ТАБЛИЦА 5. СЪБРАНИ СЛУЧАИ ВЪВ ВСЯКА КАТЕГОРИЯ.....	101
ТАБЛИЦА 6. ПРЕКИ ЗАГУБИ ОТ КОРУПЦИЯ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ В ИЗБРАНИТЕ СЕКТОРИ В ОСЕМТЕ ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ (2010 Г.).....	106
ТАБЛИЦА 7. ПРЕКИ ЗАГУБИ ОТ КОРУПЦИЯ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ В ИЗБРАНИТЕ СЕКТОРИ В ОСЕМТЕ ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ (2010 Г.) – ДОЛНА И ГОРНА ГРАНИЦА	108
ТАБЛИЦА 8. РИСКОВИ СТАТУСИ И СЪОТВЕТСТВАЩИТЕ ИМ НИВА НА НАДЕЖДНОСТ....	131

СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ

ФИГУРА 1. ПРОЦЕС НА РАЗСЛЕДВАНЕ НА ОЛАФ.....	13
ФИГУРА 2. РЕЗУЛТАТИ ОТ ДЕЙНОСТТА НА ОЛАФ (2011 Г. И 2012 Г.).....	22
ФИГУРА 3. ЦИКЪЛ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ	37
ФИГУРА 4. МЕТОДИ ЗА РАЗКРИВАНЕ НА ЗЛОУПОТРЕБИ (% ОТ РЕСПОНДЕНТИТЕ)	83
ФИГУРА 5. ФАЗИ НА МЕТОДОЛОГИЯТА ЗА ИЗЧИСЛЯВАНЕ НА ЗАГУБИТЕ ОТ КОРУПЦИЯ.....	96

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

АФКОС	Координация на борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз
БВП	Брутен вътрешен продукт
БИУС	Британски институт за управление на счетоводителите (Chartered Institute of Management Accountants – CIMA)
ГД	Генерална дирекция
ГРЕКО	Група на държавите, борещи се срещу корупцията (Group of States Against Corruption – GRECO)
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
МСП	Малки и средни предприятия
НИРА	Научноизследователска и развойна дейност
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие (Organisation for Economic Co-operation and Development OECD)
ОЛАФ	Европейска служба за борба с измамите (European Anti-Fraud Office – OLAF)
AFIS	Anti Fraud Information System (Информационна система за борба с измамите)
B2B	Business-to-Business
CIPFA	The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) (Институт за публични финанси и счетоводство)
COINS	Combined Online Information System (Комбинирана онлайн информационна система)
DetE	Average Detection Efficiency (Средна ефективност на разкритията)
FAL	Fraud Amounts Level (Финансов размер на измамите)
FDR	Fraud Detection Rate (Процент на разкриваемост на измамите)
FFL	Fraud Frequency Level (Честота на измамите)
IDR	Irregularity Detection Rate (Процент на разкриваемост на нередностите)
IMS	Irregularity management system (База данни за регистриране на нередности)

NFIB	National Fraud Intelligence Bureau (Британско национално бюро за борба с измамите)
PFWG	Protocols and Formats Working Group (Работна група за интернет протоколи и формати)
PwC	PricewaterhouseCoopers
REF	Ratio of Established Fraud (Съотношение на установените измами)
RepE	Reporting Efficiency (Средна ефективност на докладване)
RER	Residual Error Rate (Остатъчно ниво на грешка)
RTTM	Real time transaction monitoring (Наблюдение на сделките в реално време)
S.M.A.R.T.	Self-Monitoring, Analysis, and Reporting Technology – S.M.A.R.T. (Технологии за самооценка, анализ и отчетност)
TED	Tenders Electronic Daily (Електронен ежедневник за поръчки – онлайн версията на „Приложение на Официален вестник на Европейския съюз“)
TfL	Transport for London (Транспорт за Лондон)
TPM	Third Party Monitoring (Наблюдение на трети свързани страни)

УВОД

Обществените поръчки са сред сферите на управлението на публичния сектор, отличаващи се с най-висок риск от корупция и злоупотреби. Независимо от многообразието на форми, всички злоупотреби в тази сфера имат една обща цел – насочване на финансов ресурс от разпоредителите с бюджетни средства, както и от държавните и общинските предприятия, към предварително определен победител с цел лично облагодетелстване¹. Събирайки голям брой заинтересовани страни на пазар на стойност милиарди евро годишно, системата на обществените поръчки е сред най-уязвимите дейности на публичната власт. Корупционните действия и измамните практики в тази област ощетяват интереса на гражданите както в развитите, така и в развиващите се държави.

Въпреки съществуващите контролни механизми, при много от обществените поръчки се допускат грешки, нередности, измами и други злоупотреби с обществени фондове. Повечето от грешките и нередностите могат да бъдат обяснени с недостатъчна информираност на част от участващите в тях лица и структури – доставчици, счетоводители, одитори и др. Подобни отклонения могат да бъдат преодолени с помощта на допълнителна подготовка. За разлика от тях измамите и корупцията са по-трудни за идентифициране, тъй като са резултат от преднамерени усилия за заобикаляне на правилата с оглед получаването на наследващи се облаги, както и за прикриване следите на нарушителите. В контекста на такъв многопластов проблем, настоящият практически наръчник прави преглед на добрите практики, които могат да се използват при противодействие на заплахите от злоупотреби в процеса на обществените поръчки. Сложните процеси на злоупотреби и различните типове измамни практики в отделните фази на обществените поръчки са разгледани последователно, чрез анализ на основните компоненти и преглед на международно признати подходи за противодействие на рисковете от корупция и измами.

Публикацията започва с преглед на институционалния подход на Европейската комисия и в частност на Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ)². Представен е процесът на разследване на ОЛАФ, специфичните показатели, източници на информация и видове анализи за измерване ефективността на организацията, както и взаимодействието и координацията на ОЛАФ с други европейски институции. Институционалният подход на ЕС е основата на обширен преглед на противодействието на злоупотреби с финансовите средства на Съюза. За да има ефективно противодействие обаче, трябва да съществува ясно разбиране за типовете рискове, практики и форми на

¹ Корупцията при обществените поръчки: рискове и противодействие. София: Център за изследване на демокрацията, 2006.

² Вж. http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_bg.htm

измами и корупция в контекста на отделните фази на възлагане и изпълнение на обществените поръчки.

Глава II разглежда международно признатите **Принципи за укрепване на интегритета при обществените поръчки**³, разработени от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). В допълнение на принципите, ОИСР прави задълбочен преглед на типовете измамни практики във всеки един етап от възлагането и изпълнението на обществените поръчки – пред-тръжна, тръжна и след-тръжна фаза – чрез анализ на начините, използвани за отклоняване на държавни средства, както и различните видове измами.

Индикаторите за риск насочват вниманието към ключовите аспекти при възлагането на обществени поръчки, които трябва да бъдат контролирани. Затова, след типовете измамни практики и рисковете във всеки един етап от възлагането и изпълнението на обществените поръчки, са разгледани индикаторите за наличие на рискове⁴. Представен е и анализът на ОИСР⁵ на рисковете от манипулации на търговете, който дава специфични насоки за противодействие на подобни практики в процедурите за възлагане на обществени поръчки.

Представена е и одиторската перспектива за методите и индикаторите за разкриване на злоупотреби и измами⁶, разработена от Chartered Institute of Management Accountants⁷, най-голямата професионална организация на мениджмънт счетоводителите в света.

Глава III е посветена на методите за измерване на ефективността от прилагането на различните подходи и мерки за намаляване нивото на злоупотреби и корупция в процеса на обществените поръчки. Наръчникът се спира на две иновативни методологии – оценката на загубите от корупцията при обществените поръчки, разработен от PwC⁸, и годишния индекс на злоупотребите (Annual Fraud Indicator)⁹, публикуван от британската Национална агенция за борба с измамите (National Fraud Authority).

³ OECD. Principles for Integrity in Public Procurement, 2009. (ОИСР).

⁴ OECD. Indicators of procurement risk (ОИСР. Индикатори на риска при обществените поръчки).

⁵ OECD (2009). Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement (ОИСР. Насоки за борба с тръжна манипулация при обществените поръчки, 2009).

⁶ Chartered Institute of Management Accountants (2008). Fraud Risk Management: A Guide to Good Practice [Британският институт за управление на счетоводителите (БИУС). Управление на риска от измами: ръководство за добри практики, 2008].

⁷ Вж. www.cimaglobal.com

⁸ PwC, Ecorys, with support of Utrecht University (2013). Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU [PwC, Ecorys, с подкрепата на Университета в Утрехт. Идентифициране и намаляване на корупцията при обществените поръчки в ЕС, 2013].

⁹ National Fraud Authority. Annual Fraud Indicator 2013 [Национален орган за борба с измамите. Годишен индикатор на измамите 2013].

ГЛАВА I

РИСКОВЕ ОТ ИЗМАМИ ПРИ ПРОВЕЖДАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ И ИЗПОЛЗВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ: ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПЕРСПЕКТИВА НА ЕС

С цел структурирането на солидна основа, в началото е представена европейската институционална перспектива в лицето на Европейската комисия (ЕК) и в частност на Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ). Законодателната рамка, процесът на разследване на ОЛАФ, специфичните показатели, източници на информация и видове анализи за измерване ефективността му, както и взаимодействието и координацията на ОЛАФ с други институции, са сърцевината на европейското решение за противодействие на нарушенията и злоупотребите с финансови средства.

Настоящата глава е базирана на следните основни източници на информация:

- European Commission (2013). Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud 2012 Annual Report. Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities for 2012 [Европейска Комисия (2013). Защита на финансовите интереси на Европейския съюз – Борба с измамите 2012 Годишен доклад. Методология за статистическа оценка на докладваните нередности 2012]. Достъпен на английски език на: http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-commission/2012/swd_methodology_regarding_statistical_evaluation_en.pdf
- European Commission (2013). Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud 2012 Annual Report. [Европейска комисия. Защита на финансовите интереси на Европейския съюз – Борба с измамите 2012 Годишен доклад, 2013]. Достъпен на английски език на: http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-commission/2012/pif_report_2012_en.pdf
- Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ). Официална интернет страница, достъпна на: http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_bg.htm
- European Anti-Fraud Office (OLAF) (2013). Guidelines on Investigation Procedures for OLAF Staff. [Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ). Насоки относно разследващите способности за персонала на ОЛАФ, 2013]. Достъпно на английски език на: http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/gip/gip_18092013_en.pdf
- European Anti-Fraud Office (OLAF), (2013) The OLAF Report 2012. [Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ). Годишен доклад на ОЛАФ 2012, 2013]. Достъпен на английски език на: http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/2012/olaf_report_2012_en.pdf

- European Commission. OLAF Compendium of Anonymised Cases. Structural Actions. [Европейска Комисия. Компендиум на ОЛАФ на анонимни случаи. Структурни действия]. Публикацията не е налична онлайн.

1. ЕВРОПЕЙСКА СЛУЖБА ЗА БОРБА С ИЗМАМИТЕ (ОЛАФ)¹⁰

Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ) е учредена на 1 юни 1999 г. с цел създаване на механизъм за борба с транснационалните икономически и финансови престъпления, измами и корупция, засягащи интересите на Европейския съюз и най-вече европейските публични средства. За да осъществява своята работа безпристрастно, ОЛАФ разполага с оперативна независимост по отношение на разследващите ѝ функции. Службата изпълнява на практика ангажимента на Съюза и неговите институции да защитават интересите на европейския данькоплатец. За да засили борбата срещу измамите, корупцията и незаконната дейност, засягащи Европейския съюз, ОЛАФ изпълнява правомощията по разследване, предоставени на Комисията по силата на действащите европейските регламенти и споразумения за сътрудничество.

ОЛАФ има компетенции по отношение на всички дейности, свързани със защитата на финансовите интереси на Съюза от незаконни действия, които подлежат на административно и наказателно преследване. Службата може да провежда както външни административни разследвания в държавите-членки на Съюза и в трети държави, така и вътрешни административни разследвания в рамките на европейските институции, органи и агенции. Благодарение на натрупаните си знания и опит ОЛАФ подпомага органите, управляващи европейски средства в и извън ЕС при идентифицирането и предотвратяването на различни видове измами, засягащи финансовите интереси на Съюза, и при определянето на тенденциите, заплахите и рисковете. Освен защитата на европейските публични финанси, ОЛАФ има отговорности по противодействие на фалшифицирането на еврото.

В рамките на институциите, органите, службите и агенциите, създадени по силата на Договорите за ЕС (оттук нататък институциите, органите, службите и агенциите), ОЛАФ провежда административни разследвания с цел:

- противодействие на измамите, корупцията и всяка друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на Европейската общност за атомна енергия;
- разследвания на нарушения на служебните задължения на служителите на институциите. Това може да доведе до подвеждане под дисциплинарна отговорност, а в някои случаи и наказателна или еквивалентна, на тези членове и персонал на институциите, органите, службите и агенциите, които не попадат в обхвата на Правилника за длъжностните лица на Европейските общности и Условието за работа на другите служители на Общностите.

¹⁰ ОЛАФ. Официална интернет страница <http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_bg.htm>

В изпълнение на своите разследващи функции ОЛАФ упражнява правомощията на Комисията по Регламент на Съвета (ЕВРАТОМ, ЕО) № 2185/96 и чл. 9 (1) и съгласно специфичните правила, заложи в чл. 9 (2) на Регламент (ЕО, ЕВРАТОМ) № 2988/95, да извършват инспекции и проверки на място в държавите членки, и в съответствие със споразуменията за партньорство и в трети държави.

ОЛАФ защитава парите на европейските данъкоплатци, като гарантира, че европейските средства се разходват правилно, че ЕС е получил дължимите му приходи и че служителите на институциите съблюдават правилата. Не на последно място, ОЛАФ определя общата стратегия за борба с измамите, изготвя необходимите правни инструменти и подпомага нормотворческия процес с оглед предотвратяването на измамите още на този етап.

1.1. Процесът на разследване¹¹

Насоки относно процедурите по разследване¹²

Всяка информация, получена от служител на ОЛАФ, която би могла да бъде разследвана, следва да бъде незабавно препратена към Регистъра. Когато информацията не се отнася до текущо разследване, тя се препраща не по-късно от 5 работни дни след получаването ѝ, а когато е получена по време на мисия – до 5 работни дни след завръщането. Информация, която е получена устно, се предава към Регистъра в писмен вид в същите срокове.

Използване на информацията

При получаване на информация с даден официален номер по текущо разследване тя се съотнася към съответното дело. Във всички други случаи информацията се препраща към отдел „Преглед и подбор на разследванията“. Те определят дали получената информация е свързана с вече разследван случай. Ако това не е така, отделът създава ново дело с официален номер и съотнася информацията към него.

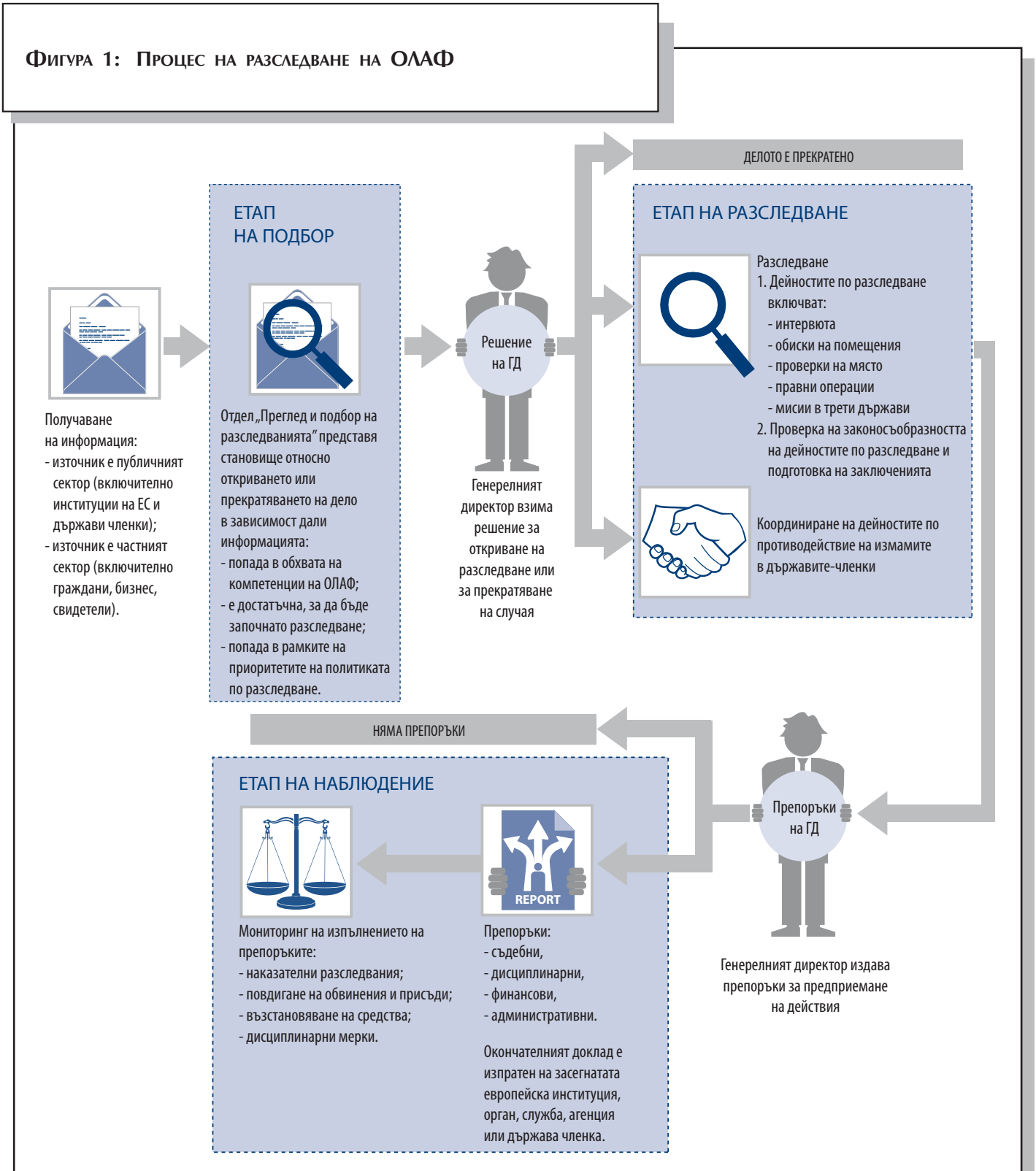
Процес на подбор

Когато е необходимо, отдел „Преглед и подбор на разследванията“ следва да се свърже с източника на информация и засегнатата институция, орган, служба или агенция на ЕС, за да получи разяснения и допълнителна документация по първоначално получената информация. Наред с това, отделът ползва наличните на ОЛАФ ресурси. Когато е необходимо да се събере допълнителна информация за нуждите на процеса по подбор, отделът: а) събира информация в рамките на оперативни срещи; б) взема показания от всяко лице, което разполага с релевантна информация; в) провежда проучвателни мисии в

¹¹ OLAF.(2013) The OLAF Report 2012 [ОЛАФ. Доклад на ОЛАФ за 2012, 2013] http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/2012/olaf_report_2012_en.pdf

¹² OLAF. (2013). Guidelines on Investigation Procedures for OLAF Staff (ОЛАФ. Насоки относно разследващите способности за персонала на ОЛАФ, 2013). http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/gip/gip_18092013_en.pdf

държавите членки; г) сверява информацията в базите данни на европейските институции, органи, служби и агенции. Когато източникът на информация е съучастник, отделът трябва в рамките на 60 дни да го уведоми за времето, необходимо за предприемане на съответните действия.



Отдел „Преглед и подбор на разследванията“ представя на генералния директор становище с препоръка за отварянето или прекратяване на съответното дело. Становището за стартиране на разследване или координационно дело се взема, като се отчита дали влиза в рамките на правомощията на ОЛАФ, дали информацията е достатъчна за стартиране на разследване и дали попада в обхвата на определените от генералния директор приоритети на политиката по разследване. Когато се преценява дали ОЛАФ има правомощия да действа, се отчитат европейските регламенти, решения, междуинституционални споразумения и други правни инструменти, отнасящи се до защитата на финансовите интереси на ЕС. При преценката на достатъчността на информацията следва да се отчитат надеждността на източника и достоверността на твърденията му. Всяка информация, събрана в процеса на подбор, трябва да се взема предвид при обосноваването на започване на разследване или координационно дело.

Решение на генералния директор

След отчитане становището на отдел „Преглед и подбор на разследванията“ и на цялата релевантна информация, генералният директор преценява дали да стартира разследване или координационно дело, или да прекрати случая. Генералният директор разпределя разследването или координационното дело на съответния отдел. Когато счете за необходимо, той може да възложи случая на друг отдел или на създаден за тази цел специален екип за разследване. Такива мерки се предприемат, когато го изисква конкретния случай и при липса на необходимите ресурси.

Информация за прекратените дела

Отдел „Преглед и подбор на разследванията“ може да уведоми източника на информация за решението на генералния директор за прекратяване на делото. Когато е необходимо, отделът уведомява и европейската институция, орган, служба, агенция или национална власт, имаща отношение към случая.

Разследване

Целта на разследването е да установи дали има случай на измама, корупция или друга незаконна дейност, засягащ финансовите интереси на ЕС, или дали има сериозно нарушение на служебните задължения, което може да доведе до подвеждане под дисциплинарна или наказателна отговорност на членове или служители на институциите, органите, службите или агенциите на ЕС.

Отделът по разследвания събира доказателства чрез следните средства:

- а. събира документи и информация във всеки вид формат, който може да бъде използван за доказателство;
- б. събира доказателства в рамките на оперативни срещи. Снема показания от всяко лице, което разполага с релевантна информация;
- в. провежда проучвателни мисии в държавите членки;
- г. взема проби за лабораторни изследвания;
- д. провежда интервюта със замесени лица или свидетели;

- е. извършва обиски на помещения;
- е. извършва проверки на място (Регламент на Съвета (ЕВРАТОМ, ЕО) № 2185/96);
- ж. извършва дигитални правни операции;
- з. провежда разследващи мисии в трети държави;

Членовете на разследващите екипи осъществяват следните дейности по разследване след представяне на писмен документ, подписан от генералния директор, посочващ тяхната самоличност, длъжност и действията, която са оправомощени да извършат:

- а. интервюта със засегнатите лица и свидетели;
- б. обиск на помещения;
- в. проверки на място;
- г. дигитални правни операции;
- д. извършва проучвателни мисии в трети държави.

Възможност за представяне на коментари

След приключване на разследването и преди формулирането на заключения, разследващият отдел следва да информира лицето относно фактите, които го касаят и да го покани да представи писмено или чрез провеждане на интервю коментари по тези факти.

Окончателен доклад и предложени препоръки

Окончателният доклад се изготвя след приключване на всички дейности и включва всички данни и заключения, установени в хода на разследването или координационното дело. Той описва всички дейности по разследване, събраните доказателства и постигнатите резултати, когато става въпрос за координационно дело. Докладът трябва да включва и правен анализ на установените факти, сумите, които трябва да бъдат възстановени или чието неправомерно разходване трябва да бъде предотвратено. Наред с това, окончателният доклад трябва да анализира събраните доказателства и да предоставя заключения по отношение на наличието или отсъствието на измама, корупция или друга незаконна дейност, засягаща финансовите и други интереси на Европейския съюз и/или на сериозно нарушение на служебните задължения. Заключенията трябва да бъдат основани на безпристрастна и обективна оценка на всички събрани доказателства. Окончателните доклади следва да описват действията, които са предприети за осигуряване спазването на процедурните гаранции (включително защитата на данните) и правата на засегнатите лица, и да включват всички коментари, направени от лицето по отношение на фактите, които го засягат. Окончателните доклади се одобряват и подписват от отговорния разследващ, началник отдела и директора на съответната дирекция по разследвания. Въпросната дирекция предлага на генералния директор да отправи препоръки на базата на данните и заключенията от разследването и когато е приложимо, от координационното дело.

Когато разследването установи, че в държава членка най-вероятно е извършено престъпление, дирекцията по разследвания предлага на генералния

директор да отправи препоръка за предприемане на съответните действия от съдебните власти на държавата членка. Когато разследването установи, че най-вероятно е извършено дисциплинарно нарушение, дирекцията по разследвания предлага на генералния директор да отправи препоръки за предприемането на съответните дисциплинарни мерки от страна на европейската институция, орган, служба или агенция. Когато бъде констатирано, че определена сума трябва да бъде възстановена или да бъде възпрепятствано неправомерното ѝ разходване, разследващата дирекция предлага на генералния директор да препоръча предприемането на действия от съответната европейска институция, орган, служба, агенция или отговорната институция в държавата членка. Когато разследването установи, че е необходимо предприемането на свързано с делото административно действие, разследващата дирекция следва да предложи да бъде отправена препоръка за предприемане на административни мерки от съответната европейска институция, орган, служба или агенция. Когато разследващият отдел идентифицира слабости в системите за управление и контрол или в правната рамка, разследващата дирекция следва да информира отговорния отдел в ОЛАФ. Когато е необходимо, този отдел ще разработи предложения за предприемане на действия от съответната европейска институция, отдел, служба или агенция. Всяко такова предложение трябва да бъде представено на отдел „Преглед и подбор на разследванията“ за становище, на базата на което генералният директор взема решение.

Окончателен преглед

Дирекцията по разследвания представя окончателния доклад, отправените препоръки и решението за приключване на разследването на отдел „Преглед и подбор на разследванията“ за разглеждане, заедно с цялата необходима документация, включително предавателните бележки и писма. Отдел „Преглед и подбор на разследванията“ проверява дали разследващият отдел е спазил правните изисквания, включително правата и процедурните гаранции на засегнатите лица, условията за защита на данните и прави преглед на законосъобразността, необходимостта и пропорционалността на предприетите действия по разследване. Наред с това, отделът трябва да провери дали отправените препоръки и решението за прекратяване на разследването са обосновани с оглед на данните от разследването или координационното дело. Той представя становище по окончателния доклад, предложените препоръки и решението за прекратяване на делото, на базата на което генералния директор взема решение. Преди изразяването на негативно становище по окончателния доклад, отправените препоръки и/или решението за прекратяване на разследването, отдел „Преглед и подбор на разследванията“ предоставя на дирекцията по разследване възможност да преразгледа представените документи.

Решение за прекратяване на разследването и препоръки

Разследване или координационно дело се прекратяват единствено с решение на генералния директор. Въз основа на данните от разследването генералният директор отправя препоръка за предприемане на действия от европейската институция, орган, служба, агенция или държава членка. Той може да изиска от отговорната европейска институция, орган, служба, агенция или компетентна

власт да докладва в рамките на определен период какви действия са предприети за отразяване на препоръките и относно изхода от съдебните, дисциплинарни и финансови действия. Когато е необходимо, генералният директор може да предостави информация за резултатите от разследването на ОЛАФ на международни организации или институции в трети държави.

Мониторинг

На етапа на мониторинг, при поискване, разследващият отдел оказва подкрепа на компетентните власти. Наред с това, той следи напредъка по изпълнение на препоръките и документира резултатите от действията, предприети от компетентните органи въз основа на препоръките.

Подпомагане на компетентните власти

При поискване разследващият отдел ще подпомага европейските институции, органи, служби, агенции и държавите членки във връзка с действията, предприети в отговор на препоръките, включително чрез предоставяне на:

- а. конкретни документи, споменати в окончателния доклад, които не са били предадени заедно с него;
- б. всяка допълнително поискана информация, необходима за изпълнение на препоръките;
- в. разрешение на служителите на ОЛАФ да се явяват като свидетели при съдебни производства или да подпомагат получаването на такова разрешение за служители на други европейски институции, органи, служби и агенции;
- г. подпомагане при отнемането на имунитет по Протокола за привилегиите и имунитетите в случаите, когато компетентните национални власти са започнали наказателно производство, засягащо действия на служители на европейските институции, органи, служби и агенции;
- д. експертно становище, когато това е поискано от държава членка.

Когато искането за съдействие касае възстановяване на европейски средства или предотвратяването на незаконното разходване на средствата, разследващият отдел представлява ОЛАФ при административните процедури на другите служби на Европейската комисия (включително състезателни процедури, процедури по изравняване на сметки, молби за опрощаване, възстановяване и отписване). Когато искането за съдействие касае съдебни или дисциплинарни действия в резултат на препоръките, разследващият отдел подпомага отнемането на имунитет и предоставя правни становища и преводи.

Наблюдение на изпълнението на препоръките

Ежегодно разследващият отдел наблюдава изпълнението на препоръките от съдебен, дисциплинарен и финансов характер, отправени към европейските институции, органи, служби, агенции и към държавите членки. Разследващият отдел може да изиска информация от европейска институция, орган, служба, агенция или държава членка относно действия, предприети в отговор на

препоръките. Наред с това, отделът следи сроковете по подаване на информация и прави необходимите уведомления.

Регистриране на резултатите по изпълнение на финансовите, съдебни и дисциплинарни последици

Разследващият отдел записва в системата на ОЛАФ за управление на дела действията, предприети в отговор на препоръките, техния напредък и постигнатите резултати. Когато е необходимо, той информира европейската институция, орган, служба или агенция за окончателния изход от национални съдебни производства и информира отговорния отдел в ОЛАФ за целите на Системата за ранно предупреждение.

1.2. Събиране и споделяне на информация¹³

ОЛАФ събира данни чрез своята оперативна дейност и чрез редица други източници като одити на Европейската комисия, доклади на Сметната палата на ЕС, национални партньорски институции, общодостъпни канали за информация. Освен че използва тази информация за своите разследвания и анализи, ОЛАФ я споделя чрез своите бази данни и приложения:

База данни за регистриране на нередности (IMS)

- Съдържа детайли за измами и нередности, свързани с фондовете, управлявани от Комисията и националните власти в държавите-бенефициенти, Структурния и Кохезионния фонд, и предприєдинителните фондове.
- Достъпна е за различните дирекции на Комисията.
- Използва се за анализ и докладване, като например съставянето на статистиката за нередностите, анексирана към годишния доклад на Комисията за измамите (Доклад относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз – борба срещу измамите); подготовка на одити; вземане на решения дали сметки по оперативни програми заотминали периоди да бъдат затворени.

Централна база данни за изключване

- Съдържа подробна информация за хора, компании и организации, на които е забранено да се предоставя европейско финансиране, тъй като са обявени в несъстоятелност или са осъдени за измама или корупция с европейски средства.
- Достъпна е за европейските институции и властите на държавите членки.

¹³ ОЛАФ. Официална интернет страница http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_bg.htm

Система за ранно предупреждение

- Съдържа информация за хора, компании и организации, за които е известно, че има вероятност да извършат измама с европейски средства.
- Достъпна е за Комисията и нейните изпълнителни агенции.

Подпомагане на прозрачността (TR-AID) – ИТ инструмент, който все още е в процес на разработване и който позволява на донорите да споделят информация и да избягват двойното финансиране на проекти.

Стратегически анализ – ОЛАФ прави анализи на своите разследвания, за да идентифицира заплахите и пропуските при европейското финансиране. Анализите представляват основа за разработване на препоръки към службите на Европейската комисия за оптимизиране на текущите дейности и подготовка на законодателни актове и стратегически документи.

Информационна система за борба с измамите (AFIS) – AFIS е набор от приложения, улесняващи обмяната на информация за борба с измамите между ОЛАФ и отговорните административни структури в рамките на Регламент (ЕО) № 515/97 на Съвета относно взаимопомощта между административните органи на държавите членки и сътрудничеството между последните и Комисията по гарантиране на правилното прилагане на законодателството в областта на митническите и земеделските въпроси. Приложенията включват поща AFIS (структурирана и неструктурирана комуникация), митническата информационна система, системата FIDE, общата информационна система с Руската федерация (MIS), виртуална система за подпомагане на съвместните операции по наблюдение и информационната система за обмяна на данни за конфискация на цигари между държавите членки и Международната митническа организация (чрез ОЛАФ).

1.3. Статистически анализ на нередностите и съмненията за измами, докладвани от държавите членки¹⁴

Източник на информация за анализите на ОЛАФ са и уведомленията от страна на държавите членки за нередности и подозрения за измами. От 2006 г. при нотифицирането за нередности от Комисията, държавите членки са длъжни да идентифицират дали в конкретния случай има съмнения за измама. Терминът „нередност“ е широко понятие, което включва както умишлено, така и неумишлено поведение (тоест включва в обхвата си и измамите). Същевременно, за да бъде квалифицирано като „измама“ едно деяние, е необходимо то да бъде признато за такова след окончателно решение на наказателен съд (*res judicata*). По този начин елементът, който различава измамата от нередността, е умишленото поведение.

Един от типове анализ, базиран на информацията, предоставена от държавите членки, е статистическият. ОЛАФ взема като основа нередностите и подозренията за измами, съобщени от държавите членки на Европейската

¹⁴ European Commission. OLAF Compendium of Anonymised Cases. Structural Actions (Европейска Комисия. Компендиум на ОЛАФ на анонимни случаи. Структурни действия). Публикацията не е налична онлайн.

комисия чрез базата данни за регистриране на нередности (IMS). Статистическият анализ на нередностите е едно от основните средства за подготовка на ОЛАФ. В светлината на анализа, разработен за целите на последните три годишни доклада на Комисията във връзка с типологията на измамите и нередностите по структурните фондове, могат да бъдат очертани следните тенденции:

- най-често срещаните типове нередности на практика не са се променили през последните години, потвърждавайки последователността в тенденциите в областта на структурните мерки и при докладването от държавите членки (най-често срещаният вид е „недопустим разход“, а след него – „нарушаване на правила за обществени поръчки“);
- общата квалификация „други нередности“ е третият най-често срещан тип нередност. Нередности, които са съобщени под тази квалификация би трябвало да не спадат към нито едно друго описание на нередност в системата за докладване (това е т.н. „остатъчен код“);
- „фалшифициране на документи“ е било регистрирано в редица държави членки, като една от тях се отличава с най-висок брой на такъв тип идентифицирани и докладвани нередности.

Все още има различия между държавите членки по отношение на типовете докладвани нередности, като тези различия са се запазили относително последователни през годините. Общият процент на измамите се изчислява на 0,25 % от плащанията за целия програмен период 2000 – 2006 г. Този процент включва разкритите и докладвани случаи на съмнения за измама с плащания и на установени такива (не са включени разкритите, но недокладвани случаи и всички неразкрити случаи) на националните одитни служби и други контролни органи на европейско и национално равнище.

В анализа са очертани няколко индикатора за оценка на риска от измами, които могат да бъдат категоризирани в 4 основни групи:

- 1. Административни индикатори:** те целят измерване на капацитета на контролните и управленски структури да разкриват и докладват измами.
 - Пропуски в управлението: може да бъде измерен чрез процента на възстановяване (най-ниският означава най-много пропуски), закъсненията при докладване на нередности след разкриването им, и резултатите от одитите, проведени от службите на Комисията, Сметната палата на ЕС и на държавите членки.
 - Пропуски в контрола: контролите може да бъдат оценени като слаби, ако нередностите не са съобщавани по редовния начин или ако водят до различни резултати от тези при външните одити (службите на Комисията, Европейската сметна палата, Националните сметни палати, националните служби за борба с измамите) или ако одитите са делегирани на частни компании без адекватен надзор.
 - В случаи на пропуски в управлението и/или контрола, степента на децентрализация на държавата членка може да представлява утежняващ фактор.
- 2. Географски индикатор:** анализът на докладваните през програмен период 2000-2006 г. съмнения за измами показва, че определени географски райони се открояват. В действителност по-голяма част от съмненията за

измами са регистрирани в районите около столичните градове, и едновременно в най-богатите, и в най-малко развити райони на държавите членки.

3. **Икономически и социален индикатор:** секторите, които са по-уязвими по отношение на риска от измами са строителството, сметопочистването и в някои държави – туризма. По-високи нива на индекса на усещане за корупция и по-високият брой на присъдите за престъпления срещу публичната администрация представляват индикатори за съблюдаване на принципа на върховенство на закона.
4. **Специфичен индикатор:** по отношение на специфичната ситуация във всяка една държава членка (както и райони в държавите членки) могат да бъдат разработени специални индикатори, които да отчитат икономическите и социалните условия, съществуващите административни структури и други характеристики на средата.

Основен извод от статистическия анализ е, че най-докладваният вид нередност (19 %) и този, който засяга най-големи суми (22 %), е „недопустим разход“. От една страна, това може да означава, че правилата за допустимост не са напълно ясни на крайните бенефициенти, а от друга, че първото ниво на контрол е като цяло ефективно по отношение на този тип нередности. „Нарушаване на правилата за обществени поръчки“ е вторият най-често срещан тип нередност, ако се отчитат засегнатите средства (16 %).

Понякога този вид нередност се дължи на погрешно тълкуване на законодателството в областта на обществените поръчки или липсата на познания в областта. В други случаи обаче наказателните производства показват умишлено нарушаване на правилата с цел облагодетелстване на определен кандидат изпълнител.

Анализът на използваните методи за разкриване на нередности показва, че най-често докладваните такива са „документен контрол“, „административен или финансов контрол на национални власти“, „други контроли“, „други факти“, „контроли на Общността“ и „първо съдебно питане“. Подозренията за измами се разкриват основно чрез съдебни питання, национални фискални контролни процедури и благодарение на работата на службите за противодействие на измамите. Всички тези контроли са обикновено от второ ниво и са свързани с дейността на властите за борба с измамите или правоприлагащите органи извън установената от европейската система за контрол.

1.4. Резултати и препоръки¹⁵

През 2012 г. ОЛАФ е получила 1264 входящи информационни съобщения за възможни разследвания, което е увеличение от 21 % в сравнение с 2011 г. От 718 започнати дела през 2012 г., 431 са дела за разследване, а в 287 ОЛАФ играе координационна роля. Освен това през същата година са приключени 465 дела. В края на 2012 г. е имало 716 текущи разследвания

¹⁵ OLAF (2013). The OLAF Report 2012 [ОЛАФ. Доклад на ОЛАФ за 2012, 2013].

