

ПРЕСТЪПЛЕНИЯ И ЗЛОУПОТРЕБИ С ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

**НАРЪЧНИК ЗА ПРЕВЕНЦИЯ,
ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ
И АНАЛИЗ НА РИСКОВЕТЕ**



**ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА**

ПРЕСТЪПЛЕНИЯ И ЗЛОУПОТРЕБИ С ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

**НАРЪЧНИК ЗА ПРЕВЕНЦИЯ,
ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ
И АНАЛИЗ НА РИСКОВЕТЕ**



**ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА**

Настоящата публикация разглежда международно признати подходи, методики и насоки за противодействие на корупционни практики и злоупотреби при процеса на възлагане и изпълнение на обществени поръчки. Наръчникът е изготвен за подпомагане работата на представители на държавните институции, съдебната система и практики в сферата на обществените поръчки. Той е основан на идеи, дискутирани по време на поредица от практически семинари и работни срещи между румънски и български експерти, провели се в Румъния в периода декември 2014 – юли 2016 г. Публикацията е част от инициативата „Законодателство, икономика, конкуренция и администрация – развиване на мултидисциплинарен подход в борбата с престъпността в сферата на обществените поръчки (LEAD)“.

Съставители:

Руслан Стефанов, Директор, Икономическа програма, Център за изследване на демокрацията

Димитър Марков, Старши анализатор, Директор на проект, Правна програма, Център за изследване на демокрацията

Д-р Тодор Галев, Старши анализатор, Икономическа програма, Център за изследване на демокрацията

Стефан Карабоев, Анализатор, Икономическа програма, Център за изследване на демокрацията

Миряна Илчева, Научен сътрудник, Правна програма, Център за изследване на демокрацията

Центърът за изследване на демокрацията изказва благодарност към българските експерти, които участваха в практическите семинари и работните срещи, и допринесоха за тази публикация:

Атанас Атанасов, Съдия, Софийски градски съд, Председател на Съюза на съдиите в България

Борислав Хлебаров, Директор, Дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“ (АФКОС)

Валя Рушанова, Съдия, Софийски апелативен съд

Ваня Алексиева, Съдия, Върховен касационен съд

Ваня Несторова, Прокурор, Върховна касационна прокуратура

Верджиния Вълкова-Дичева, Държавен инспектор, Главен инспекторат, Министерски съвет

Владимир Петрунов, Инспектор, сектор „Противодействие на корупцията“, ГД „Национална полиция“

Даниела Александрова, Съдия, Софийски районен съд

Даниела Начева, Прокурор, Специализирана прокуратура

Дафин Маламов, Главен секретар, Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност

Драгой Драгоев, Държавен инспектор, Главен инспекторат, Министерски съвет

Ивайло Крумов, Главен инспектор, н-к сектор „Противодействие на корупцията“, ГД „Национална полиция“

Кремена Хараланова, Съдия, Върховен административен съд

Маргарита Соколова-Димова, Съдия, Върховен касационен съд

Мария Томова, Ръководител, Главен инспекторат, Министерски съвет

Николай Гунчев, Съдия, Върховен административен съд

Теменужка Савова-Манчева, Държавен инспектор, Инспекторат, Министерство на образованието и науката

Томи Наков, Прокурор, Специализирана прокуратура

Чавдар Грошев, Заместник районен прокурор, Пловдивска районна прокуратура



BULGARIAN-SWISS COOPERATION PROGRAMME
БЪЛГАРО-ШВЕЙЦАРСКА ПРОГРАМА ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО



С финансовата подкрепа на Програмата за превенция и борба с престъпността на Европейската комисия, Генерална дирекция „Вътрешни работи“ и Българо-швейцарската програма за сътрудничество. Тази публикация отразява гледната точка на своите автори. Европейската комисия и

Българо-швейцарската програма за сътрудничество не носят отговорност за използването на информацията, съдържаща се в тази публикация.

ISBN: 978-954-477-286-4

© 2016, Център за изследване на демокрацията
Всички права запазени.

ул. „Александър Жендов“ 5, 1113 София

тел.: (+359 2) 971 3000, факс: (+359 2) 971 2233

www.csd.bg, csd@online.bg

СЪДЪРЖАНИЕ

Увод	7
Методи за борба със злоупотребите при обществените поръчки: международни перспективи	11
1. Принципи за укрепване на интегритета при обществените поръчки	11
2. Изготвяне на карта на риска – идентифициране на рисковете от измами и корупция в обществените поръчки.....	14
Обществените поръчки в България: рискове, динамики и наказания	41
1. Индикатори за наличие на рискове в обществените поръчки.....	41
2. Индикатори за наличие на рискове в обществените поръчки: българският практически опит.....	44
3. Обществени поръчки в България: законодателство и престъпления	47
4. Практически опит в сферата на обществените поръчки: административни и наказателни производства	52
Изследователски методи и оценяване на риска от корупция и измами при обществените поръчки	61
1. Идентификация и разкриване на корупционни рискове в българския строителен сектор.....	62
2. Оценка на рисковете в обществените поръчки в рамките на Системата за мониторинг на антикорупционните политики (СМАК).....	68
3. Оценка на публичните загуби от корупция при обществените поръчки	75
Практически насоки за управление и противодействие на рисковете при тръжни манипулации	87
1. Насоки за противодействие на тръжните манипулации в процедурите за възлагане на обществени поръчки.....	87
2. Разкриване на злоупотребите	103
Заклучение	111

СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ

Фигура	1.	Цикъл на обществените поръчки	13
Фигура	2.	Дял на европейското финансиране в стойността на обществените поръчки, възложени на водещите 40 строителни компании	64
Фигура	3.	Тип възлагащи органи, които са възлагали договори за изпълнение на обществени поръчки на водещите 40 строителни компании (в млн. евро без ДДС)	65
Фигура	4.	Дял на приходите от обществени поръчки в строителния сектор от общия оборот на водещите 40 строителни компании (2008 – 2013 г.)	66
Фигура	5.	Приходи от обществени поръчки за строителни дейности на водещите 7 строителни компании (в млн. евро лява ос) и техният дял от приходите от обществени поръчки на водещите 40 строителни компании (дясна ос) (2008 – 2013 г.)	67
Фигура	6.	Изчисляване на публичните загуби от корупция	77

СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ

Таблица	1.	Структура на извадката на проучените служители на Главна дирекция „Гранична полиция“	71
Таблица	2.	Зони на корупционна уязвимост в Главна дирекция „Гранична полиция“ (България)	73
Таблица	3.	Корупционна уязвимост на дейностите: обществени поръчки	74
Таблица	4.	Преглед на „червените флагове“, включително предположенията за корупционни практики	75
Таблица	5.	Подбрани сектори и групи продукти	79
Таблица	6.	Събрани случаи във всяка категория	79
Таблица	7.	Преки загуби от корупция при обществени поръчки в избраните сектори в осемте държави членки (2010 г.)	83
Таблица	8.	Преки загуби от корупция при обществени поръчки в избраните сектори в осемте държави членки (2010 г.): долна и горна граница	84

СПИСЪК НА КАРЕТАТА

Каре	1. Разкриване на съществени нарушения при провеждането на обществени поръчки	53
Каре	2. Фаворитизъм и престъпление по служба при обществени поръчки.....	55
Каре	3. Престъпление по служба при обществени поръчки	55
Каре	4. Сключване на неизгодна сделка при обществени поръчки.....	56
Каре	5. Безстопанственост при обществени поръчки.....	57
Каре	6. Искане на подкуп при обществени поръчки.....	58
Каре	7. Търговия с влияние и манипулация на тръжна документация	59
Каре	8. Създаване на документи с невярно съдържание при обществени поръчки.....	60
Каре	9. Предупреждения.....	104
Каре	10. Риск или възвращаемост.....	104

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

АОП	Агенция за обществени поръчки
БВП	Брутен вътрешен продукт
ВАС	Върховен административен съд на Република България
ВКС	Върховен касационен съд на Република България
ГД	Генерална дирекция
ЕС	Европейски съюз
ЗОП	Закон за обществените поръчки
КЗК	Комисия за защита на конкуренцията
НИРД	Научноизследователска и развойна дейност
НК	Наказателен кодекс на Република България
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD)
ОП	Обществени поръчки
СМАК	Система за мониторинг на антикорупционните политики
СИМА	Британски институт за управление на счетоводителите (Chartered Institute of Management Accountants – CIMA)
TED	Електронен ежедневник за поръчки на ЕС

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 преодоляни 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 неследващи се облаги, както и за прикриване следите на извършителите.

В контекста на такъв многопластов проблем, настоящият практически наръчник представя преглед на добрите практики, които могат да се използват при противодействие на заплахите от измами и 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. Специфичен фокус е поставен и върху конкретиката, проблемите и предизвикателствата на българския пазар и система на обществени поръчки (ОП).

Разгледани са международно признатите **Принципи за укрепване на интегритета при обществените поръчки**², разработени от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). В допълнение на принципите, ОИСР прави задълбочен преглед на типовете

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

² Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). *Принципи за укрепване на интегритета при обществените поръчки*. [OECD Principles for Integrity in Public Procurement]. Париж: OECD Publishing, 2009.

измамни практики във всеки един етап от възлагането и изпълнението на обществените поръчки – предтръжна, тръжна и следтръжна 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 рискове**³.

След многопластовия преглед на динамиките и типовете злоупотреби в сферата на обществените поръчки на международно ниво са изследвани спецификите и характеристиките на пазара и системата на обществени поръчки в България. Те са разгледани през призмата на практическия опит за идентифициране на рискове, съществуващата правна рамка, както и съдебни казуси от административни и наказателни дела.

Представени са методите за измерване на ефективността от прилагането на различните подходи и мерки за намаляване нивото на злоупотреби и корупция в процеса на обществените поръчки. По-конкретно са разгледани три методики за измерване на злоупотреби и измамите при обществените поръчки.

В последната част дискусията се фокусира върху анализ на специфични насоки⁴ за противодействие на корупция, престъпленията и измамните практики в процедурите за възлагане на обществени поръчки. Представена е и одиторската перспектива за съществуващи методи и индикатори за разкриване на злоупотреби и измами⁵, предоставена от най-голямата професионална организация на мениджмънт счетоводителите в света – Chartered Institute of Management Accountants (CIMA).

Използвани основни източници:

Методи за борба със злоупотребите при обществените поръчки: международни перспективи:

- Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). *Принципи за укрепване на интегритета при обществените поръчки [OECD Principles for Integrity in Public Procurement]*. Париж: OECD Publishing, 2009.
- Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). *OECD Principles for Integrity in Public Procurement. Risk Mapping: Understanding Risks of Fraud and Corruption in the Public Procurement Cycle'*. Париж: OECD Publishing, 2009.

³ Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). *Индикатори за рискове при обществените поръчки [Indicators of procurement risk]*. Париж: OECD Publishing, 2009.

⁴ Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). *Насоки за противодействие на тръжните манипулации в процедурите за възлагане на обществени поръчки [Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement]*. Париж: OECD Publishing, 2009.

⁵ CIMA – Chartered Institute of Management Accountants. (2008). *Fraud Risk Management: A Guide to Good Practice*. Лондон, 2009.

Обществените поръчки в България: рискове, динамики и наказания:

- Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). *Индикатори за наличие на рискове в обществените поръчки [Indicators of procurement risk]*. Париж: OECD Publishing, 2009.
- Димова, Е. *Новият закон за обществените поръчки*. София: ИК Труд и право, 2016. <http://www.trudipravo.bg/mesechni-spisania/mesechno-spisanie-targovsko-i-obligacionno-pravo/menuconttkp1/2626-noviyat-zakon-za-obshtestvenite-porachki>.
- Velchev & Co. *Основни промени в новия Закон за обществените поръчки*. 2016. <http://vlaw.bg/bg/news/osnovni-promeni-v-noviya-zakon-za-obshestvenite-porchki>.
- Презентации и дискусии, по време на семинари и работни срещи, проведени в рамките на Законодателство, икономика, конкуренция и администрация – развиване на мултидисциплинарен подход в борбата с престъпността в сферата на обществените поръчки (LEAD).