и координационни дела. За делата, подбрани след 1 февруари 2012 г., средната продължителност на етапа на подбор е била 1,4 месеца, като за сравнение през 2011 г. този период е бил 6,8 месеца. Това е резултат от създаването на нов отдел, който да отговаря за тази дейност.

**ФИГУРА 2: РЕЗУЛТАТИ ОТ ДЕЙНОСТТА НА ОЛАФ
(2011 г. и 2012 г.)**



Източник: OLAF Report, 2012.

Продължителността на разследванията и координационните дела рязко е намаляла с почти половин година – средната продължителност за 2012 г. е 22,6 месеца (включително етапа на подбор).

**ТАБЛИЦА 1: СУМИ ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ ПРЕЗ 2012 Г.
В РЕЗУЛТАТ НА РАЗСЛЕДВАНИЯ НА ОЛАФ**

Сектор	Сума
	Евро, милиони
Митническа измама	165,8
Структурни фондове	63,3
Фондове за селското стопанство	33,4
Фондове за трети държави	15,6
Централизиран разход	5,0
Европейско финансиране чрез международни организации и структури	0,8
Персонал на ЕС	0,1
ОБЩО	284,0

Източник: OLAF Report, 2012.

До националните власти са изпратени 54 препоръки за предприемане на съдебни действия и за възстановяване на около 284 милиона евро, от които 165,8 милиона евро засягат приходите на ЕС, а 118,2 – разходите.¹⁶

ТАБЛИЦА 2: КАЗУС: ФАЛШИФИЦИРАНЕ НА ДОКАЗВАЩИ ДОКУМЕНТИ ПРИ ПРОЕКТИ ПО СТРУКТУРНИТЕ ФОНДОВЕ¹⁷

FP номер	176
Област	ЕФРР
ПП	2000 – 2006
Класификация на нередност	Фалшифицирани доказващи документи
Код на нередността	213
Докладване чрез IMS	Да
Ниво на опасност	ЧЕРВЕНО
Описание на модела на измама	Краен бенефициент е представил на управляващия орган фалшиви фактури, за да повиши разходите си и за да възстанови повече от дължимите му средства. Начин на действие: Бенефициентът е действал както следва: а. фалшифицирал е доставчиците, като е добавил една нула към сумата, посочена на фактурата за закупуване (например: фактура за 100 евро е фалшифицирана на 1000 евро); б. разплатил е завишената сума на доставчика (в нашия пример 1000 евро). Така в случай на проверка, банковото извлечение и счетоводството на крайния бенефициент ще бъдат съгласувани; в. подал е фалшифицираната фактура на Управляващия орган, за да получи недължимото му плащане (от 1000 евро вместо 100 евро); г. в момента, в който управляващият орган е заплатил завишената сума (1000 евро), е поискал от доставчика разликата (1000 евро – 100 евро = 900 евро) между оригинала и сумата на фактурата, като е пояснил, че счетоводителят му е направил грешка.
Открити пропуски	В системата за управление и контрол: Липса на общи правила и насоки за сверяване на доказващите документи. Липса на анализ на риска от фалшифициране на фактури. Липса на познания за пазарните цени на покупките на крайния бенефициент.
Червени флагове	Фактури със закръглени суми Един и същи доставчик от много възможни такива. Доставчик, базиран в чужда държава, при положение, че стоката/услугите могат да бъдат закупени на местния пазар на по-ниска цена. Цена, значително по-висока от средната пазарна.

Източник: OLAF Compendium of Anonymised Cases.

¹⁶ European Commission (2013). Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud 2012 Annual Report [Европейска Комисия (2013). Защита на финансовите интереси на Европейския съюз – Борба с измамите 2012 Годишен доклад. Методология за статистическа оценка на докладваните нередности, 2012] http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-commission/2012/pif_report_2012_en.pdf

¹⁷ European Commission. OLAF Compendium of Anonymised Cases. Structural Actions [Европейска Комисия. Компендиум на ОЛАФ на анонимни случаи. Структурни действия]. Публикацията не е налична онлайн.

ОЛАФ издава препоръки за предприемане на мерки за противодействие на измамите на службите на Комисията и други европейски органи въз основата на анализи, разследвания и в отговор на законодателни предложения на Комисията. Такива препоръки засягат:

- ситуации на конфликт на интереси при провеждане на процедури за подбор на персонал;
- изследователски проекти (завишени разходи за персонал, плагиатство, неправомерно използване на имена на компании за получаване на безвъзмездна помощ);
- митнически процедури;
- правото на служителите на ЕС на възстановяване на разходи за преместване.

ОЛАФ съставя компендиуми на делата (без те да съдържат лични данни), които включват кратки описания на техниките, използвани от нарушителите, пропуските и индикаторите за измами (т.н. „червени знамена“):

- първият засяга делата, свързани с изследвания и е предоставен за ползване на службите на Комисията и изпълнителните агенции;
- вторият е фокусиран върху структурните фондове и е предоставен за ползване на всички служби на Комисията и отговорни власти в държавите членки;
- третият компендиум е в процес на подготовка и засяга дела по помощта за трети държави.

ОЛАФ организира обучения по разкриване и предотвратяване на измами за одиторите на Комисията (вътрешни и външни) и участва в семинари за повишаване на осведомеността относно измамите в държавите членки. Наред с това, ОЛАФ провежда обучения на служители и финансови мениджъри по използване на аналитични инструменти за идентифициране на рискове.

1.5. Предотвратяване на измами от ОЛАФ

Анализът на докладваните нередности и измами има значителен принос при предотвратяването на измами. Докладването на нередности, подозрения за измами и установени такива от страна на държавите членки и в съответствие с приложимото законодателство, е инструмент за добро финансово управление. То допринася към борбата с измамите и към подобряване на превантивните дейности. Броят на делата за измами показва, че те са неизчезващ феномен и усилията за справяне с тях трябва да бъдат постоянни.

Стратегическите цели на горепосочената стратегия се реализират чрез следните действия:

Индикатори за измами

Набор от индикатори за измами („червени знамена“) бе разработен и разпространен под формата на насоки. Те служат да сигнализират за ситуации, при които има възможност да бъде извършена нередност или измама. Включени са около 20 вида общи и повтарящи се схеми за измами

(свързани с процеса на провеждане на обществени поръчки и подписване на договор с изпълнител, разходи за труд и консултантски услуги) заедно с 122 червени флага.

Примери за червени флагове:

- подписване на договор със служител, който има страничен бизнес (това е червен флаг за „конфликт на интереси“);
- разделяне на поръчки, за да се избегне задължителният праг за провеждане на процедура с конкурентно наддаване (червен флаг за „необосновано възлагане на един изпълнител“).

Оценки на риска от измами

ОЛАФ е разработила методология за оценка на риска от измами, основана на оценки на риска, направени в два района на държави членки. На базата на тази оценка националните власти и ОЛАФ успяха да разкрият няколко подозрения за измами и да започнат разследване. Методологията може да послужи като основа за разработване на подобен метод от службите на Европейската комисия и държавите членки.

Сътрудничество

Сътрудничество с европейските институции

ОЛАФ разследва случаи на измама, подпомага органите на Европейския съюз в борбата срещу измами и подпомага разработването на законодателството и политиките на ЕС в областта. Наред с това, като част от Европейската комисия, ОЛАФ допринася за разработването, мониторинга и прилагането на политиките на ЕС за противодействие на измамите. ОЛАФ работи в тясно сътрудничество с Европейския парламент, тъй като една от задачите и на двете институции е да следят бюджета на ЕС. Основната задача на ОЛАФ е да координира позицията на Комисията, когато Парламентът обсъжда въпроси, отнасящи се до отговорностите на ОЛАФ по предотвратяване на измамите и при отправянето на парламентарни въпроси към Комисията по тези проблеми. ОЛАФ си сътрудничи с Парламентарната комисия за бюджетен контрол (CONT), която следи изпълнението на бюджета на ЕС, внимателно разглежда законодателството, целящо предотвратяването на измамите и нередностите, и приема резолюции по отношение на годишния доклад на Комисията за борба с измамите. Освен това ОЛАФ регулярно докладва дейността си на Парламента основно чрез своят годишен доклад и при поискване предоставя на членовете на Европейския парламент информация без да разкрива данни по текущи разследвания. Годишните доклади на ОЛАФ и данните от разследвания се представят и на Съвета на ЕС (работна група за борба с измамите). ОЛАФ работи съвместно със Съвета и при разработването на законодателството за борба с измамите. ОЛАФ и Европейската сметна палата си сътрудничат, тъй като преследват едни и същи основни цели – защита на финансовите интереси на ЕС и осигуряване на доброто финансово управление на европейския бюджет. Те обаче имат

различни задължения – Сметната палата извършва одити, докато ОЛАФ провежда административни разследвания и има правомощия в случаите на измама и корупция. Сътрудничеството между тях може да се осъществи по няколко начина. Сметната палата информира ОЛАФ, ако има съмнения или информация за измама, корупция или друга незаконна дейност (съгласно Решение на Сметната палата № 97-2004 за сътрудничество с ОЛАФ). На свой ред ОЛАФ предоставя информация за предприетите действия, както и информацията, необходима на Палатата при осъществяване на одитната ѝ дейност. ОЛАФ използва резултатите от европейските одити при оценката на риска и при разработване на анализи. ОЛАФ и Сметната палата провеждат редовни срещи и семинари.¹⁸

Съвместни митнически операции

Митническите власти на държавите членки, както и няколко трети държави, в сътрудничество с ОЛАФ, провеждат редовни съвместни митнически операции със специални проверки на европейско равнище. Тези операции са координирани, целенасочени и ограничени във времето действия с цел противодействие на контрабандата на стоки и измами в определени райони с риск и/или идентифицирани търговски пътища. ОЛАФ подпомага съответните държави да осъществят координираната операция, като им предоставя своята техническа инфраструктура, ИТ и комуникационни инструменти, стратегически анализи, административна и финансова помощ.¹⁹

Държави членки – Координация на противодействието на измамите (АФКОС)

Сътрудничеството на ОЛАФ с 27-те държави-членки на ЕС се осъществява чрез звена „Координация на борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз“ (АФКОС). АФКОС е оперативно независим национален орган, отговорен за защитата на финансовите интереси на ЕС от измами. Той координира споделянето на информация между националните власти за предотвратяване на измамите и ОЛАФ.

Международно сътрудничество

ОЛАФ си сътрудничи с все по-голям брой разследващи, административни и съдебни партньорски служби в трети държави и международни организации, които имат компетенции при упражняването на контрол по проекти, финансирани от ЕС и изпълнявани извън територията на ЕС, както и при разследването на случаи на измами, корупция и друга незаконна дейност, засягащи тези фондове. Международното сътрудничество е важно, тъй като значителни европейски средства се разплащат в трети държави или са предоставят чрез други донорски и международни организации. Партньорските служби на ОЛАФ често са отговорни за мониторинга на проекти, финансирани от ЕС, за разследването на нередности и повдигане на обвинения, когато е необходимо.

¹⁸ ОЛАФ. Официална интернет страница, http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_bg.htm

¹⁹ Ibid.

2. ЗАЩИТА НА ФИНАНСОВИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕС – ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА ИЗМАМИТЕ²⁰

2.1. Определения

Нередност

Нередност е всяко нарушение на разпоредба на правото на ЕС, в резултат на действие или бездействие от икономически оператор, което е имало или би имало за резултат нарушаването на общия бюджет на Общностите или на бюджетите, управлявани от тях, или посредством намаляването или загубата на приходи, произтичащи от собствени ресурси, които се събират направо от името на Общностите или посредством извършването на неоправдан разход.

Измама

Измама е засягането на финансовите интереси на ЕС и представлява:

- а. по отношение на разходите, всяко умишлено действие или бездействие, свързано с:
 - използването или представянето на фалшиви, грешни или непълни изявления или документи, което води до злоупотреба или нередно теглене на средства от общия бюджет на Европейските общности, или от бюджети, управлявани от или от името на Европейските общности;
 - укриване на информация в нарушение на конкретно задължение със същия резултат;
 - използването на такива средства за различни цели от тези, за които те първоначално са били отпуснати;
- б. по отношение на приходите, всяко умишлено действие или бездействие, свързано с:
 - използването или представянето на фалшиви, грешни или непълни изявления или документи, което води до неправомерно намаляване на

²⁰ European Commission (2013). Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud 2012 Annual Report [Европейска Комисия (2013). Защита на финансовите интереси на Европейския съюз – Борба с измамите 2012 Годишен доклад. Методология за статистическа оценка на докладваните нередности, 2012] http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-commission/2012/swd_methodology_regarding_statistical_evaluation_en.pdf

- средствата от общия бюджет на Европейските общности или бюджетите, управлявани от или от името на Европейските общности;
- укриване на информация като нарушение на конкретно задължение със същия ефект;
 - злоупотреба с правомерно получена облага със същия ефект.

Националното законодателство съдържа няколко разпоредби, които описват деянията и свързаните с тях наказания и санкции. Някои от разпоредбите са резултат от привеждането в съответствие на националната правна система с Конвенцията за защита на финансовите интереси на ЕО.

Двете гореспоменати дефиниции изглеждат подобни по отношение на това, че засягат „действия или бездействия“. На практика понятието за нередност е много по-широко от това за измама. Измамата изрично се отнася към умишлено действие или бездействие. В тази връзка, понятието за нередност включва това за „измама“, но и ред други нарушения на правилата, които не са умишлени (например нарушаване на правилата заради погрешно тълкуване на определени разпоредби заради тяхната сложност).

Следователно разликата между нередност и измама е, че последното е престъпно деяние, което може да бъде определено като такова единствено чрез съдебно решение. Едно деяние се квалифицира като измама и се определя размера и' едва след като приключи съдебната процедура. Докато чака резултатите от делото, Комисията работи на основата на информацията, предоставена от държавите членки за нередности, които по мнение на докладващата държава представляват „подозрение за измама“. Статистическата оценка на Комисията и възможността и' да реагира на нередностите зависи от точността и навременността на съобщаването от страна на държавата членка.

Подозрение за измама: нередност, даваща основание за образуване на административно или съдебно производство на национално ниво с цел доказване на определено умишлено действие, по-специално измама, така както е посочено в чл. 1, пар. 1 от Конвенцията за защитата на финансовите интереси на Европейските общности. При подаване на уведомлението за нередност на Комисията, от държавите членки се изисква да определят дали докладваната нередност може да бъде считана за „подозрение за измама“. Това понятие е въведено, за да осигури данни за статистически цели и за да се избегне необходимостта от изчакване на окончателния изход от наказателното производство.

2.2. Индикатори

Процент на разкриваемост на измамите и нередностите

$$\text{Процент на разкриваемост на измамите} = \frac{\text{Сума, засегната от подозрения за измами и установени измами}}{\text{Общо - разходи}} \times 100$$

Процентът на разкриваемост на измамите (FDR) се изчислява на базата на общите разходи.

$$\text{Процент на разкриваемост на нередностите} = \frac{\text{Сума, засегната от неумишлени нередности}}{\text{Общо - разходи}} \times 100$$

Процентът на разкриваемост на нередностите (IDR) се изчислява по подобен начин, като се вземат предвид сумите, свързани с нередности, които не се отчитат като измама.

И двата индикатора могат да бъдат изчислени за финансова година (както е при сектор селско стопанство и централизирано управление) или за целия програмен период (както е при структурните фондове) и за страна членка.

Честотата на измамите (FFL) представлява процентът на случаите, квалифицирани като подозрение за измама и установена измама, спрямо общия брой на докладваните нередности.

$$\text{Честота на измамите} = \frac{\text{Брой на случаите, квалифицирани като подозрение за измама и установена измама}}{\text{Общ брой на докладваните нередности}} \times 100$$

Финансовият размер на измамите (FAL) представлява процентът на сумите, засегнати в случаите на подозрение за измама и установена измама спрямо общия размер на финансовите средства, засегнати от нередности.

$$\text{Финансовият размер на измамите} = \frac{\text{Обща сума, засегната от подозрения за измами и установени измами}}{\text{Общата сума, засегната от нередности}} \times 100$$

FFL и FAL могат да бъдат изчислени за финансова година (както е при сектор селско стопанство) или за целия програмен период (както е при структурните фондове) и по държави членки.

Ефективност на разкриваемостта е ново понятие, което измерва доколко бързо се разкриват нередностите. То изчислява изминалия период от време между извършването на нередността и нейното установяване. Ефективността на разкриваемостта (DetE) се изчислява в месеци като броя на дните между датата на извършване (както е съобщена от съответния орган) и датата на първоначалното ѝ административно или съдебно откриване се разделя на 30.

$$\text{Ефективност на разкриваемостта} = \frac{\text{Дата на разкриване} - \text{Дата на извършване на нередност (в дни)}}{30}$$

Средната ефективност на разкритията (DetE) може да бъде изчислена по държава и/или по сектор. За изчисляване на средната стойност се вземат предвид единствено нередностите, за които има необходимата информация.

$$\text{Ефективност на докладването} = \frac{\text{Дата на докладване} - \text{Дата на разкриване (в дни)}}{30}$$

Ефективност на докладването също е ново понятие, което измерва доколко бързо нередността се докладва след нейното разкриване. То изчислява изминалия период от време между първоначалното административно или съдебно разкриване и датата на докладване на Комисията. Ефективността на докладване се изчислява в месеци като броя на дните между двете дати се разделя на 30.

Средната ефективност на докладване (RepE) може да бъде изчислена по държава и/или по сектор. За изчисляване на средната стойност се вземат предвид единствено нередностите, за които има необходимата информация.

Съотношението на установените измами (REF) е ново понятие, което позволява да се определи какъв процент от нередностите, докладвани като подозрения за измама, се установяват като такава. Изчислява се като се раздели броя на случаите, определени в държавите членки като измама на общия брой на нередностите, докладвани като подозрения за измама.

$$\text{Съотношение на установените измами} = \frac{\text{Брой на установените случаи на измама}}{\text{Общ брой на нередностите, докладвани със съмнения за измама}}$$

Може да бъде изчислено за отделна държава членка или на европейско равнище и по сектори.

Остатъчното ниво на грешка (RER) определя риска от грешка след провеждането на контролите (административни и на място) от Разплащателна агенция/Сертифициращия орган и отстраняването на откритите грешки. То е екстраполация на нивото на грешки от провереното на място население към общото население. Точната методология обаче се различава в зависимост от сектора. Екстраполацията се изчислява от одитния орган и се ревизира от отговорната служба на Комисията.

Данните, публикувани в работния документ на службите на Комисията „Статистическа оценка на нередностите“ се взимат от годишните доклади за дейността на генералните дирекции на Комисията, отговорни за различните области на споделеното управление.

Допускания и хипотези

Системата IMS е напълно внедрена, а качеството на данните ѝ достатъчно надеждно. Докладването на нередностите от държавите членки през последните години постоянно се подобрява, поради което може да се каже, че самото докладване (техническо и по същество) не е причината за ниския брой на нередностите по принцип. Вследствие на това бе актуализирана методологията, касаеща анализа на нередностите в частта от документа на Комисията „Статистическо развитие на нередностите“, отнасяща се до разходите. Новата методология се основава на допускането, че усилието на държава членка по докладване се равнява на усилието ѝ по разкриване. Това предполага, че ако държава докладва нисък брой на нередности

(особено нередности, при които има съмнения за измама), това ще бъде интерпретирано като пропуски в способността ѝ да разкрива нередности. Има 4 хипотези, които произтичат от това основно допускане, особено по отношение на нередностите, при които има подозрения за измама:

- X1) В държавата не се извършват измами;
- X2) Държавата е неспособна да разкрие измами;
- X3) Държавата не желае да разкрива измами;
- X4) Комбинация от X2) и X3).

Впоследствие актуализираната методология предоставя ревизирани индикатори, които да измерят докладването на нередностите от гледна точка на положените усилия за разкриване.

ГЛАВА II

МЕТОДИ ЗА БОРБА СЪС ЗЛОУПОТРЕБИТЕ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ: МЕЖДУНАРОДНИ ПЕРСПЕКТИВИ

Институционалният подход на ЕС е основата на един обширен преглед на противодействието на злоупотреби с финансовите средства на Съюза. За да има ефективно противодействие обаче трябва да съществува ясно разбиране по отношение типовете рискове, практики и прояви на измами и корупция в контекста на отделните фази на възлагане и изпълнение на обществените поръчки. В тази глава е направен дълбочинен преглед на различни методологически аспекти за укрепване интегритета в различните фази на процеса на обществените поръчки, идентифициране на рискове и показатели, както и конкретни корупционни и измамни практики.

Настоящата глава е базирана на следните основни източници на информация:

- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2009). Principles for Integrity in Public Procurement. [Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСП) (2009). Принципи за укрепване на интегритета при обществените поръчки]. Достъпни на английски език на: <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2009). Principles for Integrity in Public Procurement. Risk Mapping: Understanding Risks of Fraud and Corruption in the Public Procurement Cycle'. [Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСП) (2009). Принципи за укрепване на интегритета при обществените поръчки. Идентифициране на риска: разбираеми рискове от измами и корупция в цикъла на обществените поръчки]. Достъпни на английски език на: <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Indicators of procurement risk [Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСП). Индикатори за наличие на рискове в обществените поръчки]. Достъпни на английски език на: <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/indicatorsofprocurementrisk.htm>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2009). Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement. [Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСП) (2009). Насоки за противодействие на тръжните манипулации в процедурите за възлагане на обществени поръчки]. Достъпни на английски език на: <http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/42851044.pdf>

-
- Chartered Institute of Management Accountants (CIMA) (2008). Fraud Risk Management: A Guide to Good Practice. [Британският институт за управление на счетоводителите (БИУС). Управление на риска от измами: ръководство за добри практики]. Достъпно на английски език на: http://www.cimaglobal.com/documents/importeddocuments/cid_techguide_fraud_risk_management_feb09.pdf.pdf

1. ПРИНЦИПИ ЗА УКРЕПВАНЕ НА ИНТЕГРИТЕТА ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ²¹

Принципите за укрепване на интегритета при обществените поръчки служат като общо ръководство на правителствата при подготовката и внедряването на ефективна рамка за възлагане и изпълнение на обществени поръчки, като в същото време се вземат под внимание отделните нормативни уредби и организационни структури на страните членки. Принципите са основно насочени към държавни служители на национално ниво, определящи политиката в областта на обществените поръчки, но биха могли да се ползват и на ниво регионални власти, както и от мениджъри в държавните предприятия. **Главната цел на принципите** е да направляват представителите на централната власт в утвърждаване културата на интегритет в цялата система на обществените поръчки, от оценката на публичните нужди до управлението на договорите и плащанията.

1.1. Определение за интегритет

Интегритетът може да бъде дефиниран като използването на фондове, ресурси, власт и други активи, според официално заявените цели и в съответствие с обществения интерес. Един „негативен“ подход за дефиниране на интегритета също би бил полезен при определянето на по-ефективна стратегия за предотвратяване на нарушенията в обществените поръчки. Тези нарушения на интегритета включват:

- корупция, в т.ч. подкупи, рушвети, използване на роднински и приятелски връзки, и клиентелизъм;
- измама и кражба на ресурси, като подмяна на стоки, което води до по-нискокачествени продукти;
- конфликт на интереси в обществените услуги и при получаването на работа след приключване на мандат в публичния сектор;
- тайни договори и съглашения;
- злоупотреба и манипулиране на информация, включително търговия с влияние;
- дискриминационно отношение в процеса на обществените поръчки;
- прахосничество и злоупотреба с ресурси на организацията.

²¹ OECD. Principles for Integrity in Public Procurement. Risk Mapping: Understanding Risks of Fraud and Corruption in the Public Procurement. [ОИСР. Принципи за укрепване на интегритета при обществените поръчки. Идентифициране на риска: разбираеми рискове от измами и корупция при обществените поръчки]. <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>

1.2. Основни „стълбове“ на принципите за укрепване на интегритета в обществените поръчки.

Принципите наблягат върху значението на процедурите за засилване на прозрачността, доброто управление, превенцията на нарушения, както и отчетността и контрола при обществените поръчки.

А. Прозрачност

1. Осигуряване на достатъчно ниво на прозрачност в цялата система на обществените поръчки, за да се гарантира честно и справедливо третиране на потенциалните доставчици.
2. Максимизиране на прозрачността в конкурентните тръжни процедури и вземане на предпазни мерки за засилване на интегритета, особено в случаите, когато се допуска изключение от конкурентна процедура.

Б. Добро управление

3. Гаранции, че обществените фондове се използват в обществените поръчки според определените цели.
4. Гаранции, че официалните лица в обществените поръчки отговарят на високи професионални стандарти за знания, умения и интегритет.

В. Превенция на евентуални нарушения; спазване на регламентите; мониторинг

5. Използването на механизми за предотвратяване на рисковете за интегритета в обществените поръчки.
6. Насърчаване на тясно сътрудничество между правителството и частния сектор за поддържане на високите стандарти за интегритет, особено в управлението на договорите.
7. Осигуряване на специфични механизми за мониторинг на обществените поръчки, както и за установяване на нарушения и налагане на съответни санкции.

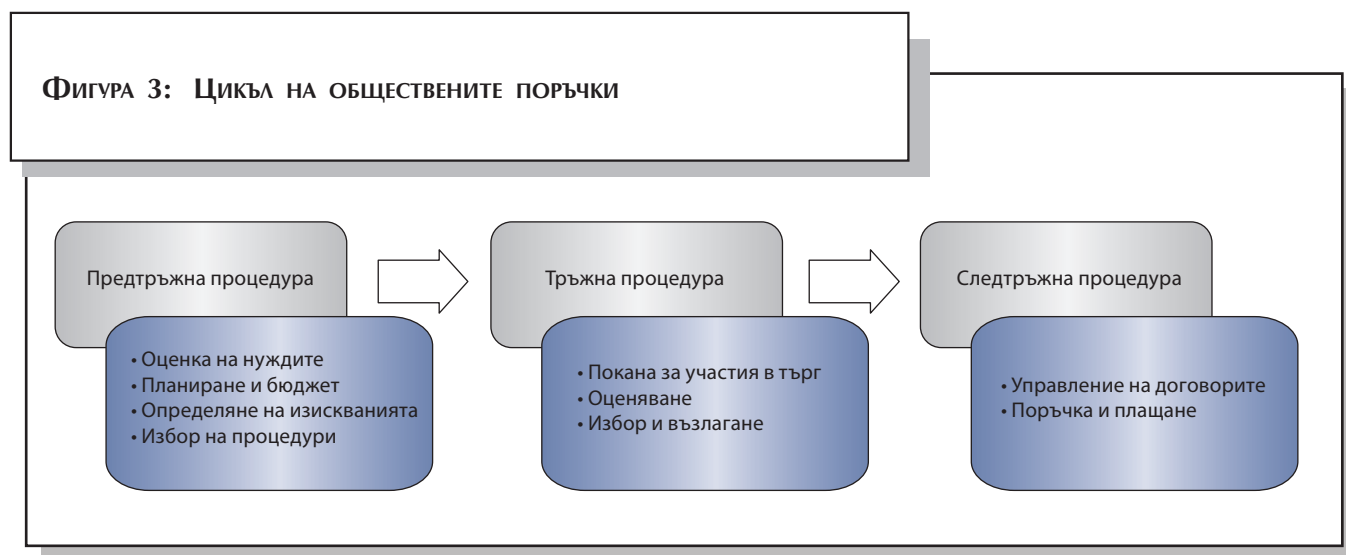
Г. Отчетност и контрол

8. Изграждане на ясна система от отговорности, заедно с ефективни механизми за контрол.
9. Разглеждане на постъпили оплаквания от потенциални изпълнители по справедлив начин и в срок.
10. Овластяване на гражданските организации, медиите и широката общественост за критичен преглед на обществените поръчки.

Прилагане на принципите – Укрепване на интегритета във всеки един етап на цикъла на обществените поръчки – Списък с мерки²²

Списъкът с мерки представлява практически инструмент за прилагане на нормативната рамка за укрепване на интегритета във всеки един етап от цикъла на обществените поръчки, от оценката на публичните нужди до управлението на договорите и плащанията. Цикълът на обществените поръчки обхваща три основни фази:

- предтръжна процедура, включваща оценка на нуждите, планиране и бюджет, определяне на изискванията и избор на процедурите;
- тръжна процедура, включително публична покана за провеждането на търг, оценяване и възлагане на поръчката;
- следтръжна процедура, включваща управлението на договорите и плащането.



Източник: OECD, 2009.

Списъкът съдържа конкретни процеси и мерки, с които длъжностните лица определят или доразвиват интегритета в цикъла на обществените поръчки. Правителствата трябва да гарантират, че тези мерки са подкрепени от необходимите правни, институционални и политически условия в страната.

1. Предтръжна фаза

Рискове за интегритета в предварителната тръжна процедура – Предпазни мерки при предтръжната процедура

- Етап 1. Оценка на нуждите
- Етап 2. Планиране и бюджет

²² OECD. Principles for Integrity in Public Procurement. Risk Mapping: Understanding Risks of Fraud and Corruption in the Public Procurement. [ОИСР. Принципи за укрепване на интегритета при обществените поръчки. Идентифициране на риска: разбираеми рискове от измами и корупция при обществените поръчки] <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>

- Етап 3. Определяне на изискванията
- Етап 4. Избор на процедури

2. Тръжна фаза

Рискове за интегритета в тръжната процедура – Предпазни мерки при тръжната процедура

- Етап 5. Публична покана за участие в търг
- Етап 6. Оценяване
- Етап 7. Възлагане

3. Следтръжна фаза

Рискове за интегритета след възлагането – Предпазни мерки след приключване на тръжната процедура

- Етап 8. Управление на договорите
- Етап 9. Поръчка и плащане

2. ИЗГОТВЯНЕ НА КАРТА НА РИСКА – ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА РИСКОВЕТЕ ОТ ИЗМАМИ И КОРУПЦИЯ В ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ²³

Обществените поръчки са особено уязвим за измами и корупция сектор. При това, както развитите, така и развиващите се страни, са изправени пред идентичен проблем. Това обяснява важноста на проучването на техниките за разкриване и превенция, които могат да ограничат злоупотребите. Както всеки опитен работещ в сферата знае, решаването на проблема трябва да започне с неговото проучване и разкриване на параметрите му. В настоящата глава ще бъдат анализирани начините, използвани за отклоняване на държавни средства, както и различните видове измами, констатирани досега. Този подход би позволил на заинтересованите лица (държавни служители в този сектор, титуляри на изборни длъжности, бизнесмени, следователи, прокурори и др.) да оценят рисковете от измами и корупция.

Стремежът ни е да предоставим възможно най-пълен (без да бъде цялостен) инвентар на констатираните досега форми на корупция или измами при сключването на договори за обществени поръчки. Примерите са взети от практиката на страните-членки на ЕС за дълъг период от време. Това позволява да бъде направен извода, че измами са възможни и в държави със солидна и добре развита законова рамка, в които съществуват контролни инструменти, упражнявани от служители с доказана добросъвестност. Дори службите на Европейския съюз не са напълно защитени.

Въпреки съществуващите контролни механизми, за редица договори за обществени поръчки са характерни грешки, нередности, измами и други злоупотреби с обществени фондове или корупция. Повечето от тях могат да бъдат обяснени с недостатъчната информираност на част от участващите в тях лица и структури – доставчици, счетоводители, одитори и др. Подобни отклонения могат да бъдат преодолени с помощта на допълнителна подготовка. За разлика от тях, злоупотребите под формата на измами и корупция са по-трудни за идентифицирани, тъй като са резултат от преднамерени усилия за заобикаляне на правилата с оглед получаването на наследващи се облаги, както и за прикриване следите на нарушителите.

²³ OECD (2009). Principles for Integrity in Public Procurement. Risk Mapping: Understanding Risks of Fraud and Corruption in the Public Procurement Cycle'. [ОИСР. Принципи за укрепване на интегритета при обществените поръчки. Идентифициране на риска: разбираеми рискове от измами и корупция в цикъла на обществените поръчки, 2009]. <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>

Настоящото проучване се спира на следните аспекти:

- Методите, които се използват на различните стадии на осъществяването на договорите за държавни поръчки и целят заблуждаването на външни наблюдатели и одитори, че измамните трансакции са законни;
- Техниките за злоупотреба със заделени по съответна сделка средства за тяхното използване (за лична облага или за друга цел), както и мрежите, чието използване позволява извършването на измамите.

При описанието на тези механизми е полезно да се разграничават рисковете от измама от тези от корупция: 1) при оценката на необходимите ресурси; 2) на равнище „планиране“; 3) при избирането на метода за селектиране и 4) при изпълнението на договора.

2.1. Рисковете при оценка на разходите

Дори на стадия, предшестваш подписването на договора, съществуват редица различни начини за злоупотреба с обществени средства под формата на възлагане на обзорни проучвания, неспазване на сроковете, необосновано увеличаване на цените и др. Въпросните злоупотреби често са по-малко от тези на стадия на изпълнението на контракта, но пък са по-лесни за прикриване. Сред тях е и увеличаването броя на плащанията, тъй като тази форма на злоупотреба може да бъде използвана на всеки етап от процеса на планиране на договора.

Каквото и да е предназначението на обзорното проучване, механизмът за незаконно отклоняване на средства си остава един и същ. Същевременно процедурите могат да приемат различна форма в зависимост от полезния ефект на предлаганото проучване. Ако целта е да се провери определена хипотеза, да се избере определен вариант или да се улесни вземането на определено решение, проучването следва да бъде задълбочено и да бъде направено от компетентна консултантска фирма. Обратното – ако не се преследва реална цел (например, когато съществува цялостна яснота за параметрите на проекта), проучването може да бъде възложено на всяка фирма, която се ограничава с ангажимента да предостави нужния документ, без да се задълбочава по случая. В някои случаи такава фирма не извършва никаква дейност, а просто се задоволява с това да инкасира договорената сума. С други думи, проучвателните документи могат да бъдат с високо качество или напълно незначителни. Очевидно ще бъде лесно да се открие злоупотреба, ако подобни проучвания са безполезни или с ниско качество, както и в случаите, когато въобще не се представят на клиента. Същевременно не винаги съществува корелация между качеството на проучването и отклонените средства: така много добри като качество проучвания могат да прикриват големи злоупотреби, докато некачествени проучвания могат да бъдат извършвани при спазване на правилата. Затова преди всичко е необходимо да се оцени за каква сума става въпрос, а след това отблизо да се контролира изразходването на паричните средства.

Малки проучвания

Тази категория обхваща всички проучвания, чиято стойност е под определения от националния регулатор праг. При тях служителят обикновено има право на избор на съответна фирма, без при това да обосновава своето предпочитание, тъй като обикновено е нужен само ваучер или разпореждане, за да получи нужната сума. Предоставянето на фактура е достатъчно за изплащане на сумата, при положение, че тя съответства на тази в разпоредването. Конвенционалният контрол в случая едва ли би могъл да открие каквато и да е злоупотреба.

Има няколко начина, чрез които длъжностното лице може да „отклони“ пари за себе си, за свои близки или роднини, или за групата, с която е свързан. Но за подобна операция въпросното лице все пак ще се нуждае от помощта на консултант. Преди всичко парите могат да напуснат местната служба/ държавно учреждение, като следват „легалните“ канали, преди да бъдат „пренасочени“ към избрания реципиент с помощта на посочените по-горе техники:

- „Приятелски“ консултации. Длъжностното лице може да се свърже с „приятелски“ тип консултант или организация, за да му/й възложи извършването на работата. Това е процедура, която се използва често от някои политически партии при събиране на нужните им фондове. При използването на такива „приятелски“ консултантски фирми отпада проблемът с конкуренцията. Избраната фирма може да получи хонорар, който е твърде голям за оказаната услуга (процесът се нарича *overbilling*). Той се формира от заплащането на реалната цена на проучването (каквото и да е неговото качество) плюс сумата, която длъжностното лице/ разпоредителят реши да си присвои.
- Използване на юридическо лице, което е собственост на въпросния разпоредител. Последният може да възложи на своето юридическо лице или на членове на семейството си да извършат проучването.

Дублиране на проучвания

Длъжностното лице/възложителят също така може да поръча изготвянето на проучване едновременно или последователно на повече фирми. В случай че представят докладите си едновременно, тези фирми могат да бъдат накарани да работят заедно и да формират „картел“. Техните хонорари ще бъдат „хармонизирани“ така че да гарантират най-голяма печалба. Обединени в подобен картел, фирмите си поделят договорите, а в някои случаи възлагат раздели от доклада на подизпълнители – техни колеги или конкуренти. Подобно „разделение на труда“ е изгодно за всичките участници, включително и за възложителя, който ще си получи печалбата, която е заявил пред съответния консултант, който не е участвал в процеса на селекция. Ако разпоредителят разреши на изпълнителите да представят докладите си на различни дати, последната фирма, която ще представи своите резултати, може да се възползва от тези на предшествениците ѝ. В най-добрия случай първата високо компетентна фирма ще подготви проучване, което другите ще копират и по такъв начин ще могат да реализират печалба. Във всички случаи, този ненормално голям марж води до печалба за възложителя или за определените от него бенефициенти, като

се използват черни каси и фалшиви фактури. *Фиктивни проучвания* Длъжностното лице може да поръча проучвания, за които да заплати на вноски (подобно заплащане може да достигне до 80 % от договорената сума още преди получаването на доклада от проучването; честа е практиката авансово да се изплаща половината от хонорара). Впоследствие ще се окаже, че е невъзможно да бъде получено поръчаното проучване поради различни причини: неспособността на консултанта да се справи със задачата, изчезването на консултантската фирма или поради факта, че поръчителят престава да се интересува от проучването (което междуременно е загубило значението си), даже и в случаите, когато фирмата, страна по договора, не е прекратила дейността си след като е инкасира авансовата сума. Във всичките тези случаи, авансовите плащания отиват при участниците в измамната схема (като резервният фонд се използва за изплащане печалбата на възложителя), тъй като наличните (фалшиви) фактури позволяват на фирмата-контрагент да докаже, че плащанията съответстват на предоставените услуги, които са реализирали съответната печалба.

Проучвания, чиято стойност надвишава националния лимит

Ако стойността на дадено проучване надвишава официално определения лимит, възложителят може да организира тръжна процедура или „процедура по договаряне“.

Заобикаляне на процедурата

В случай на провеждане на тръжна процедура, възложителят обикновено избира „най-изгодния икономически“ проект, като удобен начин за селектиране на предварително набелязаната от него фирма. При това, той определя субективно допълнителни критерии за селекция²⁴, като например индивидуална компетентност на мениджърите, репутация на фирмата, предишни участия на фирмата в съответния регион и др. След като въведе тези допълнителни изисквания, възложителят с по-голяма сигурност успява да селектира най-„компетентната“ фирма, отговаряща на неговите критерии.

Когато в случай на силна конкуренция заделените за проучването средства не са достатъчни, за да гарантират предварително определения марж, възложителят бива убеждаван от предварително избраната от него консултантска фирма да разшири параметрите на проучването, което ще доведе до по-добро изследване на резултатите от реализирането на предложения проект. Така възниква цяла спирала от промени в тръжния договор от страна на възложителя или определения от него консултант, при което се определят напълно произволни цени (като първоначално определените тарифи не се променят, но се увеличават часовете на положен труд). Подобни промени позволяват да се генерира допълнителен марж, който впоследствие ще бъде разпределен между възложителя и неговите приятели.

²⁴ Използването на подобни критерии е забранено на теория, но понякога е трудноразличимо кои от специфичните критерии са обективни и кои – субективни.

Променяне на резултата от селекцията

Понякога възложителят може също така да селектира най-ниската оферта в рамките на тръжната процедура. При подобно решение спечелилата фирма ще разполага с няколко възможности да плати комисиона на възложителя:

- **Ако спечелият участник в търга не е информиран за комисионата, която дължи на възложителя**, той става жертва на изнудване от последния, който, въпреки че официално е селектирал неговата оферта, ще му разреши да започне реализацията ѝ едва след като получи съответната комисиона. Така спечелият консултант е принуден да изплати последната, за да не бъде лишен от възможността да участва в бъдещи търгове. За да бъде в състояние да изплати неочакваната от него „комисиона“, съответният консултант е принуден: а) да получи промяна в условията, чрез която да е в състояние да генерира нужната сума чрез фалшиви фактури; б) да намали собствения си марж, като отчете допълнителни фиктивни разходи (фалшиви фактури), за да избегне данъците върху фиктивната печалба; или в) да наеме незаконно работници или – в повечето случаи – да възложи на подизпълнител да свърши тази дейност.
- **Ако спечелилата фирма/консултант е била уведомена предварително за комисионата**, тя ще е включила този разход в общата стойност на офертата си. При подобна хипотеза няма да има нелоялна конкуренция, тъй като всичките участници в търга ще бъдат третирани еднакво. Тук комисионата може да бъде платена на възложителя по класическия начин – използването на фалшиви фактури, което обикновено се извършва чрез приятелска консултантска фирма, която специализира по подобни транзакции. Възложителят налага подобна „приятелска“ фирма да бъде записана като подизпълнител от страна на спечелилия търга още преди подписването на договора с последния. Въпросният подизпълнител получава щедро заплащане срещу надписани фактури в замяна на безполезни услуги, които не изискват специална техническа експертиза (в много случаи посредством манипулиране и „дообработка“ на вече получените резултати от проучването). В крайна сметка, именно тези фактури ще бъдат използвани за обогатяването на възложителя.
- В случаите, когато търговете надхвърлят общоевропейския лимит, съобщението за провеждане на тръжната процедура следва да бъде публикувано в *Official Journal of the European Union*. В много от случаите, впоследствие възложителят използва тези процедури, за да възложи договора на най-удобния консултант. В други случаи, той определя субективно (чрез занижаване на резултатите), че търгът е бил провален, за да може да използва процедура по договаряне с различни консултантски фирми и в крайна сметка да селектира „най-добрия“ кандидат, т.е. онзи, който е известен със склонността си към използване на корупционни сделки. Подобна маневра е използвана и в рамките на национално проведен търг.

2.2. Рисковете при планирането

Още преди лансирането на тръжната процедура, с оглед реализирането на предварителните проучвания, описани по-горе, възложителите следва да разпоредят на своите служители или на специализирани структури да извършат редица други дейности. Тук целта е да се установи точната цена на проекта, който на теория е бил одобрен. Това позволява да бъде направен точен анализ на тръжните оферти, както и да се подготви нужната административна и техническа документация, за да бъде организирана тръжна процедура, отговаряща на всички изисквания и правила. Колкото и нормално да изглежда това обаче, целите на въпросните подготвителни действия могат да бъдат опорочени от недобросъвестни ръководители или фирми.

Оценка на разходите по проекта

За да се прецени дали по принцип предложеният проект е осъществим, длъжностното лице следва да получи не само приблизителната сума, определена в рамките на предварителните проучвания. С оглед по-нататъшното му реализиране, въпросното длъжностно лице следва да получи по-конкретни цифри. По-долу се анализират начините, по които длъжностното лице представя на висшестоящото ръководство изкривени разчети за стойността на проекта с цел извличане на лична финансова или морална облага.

Надценени разчети

Въпросните разчети могат да бъдат завишени, ако съответният проект носи очевидни ползи за различни заинтересовани страни. В тези случаи упълномощеното длъжностно лице може да злоупотреби с подобна ситуация като например превърне задачата по изграждане на основната инфраструктура в задание по построяване на по-престижни помещения, които биха допринесли за неговата известност. По-конкретно, длъжностното лице може да демонстрира качества на „добър мениджър“, като започне със сериозно завишаване на цената на фазата на планирането, а след това да отчете успешно реализиране на проекта без надвишаване на бюджета. Нещо повече – в подобен случай ще отпадне и съмнението, че той е получил изгода от сътрудничеството си с фирмите изпълнители (въпреки че подобно завишаване на разчетите прави подобна операция напълно възможна), тъй като крайната цена ще бъде много близка до проектната.

Занижени разчети

В повечето случаи разчетите се занижават поради желанието на длъжностното лице да спечели одобрението на структурата, която го е упълномощила и пред която се отчита (например пред градския съвет). В тези случаи длъжностното лице „надува“ очакваните ползи, като в същото време минимализира инвестиционните разходи. Подобна манипулация повишава риска на последващ етап да се налага отпускането на допълнително финансиране за успешната реализация на проекта, което на свой ред ще насочи критиките към управителните органи. Длъжностното лице обаче се

надява, че веднъж започнала реализацията на проекта, подобен бюджет няма да бъде преценяван наново, след като е било постигнато първоначално съгласие относно принципа за неговото попълване. Тези допълнителни инвестиции, които приемат формата на анекси към първоначалния договор, също така ще му позволят да получава „комисиони“ от фирмите, спечелили договори по проекта.

2.3. Преки злоупотреби на стадия на подготовката на документите

Определяне проектните характеристики

След представянето на точните разчети за стойността на проекта, основният продукт, който изпълнителите на предварителното проучване са длъжни да изготвят за възложителя, е определянето на „особеностите“ на предложения проект и изготвяне на документите за последващата селекция: спецификации, технически клаузи, административни клаузи и др.

Тъй като тези документи са жизненоважни, един от простите начини за злоупотреба със средства е възлагането на тяхното изготвяне на експерти в самата служба, успоредно с възлагането на подобна задача на външна фирма. Последната може просто да копира изготвените от техническото звено на фирмата-възложител документи, като сложи собственото си лого, срещу което да получи предвидения в договора хонорар. Така, без да полага много усилия, външната фирма представя доклад, който напълно съответства на нуждите на възложителя. Тъй като достатъчно е спечелила, подобна фирма може да задели специален фонд, който между другите функции, ще предвиди и печалба за длъжностното лице-възложител. Друга форма на тази схема, при която няма участие на служителите на възложителя, е възлагането на подизпълнител изготвянето на проекти, за които съществуват стандартни документи (текуща дейност, лицензирани модели, стандартни модели и др.). По такъв начин изпълнителят е в състояние лесно да се справи със задачата и да представи нужните според регламента гаранции.

Превеждане на разбираем език на проектните и тържните параметри

Дори когато са добре изпълнени, техническите проучвания понякога са трудноразбираеми, което прави още по-трудно тяхното разбиране от неспециалистите (например градските съветници). Поради това е за предпочитане да се наеме фирма, която да предложи прочит на въпросните технически документи. За целта обаче не е нужно да се плаща на частна компания, тъй като обикновено служителите под ръководството на възложителя могат да се справят с подобна задача, разяснявайки сложни документи и превеждайки на по-разбираем език основните параметри на проекта. Следователно наемането на подобна компания може да бъде използвано за прикриване плащането на „комисиона“ на възложителя или на негови приятели, както вече бе посочено в текста за „малките проучвания“.

„Обикновена“ комисиона

Накрая независимо от избора на съответната фирма, както и от качеството на получената от нея услуга, длъжностното лице винаги би могло да си уреди финансова „комисиона“, използвайки техниката на надписването на сметки, което би било възможно, ако потенциалната фирма е информирана за намеренията му и за размера на печалбата, на която ще разчита, още преди да се включи в тържната процедура. По такъв начин, всички участници в търга биха включили стойността на тази комисиона в своите оферти, което не би дало конкурентно предимство на никой от тях.

2.4. Създаване предпоставки за последващи злоупотреби

Не всички злоупотреби се реализират веднага. Съществуват много по-прикрити механизми, използвани например на етапа на изготвянето на проектните спецификации по начин, който би позволил бъдещо източване на фондове. Тези механизми могат да изглеждат буквално като научни трудове за избягването на всякакъв риск от разкриване през цялостното времетраене на проекта.

Партньорски структури

Първата възможност за прилагане на подобни механизми възниква, когато възложителят възлага на съответна фирма да изготви някои или всички тържни документи. Ако последната е част от група, включваща друг евентуален участник в бъдещия търг, тя може да бъде изкушена да го облагодетелства. Това става чрез „изтичането“ към него на секретна информация, което би му позволило да спечели търга, или чрез включване в спецификациите на такива условия, които биха могли да бъдат изпълнени единствено от въпросния кандидат-участник в търга. Това не е хипотетична ситуация. Притежанието на акции на различни консорциуми, изкупуването им и последващото сливане, са много често срещани явления през последните години. При подобна ситуация често възложителят и неговите служители не знаят коя група компании може да се облагодетелства от информацията и спецификациите. Това е така, защото обикновено всяка компания в рамките на бизнес група обикновено запазва идентичността си и до известна степен и свободата на действие.

Два сценария са възможни в случаите, когато е налице подобна зависимост или конфликт на интереси между компанията, изготвяща тържните спецификации, от една страна, и съответните фирми, които възнамеряват да участват в предстоящия търг, от друга. Ако възложителят не е информиран за тези зависимости, той едва ли би предпочел да се подsigури, проучвайки съществуването им, или просто би могъл да бъде „манипулиран“ (дори ако самият той е възнамерявал да си поиска „комисиона“ след провеждането на търга). Ако въпросният възложител е бил предварително информиран за връзката между фирмата, изготвяща тържната документация, и един или повече бъдещи участници в търга, а след това се опита да спечели от подобна информираност, предпоставяйки получаването на съответна „комисиона“, конфликтът на интереси, който в подобен случай би имал ключово значение, би бил много трудно доказуем. На практика, това е

възможно единствено когато конкурентен участник разкрие информация за подобна обвързаност, или чрез разследване от страна на външен одит на връзките между фирмата, изготвила тръжните спецификации, и спечелилата търга компания, чиято оферта особено плътно е съответствала на изискванията на клиента.

Друг начин е възложителят или неговите служители да бъдат убедени да изискат услуги, които единствено определени компании са в състояние да предоставят, поради изключителните права, с които разполагат върху съответните материали, продукти или производствени процеси. Използването на ключовата фраза „продукт X или негов еквивалент“ представлява опит за ограничаване броя на случаите, при които определен доставчик или производител получава конкурентно предимство. Въпреки това обаче все още е разпространена практиката спецификациите да назовават определена услуга, чрез която конкретна фирма получава конкурентно предимство пред другите участници в търга.

Нестандартни спецификации

Освен включването на определени спецификации, които съответстват на профила на конкретно избрани фирми, понякога тръжните документи съдържат описание на продукта, което надвишава нормалните стандарти. Очевидно за това съществуват определени причини. Въпросът, който следва да бъде зададен, е доколко тези спецификации ще бъдат използвани при реализирането на проекта.

Тази схема би била невъзможна за реализиране без участието на представител на фирмата-възложител, който сертифицира извършената от доставчика на услугата дейност. Тя позволява на притежателя на договора да набира парични средства, част от които могат да бъдат използвани за „компенсация“, изплатена на недобросъвестни инспектори. По такъв начин изпълнителят би възстановил цялостно паричния си баланс по сделката, без при това да информира възложителя, или би могъл да „компенсира“ по същия начин последния, ако той е дал предварителното си съгласие за прилагането на схемата.

Друг прилаган подход е фирмата-изпълнител в съдружие с възложителя да представи тръжна документация, която не отговаря на стандартните спецификации, и така предложените условия са по-изгодни от тези на конкурентите. При този вариант обикновено фирмата, спечелила търга, е в състояние да плати „комисиона“ на възложителя, без при това да намали своя марж.

Накрая трябва да се спомене и възможността техническо лице, служител на възложителя, да „работи“ за собствена сметка. След като подобен технически експерт е спечелил доверието на работодателя си, той е добре позициониран, за да изисква трудноосъществими спецификации, което на практика би поставило бариера пред успешното участие на съответната компания в тръжната процедура. Обстоятелството, че същото това техническо лице участва в цялостния процес, му позволява да извършва значителни злоупотреби в своя изгода, чието реализиране изисква единствено съучастието на местния мениджър на фирмата, докато нейният ръководител остава в неведение.

„Грешките“

Друг начин за злоупотреба е допускането на „грешки“ при определяне на количествените и качествените спецификации. Всеки разчет трябва да предвиди между 5 и 10 % от общата сума на договора за непредвидени инциденти на съответния обект. Така например даден проект, предвиждащ изграждането на пътен участък, може да бъде изправен пред погрешно изчисляване на обема на подлежащата на разрушаване скална маса или на нейната твърдост. Също така, въпреки обстойните геоложки проучвания, може да се стигне до недооценяване на цялостния обем на подземните глинени пластове, които трябва да бъдат отстранени, за да бъде построен въпросния път.

В някои случаи обаче тези „непредвидими“ обстоятелства всъщност са били ясни, но преднамерено са били прикрити или изпуснати в представената на потенциалните участници в търга документация. Това е един от най-ефикасните начини за злоупотреба със значителни финансови средства. Докато в спецификациите се включва непълна или погрешна информация, точните данни се предоставят на „привилегированата“ компания. Когато даден корумпиран възложител или експерт информира една от фирмите за реалните количествени и качествени параметри на проекта, могат да бъдат разгледани следните възможни сценарии:

- Информираната фирма преднамерено не включва в проекта си използването на особено скъпоструваща операция, което ѝ позволява да спечели търга поради по-евтината си оферта, като при това си запазва съществен марж. Този тип предоставяне на нелоялно предимство понякога се използва за подобряване шансовете на местни фирми, които са добре запознати със съответната територия, за разлика от онези, които са разработили офертите си, основаващи се единствено на получените спецификации.
- Фирмата предлага своя оферта с атрактивна обща стойност, за да спечели търга, като посочва високи тарифи за трудови възнаграждения, за които е известно, че са занижени като количество. Когато определеното количество часове труд, съдържащо се в спецификациите, не достига за решаването на съответния проблем, фирмата прави искане за продължаването на трудовите дейности, докато бъде постигнат търсеният резултат. В тази връзка не се предполага провеждането на допълнителен търг, а просто съответната фирма, която реализира проекта, продължава работата си по него, като заплащането е според заложените в офертата ѝ завишени тарифи за единица време. По такъв начин се гарантира реализирането на съответния марж, както и набирането на средства за незаконни приходи.

Прилагането на тази схема изисква съучастничество между длъжностното лице, изготвящо спецификациите, и фирмата, която е улеснена в спечелването на търга.

„Пропуски“

В редица договори частта, предвиждаща налагането на санкции при неизпълнение на проекта, е заличена от оригиналния документ, което „врзва ръцете“ на възложителя. В резултат на това, ако изпълнителят преднамерено не изпълни свои задължения, той не е заплашен от съответни санкции.

Това е стара процедура, използвана доста често, при която е налице съучастие между възложител и изпълнител. При подобна процедура фирмата получава специално предимство, като има свободата да се отклони от поети ангажименти, които биха били задължителни за нейните конкуренти (например спазването на крайни срокове за реализиране на проекта). При нея също така може да се стигне до заплащане на субсидии или авансови плащания без те да бъдат последвани от получаването на услуги.

„Заложена“ поддръжка

Последният широко използван метод за генериране на дългосрочни парични приходи е поръчването на оборудване или материали, които биха могли да бъдат поддържани единствено от фирмата-производител или от фирмата, притежаващи изключителни права. Докато договорът за доставка може да бъде сключен при много изгодни условия, поддържането на съоръженията или материалите обикновено се извършва при наложени от доставчика условия.

Този сценарий е особено разпространен при доставката на компютърна технология, автоматични системи и офис-оборудване. При подобни договори доставката на хардуер, понякога извършена при много изгодни условия, е съчетана с пакет от услуги по поддръжката на въпросното оборудване и/или със задължението да се закупуват специфични за поддръжката материали (без които производителят не дава гаранция за неговата годност). Продажбата на тези много изгодни пакети позволява на доставчика да реализира постоянни и достатъчно големи печалби, част от които той е в състояние да пренасочи към възложителя, с оглед запазването му като перспективен клиент.

Подобен е подходът с продажбата на оборудване, което е несъвместимо със съществуващите системи, използвани от възложителя. С течение на времето снабдителят получава възможността да подобри параметрите на заварените системи, за да ги направи съвместими с доставеното от него ново оборудване, или да ги подмени изцяло. Естествено, и в двата случая се предвижда стимулиране за възложителя (под формата на комисиони или други облаги), което му помага да вземе правилното решение. Подобни стимули се реализират през цялото времетраене на проекта, като по такъв начин гарантират дългосрочни облаги и за двамата партньори.

Разгледаните досега случаи касаят предоставянето на услуги на възложителя от независими фирми. Същевременно подобни ситуации могат да се наблюдават и в случаите, при които съответните услуги се извършват от служители на съответния мениджър-възложител, които нямат избор, освен да изпълняват разпореденията на своя ръководител. Дори експерти, работещи за възложителя, са изкушени да преправят резултатите от своите проучвания –

например чрез пропускане да изброят всички последици от дадено техническо решение (като излизане от употреба на дотогава използвани материали; нуждата от периодична поддръжка от страна на доставчика; замяната на използвания дотогава компютърен софтуер; „погрешни“ разчети за някои видове разходи и др.).

В повечето случаи, подобни преднамерени пропуски се използват, за да улеснят случването на последващи договори (използвайки процедура по договаряне), които позволяват на възложителя да разчита на комисиона за себе си в продължение на дълги години.

2.5. Рискове при селекцията

Видът процедура, използвана при договорите за доставки, може да е индикатор за стремеж за заобикаляне на закона. Самите процедури може да са изрядни, тъй като са създадени, за да гарантират достъп и равни възможности пред кандидатите за участие в търговете за обществени поръчки. Веднъж попаднали в ръцете на манипулатори обаче всяка от тях може да прикрива злоупотреби с обществени средства, корупционни практики, нерегламентирани намеси, както и незаконно придобиване на активи. Те могат също да поставят участниците в търговете в неравнопоставено положение. Същевременно трябва да се отбележи, че рискът е променлива величина, която зависи от редица обстоятелства: дали съответният търг е открит или ограничен, доколко е предвидена процедура по договаряне или дали се използва дадена група в ролята на посредник. Някои процедури са по-подходящи от други за прикриване на злоупотреби. Освен това, понякога възложителят успява да избегне отиването на търг, с което се ограничава прозрачността на сделките по обществени поръчки и възникват предпоставки за злоупотреби.

2.6. Злоупотреби, включващи обединение от възложители

Обединението на възложители помага на възложителите с по-малки нужди от доставки да избегнат процедурата за обявяване на търг. Вместо това, търгът се публикува общо от обединението, а мениджърите по доставките на отделните възложители в него избират стоките, от които се нуждаят от каталога на обединението. Освен това, когато има нужда от малки количества стоки, предлаганите от обединението цени обикновено са по-ниски от онези, които мениджърите биха получили пряко от доставчиците. Като отговорно възнаграждение за провеждането на тръжна процедура и форма за покриване на направените разходи, обединението начислява комисиона върху стоките, които продава на членовете си.

Този прост и удобен механизъм обаче може да бъде използван за корупционни цели. Познати са две такива практики, които могат да доведат до злоупотреба с въпросната процедура.

Определен клиент на обединението от възложители може да поиска някой от неговите доставчици да бъде „избран“ от обединението, за да не му се налага да обявява търг всеки път, когато поръчва даден продукт. В такъв случай той изисква от обединението да обяви специално нагласен търг за

продукт с много специфични характеристики. Независимо от броя на офертите, които евентуално бъдат получени, единствено продуктът на неговия доставчик ще бъде избран, тъй като ще отговаря на нагласените спецификации. В резултат на подобен „търг“ печели продуктът на избрания доставчик. В случай че въпреки всички тези предпазни мерки друг доставчик даде също толкова изгодна и адекватна оферта, винаги е възможно да му бъде наложена по-голяма от обичайното „комисиона“ от обединението, с оглед да бъде намалена неговата печалба и следователно той да бъде отказан от сделка. Подобни процедури са били констатирани в страни, в които съответното обединение от възложители има фактически монопол върху поръчките.

Освен това, обединението може да реши да облагодетелства доставчици, които вече са били апробирани, за сметка на новопоявили се кандидати. Този процес може да бъде използван при подаване на иновативно предложение. В подобни случаи съответното обединение в сътрудничество с фирмата, която предлага новия продукт, изготвя спецификациите, на които отговаря последният. Този неофициален документ се разпространява впоследствие сред приятелските доставчици на обединението и тя открива тръжната процедура едва тогава, когато обичайните ѝ снабдители са готови за участие в нея. Така множество продукти отговарят на тръжната спецификация и поради редица причини договорът винаги се сключва с един от обичайните доставчици на обединението, с който предварително са уговорени съответните подкупи и комисиони.

2.7. Злоупотреби с тръжната процедура

Макар откритата тръжна процедура да е достъпна за всички кандидати, съществуват различни начини за компрометиране на равнопоставеността между тях.

Ограничена публичност на търга

Когато публикуването на съобщение в *Официалния бюлетин за обществените поръчки* не е задължително, обявата за търга може да бъде публикувана в списания и албуми с много ограничен тираж. В някои случаи, независимо от стойността на въпросния договор, с помощта на своеобразен „надзор“ обявата въобще не се публикува в местната, националната или международната преса. По такъв начин единствено няколкото посветени привилегирани фирми получават възможност да заявят участие и да предложат оферта.

Субективни критерии

Макар че критериите за селекция на печелившата оферта следва да бъдат обосновани, някои допълнителни критерии могат да бъдат напълно субективни, което да доведе до изкривяване на оценката. Такъв например е случаят с предявяваните при търга условия, обозначени като „архитектурен аспект“ или „съответствие с околната среда“, които са субективни и се влияят от личното мнение на оценяващите.

Нереалистичен краен срок

Въпреки всичките предпазни клаузи, фиксирани в регламента, крайният срок за разпространяване на обявата за търга може да се окаже прекалено кратък, за да позволи на фирмите, които не са били запознати предварително, да вземат участие в него, както и да проучат въпросния проект. В отделни случаи се стига дотам, че дори официално определените срокове са недостатъчни, за да позволят на кандидатите сериозно проучване на стойността на проекта.

Често длъжностните лица оправдават късите срокове със спешността на проекта, която налага съкращаване на процедурата, но както показва опитът, подобни извинения се правят с единствената цел да се отстранят нежеланите участници в търга. Националните регламенти би следвало да определят точната дефиниция за условията, при които може да бъде прилагана съкратена процедура.

Поставяне на труднопреодолими условия за получаване на документацията

Дори когато определените чрез регламента минимални срокове за оповестяване са спазени, поставянето на допълнителни условия за получаването на спецификациите води до това, че често само местни фирми или много големи консорциуми могат да ги получат в срок. Така например понякога се поставя условието въпросните документи да бъдат получени на място, без да се предвижда възможност за изпращането им по пощата до кандидат-участниците в търга. Друг път самата цена за предоставяне на спецификациите може да бъде прекалено висока. Освен това, при някои тръжни процедури се стига дотам, че отделни важни документи, включени в спецификацията (чертежи, геоложки проучвания и др.), не се подготвят навреме, т.е. преди началото на търга. Затова те се изпращат впоследствие, но дори при отлагане датата на търга, времето за тяхното проучване обикновено не е достатъчно с оглед да бъде представена добре разработена техническа оферта. Единствено фирмите, които са били известени предварително за съдържанието на документите, получават възможността да разработят офертата си при нормални условия и да предложат своите цени в рамките на обявения краен срок.

Изтичане на информация

Както лицето, подготвящо спецификацията за търга, така и възложителят, могат да съобщят предварително важни детайли от нея на отделни доставчици. Това нарушава принципа за равнопоставеност на всички участници.

Ограничени тръжни процедури

Определени тръжни процедури се наричат „ограничени“, когато в тях са допуснати за участие ограничен брой кандидати. По принцип тази процедура се използва там, където проектът може да бъде изпълнен от ограничен брой

фирми или при нискобюджетни договори. Този формат обаче се използва и за изключването на фирми, които не се ползват със симпатиите на заявителя (т.е. онези, които няма да допуснат да бъдат дискриминирани спрямо останалите), както и на фирми, които не са наясно с местните „практики“ (т.е. чуждестранните фирми).

Съставяне на списък на кандидатите

Най-важната стъпка в рамките на ограничената тръжна процедура е да се изготви списък на кандидатите, основаващ се единствено на технически критерии. Най-честите нарушения на регламентите при тези случаи е неуведомяването на някои кандидати поради различни причини. Подобна злоупотреба цели ограничаване броя на кандидатите, които биха желали да бъдат включени във въпросния списък, съответно поканени на търга.

Служителят, който отговаря за търга или комисията по провеждането му избира фирми от съставения списък, без да дискутира критериите на своя избор. Избраните по този начин кандидати са приканени да участват в процедурата. Ако всички те не успеят да задоволят изискванията на длъжностното лице/комисията, последната има право да ги изключи от списъка, като същевременно покани нови кандидати (засилена конкуренция) да направят своите оферти в рамките на последващите консултации.

По правило всичко се развива в нормални граници и договорите се поделят между ограничен брой селектирани доставчици. Всъщност длъжностното лице дава предпочитание на фирми, които познава, тъй като вече е работил с тях (например) и поради факта, че те дават гаранции за качество, спазване на условията и извършване на доставките според очакванията му. От своя страна, включените в списъка фирми нямат интерес от появата на нови конкуренти, които да бъдат присъединени към въпросния списък. Затова се стремят да запазят доверието на възложителя към себе си, предлагайки добро равнище на услугите, а често и някои лични „облаги“.

Тайно сговаряне

Когато възложителят работи с едни и същи фирми, той получава задоволително обслужване в рамките на определените срокове и следователно счита че е изхарчил общински средства по най-добрия начин, като е избегнал поемането на допълнителни рискове. Освен това, в много от случаите той оправдава следваната от него практика със създаването на работни места за местното население. Този подход обаче може да насърчи корупционни практики сред фирмите, които участват в привилегированата група. Могат да бъдат открити следните подобни практики:

Вътрешно договаряне. Редовно селектираните фирми понякога се споразумяват помежду си за своеобразен *modus vivendi*, което да им позволи да отговорят на изискванията на възложителя, без при това да влизат в конкуренция помежду си за спечелването на договора. Тази практика им позволява да

поделят помежду си съответните договори, съобразно собствените си критерии (планиране на дейностите, сложността на задачите, сроковете и др.). Тя се прилага при условие, че възложителят спазва същия метод на селекция и не променя списъка на кандидатите. Всяка фирма, която не следва това правило, се изключва от участие в тръжната процедура, докато нагодилите си към тази практика фирми повишават цените на офертите си, за да се справят с наложените им изисквания. По такъв начин те са в състояние да „компенсират“ както своите колеги, които са отпаднали от участие в търга (като използват различни договори за подизпълнители или други форми), така и възложителя (чрез комисиони). Крайната сметка обаче се заплаща от данъкоплатеца, който понася тежестта на всичките тези допълнителни разходи.

Злоупотреби при вземането на решения. Тайното сговаряне между фирми (което често възниква без намесата на възложителя) може да приема различни форми: тайно сдружаване за излъчване на фирмата, която впоследствие ще представи „най-добрата“ оферта и ще се съгласи с приемлива стойност на договора; друг тип тайно сдружаване, при което се определя най-перспективната за участие в търга фирма, докато другите се компенсират чрез прехвърляне на суми от тази или последващи транзакции. Редица членове на подобна „задруга“, които са натоварени с извършването на подобни транзакции, определят правилата, които трябва да бъдат спазвани при бъдещи проекти или при вече спечелени такива, водят счетоводство на съответните дейности и обсъждат в кои търгове трябва да участват фирмите от техния консорциум. Техните обсъждания могат да се провеждат на няколко нива: национално, регионално и локално. Членовете на „задругата“ включват както администратори, така и търговци, с което се цели справянето с техническите детайли на операциите. Подобни групи следователно представляват сами по себе си добре структурирани корпоративни организации.

За да се гарантира нормалната работа на тази система е необходимо да се получава предварителна информация за предстоящите за обявяване търгове (например за типа дейности, както и за предварителните финансови разчети). Ако въпросните фирми получат предварителна информация или последната е „изтекла“ към тях още преди обявяването на тръжната процедура, съответната асоциация ще разполага с нужните подробности, необходими за вътрешните дискусии. Последните биха позволили предварителното обсъждане на договора между потенциалните фирми-кандидатки.

Изпълнение на решенията. След обявяването на търга изучаването офертите на кандидатите следва да бъде изцяло формално, тъй като „конкурентите“ (т.е. останалите членове на групата) са представили слаби оферти или високи цени²⁵. Предварително избраната от групата фирма ще е единствената, която ще е представила задоволителна оферта, което ще ѝ позволи да спечели договора. Понякога възложителят е изправен пред такова тайно сговаряне между фирми, при което всичките кандидати представят цени, които в голяма степен надвишават оценката на неговите служители. В такива случаи той е длъжен да обяви търга за неуспешен и да влезе в процедура по договаряне (вж. следващия раздел). Във всички случаи обаче въпросната

²⁵ Тези цитати могат да бъдат „фабрикувани“ от кандидата, който е бил фаворизиран при спечелването на контракта, обикновено чрез използването на специализиран софтуер.

процедура ще се извършва с участието на участник в предварителното сговаряне. В резултат на това ще се стигне до увеличаване цената на услугата, което в крайна сметка отново ще тежи на данъкоплатеца.

Следва да се отбележи, че макар тези действия да не могат да бъдат квалифицирани като корупция, те сериозно компрометират равнопоставеността на достъпа на кандидатите до договори за обществени поръчки, както и самия тръжен процес.

Неполагащи се облаги. Фирмите, които са се съгласили да не вземат участие в съответен търг, са компенсирани с неполагащи се облаги. Така например те биха могли да бъдат включени в дейностите по проекта като подизпълнители, да получават непряка изгода от дейностите или тяхната група би могла да ги „възнагради“ с нов проект на национално или местно равнище. В случай, че те не могат да бъдат възнаградени по такъв начин в рамките на кратък период от време, фирмите могат да бъдат компенсирани чрез фалшиви фактури за неизвършени услуги и дейности.

Борсови манипулации и търговия с вътрешна информация. Тайното сговаряне особено при големи проекти може да доведе и манипулации на фондовия пазар. Когато голям консорциум, участващ с акциите си на борсата, получи съответния контракт с помощта на конспиративна операция, информиранията за това могат да използват своята вътрешна осведоменост, за да извлекат полза от нея. Така например, те могат да решат да изкупят на ниски цени акции на спечелилата компания, преди да бъдат съобщени резултатите от проведения търг. Впоследствие въпросните акции автоматично ще повишат цената си, така че тайно сговорилите се ще могат да ги продадат с печалба.

По същия начин продажбата на дялове на компанията преди официалната обява, че офертата ѝ не е спечелила, позволява да се избегне загуба от неизбежното спадане цената на акциите ѝ. При благоприятни обстоятелства могат да се използват успешно и двете посочени тактики. Освен това, подобни операции са много трудни за идентифициране при положение, че става дума за малък брой акции. Разбира се, когато става дума за големи печалби, подобни практики не могат да бъдат игнорирани, което, при подходящи условия, довежда до търговия с вътрешна информация.

Процедура по сговаряне

Всички договори по тази процедура, при която единствено избрани доставчици участват в наддаването, са съмнителни от гледна точка на инспекторите. Преките преговори между възложител и доставчик могат да доведат до различни манипулации с цел измама, злоупотреба с обществени средства и корупция. Поради това използването на тази процедура се разрешава само за определени специфични случаи (които са изброени в директивите на ЕС и в различните национални регламенти). Сред тях особено внимание трябва да се обърне на разгледаните по-долу случаи.

Тестове, проучване и експерименти

Макар тези видове дейност да изискват от възложителя да докаже, че дейността, доставките или услугите, които е поръчал ще бъдат използвани за експериментални цели, за научни изследвания и развитие, всяко голямо гражданско строителство или изграждането на специализирана сграда може да попадне в тази категория. Ако за последната подобни аргументи са приемливи, обичайните строителни проекти (типичните обекти на гражданското строителство, изграждането на жилища, основаващо се на специфичен модел или обичайните индустриални сгради) не могат да се ползват за подобни цели.

След неуспешно участие в търг

Това е най-типичният случай. При него единственото условие за обявяването на търга за неуспешен е поставянето на допълнителни технически изисквания и определяне на твърде ниска цена. В рамките на последващите „преговори“, основната цел е свеждането на услугите до обичайното равнище и стандарти, или увеличаването на първоначалния финансов пакет с оглед проектът да бъде спечелен от най-подходящата фирма, която би заделила съответната „компенсация“. Това е и една от най-лесните форми за злоупотреба, на която инспекторите трябва да отделят специално внимание при разследването на подобни случаи.

При спешни и извънредни случаи

Този процес обикновено е често използван, макар че анализът на подобни случаи в рамките на съответната държава или в Европейския съюз да позволява чувствителното ограничаване на случаите, които могат да се позоват на подобна възможност (изцяло непредвидени събития и възникването на сериозни рискове, ако съответната обществена поръчка или дейност не бъдат извършени незабавно).

Национална сигурност или военна тайна

Съдът на Европейския съюз играе важна роля в значителното ограничаване броя на случаите, при които се използват подобни доводи както на национално равнище, така и в рамките на ЕС. Затова може да се каже, че вече е избегнат риска снабдяването на армейски подразделения с чаршафи да бъде прикривано с военна тайна или обосноваването необходимостта от финансиране вътрешното боядисване на консулска сграда да бъде обосновано със съображения за укрепване на националната сигурност.

Не съществуват процедури по консултиране, които могат със сигурност да премахнат всички рискове от измами или корупция. Нечестните хора винаги ще се опитват да използват пропуските при различните видове процедури в името на своите егоистични цели за измами, които иначе попадат под ударите на наказателното право.

Процедури за избягване обявяването на търг

Тръжната процедура се обявява при всички договори, чиято стойност надвишава максимума, определен от съответната страна членка. Същевременно, възложителят може да приложи определени технически похвати, с които да избегне прилагането на тази процедура, която според него прави много трудна селекцията на предварително фаворизираната приятелска фирма. По-долу са изброени няколко такива похвати, позволяващи заобикалянето на тържната процедура:

Разделяне на договори

Често използвана е практиката да се заобиколи законът чрез сключване на договори, чиято стойност не надхвърля определения максимум. Така например може да се направи опит да се представят неверни параметри на бъдещата сграда или дейност, или проектът да се разбие на по-малки компоненти.

Разделяне на фактури

Възможно е също да се използва обстоятелството, че след извършването на сливане или вливане дадена фирма може да има няколко различни търговски наименования. Това позволява в случаите, когато броят на подадените поръчки в рамките на една финансова година би надхвърлил прага, над който най-малкото се изисква подписването на договор за спазване на регламента, доставчикът да бъде помолен да вписва в своите фактури друго търговско наименование на фирмата. Така всяка „различна фирма“ получава поръчки, които са под определения праг и следователно може да продължи работата си в съответствие с по-късите процедури на консултиране.

2.8. Рискове при управлението на проекта

В предишната глава са описани предимно „прикрити“ форми на злоупотреба, от типа на „нагласени“ консултантски услуги, фиктивни проекти, незаконни комисиони и злоупотреби с оглед присвояване при управлението на договорите. В повечето случаи те са свързани с непредоставени услуги или такива, които са с ниско качество, с използване на незаконен (или нерегистриран) труд, с участието в злоупотребите на надзорници и инспектори, както и с прилагането на обичайните за търговията лоши практики и „трикове“. Последните позволяват на титуляра на договора да осигурява финансовите средства за подкупи.

След като поръчката бъде възложена възникват редица възможности за злоупотреба на етапа на изпълнението ѝ – при предоставянето на услуги или доставянето на стоки.

Доставяне на материали

Злоупотребите с доставките на материали могат да бъдат разкрити сравнително лесно. Използват се няколко начина за заобикаляне на закона.