Изследователски методи и оценяване риска от корупция и измами при обществените поръчки:

- Стефанов, Р., Ст. Карабоев, *The Bulgarian public procurement market: Corruption risks and dynamics in the construction sector*. ANTICORRP, 2015.
- Център за изследване на демокрацията. *Мониторинг на антикорупцията в Европа. Оценка на антикорупционните политики и измерване на корупцията*. София, 2015.
- Център за изследване на демокрацията. *Преглед на инструментите за оценка на антикорупционните политики*. София, 2015.
- PwC, Ecorys, с подкрепата на Utrecht University. *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*. Брюксел, 2013.

Практически насоки за управление и противодействие на рисковете при тръжни манипулации:

- Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). *Насоки за противодействие на тръжните манипулации в процедурите за възлагане на обществени поръчки [Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement]*. Париж: OECD Publishing, 2009.
- CIMA – Chartered Institute of Management Accountants. *Fraud Risk Management: A Guide to Good Practice*. Лондон, 2008.

МЕТОДИ ЗА БОРБА СЪС ЗЛОУПОТРЕБИТЕ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ: МЕЖДУНАРОДНИ ПЕРСПЕКТИВИ

За да има ефективно противодействие на злоупотребите с публични средства, 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 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.

Настоящият материал е базиран на следните основни източници на информация:

- Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). *Принципи за укрепване на интегритета при обществените поръчки [OECD Principles for Integrity in Public Procurement]*. Париж: OECD Publishing, 2009.
- Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). *OECD Principles for Integrity in Public Procurement. Risk Mapping: Understanding Risks of Fraud and Corruption in the Public Procurement Cycle'*. Париж: OECD Publishing, 2009.

1. ПРИНЦИПИ ЗА УКРЕПВАНЕ НА ИНТЕГРИТЕТА ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ⁶

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.

⁶ Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). *Принципи за укрепване на интегритета при обществените поръчки [OECD Principles for Integrity in Public Procurement]*. Париж: OECD Publishing, 2009.

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 договорки 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.

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 нарушенията и налагане на съответните санкции.*

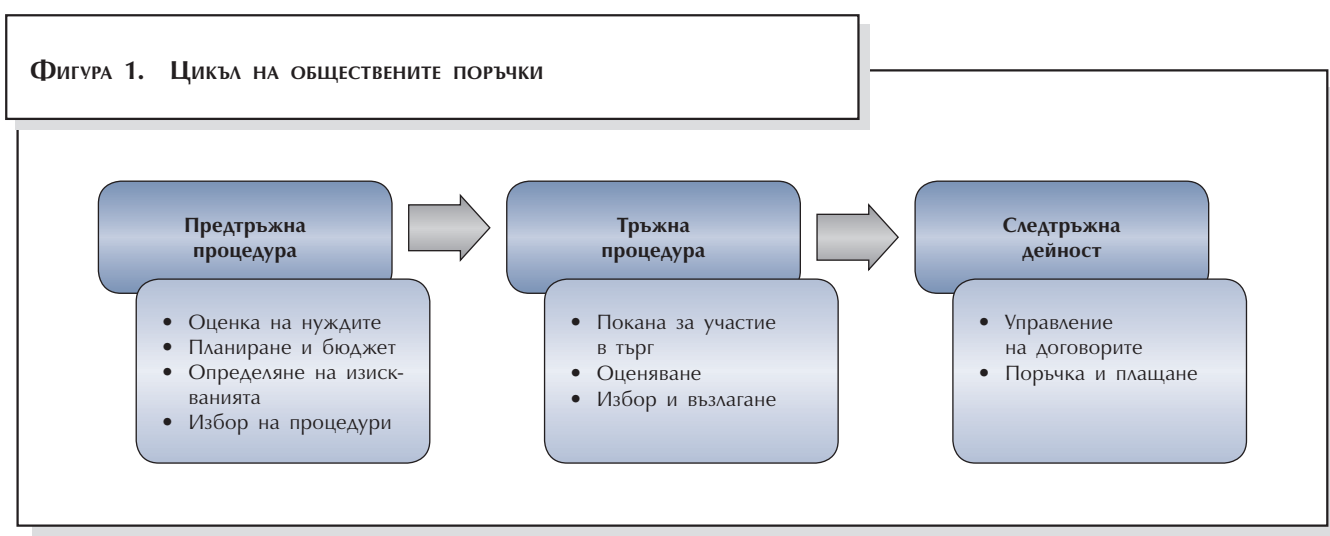
Г. Отчетност и контрол

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 мерки⁷

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.



⁷ Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). *Принципи за укрепване на интегритета при обществените поръчки [OECD Principles for Integrity in Public Procurement]*. Париж: OECD Publishing, 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
- 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 ПОРЪЧКИ⁸

Обществените поръчки са особено уязвим за измами и корупция сектор. Затова са важни техниките за разкриване и превенция, които могат да ограничат злоупотребите. В настоящата глава са анализирани начините, използвани за отклоняване на държавни средства, както и различните видове измами. Този подход позволява на заинтересованите лица (държавни служители в този сектор, титуляри на изборни длъжности, бизнесмени, следователи, прокурори и др.) да оценят рисковете от измами и корупция.

⁸ Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). *OECD Principles for Integrity in Public Procurement. Risk Mapping: Understanding Risks of Fraud and Corruption in the Public Procurement Cycle*. Париж: OECD Publishing, 2009.

Примерите са взети от практиката на страните – членки на Европейския съюз (ЕС) за дълъг период от време. Това позволява да бъде направен изводът, 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 преодоленни 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 извършителите.

Затова е необходимо да се познават:

- Методите, които се използват на различните стадии на осъществяването на договорите за държавни поръчки и целят заблуждаването на външни наблюдатели и одитори, че измамните транзакции 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.

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 опреде-

лен 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: 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 служителът 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 разпореждането. 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 свързано. 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 някои 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 инкасирала авансовата сума. Във всички 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 селекция⁹, 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 предложението 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 за положен труд). Подобни промени позволяват да се генерира допълнителен марж, който впоследствие ще бъде разпределен между възложителя и неговите приятели.