Отстъпки

Когато държавата като купувач получава промоционални цени при големи количества или при други обстоятелства, обикновено те се отразяват във фактурите чрез занижаване или увеличаване на доставените количества. Когато обаче тези отстъпки се правят при доставките пряко на купувача, се използват следните „трикове“:

- Доставчикът открива сметка на името на купувача. На тази сметка се превеждат сумите, съответстващи на неспоменатите в официалната фактура отстъпки в цените. Използвайки въпросната сметка, купувачът поръчва допълнителни стоки, продавани от същата фирма. Понякога сметката се използва за закупуване на оборудване, за което купувачът не разполага със съответния кредит или за което се изисква лиценз, който се получава чрез бюрократична административна процедура. В други случаи купувачът може да поръча доставки лично за себе си, за членове на семейството си и за приятели. Поръчаните по такъв начин стоки няма да бъдат включени в официални документи, тъй като няма законно основание.
- Отстъпката се плаща чрез превеждане на сумата на сметка, чийто титуляр не е администрацията на купувача, а сдружение със сходно име, с което купувачът е свързан. Този процес може да бъде използван за облагодетелстване на паралелни структури (например свързани с купувача асоциации), с финансови или материални активи. По такъв начин подобни структури получават възможността да закупят стоките, от които се нуждаят, при това не единствено от номенклатурата на въпросния доставчик.

Част от сделката, предлагана на купувача (например да закупи три продукта като получи четвърти продукт безплатно), може да бъде реализирана с участието на „приятелска“ структура. По такъв начин се купуват три продукта, закупени от доставчика на нормални цени, докато четвъртият, който е безплатен, се доставя впоследствие на друг адрес. Този процес облагодетелства с безплатно оборудване или ресурси съответната структура или индивиди, близки до купувача.

Промени в поръчката

Друга използвана техника за злоупотреба със средства е внасянето на промени в поръчката. Както обикновено, след поръчането на определен продукт, се изготвя съответна фактура. Малко преди продуктът да бъде доставен обаче доставчикът е помолен да промени поръчката и да достави по-евтин продукт, като същевременно изпрати оригиналната фактура на местните власти. Тъй като платената цена е по-голяма от стойността на доставените стоки, доставчикът предоставя на клиента кредитен ваучер или чек, съдържащ изравнителната сума. При това въпросният ваучер или чек е написан на име, което наподобява това на купувача. При този „трик“

клиентът трябва да установи връзка с лицето, което проверява доколко услугата съответства на ордера (като в подобен случай няма съответствие между тях). Това също така означава, че в счетоводните книжа ще бъде вписано фалшиво име на клиент, на чието име ще бъде преведена въпросната сума. Сходните имена, които се използват за прикриването на злоупотребата, често служат за оправдание за допуснатата „грешка“.

Друг, много по-опростен, начин представлява етикетирането на поръчания продукт с някакво нарицателно наименование, което не съответства точно на въпросния продукт (например вместо „принтер“ се вписва „пищеща машина“), но със същото обозначение и на цена, която е била договорена предварително между купувач и доставчик. Тази система се използва при доставка на оборудване, което не би могло да бъде закупено, поради липсата на достатъчно заделени за това финансови средства. Тя също така може да се използва за присвояване на обществени фондове за частна облага.

Частична замяна на оборудване

При закупуването на ново оборудване купувачът може да иска да смени остарялото оборудване поради износване, счупване или просто липсата на нужда от него, въпреки че по принцип все още може да се използва. По правило собственикът им продава подобно оборудване на много ниска цена пряко, ако позицията му позволява това, или с използването на посредник – специално наета за това фирма. При последния случай той не може да се облагодетелства от продажбата, тъй като сумата от нея отива директно в обществения бюджет. В някои случаи обаче, клиентът може да се споразумее доставчикът да закупи от него ненужното оборудване. Става дума за много ниска цена, договорена между тях, от която обикновено са заделят разходите за демонтиране и транспортиране на въпросното оборудване. Крайната сума обикновено е много малка и се приспада от цената на новото оборудване, или се предоставя под формата на кредит на купувача на новото оборудване.

Когато става дума за компютър или офис-оборудване, което е все още запазено, се извършват малко по-сложни манипулации, които да повишат стойността на този трансфер на собственост. Така например старото оборудване се транспортира в депо за унищожаването му, но не се унищожават. Цената за демонтажа и транспортирането е предварително фиксирана. Фирмата, подписала договора (за доставката на новото оборудване), се оказва притежател на стока без регистрирана стойност (тъй като цената на покупката възлиза на разходите по демонтажа и транспорта на старото оборудване), но напълно пригодна за използване. Следователно тази фирма може да използва даденото оборудване, без при това да го завежда в активите си. Впоследствие тя продава същото на купувач, който се е специализирал в изкупуването на оборудване „втора ръка“ (или брокер), който в съответствие със своя статус, може да го продаде или да го разглови и го реализира като резервни части. Декларираната цена на тази сделка между фирмата и брокера ще е нулева. Всъщност обаче фирмата ще получи в кеш съответна сума, която впоследствие ще приобщи към „резервния си фонд“ или, в повечето случаи, ще изплати обратно на първоначалния собственик като „подарък“.

2.9. Доставка на услуги

Предоставянето на услуги също може да се използва за злоупотреби, макар че тук се изискват по-сложни манипулации, отколкото при доставката на стоки. В дадения случай ще бъдат представени само злоупотребите от страна на доставчика, тъй като подобни практики се свеждат до избягване на данъци (прикриване на печалби). Последното задължително е свързано с корупционни практики, въпреки че в някои случаи нуждата от увеличаване на приходите и печалбите е наложителна с оглед изплащането на „компенсации“ за получаването на поръчката.

Модифициране на услугата

В редица случаи, след спечелването на поръчката заявителят и доставчикът се договарят да занижат обема на залегналите в договора услуги. Целта е по този начин да се позволи на доставчика да генерира съответната комисиона, която да бъде изплатена на клиента.

В случаите с предоставяне на интелектуални услуги обикновено за това е нужно само устно споразумение между поръчителя и доставчика за намаляване обема на услугата. По този начин се постига съществено намаляване на количеството положен труд, ограничават се някои изисквания към крайния продукт и доставчикът на услугата се освобождава от някои свои задължения по договора в негова полза. Същевременно той продължава да предоставя доклади за изпълнението, които обикновено са свързани с получаването на авансово изплащаните траншове. В края на тази операция обикновено доставчикът изплаща договорената „комисиона“ на длъжностното лице/поръчителя на услугата.

Двойно (или многократно) заплащане

Друг „трик“ е поръчването на проучване, което вече съществува. Целта е, след като съответният договор бъде подписан, да се изготви копие на проучването, което вече и поръчителят и изпълнителят притежават. Тази практика е известна като „рециклиране“ и позволява генериране на съществена печалба, тъй като длъжностното лице поръчва под друго име услуга, която вече е направена и за която е заплатено. Тази процедура може да бъде повтаряна няколко пъти подред. Лесна е за използване, но не и за разкриване, освен ако за това няма предварително подадена информация.

При реализиране на договора

Това е най-трудната за разкриване манипулация, тъй като проектите за строителство на обществените сгради се извършват на етапи, всеки от които може да бъде възложен на различна фирма, която на свой ред може да бъде свързана с останалите чрез консорциум или система от подизпълнителски договори. Злоупотребите тук могат да се правят с използването на различните видове дейности: т.нар. подготвителни работи, които често се извършват независимо от самия договор; допълнителна дейност, независимо от причините за нейното извършване; както и чрез заявена трудова дейност,

която на практика не е била извършена или е извършена по начин, който не съответства на спецификацията. Трябва също така да се отбележи, че едни и същи лица участват във всички тези манипулации: ръководителят на обекта, бригадирите, представителите на конструкторското бюро, ръководещо проекта. Всички те в една или друга степен са подчинени на фирмата, страна по договора. Поради това, вместо да се противопоставят на злоупотребите, на които стават свидетели или в които пряко участват, предпочитат да се облагодетелстват от тях. В някои случаи самите тези лица стават инициатори и организатори на подобни злоупотреби.

Подготвителни дейности

Изграждането на сграда или друго обществено съоръжение често изисква извършването на подготвителни дейности (например подравняване или подготвяне на терена, разрушаване на постройки и др.), както и свързани с тях строителни работи (разчистване на останки от сгради, отклоняване на пътния трафик, възстановяването му, работи по разработване на ландшафта и др.). Фирмата, страна по договора, може да възложи тези дейности на подизпълнител, с когото сключва частноправни договори. След като направи своя избор за подизпълнители, тя ги предлага на възложителя на договора за одобрение. Междувременно въпросните подизпълнители също възлагат част от възложените им дейности на други подизпълнители. Тази каскада на възлагане на части от изпълнението на трети фирми може да бъде използвана за генериране на приходи, които след това се връщат под формата на комисиони на длъжностното лице/възложителя, чрез система от фиктивни фактури и незаконен труд.

От своя страна възложителят може също така да реши да се заеме с подготвителните работи, тъй като често те се извършват независимо от основния договор. За да получи съответните комисиони от договорите с подизпълнителите, възложителят може да използва редица технически похвати. В случаите на работи по разрушаване на подлежащи на премахване сгради, както и по подготовката на терена за предстоящо строителство (например чрез премахване на корени на дървета), се предлагат договори на цена, която често се определя напълно произволно. В случай че за въпросните договори с подизпълнители кандидатства повече от една фирма, което би означавало съответното разделяне на първоначално определената сума, обикновено се прибегва до увеличаване бройката на дърветата, подлежащи на изкореняване или други манипулации с количеството на необходимия труд, както и с отчитане на повишена трудност (което налага използването на по-големи мощности). Така в крайна сметка се получава нужния сбор от суми, които позволяват на фирмата-контрагент да запази своя марж, като същевременно „се отчете“ чрез комисиона на съответния възложител.

Разчистването на терена, особено при големи строителни обекти, ситуирани в градска среда, може да има много важно значение за местните власти. Така например, 900 000 тона почва са били изкопани и извозени чрез речен транспорт, за да се избегне разрушаването на пътищата, които са в близост до строежа на нова голяма библиотека. Подобни договори, при които заплащането е на единица изкопна маса (т.е. на кубичен метър или на тон), може да прикрият корупционни злоупотреби, независимо от използвания за реализирането им транспорт.

2.10. Допълнителни дейности

Фирмите-контрагенти често се задължават от длъжностното лице да извършват допълнителни дейности в рамките на осъществяването на договора. Тези дейности се извършват с помощта на допълнителна клауза към договора или чрез подизпълнители, които доставят съответни услуги. Във всички случаи, подобна дейност би следвало да получи техническа обосновка.

Допълнителна дейност, възлагана чрез „ордер за предоставяне на услуги“

Там където, поради неточни разчети, първоначално предвиденото количество труд не е достатъчно (при възникване на необходимост от по-голям обем дренажни работи за справяне с по-силни подземни води, поради ниското качество на почвата, което изисква по-широка основа, както и по-дълбоки и повече на брой подземни подпорни колони и др.) основният контрагент възлага допълнителна дейност с помощта на „ордер за предоставяне на услуги“ при условие, че те не надхвърлят 20 % от първоначалните разчети. Тъй като е много трудно при подобни обстоятелства да се реши доколко подвеждащият първоначален разчет е направен с умисъл или случайно, тази схема прави възможно използването на всички видове злоупотреби.

Допълнителни дейности чрез допълнителни клаузи към договора

Когато обемите на допълнителните работи надвишават първоначалния разчет, поради факта че самият той не е бил правилен или не е предвидил вероятността от настъпилите по време на реализирането на проекта изменения, към договора може да бъде приет анекс. Така например, ако при строителството на спортен стадион се окаже, че почвата е била замърсена от петролни продукти на по-голяма дълбочина от предвиденото, се изготвя анекс за увеличаване обема на работите по прочистване на замърсената пръст.

Основанията за приемането на такива анекси не са толкова ясно определени, колкото изглежда на пръв поглед. Понякога този процес се използва, за да даде възможност на фирмата да изплати по-големи комисиони на длъжностното лице/възложителя на договора. Добавянето на такава клауза може да бъде в резултат на нарочно занижена оценка на обема на определен тип дейности или на преднамерено пропускане използването на елементи от даден граждански обект (например на гараж за паркиране, алея за достъп до него и др.). При този тип дейности са налице наистина непредвидими технически трудности или предпроучване, в което някои финансови „пера“ са били преднамерено сгрешени или не се включени в общия бюджет, за да улеснят фирмата-контрагент да създаде или да си възстанови такъв марж, който да може да бъде използван за плащане на съответните комисиони на възложителя.

И в двата случая работата продължава без да бъде извършена допълнителна тръжна процедура и на цени, определени в съществуващия договор. Тъй като контрагентът е бил информиран, че количествата са били занижени преднамерено, той завишава цената на единица труд и по такъв начин успява да спечели договора. Макар и цялостната му оферта да е по-ниска

от тази на конкурентите му, фирмата, страна по договора, е уверена, че ще успее да си възстанови разходите и да получи печалба, без да се излага на допълнителни рискове. Същото важи и в случаите, когато в спецификациите са обозначени дейности, които преднамерено са с повишена стойност, но са трудни за реализация. След като е наясно с подобни „отклонения“, фаворизираната фирма е в състояние да нагласи офертните си цени и да спечели поръчката, което би ѝ позволило да реализира последващи печалби. Тъй като е много трудно да се направи разграничение между преднамерена грешка при оценката на трудно за предвиждане обстоятелство, контрагентът лесно може да си набави допълнителни финансови ресурси, което да му позволи да се „отблагодари“ на възложителя на договора.

„Удължаване“ на първоначалния договор представлява друга форма на допълнителни дейности, които са често срещана практика. При подобни случаи държавният възложител, който е доволен от качеството на предоставената му услуга, решава да разшири обхвата на договора: така например, вместо полагане на асфалтово покритие на шосе с дължина два километра, на фирмата-контрагент се възлага същата услуга за един допълнителен километър. Тази практика, често използвана от някои длъжностни лица, нарушава правилата на конкуренцията и все по-често се изобличава от компетентните власти – когато забележат подобни „удължавания“ на договорите.

Много по-сериозен е случаят с допълнителната работа, която не е свързана с договора, но се възлага пряко от длъжностното лице-поръчител. Тя може да се извърши в името на общественото благо (например за настилка на обществен площад), но също така и за личната облага на възложителя, като изграждането на личен плувен басейн, възстановяване на частна сграда и др. И в двата случая, ако е налице корупция, задължително ще има фалшифицирани документи в отчетите на съответната фирма.

Променено или незавършено задание

Злоупотреби се извършват посредством манипулиране при изготвянето на техническата спецификация на трудовата дейност. Възможни са два типа злоупотреби, споменати по-рано в раздела за рисковете при планирането. При тях работата, съобразена със специфични, а понякога и твърде възискателни стандарти, изобщо не се извършва или се извършва в съответствие със занижени стандарти. Това позволява на фирмата-страна по договора да реализира големи печалби, които може да си присвои, или с част от които да възнагради възложителя на проекта. Съучастието на отделите, които отговарят за трудовата инспекция и оценката на направената услуга, е много важно, тъй като извършената дейност често се различава от поетия договорен ангажимент. На практика, фирмата, която не се е справила с договорните си задължения, вместо да бъде санкционирана, е възнаградена с допълнителна печалба, при това без да е нужно използването на фиктивни фактури. В крайна сметка, самият възложител насърчава подобна практика, тъй като е поел ангажимента да оцени чрез наемането на „приятелска“ агенция извършената работа, която се оказва напълно в съответствие с представените от фирмата документи.

3. ИНДИКАТОРИ ЗА НАЛИЧИЕ НА РИСКОВЕ В ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ²⁶

Индикаторите за риск привличат вниманието към ключовите аспекти при възлагането на обществени поръчки, които трябва да бъдат контролирани. Предотвратяването на рисковете от злоупотреби и корупция изисква разбиране на самите рискове. Въз основа на това знание могат да бъдат направени необходимите стъпки, за да се ограничат възможностите за измами и корупция, да се установят предварително потенциални нередности, да се изключат корумпирани доставчици/участници в търга, да се предприемат действия против нечестни изпълнители на обществени поръчки.

Всяка институция, възлагаща обществени поръчки, трябва да разработи свои собствени индикатори за риск, тъй като откриването на корупцията и злоупотребите може да варира в зависимост от същността, сложността и етапа на изпълнение на обществената поръчка.

Обработването на информацията за възприетите рискове и докладването на доказателства са от еднакво значение. Да се започне разследване е лесно, ако е постъпил сигнал. Изграждането на процедура за насърчаване подаването на сигнали или на допълнителни механизми, чрез които заинтересованите лица да съобщават на властите за потенциални нарушения, са най-ефективните средства за разкриване на корупцията и измамите.

Разбирането на задълженията за докладване на нередности от участниците в процедурите за възлагане на обществени поръчки и от други длъжностни лица е изключително важен инструмент за противодействие на злоупотребите и корупцията. Обученията на участващите в процеса на възлагане на обществени поръчки също увеличава техния капацитет за превенция и разкриване на нарушения при обществените поръчки.

Друго ефективно средство за откриване на измами и корупционни практики е чрез изграждане на механизми за обжалване и подаване на официална жалба до компетентните органи за докладване на нередности.

²⁶ OECD. Indicators of procurement risk. [ОИСР. Индикатори за наличие на рискове в обществените поръчки]. <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/indicatorsof-procurementrisk.htm>

3.1. Подготовка на тръжната процедура

Оценка на потребностите

- Възлагане на проучвания под сумата на нормативно определения праг за възлагане на обществени поръчки;
- използване на приятелски консултантски фирми чрез договаряне с организация, свързана с възложителя на обществената поръчка;
- проучвания, които никога не се реализират;
- промяна на резултата от процеса на селекция чрез искане на комисиона за спечелване на търга или предупреждаване на успешния кандидат за необходимостта от плащане на комисиона, като очакваният корупционен разход се включва в офериранията цена.

Планиране и бюджетиране

- Липса на годишен план за обществени поръчки, който да е свързан с дългосрочните цели и цялостния процес на взимане на решения за инвестиране;
- несъответствие между оценките на разходите и пазарните ценови равнища;
- недостатъчен капацитет от страна на правителството да наблюдава децентрализираните органи, отговорни за провеждането на обществени поръчки.

Определяне на тръжните изисквания

- Неясни критерии или ненужни ограничения на техническите изисквания, които имат за цел да намалят конкуренцията;
- необосновани ограничения, възпрепятстващи чуждестранно участие;
- неясно определени или неоповестени предварително критериите за селекция и възлагане;
- подготвени от доставчик на услуги, който е част от по-широка група от филиали или свързани организации, тръжни изисквания;
- ненадеждно гарантирана анонимност на участниците в търга или конфиденциалността на информацията за тях;
- лицензиране на компании, които нямат право да участват в тръжната процедура, чрез осигуряване на фалшиви документи и сертификати.

Избор на тръжна процедура

- Липса на стратегия и критерии за провеждане на неконкурентни търгове за обществени поръчки;
- злоупотреби при използване на специални процедури, основани на правни изключения: разделяне на голяма обществена поръчка на няколко по-малки; спешна необходимост или защита на националната сигурност; необосновано продължение на съществуващи договори;
- различно приложение на времевата рамка на търга за отделните участници в него.

3.2. Тръжна процедура

Покана за участие в търга

- липса на публична обява на търга или недостатъчно време за подготовка на тържни предложения;
- ограничено публикуване на поканите за подаване на оферти (например, само в провинцията или в малък брой медии);
- разкриване на конфиденциална, чувствителна или вътрешна информация; недостатъчност на информацията относно публичната обява и инструкциите за подпомагане на участниците в търга при подготовката на техните тържни предложения, вкл. инструкциите за ценообразуване;
- разпечатани или отворени пликосе с предложенията преди официалната сесия за разглеждане на тържните оферти.

Оценяване и анализ на предложенията

- ограничен брой на получените оферти;
- големи прилики между предложенията;
- необосновани закъснения при оценяването на офертите и избора на изпълнител;
- конфликт на интереси, идентифицирани сред членовете на оценителната комисия.

Възлагане

- неспособност да се проверят списъците на фирмите, изключени от участие в обществени поръчки;
- промяна в тежестта на факторите, които се взимат предвид при оценяването, в хода на тържната процедура;
- различни критериите за избор на победител в търга от предварително обявените;
- неспособност да се провери истинността на предоставените подкрепящи документи;
- липса на достъп до записите и протоколите за проведената процедура.

3.3. Изпълнение на обществената поръчка

Управление на договорите

- промяна на договорните условия, така че да се удължи срокът на договора и/или да се увеличат договорените цени за изпълнение на обществената поръчка;
- подмяна на договорените продукти/услуги, некачествено изпълнение на работата, неотговарящо на стандартите или предоставяне на услуга, която не отговаря на изискванията в договора;
- не са предвидени наказателни клаузи в договора;
- не се докладват и не се отразяват промените в договора.

Поръчка и плащане

- липса на адекватен контрол върху извършената работа, направените доставки и извършените услуги от вътрешни или външни одитори;
- фалшиво отчитане и неправилно разпределение на разходите между различни договори;
- закъснения при плащанията и издаването на фактури;
- фалшиви или подправени фактури за недоставени стоки и услуги.

4. НАСОКИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА ТРЪЖНИТЕ МАНИПУЛАЦИИ В ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ²⁷

Тръжните манипулации (колюзивно договаряне) възникват, когато фирми, от които при нормални обстоятелства се очаква да се конкурират, извършват тайно споразумение за завишаване на цените или понижаване на качеството на предлаганите стоки и услуги за купувачи, които желаят да получат продукти или услуги посредством тръжна процедура. Публичните и частни организации често разчитат на конкурентна тръжна процедура, за да получат най-добрата стойност за парите си. Постигането на ниски цени и/или по-качествени продукти е желано, тъй като води до икономии и освобождаване на ресурси за други стоки или услуги. Състезателната процедура може да постигне по-благоприятни цени или по-добро качество и иновации само при наличие на реално състезаващи се компании (т.е. когато фирмите задават условията си честно и независимо). Манипулирането на оферти може да бъде особено вредно в случаите, когато се отнася до обществените поръчки²⁸. Преки потърпевши от подобни злоупотреби са възложителите и данъкоплатците; намалява се публичното доверие в реалната конкуренция и се подкопава свободния конкурентен пазар.

Тръжните манипулации представляват незаконна практика във всички страни-членки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (OECD) и подлежат на разследване и санкциониране по силата на закона и правилата за защита на конкуренцията. В допълнение, в множество от страните-членки на OECD, тръжните манипулации се считат и за престъпление.

4.1. Най-често срещани форми на тръжни манипулации

Конспирациите за извършване на тръжни манипулации приемат различни форми, което затруднява усилията на възложителите – най-често национални и местни власти – в придобиването на стоки и услуги на възможно най-ниска цена. Най-често конкурентните фирми предварително се договарят кой ще представи печеливша оферта при тръжна процедура за възлагане на обществена поръчка. Обикновено целта на подобна тръжна манипулация е завишаване цената, на която възложителят ще получи съответните стоки или

²⁷ OECD (2009). Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement. [ОИСР. Насоки за противодействие на тръжните манипулации в процедурите за възлагане на обществени поръчки, 2009]. <http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/42851044.pdf>

²⁸ В страните-членки на OECD, обществените поръчки възлизат на приблизително 15 % от БВП. В много от страните извън OECD този процент е дори по-висок. Виж: OECD, Подкупите при обществените поръчки, методи, участници и контрамерки, 2007 г.

услуги, така че да се максимизира печалбата на участника, определен за изпълнител на обществената поръчка.

Схемите за тръжно манипулиране най-често включват механизми за подялба и разпределяне между всички участници в манипулацията на печалбата, придобита в резултат на завишената крайна цена на поръчката. Например, конкуренти, които дадат съгласие да не участват с оферта или да подадат губеща такава, могат да получат договори от спечелилия поръчката участник за подизпълнение или доставка с цел разпределяне на активите от незаконно завишената цена на поръчката. Въпреки това, уговорките за тръжно манипулиране могат да включват далеч по рафинирани методи за избор на печеливши участници, наблюдение и подялба на манипулативните постъпления за периоди от няколко месеца до години. Тръжното уговаряне може да включва и парични плащания от страна на печелившия участник към един или повече от останалите участници в схемата. Това така наречено „компенсаторно плащане“ понякога се свързва и с фирми, подаващи „оферти за прикритие“ (по-високи) оферти²⁹.

Независимо, че лица и фирми могат да се договарят за извършване на различни схеми за тръжни манипулации, най-често се прибегва до една или няколко типични стратегии. Тези стратегии не са взаимоизключващи се. Така например, подаването на „оферти за прикритие“ може да се използва в комбинация със схема за редуване на поръчки. Тези стратегии, на свой ред, могат да доведат до появата на модели, които служителите в сферата на обществените поръчки могат да разпознаят, което да помогне за разкриване на схеми за тръжно манипулиране.

- „Офертите за прикритие“ (също наричани допълващи, вежливи, мними или символични) са най-често срещаният начин за осъществяване на тръжно манипулиране. Той се случва, когато лица или фирми се договарят да подадат тръжни оферти с поне едно от следните условия: (1) кандидат се съгласява да представи оферта с по-висока цена от тази на кандидата, определен за изпълнител; (2) кандидат се съгласява да участва с оферта, за която е предварително ясно, че е прекалено висока, за да бъде приета; или (3) кандидат подава оферта, съдържаща специални условия, за които се знае, че са неприемливи за възложителя. Целта на „офертирането за прикритие“ е да създаде привидно впечатление за конкуренция между участниците в процедурата.
- „Тръжният абсентизъм“ включва споразумение между конкурентите за възлагане на обществена поръчка, при което един или повече от тях се въздържат от подаване на оферта, или оттеглят вече подадени оферти, така че да се предопредели кандидатът за изпълнение на поръчката. По същество „тръжният абсентизъм“ означава, че дадена фирма не представя оферта, която да подлежи на окончателно разглеждане от възложителя.
- „Редуването на поръчки“ е форма, при която участниците в тръжната манипулация се споразумяват да се редуват като победители (т.е. участници с най-ниска оферта). Начините, по които се осъществяват споразуменията за редуване на оферти могат да бъдат различни. Така например, участниците в схемата могат да решат да си разпределят приблизително равни парични суми от дадена група от поръчки за всяка фирма, или да

²⁹ В повечето случаи компенсаторните плащания се улесняват от използването на подправена фактура за подизпълнение. Всъщност, подобна работа не е извършена и фактурата е фалшива. Изготвянето на фалшиви консултантски договори се използва за същата цел.

си разпределят поръчките по стойности, които съответстват на големината на всяка фирма.

- „Разпределение на пазари“ е форма, при която конкурентите сегментират пазара и се споразумяват да не се конкурират за определени клиенти или в определени географски райони. Конкуриращи се фирми могат, например, да разпределят помежду си конкретни възложители или групи възложители, така че участниците в процедурите да подават само „оферти за прикритие“ или да проявяват „тръжен абсентизъм“, така че да се осигури спечелване на поръчката от този конкурент, на когото е разпределен съответният възложител, географски регион или конкретна поръчка.

4.2. Особенности на отрасли, продукти и услуги, които спомагат за тайно договаряне

За да могат фирмите, участващи в процедури за възлагане на обществени поръчки да реализират тайно споразумение, те трябва да се договорят за общ курс на действие при изпълнението му, да наблюдават дали останалите фирми се придържат към него и да въведат санкции за онези фирми, които прибегват до измама в рамките на споразумението. Въпреки че тръжни манипулации могат да се случват във всеки икономически сектор, съществуват отрасли, където появата им е възможна в по-висока степен, предвид особености на съответния пазар или продукт. Такива особености благоприятстват усилията на онези фирми, които целят да манипулират оферти. Индикаторите за тръжни манипулации, представени по-долу могат да бъдат по-значими, когато са налице и други подпомагащи фактори. В подобни случаи служителите по обществените поръчки следва да бъдат особено бдителни. Независимо че е установено, че определени браншови и продуктови характеристики способстват за тайното договаряне, тяхното съвкупно наличие не е задължително, за да могат фирмите успешно да осъществяват манипулации.

1. **Малък брой фирми.** Колкото по-малко са фирмите, които доставят определена стока или услуга на съответния пазар, толкова по-лесно е за тях да се споразумеят как да манипулират участието си в процедури за възлагане на обществени поръчки.
2. **Бариери за навлизане на пазара.** Когато малко фирми са навлезли или има вероятност да навлязат на определен пазар, тъй като достъпът е скъп, труден или бавен, фирмите на този пазар са защитени от конкурентния натиск на потенциални нови играчи на този пазар. Тази защитна бариера благоприятства участието в манипулативни схеми.
3. **Пазарни условия.** Значителните промени в условията на търсене или предлагане са в състояние да дестабилизируют съществуващите споразумения за тръжни манипулации. Обратно, постоянното, предвидимо търсене от страна на публичния сектор увеличава риска от съгласувано поведение на конкурентите. Същевременно, в периоди на икономически криза или несигурност, стимулите за конкурентите да участват в тръжни манипулации се увеличават, тъй като се стремят да компенсират стопанските загуби с тайно договорени постъпления.

4. **Браншови сдружения.** Браншовите сдружения³⁰ могат да се използват като законни, стимулиращи конкуренцията сред участниците на съответния пазар механизми, насочени към насърчаване на стандартите, иновациите и конкуренцията. Обратно, когато са подчинени на незаконни, антиконкурентни цели, тези сдружения се използват от ръководители на фирми като средство за прикриване, планиране и изпълнение на споразумения за тръжни манипулации.
5. **Серийно офериране.** Серийните покупки увеличават шансовете за тайно договаряне. Честотата на провеждане на търговете помага на участниците в манипулативно съглашение да разпределят поръчките помежду си. В допълнение, членуващите в картела могат да накажат този сред тях, който се е отклонил от правилата на съглашението, като се насочат към поръчките, които първоначално са били предназначени за него. Така, договорите за стоки и услуги, които са редовни и повтарящи се, могат да изискват прилагане на специални средства и бдителност за предотвратяване на манипулативни схеми.
6. **Еднакви или опростени продукти или услуги.** Когато продуктите или услугите, които се предлагат от лица или фирми, са еднакви или много сходни, за участниците е много по-лесно да постигнат споразумения за обща ценова структура.
7. **Малко на брой или липсващи заместители.** Когато съществуват малко или не съществуват никакви добри алтернативни продукти или услуги, които могат да заместят продукта или услугата, обект на обществената поръчка, лицата или фирмите, желаещи да извършат манипулация, са по-сигурни, тъй като са наясно, че възложителят има ограничен брой или никакви добри алтернативи, поради което усилията им за завишаване на цените имат по-голям шанс за успех.
8. **Малко или липсващи технологични промени.** Малкото или липсващи иновации в продукта или услугата помагат на фирмите да постигнат договорености и да ги поддържат във времето.

4.3. Проверка при подготовка на процедури за възлагане на обществени поръчки с цел намаляване на рисковете от тръжни манипулации

Съществуват множество стъпки, които възложителите на обществени поръчки могат да предприемат за насърчаване на по-ефективната конкуренция и намаляване на рисковете от манипулация.

1. Информирайте се преди да започнете подготовката на тръжната процедура

Набирането на информация за гамата от предлаганите на пазара продукти и/или услуги, които биха отговорили на изискванията на купувача, както и на информация за потенциалните доставчици на тези продукти, е най-добрият начин възложителите да планират процедурата за обществената поръчка така, че да постигнат най-добрата стойност за парите на купувача. Изградете вътрешен експертен опит възможно най-рано.

³⁰ Браншовите или търговските сдружения се състоят от лица или фирми с общи търговски интереси, които се сдружават, за да преследват своите търговски или професионални цели.

- Проучете характеристиките на пазара, на който ще купувате, и последните тенденции и дейности в съответния бранш, които биха се отразили на тържната конкуренция.
- Определете дали пазарът, на който ще купувате, притежава особености, улесняващи тайното договаряне между участниците³¹.
- Съберете информация за потенциалните доставчици, техните продукти, цени и разходи. Ако е възможно, сравнете с цените, предлагани при междуфирмените (B2B) поръчки.³²
- Съберете информация за последните ценови изменения. Информирайте се за цените в съседни географски райони, както и за цените на възможни алтернативни продукти.
- Съберете информация за минали търгове на подобни или сходни продукти.
- Свърете с други възложители на обществени поръчки и клиенти, които скоро са купували сходни продукти или услуги, за да добиете по-добра представа за конкретния пазар и за неговите участници.
- Ако възнамерявате да използвате външни консултанти, за да ви помогнат с изготвянето на ценови и разходни разчети, задължително искайте от тях да подпишат споразумение за поверителност.

2. *Подгответе тържната процедура така, че да осигурите максимално участие на лоялно конкуриращи се фирми*

Ефективната конкуренция може да бъде подпомогната, ако достатъчен брой надеждни участници имат възможност да се отзоват на поканата за участие в търга и имат стимул да се състезават за възлагане на поръчката. Така например, участието в търга може да бъде улеснено, ако възложителите намалят разходите за офериране, определят изисквания за участие, които не ограничават конкуренцията неразумно, допуснат фирми, осъществяващи стопанска дейност в други географски райони и държави, и създадат условия за участие на по-малки фирми, макар и да не могат да подадат оферта за цялата поръчка.

- Избягвайте прекомерните ограничения, които могат да намалят броя на класираните участници. Дефинирайте минимални изисквания, които са пропорционални на големината и съдържанието на поръчката. Не определяйте минимални изисквания, които създават пречки за участие, каквито са контрол върху размера, състава или естеството на фирмите, които могат да подадат оферта.
- Имайте предвид, че изискването за големи парични гаранции от кандидатите като условие за участие може да възпрепятства иначе квалифицирани малки фирми да се включат в тържната процедура. Ако е възможно, определете не по-висок размер на паричните гаранции, отколкото е нужно за осигуряване на гаранция.
- Намалете пречките пред чуждестранното участие в тържната процедура, когато е възможно.
- Доколкото е възможно, класирайте участниците в хода на тържната процедура, така че да избегнете съглашателство сред предварително класираната група и да увеличите степента на несигурност относно броя

³¹ Виж „Особености на отрасли, продукти и услуги, които благоприятстват тайното договаряне“ по-горе

³² B2B (Business-to-Business) е термин, който обичайно се използва при електронните търговски трансакции между фирми.

и идентичността на останалите участници. Избягвайте прекалено дългите периоди между класирането и възлагането, тъй като биха могли да улеснят тайното споразумяване.

- Намалете разходите за подготовка на офертите. Това може да бъде постигнато по няколко начина:
 - Посредством канализиране на тръжните процедури по време и по продукти (например използвайте същите формуляри за кандидатстване, изисквайте същия вид информация и т.н.)³³
 - Чрез пакетни търгове (т.е. за различни обществени поръчки), за да разпределите фиксираният разход за подготовката на оферти.
 - Чрез съхраняване на официални списъци на одобрените участници или сертификация от официални сертифициращи органи.
 - Като осигурявате достатъчно време на фирмите да подготвят и подадат офертите си. Например, предварително може да публикувате подробности за предстоящи тръбопроводни проекти в търговски и специализирани издания, интернет страници или списания.
 - Като използвате, при възможност, електронни тръжни системи.
- Когато е възможно, допускайте оферти по обособени позиции или обекти в рамките на поръчката, или комбинации от тях, а не само оферти за цялата поръчка.³⁴ Например, при големите поръчки търсете такива компоненти от поръчката, които биха били привлекателни и подходящи за изпълнение или доставка от малки и средни предприятия.
- Не декласирайте от участие в бъдещи търгове или вадете веднага от списъците с потенциални участници кандидати, които не са подали оферта по някоя от последните тръжни процедури.
- Бъдете гъвкави по отношение броя на фирмите, които каните да подадат оферта. Например, ако започнете с изискване на 5 оферти, но получите оферти от само 3 фирми, обмислете възможността да получите конкурентен резултат от трите фирми, вместо да настоявате за организиране на нова процедура, което би било индикация, че конкуренцията на съответния пазар е ограничена.

3. Определете изискванията си ясно и избягвайте предвидимостта

Изготвянето на спецификациите и техническото задание (ТЗ) е етап от цикъла на обществените поръчки, който е уязвим към пристрастия, измами и корупция. Спецификациите/ТЗ трябва да бъдат изработени така, че да се избягват всякакви пристрастия и да бъдат недвусмислени, лесно разбираеми, но не и дискриминационни. Като правило, те следва да бъдат фокусирани върху функционалното изпълнение, по-конкретно върху това, което трябва да се постигне, а не как точно трябва да бъде постигнато. Това би насърчило иновативните решения и постигането на най-добра стойност срещу парите на купувача. Начинът, по който са разписани тръжните изисквания се отразява върху броя и вида на доставчиците, които ще бъдат привлечени за участие в търга и следователно влияе върху успеха

³³ Канализирането при подготовката на търга не бива да спира възложителите непрекъснато да търсят начини за усъвършенстване на тръжната процедура (избор на процедура, закупени количества, планиране на времето и т.н.)

³⁴ Възложителите трябва да са наясно, че при неправилно прилагане (например по лесно предвидим начин), техниката на разделяне на договори може да осигури възможност на тайно споразумелите се участници да си поделят по-лесно поръчките.

на цялата процедура за избор. Колкото по-ясни са изискванията, толкова по-лесно ще бъде за потенциалните доставчици да ги разберат и толкова по-уверени ще бъдат те при подготовката и подаването на офертата си. Въпреки това, яснотата не трябва да се бърка с предвидимостта. По-предвидимите графици за провеждане на търгове и непроменящите се продадени или купени количества могат да улеснят манипулативното споразумяване. От друга страна, по-високата стойност и по-редките възможности за участие в търгове, увеличават стимулите на участниците да се конкурират помежду си.

- Формулирайте изискванията си в тръжното обявление възможно най-ясно. Спецификациите трябва да бъдат проверени отделно, преди окончателното им публикуване, за да е сигурно че са лесно разбираеми. Опитайте се да не оставяте на доставчиците възможност да определят ключови условия след възлагане на поръчката.
- Използвайте спецификации на изпълнение и посочете какво реално се изисква, вместо да давате продуктово описание.
- Избягвайте откриване на процедура, когато поръчката все още е в началните етапи на специфициране: изчерпателно формулиране на потребностите е ключово за доброто възлагане. В редки случаи, когато това е неизбежно, изисквайте от участниците да оферират единична цена. Тази ставка може да бъде приложена, след като количествата са вече известни.
- Определяйте спецификациите си така, че да оставите място и за продукти-заместители, или от гледна точка на функционалното изпълнение и изисквания, там, където това е възможно. Алтернативните или иновативни източници на доставки могат да възпрепятстват практиките за тайно договаряне.
- Избягвайте предвидимостта в изискванията по поръчката: помислете за сливане или разделяне на поръчките на части, така че да може да променят обема и времето на провеждане на тръжните процедури.
- Работете заедно с други възложители от публичния сектор и провеждайте съвместни търгове за възлагане на обществени поръчки.
- Избягвайте да обявявате поръчки с еднакви стойности, които лесно могат да се разделят между конкурентите.

4. Подгответе тръжната процедура така, че да намалите ефективно комуникацията между участниците

При подготовката на тръжната процедура възложителите трябва да са наясно с различните фактори, които улесняват тайното договаряне. Ефективността на процедурата на възлагане ще зависи от възприетия модел на офертиране, но и от начина, по който е планиран и проведен търгът. Изискванията за прозрачност са задължителни за всяка процедура за възлагане, тъй като подпомагат борбата с корупцията. Те трябва да бъдат прилагани балансирано, така че да не улесняват тайното договаряне, като разпространяват повече информация отколкото законът изисква. За съжаление, не съществува единно правило за аукционна или тръжна процедура. Търговете се подготвят според конкретната ситуация. Когато е възможно, имайте предвид следното:

- Поканете заинтересованите доставчици за диалог с агенцията-възложител относно техническите и административни спецификации на конкретната поръчка. Въпреки това избягвайте събирането на потенциалните доставчици на едно място чрез организиране на редовни предварителни срещи.
- Ограничете максимално комуникацията между участниците по време на тръжната процедура.³⁵ Откритите тръжни процедури улесняват комуникацията и размяната на сигнали между участниците. Изискването офертите да се подават лично открива възможност за комуникация в последната минута и уговаряне на сделки между фирмите. Това може да бъде избегнато например чрез използване на електронни търгове.
- Внимателно обмисляйте информацията, която се разкрива пред участниците при откриването на обществената поръчка.
- При публикуване на резултатите от даден търг, внимателно обмисляйте информацията, която се оповестява, като избягвате разкриването на чувствителна информация, тъй като това би могло да улесни формирането на манипулативни схеми занапред.
- Когато са налице опасения за възможно тайно договаряне предвид особеностите на пазара или продукта, там където е възможно, помислете за обявяване на търг с тайно наддаване, вместо обратен аукцион (аукцион на купувача).
- Преценете дали други методи за възлагане, различни от едноетапните процедури, основани предимно на цената, могат да предложат по-ефективен резултат. Другите видове процедури могат да включват търгове с договаряне³⁶ или рамкови споразумения³⁷.
- Използвайте максимална резервна цена, само ако тя се основава на подробно пазарно изследване и възложителят е убеден, че е силно конкурентна. Не публикувайте резервната цена, съхранявайте я като поверителна информация в досието, или я депозирайте в друга публична институция.
- Бъдете нащрек, когато използвате браншови консултанти при провеждане на тръжната процедура, тъй като може да имат работни отношения с отделни участници. Вместо това, използвайте експертните познания на консултанта, за да формулирате ясно критериите/спецификациите, а самата процедура проведете вътрешно.
- Когато това е възможно, изисквайте офертите да бъдат анонимни (например помислете за система за идентифициране на участниците с номера или символи) и допускате подаването на оферти по телефона или по пощата.
- Не разкривайте, нито ограничавайте излишно броя на участниците в тръжната процедура.

³⁵ Ако участниците например трябва да направят оглед на обекта, избягвайте събирането им на едно място по едно и също време.

³⁶ При търговете с договаряне възложителят набязва един общ план, след което участникът/участниците в търга договарят подробностите с него и стигат до ценово предложение.

³⁷ При рамковите споразумения, възложителят се обръща към голям брой фирми, например 20, да подадат подробна количествена информация за своя капацитет по отношение на опит, параметри за безопасност и др., в резултат на което отсява малък брой, примерно 5 участници, които сформират рамка. Последващите поръчки се разпределят между тях според капацитета им, или могат да бъдат предмет на допълнителни мини-търгове, при които всеки участник оферира цена за поръчката.

- Изисквайте от участниците да разкриват цялата си комуникация с конкурентите. Може да изискате от тях да подпишат Сертификат за независимо определяне на оферта.³⁸
- Изисквайте от участниците да разкрият предварително, дали възнамеряват да използват подизпълнители, което би могло да е начин за разпределяне на печалбите при тръжни манипулации.
- Тъй като съвместните оферти могат да бъдат начин за разпределяне на печалбите между тайно договарящи се участници в търга, бъдете особено бдителни при подаване на съвместни оферти от фирми, които вече са били уличени или санкционирани за нарушения от органите за защита на конкуренцията. Бъдете нащрек, дори когато тайното договаряне е осъществено на други пазари и въпросните фирми нямат капацитета да представят отделни оферти.
- Включете в тръжното обявление предупреждение относно санкциите, налагани във вашата страна за извършване на тръжни манипулации (например, забрана за участие в търгове за обществени поръчки за определен период от време и други санкции, в случай че недобросъвестните участници са подписали Сертификат за независимо определяне на оферта, възможност за предявяване на щети от възложителя и санкции по силата на закона за защита на конкуренцията.
- Предупредете участниците, че всички искания за завишаване на разчетените разходи, които могат да доведат до надвишаване на предвидения бюджет, ще бъдат обстойно разследвани.
- Ако по време на процедурата за обществената поръчка ползвате помощта на външни консултанти, не пропускайте да се уверите, че имат нужната квалификация, че са подписали споразумения за поверителност и че им е предявено изискване да докладват за нелоялно конкурентно поведение или потенциален конфликт на интереси.

5. *Внимателно подберете критериите за оценка и възлагане на поръчката*

Всички критерии за избор се отразяват на интензивността и ефективността на конкуренцията при тръжната процедура. Решението относно прилаганите критериите за избор е важно не само за текущите процедури, но и за поддържането на фонд от потенциални надеждни участници с траен интерес към бъдещи проекти. Ето защо е важно да се гарантира, че качествените критерии за избор и възлагане са подбрани така, че добросъвестните участници, включително малките и средните фирми, да не бъдат излишно възпирани.

- Когато изготвяте тръжното обявление, помислете за въздействието, което избраните от вас критерии ще имат върху бъдещата конкуренция.
- Когато оценявате участниците по критерии, различни от ценовия (например, качество на продукта, следпродажбено обслужване и т.н.), тези критерии

³⁸ Сертификатът за независимо определяне на оферта изисква от участниците да разкрият всички съществени факти, свързани с комуникация с техни конкуренти във връзка с поканата за участие в търга. За да предотвратят неавтентични, измамнически или уговорени оферти и оттам, елиминират неефективността и допълнително оскъпяване на процедурата, възложителят може да поиска декларация или атестация от всеки участник, че офертата му е автентична, неугворена и подадена с намерение за приемане на поръчката в случай на спечелване на търга. Може да се изисква и подпис от лице, упълномощено да представлява фирмата, като се прибавят отделни санкции за измамни или неверни декларации.

трябва да бъдат предварително описани и заложили според тежестта на всеки от тях, така че да се избегне оспорване след възлагане на поръчката. Когато се прилагат коректно, такива критерии могат да са от полза за насърчаване на иновациите и намаляването на разходите, както и да стимулират конкурентното ценообразуване. Степента, в която критериите за оценка се разкриват преди приключването на търга, може да повлияе на способността на участниците да съгласуват офертите си.

- Избягвайте всякакво преференциално отношение към определен клас или вид доставчици.
- Не се отнасяйте по-благоприятно към установени доставчици на пазара.³⁹ Инструментите, които гарантират възможно най-голяма анонимност по време на цялата процедура, могат да неутрализират техните предимства.
- Недейте да придавате прекалено голяма тежест на отчетите за извършена работа. Когато е възможно, вземайте предвид и друг свързан опит.
- Избягвайте да разделяте поръчки между участници с идентични оферти. Проучвайте причините за еднаквите оферти и, ако е нужно, помислете за вариант поканата за участие в търга да бъде публикувана повторно, или за възлагане на поръчката само на един участник.
- В случай, че цените или офертите изглеждат нерационални, проучвайте причините, но никога не обсъждайте тези въпроси колективно с участниците.
- Винаги, когато нормативните изисквания, регламентиращи уведомленията за възлагане на поръчката позволяват това, запазвайте условията на всяка оферта в тайна. Инструктирайте служителите, участващи в процедурата (например при подготовката, разчетите и т.н.) да спазват строга поверителност.
- Запазете си правото да не възложите поръчката при подозрения, че резултатът от процедурата не е конкурентен.

6. *Повишете чувствителността си към рисковете от манипулации в обществените поръчки сред вашия персонал*

Професионалното обучение е важно за укрепване съзнанието на възложителите на обществени поръчки по отношение конкуренцията между участниците в тръжните процедури. Усилията за по-ефективното противодействие на тръжните манипулации могат да бъдат подкрепени чрез събирането на хронологична информация за поведението на участниците, чрез постоянно наблюдение на тръжните дейности и анализ на тръжните данни. Това помага на възложителите (и на органите за защита на конкуренцията) да установяват проблемните ситуации. Следва да се отбележи, че манипулирането на оферти може да не бъде разпознаваемо от резултатите на един единствен търг. Твърде често манипулативната схема се разкрива едва след проучването на резултатите от голям брой търгове за даден период.

- Въведете редовна обучителна програма по въпросите на тръжните манипулации и разкриването на картели за вашия персонал, с подкрепата на органите за защита на конкуренцията или външни правни консултанти.

³⁹ Установен участник на пазара е фирма, която в момента доставя стоки или услуги на публичната администрация, но чийто договор изтича скоро.

- Съхранявайте информация за характеристиките на минали търгове (например информация за закупения продукт, офертите на всички участници и данни за изпълнителя).
- Периодично преглеждайте историята на тръжни процедури за конкретни продукти или услуги и следете за подозрителни схеми, особено в браншове, податливи на тайни уговорки.⁴⁰
- Въведете политика за периодично преразглеждане на избрани тръжни процедури.
- Сравнявайте списъците на фирмите, подали заявки за интерес и фирмите, участвали с оферти, за да установите възможни модели като оттегляне на оферти и използване на подизпълнители.
- Провеждайте интервюта с доставчици, които вече не участват в търговете, както и с неспечелили участници.
- Създайте механизъм за подаване на жалби, чрез които фирмите могат да ви информират за опасения във връзка с конкуренцията. Например, ясно посочете служител или отдел, към които трябва да бъдат отнасяни жалбите (заедно с контактна информация), като обезпечите необходимото равнище на поверителност.
- Използвайте механизми, като например системата за подаване на сигнали за нередности, за събиране на информация за тръжни манипулации от фирмите и техните служители. Помислете дали да не се обърнете към медиите с молба да поканят фирмите да подават информация на властите за възможни тайни споразумения.
- Информирайте се за политиката за освобождаване от санкции⁴¹ във вашата страна, ако съществува такава, и преразгледайте собствената си политика за дисквалификация от тръжната процедура при установяване на тайно договаряне, за да установите, дали е синхронизирана с политиката за освобождаване от санкции в страната.
- Въведете вътрешни процедури, които насърчават или задължават служителите да докладват на органите за защита на конкуренцията за съмнителни изявления или поведение, в допълнение към вътрешната одиторска група и контролъора на агенцията за възлагане и помислете за въвеждане на стимули, които да насърчават подобно поведение у служителите.
- Изградете отношения на сътрудничество с органите за защита на конкуренцията (например въведете механизъм за комуникация, който да включва информацията, която следва да бъде предоставяна в случаите, когато възложителите се обръщат към органите за защита на конкуренцията и т.н.).

⁴⁰ Вижте „Особености на отрасли, продукти и услуги, които благоприятстват тайното договаряне“ по-горе.

⁴¹ Подобни политики обикновено осигуряват имунитет срещу антиръстови съдебни производства на първата страна, която признава участието си в конкретни картелни дейности, включително манипулативни схеми, и се съгласява да сътрудничи на органите за защита на конкуренцията при тяхното разследване.

4.4. Проверка за разкриване на тръжни манипулации в обществените поръчки

Съгласенията за тръжни манипулации са много трудни за разкриване, тъй като обичайно се случват тайно. В браншовете, където тайното договаряне е честа практика, доставчици и купувачи могат да бъдат наясно със съществуването на дълготрайни манипулативни споразумения. В повечето браншове е необходимо да се търсят признаци като необичайни модели на оферирание или ценообразуване, или нещо, което продавачът твърди или прави. Бъдете бдителни по време на цялата процедура, както и при предварителното пазарно проучване.

1. Търсете предупредителни знаци и модели при подаване на офертите

Някои модели и практики на оферирание изглеждат в противоречие с конкурентния пазар и подсказват наличието на манипулации. Търсете необичайни признаци в начина, по който фирмите оферират и честотата, с която те печелят или губят търгове. Подизпълнението и неразкритите съвместни дейности също могат да предизвикат съмнения.

- Един и същ доставчик често подава най-ниската оферта.
- Съществува географско разпределение на печелившите оферти. Някои фирми подават оферти, които печелят само в определени географски региони.
- Редовни доставчици не подават оферта за търг, където при нормални обстоятелства биха участвали, но в същото време продължават да оферират в други търгове.
- Някои доставчици неочаквано оттеглят офертите си.
- Определени фирми винаги подават оферти, но никога не печелят.
- Наблюдава се редуване при спечелване на поръчките от едни и същи кандидати.
- Две или повече фирми подават съвместна оферта, въпреки че поне една от тях би могла да участва със самостоятелна оферта.
- Печелившият участник не приема договора, а впоследствие се оказва, че е подизпълнител на поръчката.
- Редовни социални контакти или срещи между конкуренти малко преди крайния срок за подаване на оферти.

2. Търсете предупредителни знаци във всички подадени документи

Издайнически знаци за наличие на манипулативни договорки могат да се открият в различните документи, които фирмите подават. При все, че фирмите, които участват в съгласителства за тръжно манипулиране, опитват да запазят това в тайна, понякога небрежността, самонадеяността или чувството за вина могат да ги издадат и в крайна сметка да доведат до разкриване на схемата. Внимателно сравнявайте всички документи за доказателства, че офертите са изготвени от едно и също лице или са били изготвени съвместно.

- Еднакви грешки в тръжни документи или в писма, подадени от различни фирми, например повтарящи се правописни грешки.

- Оферти на различни фирми са написани с еднакъв почерк, когато са попълнени ръкописно, или използват еднакви печатни шрифтове, формуляри или канцеларски принадлежности.
- Тръжни документи от една фирма съдържат недвусмислени позовавания на конкурентни оферти или използват бланка или факс номер на друг участник.
- Оферти на различни фирми съдържат еднакви грешки при изчисления.
- Оферти на различни фирми съдържат значителен брой идентични разходни разчети по определени позиции.
- Пакетите на различни фирми имат сходни пощенски клейма или печат от претегляне в пощенската станция.
- Офертни документи, подадени от различни фирми, съдържат многобройни корекции, направени в последния момент, например следи от изтриване и други физически изменения.
- Офертите на различни фирми съдържат по-малко подробности от необходимото или очакваното, или издават с други белези, че не са автентични.
- Конкуренти подават еднакви оферти, или цените, предложени от участниците се увеличават с еднакъв процент.

3. Търсете предупредителни знаци и модели при ценообразуването

Оферираните цени могат да се използват за разкриване на колюзия. Следете за модели, които подсказват, че фирмите може да съгласуват усилията си, като например увеличение на цените, които не могат да бъдат обяснени с увеличение на разходите. Когато непечелившите оферти са много по-високи от печелившата, тайно договорилите се фирми може да използват схема с оферти за прикритие. Честа практика при схемите със съгласувани оферти е оферентът да добави 10 % или повече към най-ниската тръжна цена. Офертни цени, по-високи от разходните отчети или по-високи от минали оферти по сходни търгове, също могат да са признак за тайно договаряне. Следните практики могат да са подозрителни:

- Внезапно или еднакво увеличение на цени или ценови диапазони от оферентите, които не могат да се обяснят с увеличаване на разходите.
- Предвидени отстъпки или намаления изчезват неочаквано.
- Еднаквото ценообразуване може да предизвика подозрения, особено при наличие на някои от следните фактори:
 - ◇ цените на доставчиците не са били променени дълъг период от време;
 - ◇ цените на доставчиците до този момент са се различавали помежду си;
 - ◇ доставчици са увеличили цените, което не е оправдано от нараснали разходи, или
 - ◇ доставчици елиминират отстъпки, особено на пазари, където отстъпките са традиционни.
- Значителна разлика между цената на печелившата оферта и останалите оферти.
- Офертата на даден доставчик за определена поръчка е много по-висока, отколкото офертата на същия участник за друга подобна поръчка.

- Налице са значителни снижения спрямо предходните ценови равнища след подаване на оферта от нов или рядко участващ в процедури участник, т.е. вероятно новият доставчик е нарушил установеното картелно споразумение.
- Местни доставчици оферират по-високи цени за локални доставки спрямо доставките за по-далечни дестинации.
- Сходни транспортни разходи, посочени от местни и неместни фирми.
- Само един участник се обръща към търговци на едро за ценова информация преди подаване на оферта.
- Неочаквани белези на публични оферти в търг, електронен или друг, като например необичайни стойности там, където се очакват кръгли стойности в стотици или хиляди. Те могат да указват, че участниците използват самите оферти като средство за тайно договаряне, като си подават информация или сигнализируют предпочитанията си.

4. Винаги следете за подозрителни изявления

Когато работите с доставчици, следете внимателно за съмнителни изявления, които подсказват, че фирмите може да са се споразумели тайно, съгласували цените или продажбените си практики.

- Устни или писмени позовавания за споразумение между участниците.
- Изявления, че участниците оправдават цените си, като сверяват с „предлаганите в бранша цени“, „стандартните пазарни цени“ или „браншовите схеми на ценообразуване“.
- Изявления, които разкриват, че определени фирми не продават в даден регион или на определени клиенти.
- Изявления, които показват, че определена област или клиент принадлежат на друг доставчик.
- Изявления, които разкриват наличието на предварителна неофициална информация за същината на офертата и ценовите разчети на конкурентите или предварителна яснота относно спечелването или неспечелването от дадена фирма на обществената поръчка, резултатите от която тепърва предстоят да бъдат официално оповестени.
- Изявления, които подсказват, че доставчикът е подал допълваща, вежлива, мнима или символична оферта.
- Използване на една и съща формулировка от различни доставчици, когато аргументират повишените си цени.
- Въпроси или споделени опасения във връзка със сертификатите за независимо определяне на оферта, или признаци, че макар и да са подписани (или даже подадени неподписани), те не се приемат сериозно.
- Придружителни писма от оференти, които отказват да се придържат към определени тръжни условия или се позовават на проведени обсъждания, вероятно в рамките на търговско сдружение.

5. Винаги следете за подозрително поведение

Бъдете внимателни за споменавания на срещи или събития, където доставчиците могат да имат възможност да обсъждат цени, или поведение, което подсказва, че дадена фирма предприема определени действия, от които изгода имат само други фирми. Форми на подозрително поведение могат да включват следното:

- Доставчиците се срещат неформално преди подаването на офертите си, понякога в близост до мястото, където те трябва да бъдат подадени.
- Доставчиците поддържат редовни социални контакти помежду си или съществуват признаци, че си организират редовни срещи.
- Фирма заявява офертен пакет за себе си и за конкурент.
- Фирма подава своя оферта и тръжна документация, както и тези на конкурент.
- Оферта се подава от фирма, която не е в състояние да изпълни поръчката успешно.
- Фирма донася няколко оферти при откриването на процедурата и избира коя оферта да подаде, след като установи (или се опита да установи) кои са другите участници.
- Няколко оференти се обръщат с подобни запитвания към възложителя или подават сходни молби, или материали.

6. *Предупреждение за индикаторите за тръжни манипулации*

Индикаторите за възможни тръжни манипулации, описани по-горе, очертават редица подозрителни модели на оферирание и ценообразуване, както и подозрителни изявления и поведение. Независимо от това, те не трябва да се приемат като доказателство, че фирмите участват в уговорка за манипулиране на обществена поръчка. Така например, дадена фирма може да не е подала оферта за определен търг поради прекалено голямата си заетост към момента. Високите оферти могат чисто и просто да отразяват различна разценка на проектните разходи. При все това, при установяване на подозрителни модели на оферирание и ценообразуване, или когато се случи служителите по обществени поръчки да чуят необичайни изявления или станат свидетели на странно поведение, следва да се проведе допълнително разследване за евентуални тръжни манипулации. Устойчивият модел на подозрително поведение за определен период често се оказва по-добър индикатор за манипулативни схеми, отколкото доказателствата, открити в една единствена тръжна оферта. Внимателно записвайте цялата информация, така че с течение на времето моделът да бъде установен.

7. *Мерки, които възложителите следва да предприемат при подозрения за тръжни манипулации*

Ако подозирате тръжни манипулации, налице са няколко мерки, които следва да предприемете за разкриването и преустановяването им.

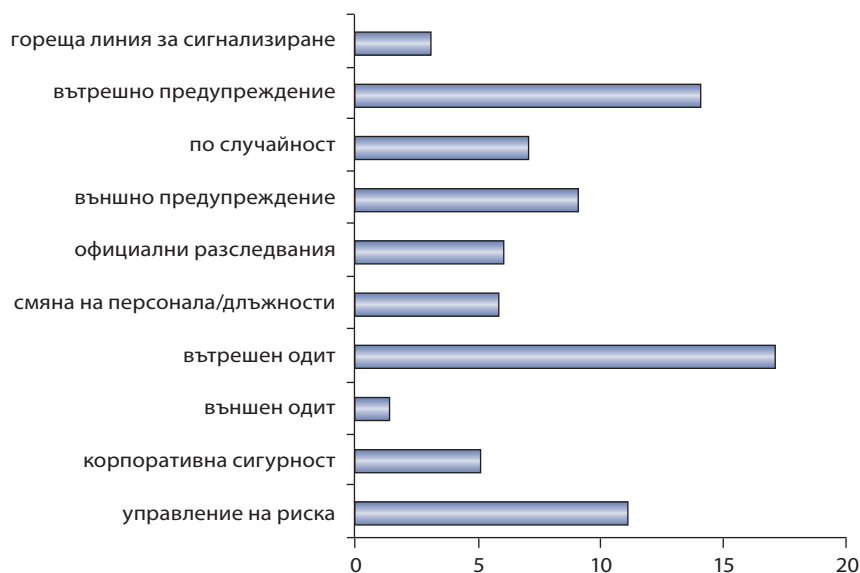
- Познавайте достатъчно добре действащата нормативна уредба, която регулира тръжните манипулации във вашата страна.
- Не обсъждайте вашите опасения със заподозрените участници.
- Съхранявайте всички документи, включително цялата офертна документация, кореспонденция, пликове и т.н.
- Документирайте надлежно всички прояви на съмнително поведение или изявления, включително дати, участници, други присъстващи и какво точно се е случило или е било казано. Бележките следва да се водят по време на събитието или докато случилото се все още е прясно в паметта на съответния служител, така че да бъде представено точно описание на случилото се.
- Свържете се със съответното ведомство за защита на конкуренцията.
- След като се консултирате със собствения ви правен отдел, преценете дали е уместно да продължите с тръжното обявление.

5. РАЗКРИВАНЕ НА ЗЛОУПОТРЕБИ⁴²

5.1. Методи за разкриване

Измамата винаги е очевидна за служителите в дадена организация, след като вече е настъпила. Техните показания пред полицията или други разследващи органи подчертават най-често срещаните индикатори за злоупотреба. Въпреки това, грешката, която се допуска, е винаги една и съща – злоупотребата не е била считана за възможна. Независимо колко невинно може да бъде едно действие или колко достоверно е обяснението за него, извършването на злоупотреба винаги е възможно!

ФИГУРА 4: МЕТОДИ ЗА РАЗКРИВАНЕ НА ЗЛОУПОТРЕБИ
(% ОТ РЕСПОНДЕНТИТЕ)



Източник: *Economic crime: people, culture and controls*; PwC, 2007 г.

Докладът на PwC за Великобритания разглежда възприетите методи за разкриване на най-сериозните злоупотреби вътре в организациите. Резултатите са показани на Фигура 4. Очевидно, в общия случай **външните** одитори не разкриват нарушения. Те не носят отговорност за предотвратяването и

⁴² CIMA (2008). *Fraud Risk Management: A Guide to Good Practice*. [БИУС. Управление на риска от измами: ръководство за добри практики, 2008] http://www.cimaglobal.com/documents/importedddocuments/cid_techguide_fraud_risk_management_feb09.pdf

разкриването на злоупотреби, въпреки че трябва да се уверят, че финансовите отчети не съдържат съществени измами и грешки.

От друга страна, става ясно, че най-успешни при идентифицирането на сериозни злоупотреби са **вътрешните** одитори. Процедурите за управление на риска също се оказват полезни. Ако разполагат с достатъчно ресурси, организациите трябва да изградят солиден вътрешен одит, който да наблюдава и контролира управлението на риска и постоянно да търси случаи за злоупотреби.

Злоупотреби могат да бъдат разкрити и в резултат от проверки и механизми въведени по препоръка както на вътрешни, така и на външни одитори.

Много от измамите се разкриват случайно в резултат на информация, получена или като предупреждение, или чрез „гореща линия“ за сигнализиране. В много от случаите големи загуби са нанесени от игнорирането на очевидното от служителите на всички нива в организацията. Отговорността за разкриването и докладването на злоупотреби и нередности е на всички. Затова от особено значение е организацията да има механизми, улесняващи сигнализирането.

Предупреждения

Банкова касиерка, помогнала на измамници да присвоят от клиенти на банката почти 500 000 британски лири, била разкрита в резултат на получено предупреждение. Служителката Рут Акинеми предала личните данни на осем заможни титуляри на банкови сметки в банка Barclays, включително рождени дати и паролите на сметките. Крадците, на които са дадени данните, се представили като истинските клиенти и присвоили големи суми. Една от жертвите загубила около 400 000 лири в рамките на четири дни.

Разследващите случая органи получили анонимна информация, че Акинеми е вътрешният човек, помогнал за реализирането на измамата, и тя била отстранена до приключване на разследването. Поради липсата на достатъчно доказателства, първоначално банката приела, че Акинеми не е замесена. Тя просто била преместена в друг банков клон, където продължила с измамите. Тогава вътрешната компютърна система разкрила участие на вътрешен човек от банката в поредица нови измами, а разследващите проследили компютърните записи и идентифицирали сметките, в които Акинеми е влизала, използвайки своето потребителско име и парола.

Акинеми била обвинена в конспирация за извършване на престъпление и била осъдена на 18 месеца затвор през м. септември 2008 г. Самите извършители на измамата не са намерени, както не са открити и повечето от откраднатите пари.

Риск или възвращаемост

Много търговски компании инвестират в специализиран софтуер за откриване и превенция на злоупотребите и бързо осъзнават ползите от тези разходи:

- Само за няколко седмици след пускането в употреба на подобен софтуер за извличане на данни, *Пийкок* – търговска компания за дрехи и облекла, освобождава от длъжност пет служители заради измами, открити от програмата за идентифициране на злоупотреби. След това се правят още 15 допълнителни разследвания. Служители са разкрити да анулират реални продажби, след което са „връщали“ парите от продажбата в собствените си кредитни карти. От Пийкок вярват, че повишената вероятност за разкриване на измамите ще предотврати голяма част от тях още преди да са извършени. Те използват системата и за операционни подобрения и за обучение.
- *Буус* само за няколко седмици получи възвращаемост от инвестицията си в софтуер за превенция на загубите и констатира, че програмата продължава да намалява загубите от злоупотреби на стойност милиони лири. Софтуерът изпраща автоматични съобщения на мениджърите в магазина, когато се открият отклонения от нормалното в касовите трансакции, например необичайно висок брой на върнати стоки.
- За една година използване на специализиран софтуер *Лойдсфармаси* разкри около 400 000 британски лири загуби и освободи „безскрупулните служители“. Една от основните измами е станала когато касиер неправомерно отменя продажба, за да отвори касата с парите. Програмите за извличане на данни могат лесно да предотвратят подобни нарушения като проследяват поредицата операции на касовите апарати. Първото разследване е направено две седмици след влизането на софтуера в действие, а в рамките на една година напред са били направени над 100 разследвания. Успешните разследвания са довели до по-високи продажби. Освен това, програмата позволява на служителите по превенция на измамите да съсредоточат вниманието си върху други дейности, като например оценка на риска и обучение.
- *Беенкю* твърдят, че инвестицията в софтуер за наблюдение на касите е спестило на компанията за една година 1 млн. лири от измами на персонала.

Източник: *Retail Week*.

5.2. Индикатори и предупреждения

Възможността злоупотребите да се прекратят напълно е почти невъзможна. Нито една система не е абсолютно защитена и не би могла да разкрие всички нарушения, тъй като много измамници могат да заобикалят системите за контрол. Независимо от това, ако се обръща по-сериозно внимание на някои от най-честите индикатори може на ранен етап да се получи предупреждение, че нещо не е наред, и да се увеличи вероятността измамникът да бъде разкрит. Тази част представя някои от най-честите индикатори за злоупотреби.

Индикаторите за злоупотреби попадат в две категории:

- предупредителни сигнали за нарушения;
- сигнали за злоупотреби.

5.3. Предупредителни сигнали за нарушения

Предупредителните сигнали за нарушения представляват индикатори за наличие на риск от злоупотреби в организацията. Няколко примери са представени по-долу. За по-голямо удобство те са разделени на бизнес рискове, финансови рискове, рискове, свързани с бизнес средата и ИТ-рискове.

5.4. Бизнес рискове

Тези рискове могат да се разделят на: културни рискове, управленски рискове, рискове, свързани с персонала, рискове, свързани с работните процеси, операционни рискове и др.

Културни рискове

- липса на политика и култура, насочена против злоупотребите;
- неспособност на управлението да въведе цялостна система на вътрешен контрол и/или да демонстрира постоянна заинтересованост от тази система.

Управленски рискове

- липса на: финансова експертиза и професионализъм в основните счетоводни принципи, преглед на преценките, които са направени в управленските доклади, преглед на оценките на значителните разходи;
- системни нарушения на нормативите и регулаторните механизми на организацията и/или сигнали за такива нарушения;
- обтегнати взаимоотношения в организацията между управителите и вътрешните или външни одитори;
- липса на управленски надзор над персонала;
- липса на ясен контрол върху отговорностите, правомощията и делегирането;
- бонуси, свързани с прекалено амбициозни цели или директно с финансовите резултати на организацията.

Рискове, свързани с персонала

- пропуски в процедурите по наемане на служители и липса на скрининг;
- необичайно близки взаимоотношения – вътрешни и външни;
- потенциално или реално съкращаване на работната сила;
- недоволни служители, които имат достъп до ценни активи;
- необичайно поведение на персонала;
- лични финансови проблеми на ключови служители;
- ниски нива на заплащане на ключовия персонал;
- лошо разпределение на вътрешния контрол;
- служители, работещи в извънработно време без съответния надзор;
- служители, невземащи полагаемия им се отпусък;
- нежелание за споделяне на задължения.

Рискове, свързани с работните процеси

- липса на разделение на труда и независима проверка на основни операции;
- липса на идентификация на активите;
- слабо управление на отговорностите и системата за отчитане на работата;
- слаба охрана на имуществото и активите;
- лесен достъп до ИТ-системите и системите за контрол;
- липса на вътрешни проверки;
- слаба документация за вътрешните проверки.

Операционни рискове

- недостатъчна документация за специфични трансакции като отстъпки и кредити;
- операции с големи суми налични пари;
- вероятност от присвояване на активи.

Финансови рискове

- заплащането на управленския персонал е силно зависимо от достигането на прекалено високи цели;
- силен натиск върху управлението да осигури допълнително финансиране;
- неоснователно използване на зони, освободени от данъци;
- усложнени трансакции;
- използване на сложни финансови продукти;
- сложно право на собственост и/или организационна структура;
- резки промени в печалбата;
- наличие на лични или корпоративни гаранции.

Рискове, свързани с бизнес средата

- въвеждане на нови счетоводни или други регулационни изисквания, включително норми за безопасност на труда и околната среда, които могат значително да променят определени резултати;
- високо конкурентни пазарни условия и намаляване нивата на печалба в организацията;
- организация, действаща в западащ бизнес сектор, или застрашена от фалит;
- резки технологични промени, които могат да ускорят моралното остаряване на даден продукт;
- значителни промени в потребителското търсене.

ИТ-рискове

- достъп на служители и външни лица до информационните системи без необходимото разрешение;
- изобилие от достъпни зловредни кодове и инструменти;

- бързи промени в информационните технологии;
- неизползване на надеждна компютърна защита от потребителите, напр. споделяне на пароли;
- електронен трансфер на фондове или други активи без разрешение;
- манипулиране на програми или данни с цел да се прикрие информация за определени трансакции;
- разкриване на бизнес информация;
- пробиви в сигурността и неприкосновеността на личните данни;
- изтичане, кражба или загуба на конфиденциална информация.

5.5. Сигнали и симптоми за злоупотреби

Списъкът с различните сигнали и симптоми не претендира да е изчерпателен, тъй като в зависимост от обстоятелствата сигналите и симптомите могат да бъдат в най-различна форма.

- анонимни имейли/писма/телефонни обаждания;
- имейли, изпратени в необичайно време, с излишни прикачени файлове или изпратени към необичайни адресати;
- несъответствие между доходи и стандарт на живот;
- необикновени, нерационални или непоследователни постъпки;
- подмяна на документи и записки;
- прекомерно използване на белило и други материали за коригиране;
- замяна на оригинални документи с фотокопия;
- печати с подпис вместо оригинални подписи;
- несъответствия в почерка или подписите;
- липсващи разрешения или подписи;
- трансакциите са инициирани без необходимото правомощие;
- необясними колебания в балансите по сметки, равнищата на оборота и вариации на инвентара;
- преподреждане на инвентара;
- аналитични регистри, които не се равняват с контролните им сметки;
- широко използване на сметки за равнения по неуточнени операции;
- неправилни или необичайни осчетоводявания в дневника;
- неизпратени писма за потвърждение;
- излишък на консумативи;
- по-висок от средния брой неуспешни опити за влизане в системата;
- влизане в системите извън стандартното работно време или обичайното работно място;
- изключване на регистрацията на одитите и проверките.

5.6. Инструменти и техники за разкриване на злоупотреби

Обучението на счетоводители дава много добра основа за цялостна програма за предотвратяване на злоупотреби. За счетоводителите е важно да познават бизнес процесите, системите и действащите правила в организацията. От значение е и способността им да мислят и действат логично – нещо, което се изгражда с натрупването на опит. Ето защо първият инструмент е обучението и опита.

Вторият инструмент е убеждението, че злоупотребите са винаги възможни. Затова когато става дума за злоупотреби трябва да се поддържа един „здравословен“ професионален скептицизъм. Това не означава, че всеки път когато някой работи извънредно, без да взема почивка, се извършва някаква измама, или че неточностите в счетоводните сметки винаги са признак за прикрити злоупотреби. И все пак, може и да е така. Имайки предвид възможността от злоупотреби, следващата стъпка може да е по-задълбочено проучване и/или споделянето на опасенията с някой от мениджърите.

В допълнение към тези инструменти има всекидневни техники, които могат да помогнат да се идентифицират нередностите, след което да се помисли дали да се предприемат необходимите действия. Организацията трябва да осигурят необходимите ресурси, така че подобни аномалии и злоупотреби да не остават незабелязани.

5.7. Идентифициране на нередности

Информираност: важно е да се следят съвременните схеми на злоупотреби и проблемите около тях. Пресата може да е полезен източник на информация, както и специализираните списания, в които често са поместени статии за злоупотреби и финансови нередности. Полезно е и абонирането за публикации, специализирани в изследването на измамите, или закупуването на справочни издания. Интернет също е ценен и богат източник на информация.

Оценка на риска: направете оценка на риска от измами и използвайте специфични тестове и проверки за откриване на злоупотребите. Предприемете действия срещу откритите нередности.

Определяне на показатели: сравнения на един финансов период с друг; или сравнения на един отдел с друг; или общите резултати на организацията със средните показатели за съответния бизнес сектор. Тези сравнения могат да разкрият нередности, които заслужават допълнително разследване.

Анализ на системите: важно е да се изпитат използваните системи и да се идентифицират слабостите, които биха могли да се използват от измамници.

Анализ на показателите: може да се използва за откриване на тенденции и схеми, отклоняващи се от нормалното.

Математическо моделиране: използването на сортиране в таблиците с разходи може да помогне да се открият повтарящи се елементи. Съществуват и специализирани математически модели като *закона на Бенфордс* – математическа формула за откриване на нередности в сметките. Моделиране на база данни също може да се използва.

Специализиран софтуер: одитни инструменти за анализ на съпадението на данни. Други инструменти са оценяване на трансакциите в реално време, преглед на извършените операции, стратегически анализ на счетоводните сметки.

Докладване на изключенията: много системи могат да генерират автоматични доклади на резултатите, които попадат извън предварително зададени стойностни прагове. Това позволява навременно разкриване на тези, които се отклоняват от нормата. С днешните технологии е възможно мигновеното сигнализиране на мениджърите за намерените изключения.

Много от изброените техники се използват автоматизирано, за да направят процеса по-ефективен. Системите за откриване на злоупотреби трябва да бъдат наблюдавани и редовно осъвременявани, за да са в крак с промените в технологиите и новите методи за манипулиране.