Променяне на резултата от селекцията

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

- Ако спечелилият 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 спечелилият 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

⁹ Използването на подобни критерии е забранено на теория, но понякога е трудно различимо кои от различните специфични критерии са обективни и кои – субективни.

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.

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 сгради, 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 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 общинския 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.

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 предложението 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.

Прекеждане на разбираем език на проектните и тръжните параметри

Дори когато са добре изпълнени, техническите проучвания понякога са трудноразбираеми за неспециалистите (например общинските 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 прекеждайки 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 тръжната 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.

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 тръжни 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 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 тръжните 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 тръжната документация, и един или повече бъдещи участници в търга, а след това се опита да спечели от подобна информираност, предполагайки 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 пълно 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 обстояните геоложки проучвания, може да се стигне до недооценяване на цялостния обем на подземните глинени пластове, които трябва да бъдат отстранени, за да бъде построен въпросният 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 „при-

вилегированата” 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 „връзва 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 ангажменти, 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 закупват 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 сключването на последващи договори (използвайки процедура по договаряне), които позволяват на възложителя да разчита на комисиона за себе си в продължение на дълги години.

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.

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 сделката. 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.

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 кандида-

тите, които биха желали да бъдат включени във въпросния списък, съответно поканени за участие в 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 се 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 местно. 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 на офертите на кандидатите следва да бъде изцяло формално, тъй като „конкурентите“ (т.е. останалите членове на групата) са представили слаби оферти или високи цени¹⁰. Предварително избраната от групата фирма ще е единствената, 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 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 данькоплатеца.

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.

¹⁰ Тези цитати могат да бъдат „фабрикувани“ от кандидата, който е бил фаворизиран при спечелването на контракта, обикновено чрез използването на специализиран софтуер.

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 локално 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 транспонирани в националните законодателства). 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 на 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 необходимостта от финансиране за 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. Всеки изкушен ще опитва да се възползва от пропуските в различните видове процедури, за да извършва измами в името на своите егоистични цели, избягвайки наказателноправните санкции.

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 похвата, позволяващи заобикалянето на тръжната 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.

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 когото 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 „пишеща 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 с доставчикът да закупи от него ненужното оборудване. Става дума за много ниска цена, договорена между тях, от която обикновено се заделят разходите за демантиране 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 унищожава. Цената за демонтаж 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 разглоби и да 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“.

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). Послед-

ното 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 строителното 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 така 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 кандидатстват 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.

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 злоупотреба.

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/възложител 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 пред проучване, 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 му 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 вискателни 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.

ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ В БЪЛГАРИЯ: РИСКОВЕ, ДИНАМИКИ И НАКАЗАНИЯ

Националните специфики и характеристики на пазара на обществени поръчки в България са разгледани през призмата на практическия опит за идентифициране на рискове, съществуващата правна рамка, както и избрани съдебни казуси от административни и най-вече наказателни дела.

Настоящият материал е базиран на следните основни източници на информация:

- Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). *Индикатори за наличие на рискове в обществените поръчки [Indicators of procurement risk]*. Париж: OECD Publishing, 2009.
- Димова, Е. *Новият закон за обществените поръчки*. София: ИК Труд и право, 2016. <http://www.trudipravo.bg/mesechni-spisania/mesechno-spisanie-targovsko-i-obligacionno-pravo/menuconttkp1/2626-noviyat-zakon-za-obshtestvenite-porachki>.
- Velchev & Co. *Основни промени в новия Закон за обществените поръчки*. 2016. <http://vlaw.bg/bg/news/osnovni-promeni-v-noviya-zakon-za-obshestvenite-porachki>.
- Презентации и дискусии, по време на семинари и работни срещи, проведени в рамките на Законодателство, икономика, конкуренция и администрация – развиване на мултидисциплинарен подход в борбата с престъпността в сферата на обществените поръчки (LEAD).

1. ИНДИКАТОРИ ЗА НАЛИЧИЕ НА РИСКОВЕ В ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ¹¹

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.

¹¹ Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). *Индикатори за наличие на рискове в обществените поръчки [Indicators of procurement risk]*. Париж: OECD Publishing, 2009.

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 увеличават 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. В следващата секция са представени основните типове индикатори за наличие на рискове в различните етапи на обществените поръчки.

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.
- Оценките на разходите не съответстват на пазарните ценови равнища.
- Правителството няма капацитет да наблюдава децентрализираните органи, отговорни за провеждането на обществени поръчки.

Определяне на тържните изисквания

- Техническите изисквания не се основават на ясни изисквания или съдържат ненужни ограничения, които имат за цел да намалят конкуренцията.
- Необосновани ограничения, възпрепятстващи чуждестранно участие.
- Критериите за селекция и възлагане не са ясно определени или не са оповестени предварително.
- Тържните изисквания са подготвени от доставчик на услуги, който е част от по-широка група от филиали или свързани организации.
- Анонимността на участниците в търга или конфиденциалността на информацията за тях не е надеждно гарантирана.
- Лицензиране на компании, които нямат право да участват в тържната процедура, чрез осигуряване на фалшиви документи и сертификати.

Избор на тържна 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.
- Времевата рамка на търга не се прилага еднакво за всички участници в него.

Тържна процедура

Покана за участие в търга

- Липса на публична обява на търга или недостатъчно време за подготовка на тържни предложения.
- Публикуването на поканите за подаване на оферти е ограничено (например, само в провинцията или в малък брой медии).
- Разкриване на конфиденциална, чувствителна или вътрешна информация.
- Публичната обява съдържа недостатъчна информация и инструкции за подпомагане на участниците в търга при подготовката на техните тържни предложения, вкл. инструкции за ценообразуване.
- Пликовете с предложения са разпечатани или отворени 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.
- Конфликти на интереси, идентифицирани сред членовете на оценителната комисия.