ГЛАВА III

ИЗМЕРВАНЕ И ОГРАНИЧАВАНЕ НА ЗЛОУПОТРЕБИТЕ И ИЗМАМИТЕ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ: ИЗБРАНИ ИНОВАТИВНИ МЕТОДОЛОГИЧЕСКИ ПОДХОДИ

Интеграцията на разгледаните до момента подходи, методи и насоки, в контекста на система за обществени поръчки, основана на добре регулирана законова и институционална рамка, предполага намаляване нивото на злоупотреби и корупция в процеса на обществените поръчки. С други думи, това са насоки за защита на публичните средства. Следователно, резултатът от ефективността на тези методики следва да бъде измерена. В тази глава се разглеждат две иновативни методологии за измерване нивото и обществените загуби от корупция, злоупотреби и измами при обществените поръчки.

Настоящата глава е базирана на следните основни източници на информация:

- PwC, Ecorys, with the support of Utrecht University. Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU (2013). [PwC, Ecorys, с подкрепата на Университета в Утрехт. Идентифициране и намаляване на корупцията при обществените поръчки в ЕС, 2013 г.] Достъпно на английски език на: http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf
- National Fraud Authority. Procurement Fraud in the Public Sector (2011). [Национален орган за борба с измамите. Измамите при поръчки в публичния сектор, 2011 г.] Достъпно на английски език на: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/118460/procurement-fraud-public-sector.pdf
- National Fraud Authority. Annual Fraud Indicator 2013. [Национален орган за борба с измамите. Британски годишен индекс на злоупотребите 2013]. Достъпно на английски език на: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/206552/nfa-annual-fraud-indicator-2013.pdf

1. МЕТОДИ ЗА ИЗМЕРВАНЕ НА КОРУПЦИЯТА ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ⁴³

През 2011 г. Европейската комисия прие две съобщения, които очертават бъдещата политика за борба с измамите и корупцията. Първото *Съобщение за борбата с корупцията в Европейския съюз (ЕС)*⁴⁴ послужи за създаването на антикорупционен механизъм за периодична оценка на държавите членки – така нареченият „Европейски антикорупционен доклад“. Второто *Съобщение за стратегията за борба с измамите*⁴⁵ осигурява рамка за борба с измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС. През 2011 г. Европейската комисия прие цялостна програма за модернизация на обществените поръчки в ЕС.

Работният документ за оценка на въздействието на „Европейския антикорупционен доклад“ сочи, че в момента няма ясно изявени разлики при тенденциите и нивата на корупция в ЕС, което се дължи на факта, че държавите членки не използват стандартен метод за събиране на статистически данни за случаите на корупция и корупционните нива. Според оценката, е необходимо да бъде въведен инструмент (един общ инструмент, или няколко конкретни такива) за хармонизиране на определението за корупция, както и за нейното измерване. Сферата на обществените поръчки е приоритет, както и ключов сектор, в който корупцията трябва да се дефинира и измерва. Следователно, е необходимо да се разработи методология за измерване на загубите от корупционни практики, или да се предостави възможно най-точна оценка за тези загуби в областта на обществените поръчки, най-вече в икономическите сектори, които са в обхвата на Кохезионната политика на ЕС.

Възлагането на обществени поръчки представлява процеса, чрез който националните, регионалните и местните власти, както и други обществени органи, регулирани от публичното право, закупуват стоки, услуги и проекти за задоволяване на обществени нужди. Обществените поръчки имат огромно икономическо значение в Европа: през 2010 г. чрез обществени поръчки са били похарчени общо 2 406 млрд. евро (или около една пета от brutния вътрешен продукт (БВП) на ЕС). Тези пари се разходват от много голяма и разнообразна група институции: над 250 000 възлагащи органи с различни административни правомощия и бюджети с различни размери. Обществените поръчки имат множество предназначения: освен да постигат най-добрите

⁴³ PwC, Ecorys, с подкрепата на Utrecht University. (2013). Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU [PwC, Ecorys, с подкрепата на Университета в Утрехт. Идентифициране и намаляване на корупцията при обществените поръчки в ЕС, 2013]. http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf

⁴⁴ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет – Борба с корупцията в ЕС.

⁴⁵ Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Сметната палата относно Стратегията на комисията за борба с измамите.

резултати на най-изгодната цена и да намаляват публичните разходи, те са инструмент за стимулиране на иновациите, за подкрепа на малките и средните предприятия (МСП), за постигане на социални и екологични цели, и за насърчаване на корпоративната социална отговорност.

Кохезионният и Структурните фондове на ЕС допринасят съществено за обществените поръчки. Общият бюджет на тези фондове за периода 1 януари 2007 г. – 31 декември 2013 г. е в размер от 347 млрд. евро, което се равнява на 0,40 % от БВП на ЕС-27 за 2010 г. Националните, регионалните и местните власти считат неусвояването на европейски средства за риск: ако държавите членки не изразходят напълно и своевременно всички еврофондове, които са получили, Европейската комисия може да ги преразпредели, давайки стимул на страните да усвояват тези средства. От една страна, тази политика води до по-разнообразни обществени поръчки, но същевременно намалява стимула и усилията да се осигури ефективно, ефикасно и правилно усвояване на тези средства, създавайки възможности за измамни и корупционни практики.

1.1. Определения

В този доклад корупцията се определя като „**злоупотреба с власт за лично облагодетелстване**“. Властта представлява способността да се влияе върху поведението на хората. В областта на обществените поръчки, злоупотребата с власт позволява развитието на тайни вертикални взаимоотношения между един или повече участници в търга и държавния служител, който отговаря за конкретната поръчка, което може да доведе до конфликт на интереси или подкупи. Друго измерение на злоупотребата с власт за лична изгода при обществените поръчки са тайните хоризонтални връзки между участници в търг, особено ако са опосредствани от участието на корумпирани държавни служители (тайни споразумения, сговаряне, тръжни манипулации и т.н.). Тъй като корупцията и тайните споразумения често се случват едновременно и имат един и същ ефект – обществената поръчка не се възлага въз основа на лоялна конкуренция и заслугите на спечелилия изпълнител, така че публичните средства да се употребят оптимално – и е трудно некоректното поведение на държавния служител да бъде доказано, това проучване разглежда както корупцията, така и тайните споразумения. Личната изгода е широко понятие, но в повечето случаи представлява подкупи и рушвети за корумпиран държавен служител, негови приятели или роднини, както и компании, политически партии или други организации.

Корупцията води до обществени загуби. Загубите, произтичащи от корупционни практики се дължат на неоптимално изпълнение на поръчката, вследствие на неблагоприятни решения (например избор на изпълнител) или лошо техническо изпълнение на проекта (например по-високи разходи от предвиденото).

Това проучване се концентрира само върху преките материални загуби от корупция: непосредствени парични загуби на националните (включително регионални и местни) бюджети и, когато става дума за еврофондове, бюджетът на ЕС. Фокусът не е върху личната изгода. В това проучване, под обществена загуба се има предвид приблизителната парична сума, загубена вследствие на корупция при обществени поръчки, в които са разкрити корупционни практики. Тази приблизителна сума включва следните компоненти:

- **Неефективност:** проектът не постига (напълно) своите цели. Такъв е случаят при поръчки за строителство, стоки или услуги, които водят до **по-ниска от предвиденото (или отрицателна) добавена стойност („разрушаване на стойност“)**;
- **Неефикасност:** резултатите от дадена поръчка не съответстват на вложените средства. Закупуването на стоки, услуги и строителство на по-високи цени, спрямо други конкурентни оферти, които предлагат подобно или по-високо качество („прекомерно висока цена“), и осъществяването на поръчки на подобни цени, но с по-ниско качество в сравнение с конкурентните оферти („ниско качество“), водят до неефективност.

1.2. Фрагментирани мерки за предотвратяване, разкриване и разследване на корупцията при обществените поръчки

Корупцията сама по себе си е много обширен феномен. Тя се среща на всички нива на управление и в различни сектори на икономиката; има разнородни участници и включва многобройни практики. Съществуващите мерки за **предотвратяване, разкриване и разследване на корупцията при обществените поръчки** са фрагментирани, тъй като всеки от огромния брой въвлечени органи има своя конкретна цел, и няма обхванат поглед върху този феномен. Следователно липсва интегриран подход за предотвратяване, разкриване и разследване на корупцията. Често възложителите вземат под внимание и други аспекти при възлагането на обществени поръчки, освен постигането на най-добрите резултати на най-изгодната цена и намаляването на разходи чрез лоялна конкуренция, които допълнително усложняват противодействието на корупцията.

Много институции събират и анализират данни и информация за процесите на възлагане на обществени поръчки. Техните системи целят да улеснят, наблюдават и контролират обществените поръчки – но не и да предотвратяват или да долавят корупционни практики. Системите и базите данни за възлагане на обществени поръчки са многобройни и се различават по избора, количеството и качеството на данните, които събират, както и в това колко лесно са достъпни. Публичните одити се концентрират най-вече върху нередностите в процеса на възлагане на обществени поръчки, но не и върху тяхната целесъобразност или върху изпълнението им. Когато има съмнения за измами и корупция, случаите са прехвърлят на разследващите органи, а одиторските звена се изключват от разследването. Разследващите органи се борят с много различни видове корупционни практики, а корупцията в обществените поръчки е само един аспект от тяхната работа. Нито една от държавите-членки на ЕС няма специализиран орган за разследване на корупцията в обществените поръчки, а много от тях въобще не разполагат с институции за разследване на корупция. Това означава, че когато разследващите органи определят приоритетите си, случаите, свързани с корупция при обществени поръчки, се съпоставят с други видове корупция или дори с други финансови престъпления.

Тази фрагментираност в борбата срещу корупцията в обществените поръчки не помага за ефикасното и ефективното предотвратяване, разкриване и разследване на корупцията в тази сфера. Освен това, тя води и до разхвърлян

поглед върху проблема, както и до липсата на специализирани, надеждни и сравними данни, което прави изчислението на загубите от корупцията при обществените поръчки много трудно.

1.3. Цялостна методология за оценка на загубите от корупция при обществените поръчки

Методологията за изчисляване на загубите от корупция при обществените поръчки, която е разработена и приложена в този доклад, се основава на разнообразната съществуваща литература в тази сфера. Резултатите на съществуващите проучвания показват съществени разлики между приблизителния и възприетия размер на корупцията. По-специално съществуват значителни разлики между приблизителните оценки, изчислени на базата на качествени проучвания, в сравнение с тези, които се позовават на одити и разследвания.

Цялостната методология, разработена за настоящия доклад използва преди всичко иконометрични модели. Въпреки че съдържа разследващи елементи, тя не би могла да се използва за разкриването на случаи на корупция при обществени поръчки. Методологията се базира на съществуващата литература като:

- комбинира предимствата на изследванията на макро и микро ниво;
- използва свойствата на индикатори, приблизителни изчисления на загуби от корупция и статистически вероятности;
- позволява да се проведе сравнителен анализ между държави членки, както и между сектори.

1.4. Преглед на методологията

Методологията, разработена за това проучване включва няколко последователни етапа, чрез които се стига до приблизителна оценка на преките загуби от корупция в секторите и държавите членки, включени в изследването.

1.5. Предположения в методологията

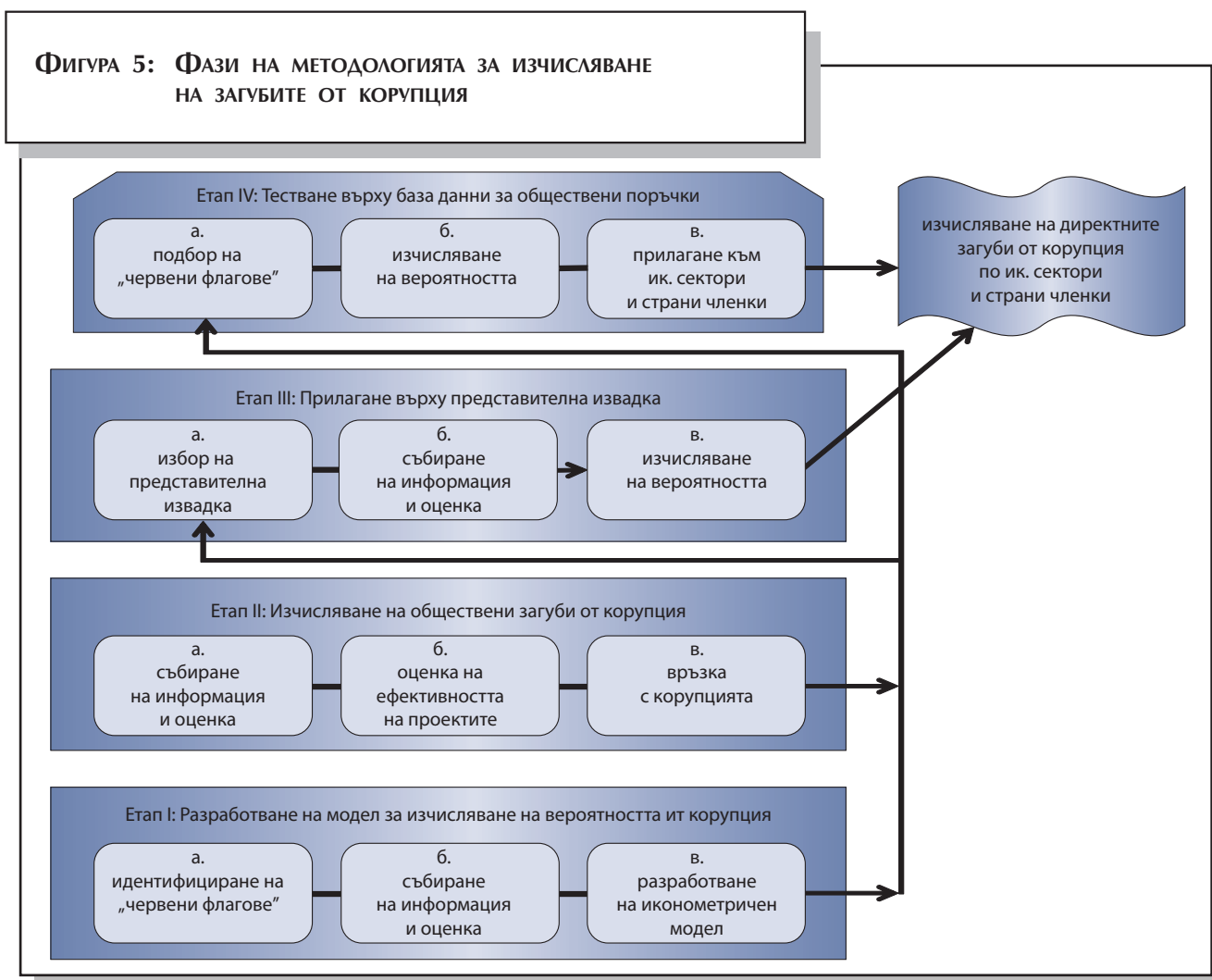
Методологията е изградена върху няколко предположения, произтичащи от литературата, които се отнасят до стойността на показателите и значението на загубите.

1.6. Стойността на показателите

Първото основно подразбиране е, че участниците в корупционни практики се стремят да прикрият поведението си. Всички опити да се изчислят размера или цената на корупцията се основават на предположението, че само някои от аспектите на този феномен могат да бъдат разобличени, но е невъзможно да се направи пълна оценка. Предложената методология се основава на допускането, че могат да бъдат идентифицирани различни характеристики – измерими разбирания или представи – между опорочените и „чистите“ случаи.

Тези характеристики могат да бъдат измерени с помощта на **показатели** за корупция – така наречените **„червени знамена“**. Всеки индикатор предоставя конкретна информация за състоянието на процеса на възлагане на обществени поръчки. В контекста на този доклад, всеки „червен знак“ предоставя информация за възможното наличие на корупционни практики. Колкото повече „червени знамена“ се идентифицират в поръчка, толкова по-голяма е вероятността за наличие на корупция. Тук трябва да се направят две пояснения. Първо, „червените знамена“ сочат към **потенциални** случаи на корупция в дадена обществена поръчка, но не и към действителни корупционни практики. Поръчки с множество „червени знамена“ и следователно по-голяма вероятност от корупция, могат да бъдат законосъобразни, а поръчки без никакви „червени знамена“ – и следователно по-ниска вероятност за корупцията – да се окажат опорочени. Въпреки че в отделни случаи може да се получи разминаване между вероятността и реалното присъствие на корупция, изследването на вероятността от наличие на корупционни практики позволява изчислението на приблизителния брой опорочени поръчки.

1.7. Метод за измерване: Преглед на цялостната методология за изчисляване на загубите от корупция при обществените поръчки



Докладът включва 27 „червени флага“, извлечени от съществуващата литература в тази област. Те отговарят на процеса на възлагане на обществени поръчки (виж таблицата по-долу):

ТАБЛИЦА 3: ПРЕГЛЕД НА „ЧЕРВЕНИТЕ ФЛАГОВЕ“ – ВКЛЮЧИТЕЛНО ПРЕДПОЛОЖЕНИЯТА ЗА КОРУПЦИОННИ ПРАКТИКИ

	Предположение	Съкращение
1	Бързо съставяне на комисията за оценка от страна на възложителя	Бързо съставяне на комисията за оценка
2	Доказателство за конфликт на интереси сред членовете на комисията за оценка (например държавен служител притежава акции в някоя от компаниите, които участват в търга)	Конфликт на интереси сред членовете на комисията за оценка
3	Посочени са няколко лица/компании за контакт	Няколко лица за контакт
4	Посочените компании за контакт не са пряко подчинени на изпълнителя	Посочените компании за контакт не са подчинени на изпълнителя
5	Лицето за контакт не е служител на изпълнителя	Лицето за контакт не е служител на изпълнителя
6	Елементи от заданието, които фаворизират определен изпълнител (необичайни критерии за оценка или изрично споменаване на марки, вместо общи характеристики на продукта)	Признаци за предпочитан изпълнител
7	Съкратен срок за кандидатстване (напр. публикуване на поръчка в петък с краен срок следващия понеделник)	Съкратен срок за кандидатстване
8	Прилагане на бърза тръжна процедура	Бърза процедура
9	Бюджетът за поръчката е необичайно голям (средна стойност + два пъти стандартното отклонение)	Необичайно голям бюджет
10	Периодът за кандидатстване не съответства на законодателната рамка	Периодът за кандидатстване не съответства на закона
11	Приемат се оферти, подадени след крайния срок	Приемане на закъснели оферти
12	Получаване на малък брой оферти	Брой оферти
13	Фалшиви оферти (напр. оферти от несъществуващи фирми)	Фалшиви оферти
14	Оплаквания (официални или неофициални) от фирми, които не са спечелили търга	Оплаквания от фирми, които не са спечелили търга
15	Възложеният проект включва елементи, които не са присъствали в първоначалната поръчка	Възложеният проект включва нови елементи
16	Значителна промяна в обхвата или в цената на проекта	Значителна промяна в обхвата/цената на проекта
17	Връзки между участниците в търга, които биха възпрепятствали лоялната конкуренция	Връзки между участниците възпрепятстват конкуренцията
18	Всички оферти са по-високи от общите разходи по проекта	Всички оферти са по-високи от общите разходи по проекта

ТАБЛИЦА 3: ПРЕГЛЕД НА „ЧЕРВЕНИТЕ ФЛАГОВЕ“ – ВКЛЮЧИТЕЛНО ПРЕДПОЛОЖЕНИЯТА ЗА КОРУПЦИОННИ ПРАКТИКИ – ПРОДЪЛЖЕНИЕ

	Предположение	Съкращение
19	Не всички/никои от участниците в търга са информирани за крайното решение или основанията за избора на печелившата оферта	Не всички/никои от участници са информирани за крайното решение или основанията му
20	Възлагането на поръчката и документите, които обосновават избора, не са обществено достояние	Публикуване на решението и обосноваването му
21	Несъответствия при декларирания оборот или брой служители	Несъответствия при декларирания оборот/броя служители
22	Печелившата компания не е регистрирана в местна търговска палата	Печелившата компания не е регистрирана в местна търговска палата
23	Не е предвидено финансиране от ЕС (като дял от стойността на поръчката)	% финансиране от ЕС = 0
24	Държавата членка финансира част от поръчката (дял от нейната стойност)	% финансиране от държавата членка
25	Поръчителят не е попълнил всички полета във формулярите TED/CAN ⁴⁶	Поръчителят не е попълнил всички полета във формулярите TED/CAN
26	Одиторските заверки са издадени от неизвестен/местен одитор без доказан опит (проверка показва, че одиторът не е регистриран, не е активен или е регистриран в различна сфера на дейност)	Одиторските заверки са издадени от неизвестен/местен одитор без доказан опит
27	Всякакво негативно медийно отразяване за проекта (напр. при липса на изпълнение)	Негативно медийно отразяване

Източник: PwC, Ecorys, 2013.

Понятие за обществени загуби, качество на изпълнение и разходи за изпълнение

Второто основно подразбиране е, че опорочените и „чистите“ случаи се различават по отношение на качеството и разходите за изпълнението на поръчката, поради неефективност и/или неефикасност. Предполага се, че качеството на закупените стоки и услуги и изпълнението на проекти за обществено благоустройство, при които са отчетени корупционни практики, ще е по-ниско отколкото при „чистите“ случаи.

Горните две подразбираня водят до използването на следния подход в настоящия доклад:

- когато е възможно да се определи разликата в качеството на изпълнението (ефективност и ефикасност) при опорочените и „чисти“ поръчки в определени сектори или продуктови групи, и

⁴⁶ TED: Tenders Electronic Daily; CAN: Contract Award Notice

- да се изчисли общата вероятност от корупция в същия сектор или продуктова група, въз основа на кръстосана проверка между индикаторите („червени знамена“) и данните за обществени поръчки, тогава
- двете могат да се комбинират за цялостна оценка на загубите от корупция в областта на обществените поръчки в този сектор или продуктова група.

1.8. Изисквания към данните и предизвикателства

Разработването и прилагането на предложената методология изискват съществен набор от данни, който надхвърля всички съществуващи бази данни за корупция от гледна точка на обем и изчерпателност. Необходими са три вида данни:

1. извадка от опорочени, „сиви“ и „чисти“ обществени поръчки;
2. представителна извадка от обществени поръчки с неизвестно ниво на корупция;
3. подробни бази данни за обществени поръчки на национално и/или европейско ниво.

1.9. Извадка от опорочени, „сиви“ и „чисти“ обществени поръчки

Първата стъпка в прилагането на цялостната методология за оценка на загубите от корупция при обществените поръчки е да се идентифицират доказани случаи на опорочени и „чисти“ поръчки, които да бъдат оценени според 27-те „червени знамена“. Този доклад прави разграничение между корупцията като правен термин и като социално-икономическо явление. Това разграничение е необходимо, тъй като в съответствие с принципите на върховенството на закона, правните разпоредби изискват недвусмислено и точно определение. За сметка на това, социалното понятие за корупция е по-общо и може да се използва при изчислението на загубите от корупция. Тъй като това е социално-икономическо проучване, една поръчка може да се счита за опорочена, дори и без участниците в нея да са били разследвани или осъдени за корупционни действия. Докладът разграничава обществените поръчки на четири вида във връзка с наличието на корупция в тях:

- а. Опорочени: поръчки, за които е взето окончателно съдебно решение, което вече не подлежи на обжалване, за наличие на корупционни практики, както и поръчки, за които може да бъде представено достоверно самопризнание на един от участниците (за предпочитане с придружаващи доказателства);
- б. С много индикатори за корупция: поръчки, за които може да се заключи, че е много вероятно да са опорочени (но липсва присъда от най-висша съдебна инстанция или самопризнание), въз основа на надеждни и проверени източници например, определени извънсъдебни споразумения, присъди от по-нисши съдебни инстанции;
- в. „Сиви“: поръчки с по-малко индикатори за корупция, но за които не са представени доказателства за обратното. Тъй като не бяха идентифицирани достатъчно „опорочени поръчки“ от горните две категории, „сивите“ също

са взети под внимание, по изричната препоръка на Европейската комисията. Те са изрично отделени от законосъобразните в настоящия доклад, за да се избегнат всякакви съмнения за изкривяване на анализа. Използването на „сиви“ поръчки винаги е специално отбелязано в текста.

г. Поръчки, при които няма (достоверни) индикатори за корупция, се третираат като „чисти“.

Настоящият доклад определя групите, посочени в б.б. „а“ и „б“ като „опорочени“, докато поръчките, посочени в б. „в“ се смятат за „сиви“. Взети заедно, б.б. „а“, „б“ и „в“ се определят като опорочени или сиви поръчки. „Чистите“ поръчки (б. „д“), се използват като контролна група по отношение на опорочените и сиви случаи.

За нуждите на доклада са събрани данни за 96 опорочени/„сиви“ и 96 „чисти“ поръчки в 8 държави-членки на ЕС в пет икономически сектора, в които се изразходват средства от ЕС (но не задължително случаи на обществени поръчки с *еврофондове*). Осемте държави членки са: Франция, Унгария, Италия, Литва, Холандия, Полша, Румъния и Испания. Избраните сектори на икономиката са представени в таблицата по-долу:

ТАБЛИЦА 4: ПОДБРАНИ СЕКТОРИ И ГРУПИ ПРОДУКТИ

	Сектор	Група продукти
Инфраструктура Строителство	Пътно/железопътно строителство	Материали и консумативи за строеж на железопътни линии/магистрала
Гражданско строителство	Води/отпадъци	Строеж на пречиствателни станции за отпадни води
Гражданско строителство	Градски/комунални услуги	Строеж на (самолетни) писти
Подкрепа за социална заетост	Обучение	Услуги за развитие на персонала
Здравеопазване	НИИРД/високотехнологични продукти/ медицинско оборудване	Апарати за рентгенова терапия, механотерапия, електротерапия и физиотерапия

Източник: PwC, Ecorys, 2013.

В зависимост от държавата членка и региона, в който се намира, инвеститорите в тези сектори, имат право на финансиране от ЕС чрез Европейския фонд за регионално развитие, Кохезионния фонд, Европейския социален фонд и/или Седма рамкова програма. За целта на проучването бяха събрани 192 възложени обществени поръчки от осемте държави членки, в петте избрани сектора, разделени на три категории: опорочени, „чисти“ и „сиви“. Тази извадка от опорочени/сиви и чисти случаи съдържа обществени поръчки,

подчинени на законите за обществени поръчки на различните нива на държавната и местната администрацията, независимо дали са над праговете на директивите за обществени поръчки на ЕС или са включени в базата данни за обществени поръчки на ЕС Tenders Electronic Daily (TED).

ТАБЛИЦА 5: СЪБРАНИ СЛУЧАИ ВЪВ ВСЯКА КАТЕГОРИЯ

	Име на категорията	Брой случаи
а) + б)	Опорочени случаи	24
в)	„Сиви“ случаи	72
а)+б)+в)	Опорочени/сиви случаи	96
г)	„Чисти“ случаи	96
	ОБЩО	192

Източник: PwC, Ecorys, 2013.

1.10. Извадка от обществени поръчки с неизвестно ниво на корупция

По време на втория етап на събиране на данни беше направена втора, представителна извадка от обществени поръчки, за които не е известно дали има корупция. Бяха събрани общо 183 поръчки, изпълнени между 2006 и 2010 г. Те бяха подбрани сред шест прецизно дефинирани продуктови групи, които се вписват в рамките на петте икономически сектора, в които се изразходват средства от ЕС, в избраните осем държави членки. Тази извадка обхваща случаи над праговете, регулирани от директивите на ЕС за обществените поръчки, които са публикувани в Официалния вестник на ЕС, и следователно са включени в базата данни TED. Това бе необходимо, за да има информация за цялата съвкупност, така че да бъде подбрана представителна извадка. Базата данни TED служи само като отправна точка, докато допълнителни данни бяха събрани от отделните държави членки. Поради множеството предизвикателства при събирането на данни (описани по-долу), бе събрана необходимата информация само за 113 случая, въпреки че напълно представителна извадка би изисквала 124 случая. Това доведе до различни нива на точност и статистическа грешка, в зависимост от големината на наличната извадка.

1.11. Бази данни за обществени поръчки на национално и европейско ниво

Обработката и анализът на съответните национални бази данни за обществени поръчки показаха, че те притежават минимална или никаква добавена стойност в сравнение с използването на базата данни TED, в която са

записани всички обществени поръчки в съответствие с правилата на ЕС в тази сфера от 2006 г. насам. Базата данни, с която разполагаха авторите на настоящия доклад, съдържа информацията, която е публикувана в Официалния вестник на ЕС, и включва повече от 500 000 поръчки (изпълнени между 2006 г. и средата на 2010 г.).

Предизвикателства при събиране на данни

Събирането на необходимите данни бе изключително трудно и изискваше много ресурси, особено що се отнася до съставянето на представителната извадка. Връзката с възлагащите органи беше съобразена с местните условия, но винаги включваше електронна поща и телефонни разговори в различни комбинации. Основните трудности в процеса се дължаха на редица оперативни пречки („архивите се намират в друга сграда“, „необходимо е одобрение от по-високопоставен служител“, „лицето, отговорно за данните напусна организацията“), които бяха идентифицирани и преодолени в процеса на работа. Тези трудности се дължаха отчасти и на факта, че авторите на доклада нямаха власт или разследващи правомощия, и следователно сътрудничеството с възлагащите органи се осъществяваше на доброволни начала.

1.12. Разработване на методологията – Етап I и II

От индикатори до „Модел за вероятност от корупция“ (Етап I)

Оценка на събраната информация за опорочени/„сиви“ и „чисти“ поръчки показва, че съществува корелация между определени „червени флагове“ и това дали дадена поръчка е опорочена: 18 от 27-те „червени флага“ са статистически значими. Оказва се, че опорочените и „сивите“ поръчки имат много сходни характеристики (те получават съответно средно по 4,6 и 4,5 „червени флага“), но се различават значително от „чистите“ поръчки (средно по 1,8 „червени флага“). При поръчките, в които има и финансиране от ЕС, рискът от корупция намалява значително.

Почти половината от изследваните обществени поръчки (48 % от наблюдаваните случаи) са били „манипулирани“ (поръчката се обявява публично, въпреки че договорът е обещан на предопределен участник), най-често в секторите „води/отпадъци“ и проектите за НИРД. Този вид манипулация се среща по-често в Унгария, Полша, Литва и Италия. Подкупите (при които част от сумата, която получава печелившият кандидат, се „връща обратно“ на длъжностното лице, като награда за неспазването на законната процедура) се срещат при около една трета от случаите и изглеждат еднакво разпространени във всички сектори. Те се срещат най-често в Испания и Румъния. В една пета от случаите във всички сектори се среща конфликт на интереси – само малко по-често при градски/комунални услуги и обучения. Възможно е избраните показатели („червени флагове“) да имат малко по-висока прогностична стойност по отношение разкриването на манипулации на обществени поръчки, отколкото на използване на подкупи или на наличието на конфликт на интереси.

Разработеният „Модел за вероятност от корупция“ дава конкретна стойност на всеки един от „червените знамена“. Това позволява да се изчисли вероятността от корупция за всеки отделен случай. Обяснителната способност на модела – при използването на общо 15 „червени знамена“ – е 0,55. Това означава, че моделът е в състояние да отговори на 55 % на въпроса дали даден случай е опорочен/„сив“ или не. Този процент може да се счита за сравнително висок, като се има предвид потайното естество на корупцията, както и разнообразието във видовете корупция в различните страни и сектори.

Оценка на загубите от корупция (Етап II)

Разграничаването на корупцията от влиянието на други фактори е изключително трудно: тя е в основата на редица проблеми, включително технически, икономически, институционални, както и тези, свързани с управлението на проекти. Ето защо, изпълнението на опорочени/„сиви“ поръчки се сравнява с набор от „чисти“ – така наречената контролна група. Преките обществени загуби при опорочените/„сиви“ поръчки възлизат на 18 % от бюджетите им. При контролната група от „чисти“ случаи, пряката обществена загубата, която се дължи на проблеми с изпълнението на проекта, се оценява на 5 % от общия бюджет. Следователно, общата (нетна) обществена загуба вследствие на корупционни практики е 13 % от бюджета. Това сочи, че две трети от обществените загуби при опорочени/„сиви“ поръчки могат да се обяснят с наличието на корупция.

Анализ на изпълнението на опорочени/„сиви“ поръчки показва, че при по-малките проекти се губи по-голям дял от бюджета, отколкото при по-големите. Относително най-високи обществени загуби се отчитат при поръчките, свързани с обучение, следвани от тези за строеж на градски/комунални услуги.

Един от основните източници на загуби при опорочени/„сиви“ поръчки е неефективността при изпълнението на поръчката, в следствие на надхвърляне на предварително договорените разходи (в момента на възлагане на поръчката, или чрез въвеждането на допълнителни изисквания към първоначалния договор). Този вид загуби са най-често срещани при 53 % от опорочените/„сивите“ поръчки, и са средно в размер от 22 % от общия бюджет на анализирания случай. Надхвърлянето на разходите се равнява средно на 28 % от бюджета на опорочените/„сиви“ поръчки. Относителният размер на надвишаване на разходите е най-висок при малките търгове, например в областта на обучението.

Закъсненията при изпълнението на проекти са друг източник на неефективност, който засяга 30 % от опорочените/сивите случаи и води до загуби, равняващи се на около 6 % от общия бюджет на анализирания проект. Средната цена на забавянето представлява 9 % от бюджета на средностатистическите опорочени/„сиви“ проекти. Закъсненията са разпределени сравнително равномерно сред секторите, но се срещат най-често при пътните и железопътните строежи (59 % от случаите), следвани от проектите за градски/комунални услуги (38 % от случаите).

При 48 % от анализираниите опорочени/„сиви“ случаи се срещат допълнителни проблеми, свързани с неефективното изпълнение на поръчката (например, то не отговаря на първоначалните цели). Счита се, че загубите, които са резултат на такава допълнителна неефективност, се равняват на около 3 % от анализираниите бюджети. Съответно при 75 % и 69 % от опорочените/„сиви“ проекти за обучение и НИРД се среща допълнителна неефективност.

1.13. Прилагане на методологията – Етапи III и IV

Измерването на вероятността от корупция при обществените поръчки в ЕС е една от най-слабо развитите области на измерване на корупцията. Това проучване използва два допълващи се метода.

Изчисляване на вероятността от корупция чрез прилагане на предложената методология върху представителната извадка (Етап III)

Първият метод представлява прилагането на „Модела за вероятност от корупция“ върху представителната извадка от обществени поръчки. Фокусът е върху конкретни продуктови групи, част от избраните сектори. Изследвана е извадката от 183 случая за периода 2006 – 2010 г., за които не е известно дали са опорочени или не.

Необходимата информация е получена за 113 от случаите. До известна степен, резултатите са повлияни от (липсата на) сътрудничество с органите, занимаващи се с обществени поръчки. Поради разликата в нивото на сътрудничество, случаите не са избрани изцяло на случаен принцип, което оказва влияние върху валидността на резултатите. Ако допуснем, че сътрудничеството е по-трудно в случаи на корупция, то данните представени в този доклад, са по-скоро консервативни спрямо реалното ниво на корупция.

Въз основа на събраните данни е възможно да се оцени вероятността от корупция с различен доверителен интервал. Вероятността от корупция при проектите за строеж на магистрали (11-21 %) и покупка на материали и консумативи за строеж на железопътни линии (9-18 %) са с със сравнително тесен доверителен интервал, тъй като те са най-много на брой в извадката. Двете групи изглежда са представителни за целия сектор „инфраструктура“. Вероятността от корупция при пречиствателните станции за отпадни води е по-висока (28-43 %), а при строителните проекти за (летищни) писти, е между 37 % и 53 %. При ограничения брой поръчки за апарати за рентгенова терапия, механотерапия, електротерапия и физиотерапия вероятността от корупция се равнява на 10-32 %. Още по-малко са обществените поръчки за обучение на персонала, което води до много широк доверителен интервал (вероятността от корупция се равнява на 0-46 %).

Вероятността от корупция при пътни и железопътни проекти беше изследвана и за всяка държава членка. Основният извод е, че вероятността от корупция в този сектор не се ограничава до една или две държави членки, а е по-скоро структурен проблем във всички страни.

По-обширен преглед на резултатите води до редица възможни заключения, въпроси и съмнения, които от една страна се отнасят до всички събрани данни, а от друга са характерни за продуктовете групи и държавите членки, избрани за това проучване. Вземайки предвид тези обстоятелства, е целесъобразно резултатите да бъдат тествани и с алтернативен подход за оценка на вероятността от корупция, а именно чрез общоевропейската база данни за обществени поръчки TED.

Изчисляване на вероятността от корупция, чрез тестване на общоевропейската база данни за обществени поръчки (Етап IV)

При втория метод се извършва изследване на вероятността от корупция в отделните продуктови групи. За целта „Моделът за вероятност от корупция“ използван в първия етап е приспособен към базата данни TED на ЕС. Това изследване се основава на ограничен брой „червени флагове“ – а именно тези, за които има информация в базата данни. Само осем „червени флага“ са налични в TED, но общата обяснителна способност на комбинацията от тези индикатори се оказва доста висока.

Според анализа, продуктовете групи с най-голяма вероятност от корупция са проектите за развитие на персонала (23-28 %) и строеж на пречиствателни станции за отпадъчни води (22-27 %), докато при строителните материали и консумативи за железопътни линии тя е по-ниска (15-19 %). Вероятността от корупция е още по-ниска при строителството на магистрали (11-14 %), поръчки за апарати за рентгенова терапия, механотерапия, електротерапия и физиотерапия (също 11-14 %) и (летищни) писти (11-13 %).

Апробирането на методологията в Етап IV има редица ограничения. Най-важното е, че се отнася единствено до етапа на възлагане на поръчката, тъй като базата данни TED (както и много национални бази данни), съдържа само информация за този етап от процеса. За бъдещ по-задълбочен анализ, са необходими данни както за процедурите преди обявяването на поръчката, така и за самото изпълнение.

Друг важен елемент в този метод, на който трябва да се обърне внимание е, че въвеждането на „червените флагове“ става чрез сравнителен анализ и съотнасяне със съществуващи корупционни индекси. Фактът, че в повечето случаи тези индекси се основават на косвени доказателства или субективни мнения, влияе и върху избора на „червени флагове“. Този метод би могъл да се подобри, ако се идентифицират корупционните случаи в базата данни TED, върху които да се извърши иконометричен анализ. Това би позволило идентифицирането на нови „червени флагове“.

Екстраполация на преки загуби от корупция в определени сектори и държави членки

В заключение, и двата метода използвани в етап III и IV имат предимства и недостатъци. Методът от етап III се основава на литература в областта на одитите и разследванията. Въпреки че има много информация за всяка поръчка, броят на изследваните случаи е малък. За сметка на това, методът,

използван на етап IV, се основава на литература, касаеща анализи на изпълнението на проекти. Той може да се справи само с ограничен обем от информация за всяка отделна поръчка, но броят на анализирани случаи е доста по-голям.

И двата подхода стигат до подобни резултати, що се отнася до проектите за пътно и железопътно строителство. Имайки предвид размера на представителната извадка, надеждността на тези изчисления е сравнително висока. Изчисленията относно станциите за пречистване на отпадъчни води също са сравнително близки: двата подхода изчисляват средна вероятност от корупция от около 25 %. По отношение на проектите за НИРД и градски/комунални услуги, методът с представителна извадка изчислява по-висока вероятност от корупция спрямо метода, който използва базата данни TED. Предполага се, че избраните „червени флагове“ за базата данни TED не отчитат всички корупционни практики в тези две продуктови групи. Поради ограничения брой поръчки в групата „развитие на персонала“, изчисленията за този сектор са по-скоро само индикативни.

Преките загуби от корупция при обществени поръчки (през 2010 г.) могат да бъдат изчислени за всички сектори и държави членки, включени в този доклад, като се умножат общите суми за обществени поръчки, публикувани в Официалния вестник на ЕС по вероятността от корупция и преките обществени загуби от корупцията като процент от всички поръчки. Тези изчисления са представени в следните две таблици.

Таблица 6: Преки загуби от корупция при обществени поръчки в избраните сектори в осемте държави членки (2010 г.)

Сектор (продуктова група)	% от стойността на всички поръчки в ОВ* (сектори) %	Обща стойност на общ. поръчки в ОВ (млрд.) (сектори) (кол. В)	% от Европейските фондове ** (кол. Г.)	Вероятност от корупция		Преки обществени загуби в резултат от корупция като % от обема (продуктови групи) (кол. Ж)
				Ниска (кол. Д)	Висока (кол. Е)	
Пътно и железопътно строителство (Строителство на магистрала, материали и консумативи за строителство на железопътни линии)	12,4 %	€ 26,1	12,4 %	11 %	17 %	17 %
Води и отпадъци (Строителство на пречиствателни станции за отпадни води)	0,7 %	€ 1,6	4,8 %	25 %	35 %	7 %

**ТАБЛИЦА 6: ПРЕКИ ЗАГУБИ ОТ КОРУПЦИЯ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ
В ИЗБРАНТЕ СЕКТОРИ В ОСЕМТЕ ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ
(2010 г.) – ПРОДЪЛЖЕНИЕ**

Сектор (продуктова група)	% от стойността на всички поръчки в ОВ* (сектори) %	Обща стойност на общ. поръчки в ОВ (млрд.) (сектори) (кол. В)	% от Европейските фондове ** (кол. Г.)	Вероятност от корупция		Преки обществени загуби в резултат от корупция като % от обема (продуктови групи) (кол. Ж)
				Ниска (кол. Д)	Висока (кол. Е)	
Градски/комунални услуги (Строителство на летищни писти)	8,2 %	€ 17,3	6,7 %	24 %	33 %	20 %
Обучение (Развитие на персонала)	0,1 %	€ 0,5	6,5 %	11 %	37 %	43 %
НИРД/ Високотехнологични продукти/ медицинско оборудване (Апарати за рентгенова терапия и т.н.)***	2,8 %	€ 5,8	5,6 %	10 %	23 %	17 %
Всички сектори, включени в проучването	24,3 %	€ 51,1	36 %	-	-	13 %
Всички останали сектори	75,7 %	€ 159,1	64 %	-	-	-
Общо (всички сектори)	100 %	€ 210,2	100 %	-	-	-

Източник: PwC, Ecorys, 2013.

*ОВ = Официален вестник на ЕС

** Одобрен разход в регионите по Основна цел 1 и 2 през периода 2000 – 2006 г. като % от разходите за всички държави членки

*** Загубата в този сектор е изчислена на базата на средните бюджети на избраните поръчки

**ТАБЛИЦА 7: ПРЕКИ ЗАГУБИ ОТ КОРУПЦИЯ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ
В ИЗБРАНИТЕ СЕКТОРИ В ОСЕМТЕ ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ
(2010 г.) – ДОЛНА И ГОРНА ГРАНИЦА**

	Ниски		Високи	
	% от общите поръчки в ОБ (кол. Д+Ж)	Общо за сектора (млн.) (кол. В+Д+Ж)	% от общите поръчки в ОБ (кол. Е+Ж)	Общо за сектора (млн.) (кол. Д+Е+Ж)
Пътно и железопътно строителство (Строителство на магистрали, материали и консумативи за строителство на железопътни линии)	1,9 %	€ 488	2,9 %	€ 755
Води и отпадъци (Строителство на пречиствателни станции за отпадни води)	1,8 %	€ 27	2,5 %	€ 38
Градски/комунални услуги (Строителство на (летищни) писти)	4,8%	€ 830	6,6 %	€ 1 141
Обучение (Развитие на персонала)	4,7 %	€ 26	15,9 %	€ 86
НИРД/ Високотехнологични продукти/ медицинско оборудване (Апарати за рентгенова терапия и т.н.)***	1,7 %	€ 99	3,9 %	€ 228
Всички сектори, включени в проучването	2,9 %	€ 1 470	4,4 %	€ 2 247
Всички останали сектори	-	-	-	-

Източник: PwC, Ecorys, 2013.

Преките загуби от корупция в обществените поръчки, публикувани в Официалния вестник на ЕС през 2010 г. за пътни и железопътни проекти в осемте държави членки, включени в изследването, се равняват на 1,9 % до 2,9 % от общата стойност на поръчките в този сектор, или между 488 и 755 млн. евро.

Изчислените преки загуби от корупция при обществените поръчки, публикувани в Официалния вестник на ЕС през 2010 г. за води и отпадъци в 8-те държави членки се оценява на 1,8 % до 2,5 % от общата стойност на поръчките в сектора, което се равнява на стойност между 27 и 38 млн. евро.

Преките загуби от корупция при обществените поръчки, публикувани в Официалния вестник на ЕС през 2010 година, за градски/комунални услуги в 8-те държави членки възлиза на 4,8 % до 6,6 % от общата стойност на поръчките в сектора, или между 830 и 1 141 млн. евро.

Преките разходи от корупция при обществените поръчки, публикувани в Официалния вестник на ЕС през 2010 г. за обучение на персонала в 8-те държави членки са между 4,7 % и 15,9 % от общата стойност на поръчките в сектора, което се равнява на сума между 26 и 86 млн. евро. Тези числа са индикативни и доста неточни, поради малкия брой случаи в тази област, които бяха включени в проучването.

Преките загуби от корупцията при обществените поръчки, публикувани в Официалния вестник на ЕС през 2010 г. за НИРД в 8-те държави членки се оценява на 1,7 % до 3,9 % от общата стойност на поръчките в сектора, или между 99 и 228 млн. евро.

Взети заедно, общите загуби от корупция при обществените поръчки, публикувани в Официалния вестник на ЕС през 2010 г. за петте изследвани сектора в осемте държави членки, представляват между 2,9 % до 4,4 % от общата стойност на поръчките, или между 1 470 и 2 247 млн. евро.

Трябва да се отбележи, че приблизителната стойност на поръчките, публикувани в TED през 2010 г., като дял от общата стойност на публичните разходи за строителство, стоки и услуги в осемте избрани държави членки на ЕС, е 19,1 %, но не е изчислен дялът за всеки от петте сектора, включени в проучването.

Общи изводи за оценките на корупцията

Тези резултати показват, че обществените поръчки в икономиката и в държавната администрация са високорискови. Докладът оценява загубите в порядъка от 2,9 – 4,4 % в секторите и държавите членки, включени в проучването, което е значително по-високо спрямо изчисленията на Европейската комисия от около 1 % от БВП за всички държави членки, всички сектори и всички видове корупция.

Следните пояснения трябва да се вземат предвид при тълкуването на горепосочените резултати:

- Оценката на преките загуби от корупция вземат предвид само обема на обществените поръчки, които се публикуват в Официалния вестник на ЕС. Общият размер на обществените поръчки е значително по-голям. Например, приблизителната оценка на общите разходи на публичния сектор и доставчиците на обществени услуги за поръчките за стоки, услуги и строителство е, че те са 5 пъти по-високи.
- Обществените поръчки се изпълняват от множество участници, с различни способности и ниво на компетентност. Трябва да се вземе предвид съществената разлика в това отношение между нивата на управление, и по-специално между централните специализирани органи и децентрализираните местни власти. От тази гледна точка, в сектори като води и отпадъци и/или градски/комунални услуги, пазарната структура дава предимство на някои изпълнители спрямо местните органи – възложители по отношение на достъп до информация, опит и/или компетентност.
- Нивото на участие на еврофондовете се различава между държавите членки и отделните сектори. Що се отнася до секторите и държавите

членки, включени в проучването, вероятността от корупция при поръчки, в които участват еврофондове, е сравнително по-ниска. Въпреки това, петте сектора са сред приоритетните оси на Кохезионната политика и Структурните фондове на ЕС (заедно те представляват 36 % от структурните фондове, изразходвани през предходния програмен период 2000-2006 г.)

- Изчисленията за загуби от корупция се отнасят само за корупционни практики, които могат да бъдат открити чрез приложената методология и то само при наличие на данни, но не и за неотчетени практики – дял, който се очаква да продължава да расте в резултат на все по-сложните видове корупция. Поради това се очаква, че един по-задълбочен анализ на отделните случаи, най-вероятно ще покаже по-високи преки обществени загуби.
- Косвените загуби от корупция не са отчетени в това проучване. По-конкретно, не се изчислява въздействието на корупцията върху публичните институции, околната среда и гражданското общество. Липсва оценка на ефекта от корупцията върху международния инвестиционен климат и търговията.

1.14. Методи за предотвратяване и разкриване на корупцията

Цени на стандартизирани единици

Настоящото проучване цели да оцени възможността цените, постигнати при закупуването на стандартизирани единици⁴⁷ чрез обществени поръчки в миналото (референтни цени), да бъдат използвани с цел предотвратяване или разкриване на възможни случаи на корупция при покупката на определен вид продукти/услуги от страна на държавната администрация. Достигнатите констатации се основават на проучвания и преглед на съществуващата литература и бази данни, опитът на някои държавни членки и събиране на данни с цел изчисляването на цената на стандартизираните единици за гореспоменатите продуктови групи. По този начин този докладът оценява до каква степен цените на стандартизираните единици биха могли да служат като самостоятелен инструмент и/или индикатор, който да бъде част от методологията, представена по-горе, за предотвратяване и разкриване на възможни случаи на корупция при покупки от страна на публичната администрация. Авторите на доклада са направили критична оценка на съответните проучвания и бази данни в областта на цените на стандартизираните единици, разработили са теоретична методология за изчисляването им, изготвили са количествен анализ на базата на извадката от събраните поръчки и са изпълнили качествено анализ на пазарните цени (използвана е същата представителната извадка от етап III на цялостната методология).

От теоретична гледна точка, направените анализи сочат, че цената на стандартизираната единица може да бъде използвана като инструмент и/или индикатор за разкриване и предотвратяване на потенциални случаи на корупция. Въпреки това, от практическа гледна точка, ограниченията на подхода – главно поради липсата на достатъчно качествени данни – ограничават възможността цените на стандартизираните единици да бъдат използвани в

⁴⁷ Стандартизирани са онези единици, чийто характеристики извън цената им са уеднаквени към общ стандарт, което позволява тяхното лесно сравняване. (бел. прев.)

настоящото проучване. Нещо повече, не беше доказана пряка връзка между цената на стандартизирана единица и наличието на корупция.

Съществуващата литературата показва, че събирането на достатъчно подробна информация (т.е. с необходимите детайли) от различни икономически звена с цел да се изчислят цените на стандартизираните единици със статистическа значимост, е доста трудно. Данните често са разнородни и се влияят от различни фактори (например, условията и мястото, на които се изпълнява проектът, които водят до различия в техническите изискванията, съставяни от възложителите, местоположението на производството, обемът на проекта, използваното оборудване и др.) Качеството на съществуващите данни не позволява формирането на общи заключения. Проектите в рамките на определена продуктова група обикновено са доста различни помежду си. Разликите по отношение на видове проекти и методи на изпълнение прави определянето на цената на стандартизирана единица изключително трудно. Подробен анализ на наличните бази данни потвърждава тези ограничения и трудности.

Теоретичната методология и количественият анализ на наличната извадка от случаи изтъкват няколко ограничения, по-специално свързани с хомогенността на проектите в рамките на една продуктова група, което оказва влияние върху сравнимостта на проектите, както и върху събирането, обяснението, качеството и управлението на данните. Въпреки тези ограничения, цената на стандартизирана единица беше изчислена за някои продуктови групи. Трябва да се отбележи, че тези цени на стандартизирани единици не могат да се смятат за статистически значими (което означава, че не могат да бъдат използвани за изчисление на корупцията). Те са изчислени само за информационни цели.

Като цяло, в анализираните продуктови групи, съществува голяма степен на вариация и значителна разлика между средната и медианната цена на стандартизираните единици. Това показва, че извадката най-вероятно е изкривена от статистически отклонения. Стандартното отклонение за извадката е голямо, което сочи към значителни разлики между данните. Следователно не е възможно да се правят окончателни изводи от количествения анализ. Освен това, констатациите не са достатъчно значими, за да подкрепят общите заключения, направени в настоящия доклад, по отношение на разкриването или предотвратяването на корупцията.

Като се имат предвид предходните заключения относно ограниченията и трудностите при изчисляването на цените на стандартизираните единици, следните условия е необходимо да бъдат изпълнени, за да могат цените на стандартизираните единици да бъдат използвани като допълнителен източник на информация за предотвратяването и/или разкриването на корупция:

- **Събиране на данните:** да бъде създадена централна система за управление на обществените поръчки, за която възложителите и изпълнителите да бъдат задължени да предоставят подробна информация (в стандартен формат) за изпълнението и напредъка на проекти, за да се улесни събирането и обработката на данни на европейско ниво. Първоначално, такъв вид система може да бъде въведена на национално ниво (т.е. децентрализирано събиране на информация), с цел да се подобри

събирането на данни, предвид езиковите различия и местните особености (като например различните нива на регионална отговорност).

- **База данни:** подробните доклади (и данните от тях) за изпълнението и напредъка на проектите следва да бъдат обединени в база данни, която да позволява извършването на изчисления. В момента, базата данни TED се доближава най-много до тези изисквания на европейско ниво и беше използвана за целите на настоящото проучване, но в сегашния си формат не съдържа достатъчно информация. Трябва да се прецени дали базата данни TED да бъде разширена, така че да съдържа повече качествена информация, която позволява да бъде изчислена цената на стандартизирани единици, или да бъде разработена изцяло нова база данни.
- **Качество на данните (определения):** необходимо е да бъдат възприети общи дефиниции за разходи и цени, както и предположения по отношение на техническите, организационните, микро- и макроикономическите обстоятелства, които влияят на оформянето на средната цена на поръчките.
- **Качество на данните (набор от данни):** разработването и поддържането на база данни с голям брой поръчки/проекти изисква значителни ресурси (време и служители за събиране и обработване на данните). Това представлява съществен допълнителен разход за публичната администрация (и данъкоплатеца), който трябва да бъдат претеглен спрямо добавената стойност от предотвратяване и/или разкриването на корупция.
- **Съпоставимост (характеристики на обществената поръчка и местонахождението на изпълнението):** анализите сочат, че характеристиките на проекта и местонахождението му влияят на цените на стандартизираните единици. Следователно е необходимо информацията за тези характеристики да бъде събрана и въведена в базите данни, с цел създаването на относително хомогенни групи проекти, които да бъдат съпоставими.
- **Бъдещо развитие:** за да запази своята значимост, базата данни за изчисляване на цените на стандартизирани единици трябва редовно да се поддържа и обновява.

Идентифицирани положителни и отрицателни практики при обществените поръчки

За да бъде една система за обществени поръчки стабилна и добре организирана, тя трябва да се основава на ясни правила, да насърчава конкуренцията, прозрачността и отчетността при търговете, както и да бъде икономически ефективна. Постигането и поддържането на една такава система зависи от пет ключови инструмента, за управление на риска от корупция:

- програма за управление на риска от корупция;
- периодична оценка на риска;
- методи за предотвратяване (превенция) на корупцията;
- методи за разкриване на корупцията;
- процес за докладване и разследване.

Настоящият доклад представя първата по рода си емпирична методология за измерване на корупцията при обществените поръчки. Ако бъде подобрена и в нея бъдат включени всички икономически сектори и държавни членки, методологията би могла да бъде използвана за първата всеобхватна оценка

на корупцията в ЕС. Тъй като тази методология все още не е напълно развита и следователно не е възможно да се измерят промени в нивото на корупцията, не могат да бъдат направени категорични изводи относно ефективността на мерките и програмите за борба с корупцията. Трудно е, ако не и невъзможно, да се установи причинно-следствена връзка между антикорупционните реформи и промените в нивата на корупцията: дали тези промени са настъпили въпреки или благодарение на усилията за борба с корупцията?

Отделни методи, като лабораторни и полеви експерименти, сочат, че антикорупционните мерки действително имат някакъв ефект. Въпреки това е трудно да се прецени какво е влиянието на отделните мерки върху промените на общите нива на корупция. Много от мерките за борба с корупцията не са насочени единствено към сектора на обществените поръчки, а към корупционните практики като цяло, и следователно действат в един или повече сектори, но не непременно в областта на обществените поръчки.

Следователно е възможно да бъдат идентифицирани мерки, които да имат положителен или отрицателен ефект върху предотвратяването, разкриването и разследването на корупцията само на теория. Настоящият доклад идентифицира следните мерки, които поне на теория биха могли да помогнат при предотвратяването и разкриването на значими „червени знамена“:

Политика за управление на риска от корупция: стабилна (правна, институционална, техническа) база за предпазване на обществените поръчки от корупция.

- Антикорупционна политика или програма с ясни цели, които да насочват усилията на отделните участници в борбата с корупцията при обществените поръчки.
- Етичен кодекс за поведение, който да бъде включен в законите за държавния служител или да бъде по общ, и да се отнася не само до държавните служители, но и до изпълнителите на поръчките;
- Цялостна програма за управление на риска от корупция при обществените поръчки, която се прилага към целия тържен процес, и която се поддържа/обновява редовно;
- Програмата за управление на риска от корупция да не се концентрира само върху изпълнителите, но и върху подизпълнителите и всички други лица/компании, които участват в изпълнението на поръчката (**това помага при разкриването на връзки между кандидатите, които могат да възпрепятстват лоялната конкуренция – „червен флаг“ 17**);
- Забрана публични органи да прехвърлят на частни или държавни предприятия извършването на аутсорсинг дейности, свързани с обществени поръчки, но са или извън обхвата на законодателството публични органи на частни или държавни предприятия, които не подлежат на законите за обществените поръчки, или не са обвързани с изрични правила/споразумения за извършването на такива дейности (**този вид практики са от голямо значение по отношение на два „червени знамена“: посочените компании за контакт не са пряко подчинени на изпълнителя на поръчката („червен флаг“ 4) и лицето за контакт не е служител на изпълнителя на поръчката („червен флаг“ 5)**).

Методи за предотвратяване на корупцията

- Извършване на детайлни проверки на изпълнителите и бенефициентите, и по-специално на крайните бенефициенти (**помага при разкриването на връзки между кандидатите, които могат да подкопаят лоялната конкуренция – „червен флаг“ 17**).
- Въвеждане на изискването за изключване от **Директивата на ЕС за обществените поръчки**.
- Извършване на проверки на служителите, които работят с обществени поръчки, преди да бъдат наети и по време на службата им: всички длъжностни лица, държавни служители, както и служители на временен договор, и всички външни лица, наети да работят по обществени поръчки, да бъдат подлагани на периодични проверки и да бъдат задължени да докладват за промени в личните си обстоятелства, не само що се отнася до професионалната си квалификация и предишните си длъжности, но и във връзка с конкретни обстоятелства (**този вид практики са от голямо значение по отношение на два „червени флага“: посочените компании за контакт не са пряко подчинени на изпълнителя на поръчката („червен флаг“ 4) и лицето за контакт не е служител на изпълнителя на поръчката („червен флаг“ 5)**).
- Възприемане на ротация на позициите, така че да се постигне баланс между разходите за ротацията и (потенциалните) загуби от корупция.
- Въвеждане на публично достъпна система за разкриване на финансова информация/деклариране на активи, която да определя от кого се изисква такъв вид информация, какви данни да бъдат представени и колко често да бъде обновявана информацията.
- Назначаване на специализирана, добре обучена администрация в областта на обществените поръчки, която да споделя своя опит, знания и (пазарна) информация, включително между държавите членки (**служителите трябва да структурират обществените поръчки, така че да не бъдат прекалено големи, за да се избегнат съществени промени в договора по отношение на обема/разходите след възлагането на проекта, да се улесни идентифицирането на фалшиви оферти и да се улесни разпространяването на информацията, относно решението и съответните обоснования за избора на победителя – червени флагове 9, 13, 15, 16 и 19**);
- Централизиране или съвместяване на процеса за възлагане на обществени поръчки, особено що се отнася до малки организации и необичайни поръчки, като средство за повишаване на професионализма на съответната администрация и процеса на възлагане.
- Въвеждане на структуриран анализ на (пазарни) цени и споделяне на пазарна информация, включително между държавите – членки на ЕС.
- Приемане на програма за разпространяване на информация за финансовите загуби и негативните социални последици от корупцията, насочена специално към държавните служители в областта на обществените поръчки, а цел промяна на тяхната ценностна система.
- Постигане на високо ниво на прозрачност в целия процес на възлагане на обществени поръчки, възможно най-свободен публичен достъп до релевантна, лесно достъпна и използвана информация за обществените поръчки (**трябва да се избягва договорите за изпълнение на обществените поръчки и тръжните документи да не са обществено достояние, а информацията да се събира единствено в базата данни TED и/или в съответните национални системи за обществени поръчки – червени флагове 20 и 25**).

Методи за разкриване на корупция и разследване, и докладване за корупционни практики

- Извършването на независими одити и оценки съгласно добрите европейски стандарти, от високо квалифицирани държавни служители и одитори, които участват в управлението, контрола и одита на обществените поръчки, със специален фокус върху риска от корупция, чиито резултати да бъдат споделени, включително между държавите членки (**този метод трябва да се съсредоточи основно върху най-значителните „червени флагове“, както и върху резултатите от цялостната методология, приложена върху извадка от обществени поръчки, с цел повишаване на ефективността и ефикасността на одитите и оценките**).
- Изготвяне на анализи на лесно достъпни, релевантни и високо качествени данни за обществени поръчки (**включително използване на най-важните „червени флагове“ като индикатори, както и прилагане на цялостната методология за изчисляване на вероятността от корупция**), за откриване на нередности, измами и корупция, като например:
 - ◇ оценка на целесъобразността на обществените поръчки;
 - ◇ разделяне на основните компоненти на всяка обществена поръчка и при възможност определяне на стандартизирани цени за всеки компонент;
 - ◇ информация за получените оферти (брой, имена на кандидатите и т.н.);
 - ◇ брой и причини за прекратяване на търгове;
 - ◇ основни резултати, предложени от печелившите кандидати;
 - ◇ подробна информация за промени в договорите;
 - ◇ доклади за мониторинг и оценка на обществените поръчки/проектите;
 - ◇ подробна информация за предприятията, на които държавната администрация е възложила поръчки (например собственици, брой и стойност на спечелените договори и т.н.);
 - ◇ преглед на компаниите, включени в „черен списък“ (например поради корупция).
- Обмен на опит относно разкриване случаи на укриване на данъци чрез анализ на данни и сътрудничество с междуведомствени центрове, където базите данни и знанията/опитът на служители от различни ведомства се обединяват в борбата срещу (данъчните) измами.
- Добре функционираща система за подаване на сигнали, включително защита на подалите сигнали.
- Добре функциониращи програми за доброволно разкриване на информация с подobaващи наказания.
- Събиране на смислени, точни и подробни статистически данни за корупция, особено при обществените поръчки, за да се подобри цялостното разбиране за явлението, както и за ефекта на мерките за противодействие, което позволява извършването на сравнения и анализи на европейско ниво, и разработването на национални политики и мерки за борба с корупцията.
- Компетентни и независими разследващи агенции в областта на корупцията при обществените поръчки, които да имат достатъчно правомощия, както и необходимото споделяне на информация на национално и европейско равнище.

Сравнителен анализ на системите за обществени поръчки в ЕС-27

Тъй като не е възможно да се направят емпирично потвърдени заключения относно нивото на корупция (или измененията му) при обществените поръчки, един сравнителен (бенчмаркинг) анализ между основните елементи на системите за обществени поръчки на държавите членки, би показал единствено дали са въведени определени политики и практики. Сравнението ще покаже, че някои страни членки са въвели повече или по-малко практики и политики в тази област от други. Такъв вид анализ обаче не може да покаже дали мерките са довели до повече или по-малко корупция в сферата на обществените поръчки.

Въпреки това е необходимо да се въведе такъв вид анализ, който да бъде подобряван и изпълняван периодично, поне по две причини.

- Ако поне на теория определени практики и политики за предотвратяване, откриване и/или разследване, са успешни в борбата с корупцията при обществените поръчки, прилагането им в секторите, където се използват еврофондовете, не би трябвало да има негативни последици – при условие, че разходите за въвеждането им са поне равностойни на техните ползи.
- Тъй като оценката на вероятността от корупция при обществените поръчки, разработена и тествана в този доклад, е първата по рода си, възможно е в бъдеще такъв вид оценка да бъде повтаряна (включително и изчисляването на приблизителните загуби от корупция), както и да се наблюдава развитието на нивото на корупция през годините и в отделните държави членки. По този начин могат да бъдат идентифицирани политики и практики, които допринасят за по-ниска или намаляваща вероятност от корупция в областта на обществените поръчки (които липсват в страни с високо ниво на корупция). Също така би било полезно да се проучат причинно-следствената връзка и корелацията на тези мерки с нивото на корупцията при обществените поръчки.

За изпълнението на един сравнителен анализ на мерките за предотвратяване, разкриване и разследване на корупцията при обществените поръчки, се изисква голямо разнообразие от данни и информация, касаещи различни участници, които имат само ограничен поглед върху целия процес. Необходимо е държавите членки да бъдат насърчавани да събират повече и по-пълна информация, или да подхождат целенасочено към някои конкретни теми, за да се постигне по-задълбочено разбиране за състоянието на корупцията в съответната страна.

Сравнителният анализ на правната, институционалната и техническата рамка в държавите членки, извършен в рамките на настоящото проучване, сочи, че в повечето страни в ЕС съществува стабилна основа за защита на обществените поръчки от корупция. По отношение на **законодателството в областта на подаването на сигнали за корупция**, както и **защитата на свидетелите**, респондентите от почти половината държави членки посочиха, че те все още не са регулирани адекватно.

Във връзка със системите и методите, използвани от държавите членки за оценка на риска от корупция при обществените поръчки, респондентите

посочиха, че в повечето страни съществуват органи, които са независими от служителите, които работят по обществените поръчки, и че тези органи разполагат с необходимите ресурси. Електронните обществени поръчки подобряват прозрачността, обмена на информация и комуникацията в почти всички държави членки. Въпреки това, само три държави членки разполагат с **електронна платформа за обществени поръчки**, която съдържа **модул, предназначен за разкриване на корупция**. Освен това, въпреки че повечето държави членки разполагат с централни и/или местни бази данни, само половината от страните анализират данните, търсейки необясними тенденции. Само три държави членки използват централни и/или местни бази данни за съхранение на данни за всички случаи на корупция в обществените поръчки.

Повечето държави членки са въвели мерки за предотвратяване на корупцията в обществените поръчки. **Проверки на държавните служители** (които работят по обществени поръчки) са често срещана практика в редица държави членки, а **служителите се назначават** много по-често на базата на тяхната компетентност и неподатливост към корупция, отколкото въз основа на специализирано образование или обучение. Правилата и процедурите за изключване от достъп до обществени поръчки са ясно документирани и публично налични в почти всички държави членки. Това се отнася и до обществения достъп до списъците на „изключени“ фирми, както и причините за изключване.

Съществуват значителни разлики между държавите членки що се отнася до **повишаване на осведомеността** за националните политики за борба с корупцията чрез обучение на служителите и/или чрез създаването на експертни центрове. **Държавите членки трябва да обърнат по-голямо внимание на този вид инициативи**, тъй като те не изискват големи ресурси и се развиват сравнително лесно.

Същото се отнася и до събирането на информация и статистически данни в сферата на обществените поръчки, необходими за разкриването на потенциални нередности и дори случаи на корупция, както и за въвеждането на индикатори за идентифицирането на корупция, които в момента се използват от малък брой държави членки.

Повечето държави членки, които се включиха в настоящото проучване посочиха, че разполагат с независима съдебна система за **разследване на корупцията**. В повечето от тези страни, правоприлагащите органи имат необходимите правомощия, за да разследват корупцията при обществените поръчки. Въпреки това, поради редица причини, в много държави членки се смята, че **разследването и завеждането на дела при случаи на корупция, включително в областта на обществените поръчки, не е достатъчно висок приоритет**. Препоръчително е да се проведат допълнителни изследвания за оценка на ефективността и ефикасността на съдебните системи в тази насока.

Широко известни **„горещи линии“ за подаване на сигнали за корупция**, включително в областта на обществените поръчки, съществуват в 14 държави членки. В 10 държави членки има специализирани звена за разследване на корупция във всички държавни институции.

Събиране на данни и иновативни инструменти и методологии за предотвратяване, разкриване и разследване на европейско ниво.

Ефективното разкриване и предотвратяване на корупцията при обществените поръчки е възможно, само ако административните данни за офертите, участниците в търговете, проектите и изпълнителите се събират и съхраняват по добре структуриран начин и са публично достъпни за проверки, разследвания и анализи. Такъв вид структурирани бази данни биха позволили предварителен мониторинг и последващ анализ на показателите за корупция („червени флагове“). Те позволяват да се използват и нови методи за извличане на информация, с цел откриване на аномалии в данните, като по този начин биха могли да се идентифицират потенциални случаи на измама или дори корупция. Тези бази данни биха позволили по-подробен анализ не само на вероятността от корупция, но и по-точна оценка на загубите от корупция, въз основа на цялостната методология, представена по-горе.

Системите за възлагане на обществени поръчки и съответните бази данни на европейско ниво са разработени с цел да улеснят процеса на възлагане на обществени поръчки. Те отговарят на нуждата от събиране на информация с цел осигуряването на прозрачност и информация за равно третиране на всички потенциални участници в търгове. До момента не е идентифицирана нито една база данни или система за поръчки, която да се използва изрично, не само за по-лесно възлагане на обществени поръчки, но и за предотвратяване или разкриване на корупция. Въпреки това, повечето бази данни и системи съдържат данни и информация, които могат да се използват за предотвратяване, разкриване и разследване на корупцията.

Въз основа на събраната информация за електронни (централни и местни) инструменти, използвани в институциите на ЕС, настоящият доклад анализира потенциалната възможност те да бъдат използвани за разкриване и предотвратяване на корупцията при обществените поръчки. Тези инструменти предоставят редица възможности по отношение на събирането на данни относно обществените поръчки в ЕС, но те не са разработени с цел да допълват мерките за борба с корупцията. За постигането на тази цел са необходими стандартизация и пререструктуриране на съхранението на данни в тези системи, както и свързване помежду им, което да позволи използването на компютърни програми за разкриване и предотвратяване на корупцията. Необходимо е и стандартизирането на процедурите за събиране и управление на данните за обществени поръчки.

Анализът показва, че основната цел на звената, които използват електронни инструменти за възлагане на обществени поръчки, е да проследят управлението на процедурата и работния процес, а не да съхраняват и обработват данните. В рамките на институциите на ЕС, възлагането на обществени поръчки е сложен процес. Въпреки финансовите регламенти, които определят основните правила, генералните дирекции (ГД) и различните отдели имат свободата да развиват свои собствени процеси, които да подходат на тяхната структура и работни методи. Имайки предвид големия брой отдели и хора, които участват в обществените поръчки, управлението на процеса е сложно. За това, един от приоритетите на генералните дирекции, когато решат да развият електронен инструмент за възлагане на обществени поръчки, е създаването на автоматизирана система за управление. Данните, които се събират най-последователно, се отнасят до основната

информация, необходима за процедурата, крайния срок за подаване на офертата, датата на отваряне на офертите и името на изпълнителя.

В рамките на институциите на ЕС съществуват голям брой електронни инструменти и системи за генериране, структуриране, обработка и съхранение на данни и документация за възлагане на обществени поръчки. Системите за възлагане на обществени поръчки се използват в различна степен от генералните дирекции и дори от отделите в рамките на същата дирекция. Докато някои дирекции се възползват напълно от функциите на определени централизирани инструменти, други ги използват само за да въведат задължителните данни, които трябва да бъдат вписани в системата. Не всички данни за обществени поръчки на европейско ниво се съхраняват в електронен формат за всеки етап от възлагането на поръчката. Пример за това са самите оферти, които се съхраняват само на хартиен носител. Възможността за мултифункционалност на съществуващите системи не е достатъчно развита. Повечето системи не са свързани помежду си.

Събраните данни за обществените поръчки могат да помогнат за предотвратяването и разкриването на корупция, само ако могат да се използват за извличане на информация и тенденции, които сочат към улики и „червени знамена“, които да се разследват по-задълбочено, или за развитието на превантивни мерки. Въпреки недостатъците си, събирането на данни за обществени поръчки на европейско ниво представлява стабилна основа за разработването и въвеждането на повече и по-добри **Технологии за самооценка, анализ и отчетност** (Self-Monitoring, Analysis, and Reporting Technology – S.M.A.R.T.) за борба с измамите и корупцията. Тези инструменти са в състояние да структурират, обработват и анализират наличните данни за обществени поръчки. Огромният обем от данни изисква нови инструменти, които да помагат при вземането на управленски решения. Те включват автоматично обобщаване на данни, извличане на „същността“ на информацията и откриването на тенденции в необработените данни. Извличането на информация от наличните данни се основава на научни изследвания в областите статистика, бази данни, разпознаване на тенденции, визуализация на данни, оптимизация и високопроизводителни изчислителни системи, и цели да предостави дълбочинна информация за анализирани бизнес единици и решения за разкриване на скрити зависимости/мрежи.

Анализът на данни е един от най-ефективните методи за предотвратяване или разкриване на корупция и/или измами.

- Анализът на данни представлява процес от сортиране, преобразяване, тестване и моделиране на данни, с цел идентифицирането на полезна информация, достигане до заключения и обосноваване на решения.
- Извличането на информация представлява прилагането на статистически алгоритми върху данни, с цел идентифицирането на модели и систематични взаимоотношения в определен набор от данни, и прилагането на установените тенденции/модели върху други групи данни, за да се направят адекватни прогнози.
- Визуализацията на данни е метод за изобразяване на информация в графичен формат, който е по-лесно разбираем за читателя. Програмата 'Tableau' е добър пример на инструмент за визуализация на данни.
- Наблюдение на третите свързани страни (Third Party Monitoring – TPM) е друг метод, който използва консолидирани публично достъпни данни, за

да идентифицира необходимата информация като финансови данни, вероятност от фалит, неблагоприятно медийно отразяване и проверка на подозрителни връзки.

- Наблюдение на сделките в реално време (Real time transaction monitoring – RTTM) е друг метод за разкриване на корупция и/или измами. Чрез него се идентифицират сделки в реално време, което позволява своевременно взимане на подходящи мерки. Освен възможността за свеждане до минимум на финансови загуби и щети върху репутацията, предимствата на този метод включват и подобряването на проверките и процесите, с цел намаляване на рисковете.

Условия и основни действащи лица за предотвратяване, разкриване и разследване на корупцията

Въпреки че координацията и надзора върху обществените поръчки често се възлага на определени публични органи, тези звена обикновено не се концентрират върху разкриването на корупция. Случаите, за които има подозрения за измама или корупция, обикновено се разкриват от националните одитни институции, чрез проверки на обществени поръчки, в които се изразходват национални и европейски ресурси, въпреки че одиторите не целят да открият корупционни практики.

Що се отнася до Структурните фондове на ЕС, държавите членки са учредили специални органи (т.нар. управляващ орган, сертифициращ орган и одитиращ орган), които да предотвратяват, разкриват и коригират нередности и случаи със съмнения за измама, както и да възстановяват неправомерно изплатени суми. Въпреки това, нито тези органи, нито служителите в тези програми са специфично фокусирани върху разкриването на корупция.

Всяка от изследваните в настоящия доклад държави членки разполага със свои специализирани антикорупционни органи, много от тях концентрирани върху разследването, а само някои – върху предотвратяването и разкриването на корупционни практики. Повечето агенции разглеждат корупцията при обществените поръчки, наред с множество други форми на корупция.