Възлагане

- Неспособност да се проверят списъците на фирмите, изключени от участие в обществени поръчки.
- Теглото на факторите, които се взимат предвид при оценяването, се променят в хода на тръжната процедура.
- Критериите, използвани за избор на победител в търга, са различни от предварително обявените.
- Неспособност да се провери истинността на предоставените подкрепящи документи.
- Липса на достъп до записите и протоколите за проведената процедура.

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.

2. ИНДИКАТОРИ ЗА НАЛИЧИЕ НА РИСКОВЕ В ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ: БЪЛГАРСКИЯТ ПРАКТИЧЕСКИ ОПИТ¹²

1. Нарушения в предварителната фаза

- необходимост от оценка и анализ на пазара
 - липса на адекватна оценка на необходимостта от поръчката;
 - влияние на външни фактори върху официалното решение;
 - неформални споразумения за постигане на договорни отношения.

¹² Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). *Индикатори за наличие на рискове в обществените поръчки [Indicators of procurement risk]*. Париж: OECD Publishing, 2009.

Планиране и финансиране

- недостатъчно планиране на обществената поръчка;
- поръчката не е приведена в съответствие с общия процес на инвестиционната политика.
- липса на реалистичен бюджет или дефицит в бюджета.

Подготовката на спецификациите/изискванията

- техническите спецификации са пригодени за конкретно дружество или не са прецизирани.
- изборът на критерии не е обективно аргументиран и същите не са обсъждани предварително.
- твърде детайлни изисквания по документацията и твърде кратки срокове за подаването ѝ;
- включване на стоки или услуги, които не са необходими;
- получаване на предварителна информация относно спецификациите на проекта.

Избор на процедура за провеждане на обществената поръчка

- липса на подходяща аргументация за избор на процедура, която не е състезателна;
- използване на неподходяща процедура заради измама със законовите изключения – разделяне на поръчката, изключителна спешност, неподдържани модификации, забавяне в обявянето на поръчката;
- неспазване на изискванията за провеждане на конкурси (не-спазване на изискванията по обявлението; разлики между обявения предмет на поръчката, респ. описанието на поръчката с реалния предмет);
- при договаряне: покана към свързани дружества и евентуално към дружества с различен предмет.

2. Нарушения във фазата на провеждане на обществената поръчка

Изисквания във връзка с предложението/офертата

- липса на публична обява за предложение за представяне на оферти;
- критериите за оценката на офертата или за възлагане на поръчката не са обявени;
- информацията, свързана с поръчката не е разкрита или не е направена публично.

Подаване на офертите

- липса на състезателност или тайно наддаване (скрити оферти, натиск върху другите участващи, разпределяне на пазарите);
- възлагане на обществената поръчка;

- неразкриване на точната стойност на цената в офертите, водещо до нарастване на цената по договора;
- конфликт на интереси или индикатори за корупция в процеса на одобрение (вкл. липса на ефективно разделение на оценките от гледна точка на финансовите, договорните и проектните изисквания);
- липса на достъп до записите на процедурата;
- договаряне на условия, различни от предварително съобщените в решението за откриване на процедурата.

3. Нарушения във фазата на приемане и заплащане

Надзор по изпълнение на договора. Нередности, осъществявани от страна на изпълнителя, рефлектиращи до качеството на дейността, цената, времето:

- съществена промяна в условията на договора (анекси), позволяващи повече време за изпълнение и/или по-високи цени на заплащане на дейностите, стоките, услугите;
- заместване на предвидените продукти или заместващите работа/услуги не са в съответствие със спецификациите по договора;
- подизпълнителите и партньорите по изпълнение на поръчката не са избрани по прозрачен начин или са неблагонадеждни.

Недостатъчен и неефективен надзор или „заговор“ между надзорните органи и изпълнителя на поръчката

Нетаксуване на дейности и стоки, които не са били извършени

Непредявяване на искания за плащане на неустойки при забавяне на изпълнението

Нередности, свързани с плащането:

- невярно осчетоводяване или неправилно разпределение на разходите;
- невярно или двойно фактуриране на стоките и услугите;
- предварително плащане;
- заплащане на дейности/услуги, които не са били извършени;
- незадържане на предвидените неустойки при забавяне на изпълнението или при некачествено изпълнение на поръчката.

3. ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ В БЪЛГАРИЯ: ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И ПРЕСТЪПЛЕНИЯ¹³

Новият *Закон за обществените поръчки* (ЗОП) бе приет от 43-то Народно събрание на 2 февруари 2016 г. и влезе в сила на 15 април 2016 г. Той идва в отговор на директивите на Европейската комисия в областта на обществените поръчки от 2014 г., както и на критиците, че прекалено честите поправки „на парче“ в предходния ЗОП са предпоставка за заобикаляне на правилата и злоупотреби. Въпреки че голяма част от текстовете остават същите, има важни промени, на които трябва да се обърне внимание. Необходимо е да се има предвид, че ЗОП е приет и разписан като **рамков закон**, т.е. закон, който съдържа основните принципи и правила в процеса на възлагане на обществените поръчки.

Съгласно новия ЗОП се обособяват **три вида възложители – публичен, секторен и за конкретен случай**. Публични възложители най-общо са ръководителите на държавни институции, включително обособени структури на органите на изпълнителната власт, когато са юридически лица и разпоредители с бюджет и представляващите публичноправните организации. Секторни възложители са представляващите публичните предприятия и техни обединения търговци или други лица, когато извършват една или няколко секторни дейности, ръководителите на централни органи за покупки, създадени за задоволяване потребности на секторни възложители. Възложител за конкретен случай е лицето, което възлага поръчка, с която с публични средства се финансира пряко с повече от 50 на сто строителство с прогнозна стойност по-голяма или равна на 5 млн. лв. или услуги, свързани с това строителство, когато прогнозната им стойност е по-голяма или равна на 408 762 лв.

Законът се прилага при възлагане на строителство, доставки на стоки и предоставяне на услуги, като изключенията от приложното поле са допълнени и подробно уредени. Изключения представляват например арбитражните и помирителни услуги, определени правни, финансови и медийни услуги или такива, свързани с политическа предизборна кампания, и други. За разлика от досега действащия ЗОП, установяващ **шест вида процедури за възлагане на обществена поръчка** (открита процедура, ограничена процедура, състезателен диалог, две процедури на договаряне – със и без обявление и конкурс за проект), в новия закон са установени **тринадесет вида процедури**, като е направено разграничение на процедурите, които се провеждат от публичните, секторните възложители и възлаганите поръчки в областта на отбраната и сигурността. На практика, единствената изцяло неуредена в стария ЗОП процедура е „партньорство за иновации“, която се отнася за поръчки в сферата на научноизследователската и развойната дейност и включва преговори с допуснати кандидати.

¹³ Димова, Е. *Новият закон за обществените поръчки*. София: ИК Труд и право, 2016. Velchev & Co. *Основни промени в новия Закон за обществените поръчки*. 2016.

Всички останали се обявяват и отчитат по образци, утвърдени от европейски регламенти. Променят се и някои от праговете, над които се провежда открит търг. За строителството той се увеличава на 5 млн. лева, но все още остава под общоевропейския, който е близо 10 млн. лева. Интерес буди фактът, че прагът за доставки на стоки и услуги пада от 404,5 хил. лв. на 262 хил. лв.

Следва да се отбележи, че **договорите за обществени поръчки с периодично или продължително изпълнение** се сключват за срок, който не може да надвишава **5 години**, освен ако това се налага поради естеството на предмета на поръчката, необходимостта от възвръщаемост на инвестицията или поради техническа причина, като възложителят посочва мотивите за това в решението за откриване. Въвежда се и възможност за сключване на **договор под условие**, когато при откриване на процедурата не е осигурено финансиране. Възложителят посочва това обстоятелство в обявлението или поканата за потвърждаване на интерес и в проекта на договор се предвижда клауза за отложено изпълнение. В този случай всяка от страните може да поиска прекратяване на договора без предизвестие след изтичане на тримесечен срок от сключването му.

Съществена разлика с предишния ЗОП е, че като критерий за оценката на офертите и избор на изпълнител на обществената поръчка е възможен само **критерият „икономически най-изгодната оферта“**. В този смисъл, дори когато оценката е базирана само върху цена или цени, отново трябва да се преследва икономически най-изгодният резултат.

Новост е и уредбата на т. нар. оценка, базирана върху **разходната ефективност**, посредством изследване на разходите за целия жизнен цикъл на продукта или услугата. Вече ще е позволено на възложителите да включват като показател за оценка и професионалната компетентност на персонала.

Също като стария закон, и новият прокламира принципите за свободна конкуренция, равнопоставеност и недопускане на дискриминация, публичност и прозрачност, като се добавя и принципът за пропорционалност. За спазването на тези принципи голямо значение имат достъпните за всички правни субекти електронни бази данни: портал на обществените поръчки, регистър на обществените поръчки, профил на купувача, както и нововъведената **единна** национална електронна уеб-базирана платформа.

Съществена част от закона е посветена на **електронизирането на процеса** по възлагане на обществени поръчки. **Член 39** от новия ЗОП задължава обменът на информация при възлагане на обществени поръчки да се извършва с **електронни средства за комуникация**, а инструментите и устройствата, които се използват, както и техническите им характеристики да бъдат недискриминационни, достъпни и оперативно съвместими с най-разпространените пазарни продукти на информационните и комуникационните технологии за широка употреба и да не ограничават достъпа на заинтересовани лица. Това

изискване влиза в сила от 1 юли 2017 г., а по отношение на централните органи за покупки – от 1 януари 2017 г.

Изцяло нов е институтът на *Единния европейски документ за обществени поръчки* (ЕЕДОП), който се представя при подаване на заявление за участие или оферта и чрез него кандидатът или участникът декларира липсата на основанията за отстраняване и съответствие с критериите за подбор. Считано от 1 април 2018 г., ЕЕДОП ще се предоставя само в електронен вид по образец, утвърден с акт на Европейската комисия. Друго съществено нововъведение от 1 юли 2018 г. представлява възможността участниците да доказват личното си състояние и съответствие с критериите за подбор посредством **електронен документ, издаден от сертифициращ орган**, което ще замести старите изисквания за обемна документация на хартиен носител. При определянето на документите за доказване на критериите за подбор възложителите ще изискват предимно такива, които са обхванати от електронната база данни за удостоверителни документи на Европейската комисия „e-Certis“. Министерският съвет определя органите и лицата, които създават и поддържат официални списъци на одобрени стопански субекти за определени дейности или сертифициращи органи за сертифициране на стопански субекти за съответствие с технически спецификации.

Съдържанието на новата уредба на **профила на купувача** включва редуциран и прецизиран списък от документи, като е премахнато задължението за публикуване на информацията, свързана с плащания, освобождаване на гаранции, договори за подизпълнители. Възложителят ще осигурява неограничен пълен, безплатен и пряк достъп до всички документи в профила на купувача.

Въвежда се още **Единна национална електронна уеб-базирана платформа**, уредена в чл. 40 от Закона. На тази платформа от 1 юли 2017 г. ще могат да се публикуват решенията и обявленията в Регистъра на обществените поръчки и документациите за обществени поръчки; да се отправят запитвания и да се предоставят разяснения; да се изпращат покани; да се подават заявления за участие и оферти, както и да се извършва обмен на друга информация и/или документи. От 1 януари 2020 г. чрез уеб-базираната платформа ще може и да се подават заявки по договори, **да се оценяват офертите, да се сключва договор, както и да се извършва фактуриране и разплащане**. Предвидено е изискване за електронизиране на централизираното възлагане в чл. 97, който влиза сила от 1 януари 2017 г., като следва да се отбележи, че централните органи за покупки могат да използват електронни платформи за централизираното възлагане, различни от единната национална електронна уеб-базирана платформа, при условие че осигурят техническа съвместимост и свързаност с нея.

Ново задължение на възложителите при определянето на предмета на обществената поръчка е **посочването на причините за неразделяне на предмета на обособени позиции, ако прецени, че такова разделяне е нецелесъобразно**. Министерският съвет може да определи области, в които обществените поръчки задължително се разде-

лят на обособени позиции съобразно специализираните сектори на дейност на малките и средните предприятия и техните капацитетни възможности.