Все по-често в борбата срещу корупцията не са включени само официалните държавни институции, но и неформални мрежи, като например неправителствени организации, медии и граждани. В контекста на високата безработица, оскъдните публични ресурси и фискалните ограничения, въведени по време на глобалната икономическа криза, гражданите, както и бизнеса, стават все по-нетолерантни по отношение на измами, пране на пари и корупция. Тази промяна в обществените нагласи има най-малко три последици. На първо място, политиките са под нарастващ натиск да осигурят прозрачност, както и да подобрят, модернизират и координират националните и международните мерки за борба с корупцията. На второ място, частни и обществени лица се включват в разкриването на корупционни практики и сигнализират компетентните органи. Тази тенденция се улеснява от създадените системи за подаване на сигнали и програми за защита на свидетелите, които стимулират споделянето и сигнализирането на незаконно поведение, както в частните предприятия, така и в обществените институции. Политическата воля, свободните и добре финансираните медии и активните социални мрежи също допринасят за тези промени. На трето място, тези социални

промени, и по-специално възхода на виртуалните социални мрежи, се използват и от официалните разследващи органи, тъй като те водят до значително повишаване на обема от улики и данни, използвани в разследванията.

Националните следствени служби, които имат едновременно правомощия за правоприлагане и разследване, се различават значително между държавите членки по отношение на средствата, с които разполагат, както и по независимостта и ефективност си. Благодарение на международни споразумения и инициативи, държавите членки постепенно учредяват интегрирани антикорупционни институции, с правомощия за предотвратяване, разкриване и разследване. Например, въз основа на препоръките на Групата на държавите, борещи се срещу корупцията (ГРЕКО) към Съвета на Европа (Group of States Against Corruption – GRECO), държавите членки идентифицираха слабостите на националните политики за борба с корупцията, и въведоха необходими законодателни, институционални и практически реформи в тази област.

Тъй като престъпленията, включително и корупцията, все по-често имат трансграничен (и международен) характер, сътрудничеството, както на европейско, така и на международно ниво, придобива все по-голямо значение. То изисква както двустранно сътрудничество между държавите членки, така и с институции като Евроджъст, Европол и ОЛАФ.

1.15. Заключение

Корупцията е широко и до голяма степен скрито явление. В настоящия доклад са изследвани само някои елементи от корупцията при обществените поръчки, в определени държави членки и икономически сектори. Необходимо е загубите от корупция да бъдат измерени, за да бъде поставена основа за разработването и изпълнението на ефективни, ефикасни и пропорционални политики и практики за борба с корупцията.

Общо всички преки загуби от корупция при обществените поръчки през 2010 г. за петте сектора в осемте държави членки, включени в настоящото проучване, са равни на около 2,9 % до 4,4 % от общата стойност на поръчките в тези сектори, публикувани в Официалния вестник на ЕС, или между 1 470 и 2 247 млн. евро. Следва да се отбележи, че приблизителната стойност на офертите, публикувани в TED през 2010 г., като процент от общата стойност на публичните разходи за строителни работи, стоки и услуги в осемте държави членки, е 19.1 %, но не е възможно да се изчисли дялът за отделните сектори. При използване и тълкуване на тези данни трябва да се има предвид, че те са изчислени чрез иконометричен анализ. Те включват приблизителни стойности както за секторите (обществени загуби вследствие на нискокачествено изпълнение на поръчката), така и за продуктови групи (вероятност от корупция). Съществуват различни видове корупция в отделните сектори и държави членки, а анализираният случай се отнасят за периода 2006-2010 г. – данните за настоящия програмен период може да са се променили съществено.

Заключенията за преките обществени загуби от корупция сочат, че съществуват значителни разлики между секторите, не само от гледна точка

на сумите и вероятността от корупция, но и по отношение на видовете корупционни дейности (например манипулиране на оферти, подкупи, конфликт на интереси). Видовете корупция изглежда са свързани с конкретните обстоятелства при отделните продукти и услуги, по отношение на търсенето и предлагането, както и взаимоотношенията между отделните участници в процеса на възлагане на обществени поръчки. Въпреки че докладът показва, че нивото на корупция е по-ниско в случаите, при които са включени средства от еврофондовете, не е възможно да се направи разграничение между корупционните нива при обществените поръчки, свързани с фондовете на ЕС, и тези, финансирани от други – национални източници в осемте разгледани държави членки.

Прозрачността се очертава като ключов фактор за измерването на корупцията – обема на наличната информация е основен елемент в този процес.

Загубите от корупция, идентифицирани в настоящия доклад, могат да се смятат за значителни и представляват база, върху която да се извършават бъдещи измервания. Въпреки това, прилагането на цялостната методология представена по-горе изисква:

- високо качество на данните, някои от които не са публично достояние;
- сътрудничество между различни участници, включително такива, които може да са корумпирани;
- достъп до публични данни за обществени поръчки, който често е ограничен по оперативни причини (например смяна на служителите, реорганизация и т.н.);
- базите данни да съдържат достоверни, надеждни, пълни и точни данни.

Въз основа на опита към днешна дата, измерването на загубите от корупция отнема много време и изисква големи ресурси. Въпреки това е необходимо да се насърчава въвеждането и поддържането на инструменти и методи за измерване на загубите (включително индиректните загуби) от корупция във всички европейски институции и държави членки, за да се постигне възможно най-положителен резултат от намаляването на корупцията за данькоплатеца.

Поддържането на бази данни от референтни цени, получени в резултат на минали обществени поръчки (последващите разходи, а не тези в предварително подадените оферти), е добра практика за оценка на разходите/загубите при обществени поръчки в бъдеще, но не може да се използва само по себе си като индикатор за корупция.

1.16. Препоръки

Противодействието на корупцията при обществените поръчки е фрагментирана, има много участници, както в различните етапи от самия тръжен процес, така и в предотвратяването, разкриването и разследването на корупцията. Борбата с корупцията при обществените поръчки не е единствената или основна цел на нито един от тези участници, и не съществуват органи на национално или европейско равнище, които да ги свързват помежду им. Също така липсват органи, които да обединяват всички данни относно обществените поръчки, което е необходима предпоставка за предотвратяването,

разкриването и разследването на корупцията. Поради това е трудно да се определят конкретни препоръки към определени органи или организации.

Имайки предвид гореспоменатите резултати, следните препоръки се отнасят до всички европейски и национални органи, които имат отговорности или правомощия за предотвратяването, разкриването и разследването на корупция при обществените поръчки:

Събиране на данни

1. **Прилагане на предложената тук цялостна методология за изчисляване на загубите от корупция в областта на обществените поръчки** и в други сектори и държави членки, с цел повишаване на надеждността на резултатите.
2. **Осигуряване на своевременно и пълно попълване на базата данни TED**, като част от тръжния процес, включително обявяването на победителите, за да се намалят големия брой празни полета/ закъснения/ грешки.
3. По-нататъшно развитие на **централизираното събиране на данни за обществени поръчки**, за да се предотврати (разкрие и разследва) корупцията в тази сфера. **Добавяне на допълнителни полета за попълване на данни в централните бази данни** (включително TED), за да се събере информация за допълнителни значими показатели, както и данни, които да позволяват бързото идентифициране на корупционни практики, като например:
 - брой и подробности от (официални или неофициални) оплаквания от фирми, които не са спечелили търга („червен флаг“ 14);
 - брой и подробности относно значителни промени в обхвата или в цената на проекта, след като е бил възложен („червен флаг“ 16);
 - качествени данни, които да позволят изчисляването на по-точни цени на стандартизираните единици (т.е. мярка за единицата, качества на проекта/ местонахождението му, подробна информация за разходите и т.н. – може да се разработи отделна и специализирана база данни за изчисляването на цени на стандартизирани единици).
4. Разработване на **централизирана система за събиране на данни за корупция при обществените поръчки**, за по-добро общо разбиране на корупцията, както и за ефекта от приложени превантивни мерки, което да улесни провеждането на сравнителен анализ на европейско ниво, както и разработването на целенасочени национални политики и дейности.
5. Предоставяне на **копия (или достъп до) специализираните бази данни (например TED) на ОЛАФ, както и на други одитни и разследващи органи**, с цел идентифицирането на обществени поръчки, при които има голяма вероятност от корупция, с помощта на разработените тук индикатори.
6. **Въвеждането на мерки, които увеличават прозрачността на обществените поръчки**, не само за да се улесни бъдещото измерване на корупцията, но и като средство за предотвратяване и разкриване. Тези мерки включват въвеждането на (задължителен) електронен процес за възлагане на обществени поръчки, по-широко използване на съдебни проверки, подобряването на капацитета за разследване и правоприлагане,

въвеждането на програми за доброволно разкриване на информация, наблюдение от външни лица/органи, докладване, достъп и обмен на информация.

Анализ на политиките

7. Анализ на **косвените последици от корупцията при обществените поръчки**, който ще разкрие връзките между корупционните практики, икономиката и обществото, в контекста на Стратегия „Европа 2020“ на ЕС. Аспектите, които заслужават внимание и допълнителен анализ включват:
 - влиянието върху репутацията и доверието в публичните институции;
 - ефектът върху обществените блага, като околната среда и гражданското общество;
 - ефектът върху международния търговски и инвестиционен климат.
8. Разработване и въвеждане на **целенасочени инструменти и методи за одити и оценки**, които да сигнализират за корупционни практики в рамките на процеса за възлагане на обществени поръчки.
9. Инвестиране в **(експериментално) разработване на метод за измерване на причинно-следствената връзка и ефективността на инструментите и мерките за предотвратяване, разкриване и разследване на корупцията**.

Анализ, одити и оценки за предотвратяване, разкриване и разследване на корупцията в обществените поръчки

10. Възложителите следва да положат всички необходими усилия, за да **извършват пазарен анализ**, който да гарантира, че обществените поръчки се основават на пазарно търсене и че се постига подаването на достатъчен (не непременно максимален) брой оферти, а поръчките се изпълняват по възможно най-ефективния и ефикасен начин.
11. Подобрение на одитите и оценките за изпълнението и съдържанието на проектите (мониторинг и оценка на база на резултатите), а не само придържането към процедурите, разширяване на обхвата на проверките от възлагането на поръчката към подготовката и изпълнението, и фокусиране върху случаите с висока вероятност за корупция. Съответните показатели за риск са:
 - неправилно разделение на сумите в договора, с цел вместване в ограничени процедури за възлагане;
 - създаване на фалшиво чувство за спешност; злоупотреба с ускорени процедури за обществени поръчки, без конкретни причини;
 - използване на критериите за допустимост, като критерии за качество, което води до намаляване на конкуренцията на формални основания;
 - подозрително намаляване на цената на поръчката; необичайно ниски оферти;
 - необосновани нужди: обществените органи не могат да обосноват защо услугите не могат да се изпълнят в рамките на институцията.

12. Въвеждане на повече и по-добри **Технологии за самооценка, анализ и отчетност** (Self-Monitoring, Analysis, and Reporting Technology – S.M.A.R.T.) за борба с измамите и корупцията на европейско ниво, които да бъдат на разположение на държавите членки (и дори на трети страни).

Организация на борбата с корупцията при обществените поръчки

13. Инвестиране в ефективното внедряване на практики, които помагат за предотвратяването и разкриването на ситуации, свързани с „червени знамена“ и/или които (експериментално доказано) намаляват загубите от корупция, като например централизирана/обединена система за обществени поръчки, подобаващо възнаграждение на административните служители, които работят с обществени поръчки, проверки на персонала и на другите участници в обществените поръчки, ротация на позициите и др.
14. Инвестиране в добре функциониращи системи за подаване на сигнали, включително адекватна закрила на свидетелите.
15. Насърчаване на създаването на **компетентни и независими разследващи органи, които да се съсредоточат върху разследването на корупцията при обществените поръчки**, с достатъчно разследващи правомощия и адекватно споделяне на информация и сведения, на национално и европейско равнище.

2. ЗЛОУПОТРЕБИ С ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР НА ВЕЛИКОБРИТАНИЯ⁴⁸

Възлагането и изпълнението на обществени поръчки представлява процес на придобиване на стоки и услуги за удовлетворяване потребностите на човек, група от хора или общност. Във Великобритания обществените поръчки обхващат широк кръг от дейности – от закупуването на дребни стоки, например канцеларски материали или еднократни услуги, до специализирани стоки, като отбранителна техника или дългосрочни услуги, като управлението на отпадъците.

През 2009 – 2010 г. централните и местните органи на властта във Великобритания са похарчили 236 млрд. британски лири чрез обществени поръчки. Разходите на правителството, направени чрез обществени поръчки, достигат 150 млрд. британски лири или почти една четвърт от всички правителствени разходи за същия период.

Същността на злоупотребите при обществените поръчки се различава в двата основни етапа от провеждането им – преди възлагане на поръчката и при нейното изпълнение. Измамите по време на тръжните процедури за обществени поръчки са сложни, като често се дължат на отклоняване от политиките, но включват и дейности като тайни споразумения и корупция, които са трудни за установяване.

Злоупотребите при изпълнението на обществените поръчки значително се различават. Поради това, че договорите вече са сключени, повечето от нарушенията включват завишени плащания към изпълнителите чрез използване на фалшиви или подправени фактури, плащания за некачествено извършена дейност или работа, която не е изпълнена съгласно договорените условия. Друга практика, която е в нарушение на нормативната уредба и представлява измама, е наличието на големи ценови маржове след възлагането на поръчката. Примерите за такъв тип измами включват плащането на по-високи цени за предоставените стоки и услуги.

А) Злоупотреби във фазата на възлагане на обществени поръчки

Злоупотребите в тази фаза могат да бъдат сложни и трудни за разкриване. Голяма част от измамите се извършват извън организацията със или без знанието на отговорните лица, участващи в процедурата по възлагане на обществената поръчка. Като примери могат да се посочат: фиксирането на

⁴⁸ National Fraud Authority. (2011). Procurement Fraud in the Public Sector [Национален орган за борба с измамите. Измамите при поръчки в публичния сектор, 2011]. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/118460/procurement-fraud-public-sector.pdf

цените от доставчиците, за да се подsigури бизнеса им и да се максимизира маржа на печалбата; доставчиците подават „оферти за прикритие“ с умишлено завишени цени, за да се осигури спечелването на обществената поръчката от определен участник в търга. Във Великобритания подобни случаи са характерни за секторите на строителството и здравеопазването.

Б) Злоупотреби във фазата на изпълнение на обществени поръчки

Измамите и нарушенията при изпълнението на обществени поръчки се концентрират предимно при управлението на договорите, по-специално при извършване на плащанията по тези договори. Повечето държавни ведомства използват платежни системи с електронни сметки, позволяващи контролиране разделението на дейностите по заявяване, нареждане, проверка на разписките за получените стоки и услуги, одобряване на плащането.

2.1. Предизвикателства пред противодействието на измамите при обществените поръчки

Трудности при разкриването на злоупотреби

Сложната и разнообразна същност на измамите при обществените поръчки затруднява тяхното разкриване. Между 2006 г. и 2009 г. държавните ведомства във Великобритания докладват само 58 случаи на измами във фазата на възлагане на обществени поръчки на обща стойност от 889 800 британски лири, докато нарушенията във фазата на изпълнението им са значително повече – 246 на брой на стойност от 6 523 200 лири. Споменатите в предишния раздел случаи, са открити чрез неавтоматизирани средства – сигнали от служители, които идентифицират поведенчески аномалии и докладват за подозренията си. Това подчертава важността на възможността персоналът и гражданите да подават сигнали за нередности и да докладват своите подозрения за извършвани злоупотреби.

Трудности при измерването на измамите при обществените поръчки

Имайки предвид предизвикателствата пред разкриването на злоупотреби при обществените поръчки, не е сигурно, че разкритите случаи отразяват истинския размер на заплахата. Както в публичния, така и в частния сектор, точният размер на загубите от измами при обществените поръчки остава неизвестен. През м. януари 2011 г. Британската национална агенция за борба с измамите публикува индикативна оценка за загубите от злоупотреби с обществени поръчки, възлизаща на стойност 2,4 млрд. британски лири в публичния сектор. Оценката включва загуби от 1,5 млрд. лири на централно ниво и 855 млн. лири на местно ниво. Тези стойности са изчислени като се използва приблизителна оценка на нанесените щети от измами при обществените поръчки в размер на 1 % от тяхната обща стойност. Тази оценка на риска от злоупотреби е направена от Министерството на вътрешните работи на Великобритания, за да определи нивото на загубите при обществени поръчки във връзка с разходите за отбрана през 2009 г. Въпреки че представлява добра

отправна точка, екстраполирането на оценката за загубите от неразкрити измами остава недостатъчно надеждно. Както при други злоупотреби, нарушенията в системата на обществените поръчки продължават да бъдат неразкрити, недокладвани и поради това – неизмерени. Остава предизвикателството за осъществяване на по-прецизно измерване на загубите от измами при обществените поръчки в публичния сектор.

Липса на последователна и проактивна оценка на риска

Осведомеността и разбирането за същността на злоупотребите с обществени поръчки са основата за предотвратяване на този вид измами. Представители на Работната група за интернет протоколи и формати (PFWG), част от Консорциума на световната интернет мрежа, подчертават липсата на достатъчна информираност и разбиране на проблема сред специалистите, занимаващи се с обществените поръчки. Определени рискове се вземат предвид, но главно тези, които са фокусирани върху възможността проектът да се реализира навреме, цената и качеството, а не толкова до целенасоченото идентифициране и намаляване рисковете от измами. Липсата на осведоменост и разбиране създава среда, в която измамите при обществените поръчки процъфтяват. Ако органите на държавната власт не вземат предвид риска от злоупотреби преди да стартират процедурите за обществени поръчки, то измамите могат да останат неразкрити.

Липса на стратегия за противодействие на измамите при обществените поръчки

Когато се противодейства на измамите при обществените поръчки в публичния сектор, това се осъществява главно чрез традиционния модел на правоприлагането – разследване, наказателно преследване и санкциониране. Въпреки че е важно нарушителите да бъдат наказвани, този подход е бавен, скъп и често не води до присъда или възстановяване на щетите. Затова е необходимо разработването на последователна и всеобхватна стратегия, включваща всички елементи за противодействие срещу злоупотреби, в т.ч. предотвратяване, разкриване, прекратяване, разследване и санкциониране.

2.2. Противодействие

Съществуват няколко непосредствени възможности за интервенция, които могат да спестят пари и да помогнат да се определи риска от нарушения в една бъдеща управленска политика в областта на обществените поръчки. В средносрочен план трябва да бъде възприет един холистичен подход за управление на риска от измами.

2.3. Непосредствени интервенции

- провеждане на одити на направените и възстановените разходи;
- обучение за рисковете от измами при обществени поръчки;
- прозрачност;
- обосновани обществени поръчки.

2.4. Средносрочна стратегия

В средносрочен план публичният сектор трябва да възприеме по-цялостен подход за превенция на измамите и нарушенията при обществените поръчки.

Култура на предотвратяване на измамите при обществените поръчки

Културата на предотвратяване на измамите сред специалистите, занимаващи се с обществени поръчки, е важен фактор за превенцията на нарушенията. Трудностите при разкриването и предотвратяването на измами, особено в предварителната фаза на възлагането на обществени поръчки, означава, че първата крачка трябва да бъде подобряването на осведомеността и разбирането на проблема сред експертите. Елементите на ефективната култура за противодействие на измамите включват информираност за проблема, разбиране на това как и защо той трябва да бъде ограничаван, както и създаване на подходящи стимули, за да се предотвратят, открият и докладват съмнения за извършени нарушения. Обучението за измамите при възлагането и изпълнението на обществените поръчки ще осигури основата за развитие на култура за противодействие срещу подобни престъпления.

Оценки на рисковете от измами

Ключът за изграждането на един холистичен подход е да се гарантира, че оценките на риска от измами ще бъдат извършени преди възлагането на обществените поръчки. Оценките на риска работят по два начина. Първо, те трябва да бъдат направени преди процесът на възлагане на обществените поръчки да започне, за да се идентифицира и ограничи самият риск. Второ, трябва да бъдат направени оценки от одитори, веднага след като процесът по изпълнението на обществените поръчки е приключил. Целта е да се открият нарушения и да се предприемат адекватни действия.

През 2010 г. Институтът за публични финанси и отчетност (CIPFA), заедно с Транспорт за Лондон (TfL), публикуваха Инструментариум за одитиране на договорите. Този инструментариум е създаден така, че да подпомага одиторите в разкриването и ограничаването на рискове при проверки на обществените поръчки и управлението на договорите. Той съдържа специфични мерки за идентифициране на измами в целия период на осъществяване на обществените поръчки и свързаните с тях плащания. От 2009 г. организацията Транспорт за Лондон използва именно този подход, за да идентифицира и ограничи рисковете от злоупотреби в Програмата на железопътната мрежа (Crossrail programme).

Инструментариумът за одитиране на договорите е съставен от две части. Първата част се основава на 12-етапна процедура за възлагане и изпълнение на обществени поръчки. Направено е кратко описание на всеки етап, съответните основни рискове, типичния обхват на одита и списък с въпроси, които да бъдат задавани от одиторите. Инструментариумът поставя особено значение върху тези въпроси, които са свързани с устойчивостта при всеки етап на обществените поръчки. Втората част представя по-задълбочено

ръководство по широк кръг от проблеми, свързани с управлението на договорите. Това включва договорно право, електронно управление на обществените поръчки, индикатори за измами при договарянето, мониторинг на изпълнението и необходимата подготовка за извършване одита на договорите.⁴⁹

Анализ на данните

Анализът на данните се прилага, за да се открие нередно поведение. Трябва да се обмисли и приспособяването на аналитични техники за разкриване на вътрешни измами.

Сигнализиране и докладване за злоупотреби

Когато оценките за риска и анализът разкриват съмнения за измами, изключително важно е възникналите подозрения да се докладват и да се разследват.

Измерване на размера на измамите при обществените поръчки

Когато са предприети оценки на рисковете и анализът на данните е използван по-широко, информацията трябва да бъде използвана, за да се подобри измерването на размера на загубите от злоупотреби. Използването на подобни оценки на риска и анализи за предотвратяване на измами има потенциала да генерира по-надеждни индикатори на предотвратените загуби при обществените поръчки.

Обмен на информация и опит

Оценката на риска, анализът на данните, наличието на интегрирана система за докладване на измамите биха довели до по-добра информираност и познание, които да позволят установяването на пълния размер на измамите при обществени поръчки. Важно е всичко това да се извършва на едно място, така че да се достигне до възможно най-ясна картина за измамите и злоупотребите при обществените поръчки. Във Великобритания, Британското национално бюро за борба с измамите (NFIB) е органът, който получава и анализира данните за измами при обществени поръчки, а държавните институции трябва да полагат всички усилия, за да си сътрудничат и да обменят информация чрез бюрото.

⁴⁹ The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA). (2013). Contract Audit Toolkit. <http://www.cipfa.org/policy-and-guidance/publications/c/contract-audit-toolkit>

2.5. Британски годишен индекс на злоупотребите 2013 г.⁵⁰

Методология

Годишният показател на злоупотребите (The Annual Fraud Indicator – AFI) през 2013 г., обединяващ първични и вторични източници на информация в отделен документ, обобщава оценките за загубите от измами и нарушения, които могат да послужат на потенциалните жертви на измама, заинтересованите лица и вземащите политически решения. Показателят AFI зависи от качеството и количеството на информацията, която е предоставена от партньорите на Националната агенция за борба с измамите. Тя несъмнено е променлива и за това Агенцията се е ангажирала да осигури качеството на нейните оценки. Когато се използва този показател, е необходимо да бъдат отбелязвани уговорките и ограниченията на оценките, съдържащи се в него.

Този доклад е предмет на цялостна проверка на качеството си преди да бъде публикуван, в т.ч. и от независими външни експерти. Годишният показател за злоупотребите не е статистически модел и не винаги може да предложи научни методи за изчислението на всички рискови оценки. За да помогне на читателите да разберат по-добре относителната надеждност на оценките, съдържащи се в AFI и направени от Националната агенция за борба с измамите, всяка оценка има определен рисков статус (черен, червен, жълт и зелен), показващ нивото на нейната надеждност.

ТАБЛИЦА 8: РИСКОВИ СТАТУСИ И СЪОТВЕТСТВАЩИТЕ ИМ НИВА НА НАДЕЖДНОСТ

Рисков статус	Ниво на надеждност
ЧЕРЕН	Слабо
ОРАНЖЕВ	Средно
ЖЪЛТ	Добро
ЗЕЛЕН	Отлично

Източник: National Fraud Authority, 2013.

Нивото на надеждност на всяка оценка е базирано върху професионалната преценка на Националната агенция за борба с измамите, като се взимат под внимание редица фактори като: обемът и качеството на данните, обусловили оценката; методът, по който данните са събрани; обхвата на оценката; дялът на неотговорилите в изследването; представителността на извадката; дали изводите са основани на мнения или на факти. Годишният показател на злоупотребите не цели да моделира общите нива на идентифицираните или

⁵⁰ National Fraud Authority. (2013). Annual Fraud Indicator 2013 [Национална агенция за борба с измамите. Британски годишен индекс на злоупотребите 2013]. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/206552/nfa-annual-fraud-indicator-2013.pdf

скритите измами. По-скоро той предоставя индикативен измерител за потенциалното равнище на проблема на национално ниво.

Измами при обществените поръчки

Измама при обществените поръчки е всяко нарушение, свързано със закупуването на стоки и услуги. Тя е преднамерена заблуда с цел да се повлияе на всеки един етап от процеса на възлагане и изпълнение на обществените поръчки, за да се получи финансова облага или да се причини загуба. Може да настъпи преди сключването на договор за възлагане на поръчка, както и когато вече е подписано такова споразумение. Примери са: нагласяване на цената; манипулиране на тръжната процедура; умишлено завишени цени чрез „оферти за прикритие“, за да спечели определен кандидат; фалшиво/подправено/двойно фактуриране; прекомерни плащания; фалшиви плащания; променени условия на плащането и/или нерегламентирани плащания (обикновено се имат предвид подкупи или рушвети); предоставяне на по-нискокачествени или неотговарящи на стандартите продукти-заместители. Злоупотребите при възлагането и изпълнението на обществени поръчки са особено сложни, прикрити и трудни за откриване и измерване. Те могат да бъдат извършени от вътрешни или външни лица на организацията и рядко се докладват.

Текущата оценка на Британската национална агенция за борба с измамите за нарушенията при обществените поръчки възпроизвежда методологията, използвана в Годишния показател за измамите 2012 г., за да оцени обхвата на злоупотребите, извършени в публичния сектор. Използвайки анализ на данните на Комбинираната онлайн информационна система (COINS), поместени в „Статистически анализ на публичните разходи за 2012 г.“ (PESA) на Министерството на икономиката и финансите на Великобритания, разходите, свързани с обществени поръчки на централно и местно ниво, възлизат на 227 млрд. лири. Рисквата стойност от 1,0 %, използвана от Министерството на вътрешните работи, за да изчисли загубите от измами за техния бюджет, е приложена и тук. Получената стойност на понесените загуби е 2,3 млрд. лири (1,4 млрд. лири за централното и 876 млн. лири за местното управление).

Изследване на частния сектор, проведено от Националната агенция за борба с измамите, показва, че 21 % от всички жертви на престъпления са понесли загуби от измами при обществени поръчки, докато изследването на благотворителността сочи, че 10 % от жертвите са пострадали от този тип измами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Противодействието на практики, попадащи в категориите на измами, нередности и корупционни дейности, е изключително сложна задача. От една страна, това е обусловено от сравнително широката дефиниция на споменатите типове нарушения. От друга страна, разкриването на подобни практики е допълнително затруднено в контекста на многопластовия процес на възлагане и изпълнение на обществени поръчки. Предвид факта, че е сбор от много на брой заинтересовани страни и представлява пазар на стойност милиарди евро годишно, системата на обществените поръчки се нарежда сред най-уязвимите дейности на публичната власт. Обществените поръчки са изправени пред потенциалната заплаха от корупционни действия и измамни практики, ощетяващи интереса на гражданите както в развитите, така и в развиващите се държави.

В контекста на такъв многопластов проблем, компендиумът предприе преглед на добри практики, поднесени от различни перспективи, с цел да се превърне в практически наръчник за противодействие на заплахите от злоупотреби в процеса на обществените поръчки. Погледнато в своята цялост, такова начинание изглежда обезкуражаващо. Поради тази причина, сложните процеси на злоупотреби и различните типове измамни практики в отделните фази на обществените поръчки бяха разгледани постепенно, чрез разграничаване на основните пластовете и разглеждане на международно признати насоки за противодействие на рисковете от корупция и измами.

С цел структурирането на солидна основа, докладът започна с преглед на европейската институционална перспектива, в лицето на Европейската комисия (ЕК) и в частност на Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ). Законодателната рамка, **процесът на разследване на ОЛАФ, специфичните показатели, източниците на информация и видовете анализи за измерване на ефективността му, както и взаимодействието и координацията на ОЛАФ с други институции, са сърцевината на европейския подход за противодействие на нарушенията и злоупотреби с финансови средства.** ОЛАФ има компетенции по отношение на всички дейности, свързани със защитата на финансовите интереси на Съюза от незаконни действия, които подлежат на административно и наказателно преследване. Службата може да провежда както външни административни разследвания в държавите-членки на Съюза и в трети страни, така и вътрешни административни разследвания в рамките на европейските институции, органи и агенции. Благодарение на натрупаните си знания и опит ОЛАФ подпомага органите, управляващи европейски средства в и извън ЕС при идентифицирането и предотвратяването на различни видове измами, засягащи финансовите интереси на Съюза, и при определянето на тенденциите, заплахите и рисковете. Освен защитата на европейските публични финанси,

ОЛАФ има отговорности по противодействие на фалшифицирането на еврото.

Институционалният подход на ЕС е в основата на един обширен преглед на противодействието на злоупотреби с финансовите средства на Съюза. За да има ефективно противодействие обаче, трябва да съществува ясно разбиране по отношение типове рискове, практики и прояви на измами и корупция в контекста на отделните фази на възлагане и изпълнение на обществените поръчки. Въпреки съществуващите контролни механизми, за редица договори за обществени поръчки са характерни грешки, нередности, измами и други злоупотреби с обществени фондове или корупция. Повечето от тях могат да бъдат обяснени с недостатъчната информираност на част от участващите в тях лица и структури – доставчици, счетоводители, одитори и др. Подобни отклонения могат да бъдат преодолявани с помощта на допълнителна подготовка. За разлика от тях, **злоупотребите под формата на измами и корупция са по-трудни за идентифициране, тъй като са резултат от преднамерени усилия за заобикаляне на правилата с оглед получаването на наследващи се облаги, както и за прикриване следите на нарушителите.**

Решаването на всеки проблем трябва да започне с неговото проучване и разкриване на параметрите му. В този ред на мисли, *Глава 2* разглежда международно признати **принципи за укрепване на интегритета при обществените поръчки**. Те служат като общо ръководство на правителствата при подготовката и внедряването на ефективна рамка за възлагане и изпълнение на обществени поръчки, като в същото време се вземат под внимание отделните нормативни уредби и организационни структури на страните членки. Главната цел на принципите, които се фокусират върху прозрачност, добро управление, превенция, мониторинг, отчетност и контрол, е да направляват представителите на централната власт в утвърждаване културата на интегритет в цялата система на обществените поръчки, от оценката на публичните нужди до управлението на договорите и плащанията.

Разгледаните принципи бяха допълнени и от дълбочинен преглед на типовете измамни практики във всеки един етап от възлагането и изпълнението на обществените поръчки – пред-тръжна, тръжна и след-тръжна фаза – чрез анализ на начините, използвани за отклоняване на държавни средства, както и различните видове измами. По-конкретно, два основни аспекта бяха засегнати – (1) методите, които се използват на различните стадии на осъществяването на договорите за държавни поръчки и целят заблуждаването на външни наблюдатели и одитори, че измамните трансакции са законни; (2) техниките за злоупотреба със заделени по съответна сделка средства за тяхното използване (за лична облага или за друга цел), както и мрежите, чието използване позволява извършването на измамните.

Индикаторите за риск привличат вниманието към ключовите аспекти при възлагането на обществени поръчки, които трябва да бъдат контролирани. Поради тази причина, дискусиата за типовете измамни практики и разбирането на рисковете във всеки един етап от възлагането и изпълнението на обществените поръчки бе последвана от **преглед на индикатори за наличие на рискове.**

Специално внимание бе обърнато и на рисковете от **тръжните манипулации, както и специфични насоки за противодействие на подобни практики в процедурите за възлагане на обществени поръчки**. Тръжните манипулации (колюзивно договаряне) възникват, когато фирми, от които при нормални обстоятелства се очаква да се конкурират, извършват тайно споразумяване за завишаване на цените или понижаване на качеството на предлаганите стоки и услуги за купувачи, които желаят да получат продукти или услуги посредством тръжна процедура. Публичните и частни организации често разчитат на конкурентна тръжна процедура, за да получат най-добрата стойност за парите си. Постигането на ниски цени и/или по-качествени продукти е желано, тъй като води до икономии и освобождаване на ресурси за други стоки или услуги. Състезателната процедура може да постигне по-благоприятни цени или по-добро качество и иновации само при наличие на реално състезаващи се компании (т.е. когато фирмите задават условията си честно и независимо). Манипулирането на оферти може да бъде особено вредно в случаите, когато се отнася до обществените поръчки.⁵¹ Преки потърпевши от подобни конспирации са възложителите и данъкоплатците; намалява се публичното доверие в реалната конкуренция и се подкопава свободния конкурентен пазар.

След разглеждането на принципите за укрепване на интегритета и дълбочинният преглед на типовете рискове, показатели и измамни практики във всеки един етап от възлагането и изпълнението на обществените поръчки, както и специфичният подход към противодействието на тръжните манипулации, *Глава 2* завършва с **одиторската перспектива за методи и индикатори за разкриване на злоупотреби и измами**.

Интеграцията на горепосочените подходи, методи и насоки, в контекста на система за обществени поръчки, основана на добре регулирана законна и институционална рамка, предполага намаляване нивото на злоупотреби и корупция в процеса на обществените поръчки. С други думи, това са насоки за защита на публичните средства. Следователно, резултатът от ефективността на тези методики следва да бъде измерена. В този ред на мисли, компендиумът се спря на две иновативни методологии за измерване и ограничаване на злоупотребите и измамите при обществените поръчки – (1) детайлен метод за оценка на загубите от корупция при обществените поръчки, разработен от PwC⁵²; и *Британският годишен индекс на злоупотребите (Annual Fraud Indicator⁵³)*, публикуван от Националната агенция за борба с измамите (National Fraud Authority).

⁵¹ В страните – членки на OECD, обществените поръчки възлизат на приблизително 15 % от БВП. В много от страните извън OECD този процент е дори по-висок. Виж: OECD, Подкупите при обществените поръчки, методи, участници и контрамерки, 2007 г.

⁵² PwC, Ecorys, with the support of Utrecht University. Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU (2013). [PwC, Ecorys, с подкрепата на Университета в Утрехт. Идентифициране и намаляване на корупцията при обществените поръчки в ЕС, 2013]. http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying-reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf

⁵³ National Fraud Authority. (2013). Annual Fraud Indicator 2013. [Национална агенция за борба с измамите. Британски годишен индекс на злоупотребите 2013]. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/206552/nfa-annual-fraud-indicator-2013.pdf

Обстойният преглед на международно признати методологии и подходи за противодействие на корупцията и измамите с обществени поръчки е доказателство, че когато многопластовият процес на обществените поръчки бъде категоризиран в различни етапи и нива на анализ, възможността за ефективно противодействие става реална. Представянето на системата на обществените поръчки като съвкупност от типологизирани рискове, показатели и специфични насоки за преодоляването на тези рискове във всеки един етап показва, че заплахата за финансовите интереси на ЕС е голяма, разнообразна, но същевременно може да бъде предсказуема, разкрита и следователно преодоляна.

Използвани основни източници:

Глава I: Оценка на риска от измами при провеждане на обществени поръчки и използване на европейските фондове

European Commission (2013). Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud 2012 Annual Report. Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities for 2012. [Европейска Комисия, (2013). Защита на финансовите интереси на Европейския съюз – Борба с измамите 2012 Годишен доклад. Методология за статистическа оценка на докладваните нередности 2012].

European Commission: Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud 2012 Annual Report. [Европейска Комисия. Защита на финансовите интереси на Европейския съюз – Борба с измамите 2012 Годишен доклад].

European Anti-Fraud Office (OLAF). Guidelines on Investigation Procedures for OLAF Staff (2013). [Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ). Насоки относно разследващите способности за персонала на ОЛАФ, 2013].

European Anti-Fraud Office (OLAF). The OLAF Report 2012. [Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ). Доклад на ОЛАФ за 2012].

European Commission: OLAF Compendium of Anonymised Cases. Structural Actions. [Европейска Комисия. Компендиум на ОЛАФ на анонимни случаи. Структурни действия.]

Глава II: Методи за борба със злоупотребите при обществените поръчки

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Principles for Integrity in Public Procurement. Risk Mapping: Understanding Risks of Fraud and Corruption in the Public Procurement. [Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). Принципи за укрепване на интегритета при обществените поръчки. Идентифициране на риска: разбираеми рискове от измами и корупция при обществените поръчки.]

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Indicators of procurement risk. [Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). Индикатори на риска при обществените поръчки.]

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement. [Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). Насоки за борба с тръжна манипулация при обществените поръчки.]

Chartered Institute of Management Accountants (CIMA) (2008). Fraud Risk Management: A Guide to Good Practice. [Британският институт за управление на счетоводителите (БИУС) (2008). Управление на риска от измами: ръководство за добри практики, 2008 г.].

Глава III: Измерване и ограничаване на злоупотребите и измамите при обществените поръчки

PwC, Ecorys, with the support of Utrecht University. Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU (2013). [PwC, Ecorys, с подкрепата на Университета в Утрехт. Идентифициране и намаляване на корупцията при обществените поръчки в ЕС, 2013 г.].

National Fraud Authority. Procurement Fraud in the Public Sector (2011). [Национален орган за борба с измамите. Измамите при поръчки в публичния сектор, 2011 г.].

National Fraud Authority. Annual Fraud Indicator 2013. [Национален орган за борба с измамите. Британски годишен индекс на злоупотребите 2013].