Интерес представлява и възможността за **съвместно възлагане на обществени поръчки**. Двама или повече възложители могат да сключат споразумение за съвместно възлагане на обществена поръчка, при което всеки от тях е отговорен за изпълнението на задълженията си по отношение на частта, която провежда от свое име и за своя сметка. Създават се и нови правила за **подизпълнителите**, обособени в главата „Критерии за подбор“. За тях трябва едновременно да са изпълнени **две условия**: да отговарят на съответните критерии за подбор съобразно вида и дела от поръчката, която ще изпълняват, и за тях да не са налице основания за отстраняване от процедурата. В противен случай възложителят изисква тяхната замяна. Когато частта от поръчката, която се изпълнява от подизпълнител, може да бъде предадена като отделен обект на изпълнителя или на възложителя, възложителят заплаща възнаграждение за тази част на подизпълнителя въз основа на искане, отправено чрез изпълнителя. Подизпълнителите също така нямат право да превъзлагат една или повече от дейностите, които са включени в предмета на договора за подизпълнение.

Предвидено е комисията, назначена от възложителя, да отрази резултатите от работата си в **доклад, който заедно с протоколите от работата ѝ се представя на възложителя за утвърждаване**. Възложителят може да го утвърди или да върне доклада с писмени указания, когато информацията в него не е достатъчна за вземането на решение за приключване на процедурата и/или констатира нарушение в работата на комисията, което може да бъде отстранено, без това да налага прекратяване на процедурата. Изрично Законът указва, че указанията не могат да насочват към конкретен изпълнител или към определени заключения.

Изцяло нов момент в новия закон е възможността въпреки наличието на основания за отстраняване, **кандидатът или участникът да представи доказателства, че е предприел мерки, които гарантират неговата надеждност и да не бъде отстранен от процедурата**.

Критериите за подбор са разделени на годност (правоспособност) за упражняване на професионална дейност; икономическо и финансово състояние; и технически и професионални способности. Изискванията за икономическо и финансово състояние могат да бъдат свързани с минимален общ или специфичен оборот, наличие на застраховка „Професионална отговорност“ с покритие, съответстващо на обема и характера на поръчката или произтичащо от нормативен акт, както и положително съотношение между определени активи и пасиви. Изискванията за технически и професионални способности са сходни с тези в чл. 51 от отменения закон. Както и в досега действащия закон, така и в новия е установена забрана за възложителите да изискват от кандидатите и участниците други документи за доказване на съответствие с поставените критерии за подбор, освен посочените в този закон.

Кандидатите или участниците могат за конкретната поръчка да се позоват на капацитета на **трети лица**, независимо от правната връзка между тях, по отношение на критериите, свързани с икономическото и финансовото състояние, техническите способности и с професионалната компетентност. Третите лица трябва да отговарят на съответните критерии за подбор и за тях трябва да не са налице основанията за отстраняване от процедурата, в противен случай възложителят изисква от кандидата или участника да замени посоченото от него трето лице.

Наблюдават се изменения и по отношение на **гаранциите в процедурата за възлагане на обществената поръчка**. За разлика от стария ЗОП, който уреждаше гаранцията за участие като задължителен елемент от съдържанието на офертата на участника, в новия **не се предвижда гаранция за участие**. Възложителят обаче може да изисква **гаранция за изпълнение** или **гаранция за авансово плащане**. Първата е в размер до 5 % от стойността на договора, за разлика от досегашния 1 %, а втората – до размера на авансовото плащане, и се освобождава до три дни след връщане или усвояване на аванса. Освен познатите от стария ЗОП **форми на гаранциите** – парична сума и банкова гаранция – има и нов начин за обезпечение на изпълнението на договор – **застраховка**.

Установяват се нови основания, при наличието на които договорите за обществени поръчки и рамковите споразумения могат да бъдат **изменяни**. Първото от тях е **промените да са предвидени в документацията** за обществената поръчка и в договора чрез ясни, точни и недвусмислени клаузи. Второто основание е налице, когато е възникнала необходимост от извършване на допълнителни доставки, услуги или строителство и смяната на изпълнителя е невъзможна поради икономически или технически причини или би предизвикала значителни затруднения, свързани с поддръжката, експлоатацията и обслужването или дублиране на разходи на възложителя. Основание за изменение на договорите за обществени поръчки и рамковите споразумения представлява и възникването на **обстоятелства**, обуславящи необходимост от изменение, които при полагане на дължимата грижа възложителят **не е могъл да предвиди**. На това основание, както и на второто посочено, промяната не може да надхвърля с повече от 50 на сто стойността на основния договор. Изменение се допуска и ако се **налага замяна на изпълнителя с нов изпълнител**. Допуска се още извършването на изменения, които не са съществени, както и изменение поради непредвидени обстоятелства, когато не се променя цялостният характер на поръчката или рамковото споразумение и стойността им е до 10 на сто от стойността на първоначалния договор за услуги и доставки и до 15 на сто от стойността на първоначалния договор за строителство, като същевременно не превишава съответната прагова стойност.

Важно е да се подчертае, че в случаите на изменения в условията на обществената поръчка, които налагат промени в офертите на участниците, измененията не трябва да въвеждат условия, които

биха променили кръга на заинтересованите лица или предмета на договора. Ако е необходимо съществено изменение на поръчката, което не позволява договорът или рамковото споразумение да бъдат изменени на основанията за изменение на договор се стига до **прекратяването на договора**.

Въвеждат се нови правила и по отношение на контрола в областта на обществените поръчки. Установява се изискване за въвеждане на **вътрешен** контрол от публичните възложители, изразяващ се в **изграждане на вътрешно специализирано звено** – част от администрацията, отговарящо за управление на цикъла на обществените поръчки. Осъществява се **външен** предварителен контрол от Агенцията за обществени поръчки по отношение на процедури за възлагане на обществени поръчки, които подлежат на публикуване в *Регистъра на обществените поръчки*, на процедури на договаряне без предварително обявление и договаряне без предварителна покана за участие, върху договори, възлагани на основание изключения от приложното поле на закона и върху изменения на договори. Външен последващ контрол се осъществява от Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ).

Промените в разпоредбите, свързани с **административнонаказателната отговорност**, включват отпадане на имуществената санкция за юридическото лице, оставяйки **само глоба за физическото лице**, както и създаване на административни състави с **глоба, процент от стойността на поръчката**.

Новият закон е обобщение на европейския опит от последните години; той е по-подробен и изчерпателен от предишния, премахва излишните затруднения и изисквания, въвежда нови възможности, типови поръчки и електронизирането на процеса.

4. ПРАКТИЧЕСКИ ОПИТ В СФЕРАТА НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ: АДМИНИСТРАТИВНИ И НАКАЗАТЕЛНИ ПРОИЗВОДСТВА

1. Случаи от практиката на Върховния административен съд (ВАС)

Механизмите за правна защита и обжалване, съответно за управление и контрол, са двата основни стълба на превенцията на корупцията при ОП и ако не действат ефективно, и най-добрият режим на ОП няма големи шансове за противодействие. Двата механизма се допълват, без да са взаимнозаменяеми. В друг аспект равнището на корупция в ОП несъмнено зависи от фактори, свързани с функционирането на политическата система и които на пръв поглед са извън системата на ОП.

КАРЕ 1. РАЗКРИВАНЕ НА СЪЩЕСТВЕНИ НАРУШЕНИЯ ПРИ ПРОВЕЖДАНЕТО НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

Интересен казус от практиката на ВАС ясно илюстрира връзката между политическата ситуация, вътрешния контрол и обжалването пред съд – адм. дело № 15245/2014 г., решението е от 06.04.2015 г. С него съдът отмени решението на Комисията за защита на конкуренцията (КЗК), с което пък беше отменено решението на възложителя за прекратяване на процедурата, включително поради наличие на основание чл. 39, ал. 1, т. 6 ЗОП – предвид наличието на съществени нарушения при откриването и провеждането на процедурата, които не могат да бъдат отстранени, без това да промени условията, при които същата е обявена – по мотиви, че обявената прогнозна стойност на ОП не е определена въз основа предварителни проучвания, налични статистически данни и пазарни аналози, както и че размерът ѝ (от 41 млн. лв. без ДДС) е значително завишен в сравнение със стойността на подобни обекти.

При кратък анализ на политическите условия следва да се отчете, че след масови протести, правителството на Пламен Орешарски подаде оставка на 23.07.2014 г., при което беше назначено ново служебно правителство, със съответно различен министър на младежта и спорта, който прекрати процедурата, задвижена и почти реализирана при управлението на предходния министър и назначеното тогава ръководство на „Академика 2011“ ЕАД. Именно определените за изпълнители на поръчката „Главболгарстрой“ АД и „Фор райс“ ООД, в обединение „София спорт“, бяха заинтересовани страни в производството пред ВАС, и по чиято жалба срещу прекратителното решение на възложител от 01.09.2014 г., последното беше отменено от Комисията за защита на конкуренцията. При отмяната на решението на органа по преразглеждането (от КЗК), ВАС отхвърли жалбите на горепосочените търговски дружества и остави в сила прекратяването на процедурата.

Ожесточаването на интересите във връзка с възлагане на процедурите за ОП може да бъде онагледено с множеството искания за отмяна на влязло в сила съдебно решение, с което е разрешен въпрос относно законосъобразността на акта на КЗК, издаден в производството по чл. 120 и сл. ЗОП.

2. Случаи от практиката на Върховния касационен съд (ВКС)

Чл. 124 от Конституцията на Република България възлага на Върховния касационен съд да осъществява върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите от всички съдилища. В допълнение, чл. 108, ал. 1 от Закона за съдебната власт определя ВКС за висшата съдебна инстанция по наказателни и граждански дела. Неговата юрисдикция се разпростира върху цялата територия на Република България. В българския Наказателен кодекс (НК) не съществува експлицитен член, който да дефинира престъпления и наказания, директно свързани с обществени поръчки. Въпреки това, съществуват определени законодателни текстове, по които ВКС гледа дела, пряко свързани с нарушения и/или злоупотреби с обществени поръчки. Разглеждайки престъпните състави, в практиката на ВКС се открояват няколко конкретни членове:

- Чл. 282 – престъпление по служба /Р. 344/22.10.13 г. по н. д. 934/13 г., II н. о.; Р. 518/23.11.13 г. по н. д. 1548/12 г., III н. о.;

- Р. 510/15.12.10 г. по н. д. 513/10 г., III н. о.; Р. 547/16.01.14 г. по н. д. 1996/13 г., II н. о.; Р. 315/17.07.13 г. по н. д. 9901/13 г., II н. о./
- Нарушения на служебни задължения с цел набавяне на облага за участник
 - Квалифицирани състави – размер на вредите и служебно положение на извършителя
 - Чл. 220 – сключване на неизгодна сделка /Р. 518/23.11.13 г. по н. д. 1548/12 г., II н. о.; Р. 129/4.07.12 г. по н. д. 204/12 г., III н. о.; Р. 33/24.02.12 г. по н. д. 3011/11 г., I н. о.; Р. 643/18.01.12 г. по н. д. 2670/11 г., III н. о./
 - Чл. 219 – безстопанственост /Р. 374/19.11.15 г. по н. д. 1107/15 г., III н. о./
 - Чл. 302, чл. 304б – корупционни престъпления /Р. 148/23.05.14 г. по н. д. 286/14 г., III н. о.; Р. 527/15.04.14 г. по н. д. 1640/13 г., I н. о./
 - Чл. 311 – документни престъпления /Р. 334/26.03.14 г. по н. д. 1058/13 г., I н. о.; Р. 401/14.11.12 г. по н. д. 1257/12 г., III н. о./

Избрани членове от Наказателния кодекс на Република България и съдебни казуси от практиката на ВКС, засягащи злоупотреби с обществени поръчки

ЧЛ. 282 от НК ПРЕСТЪПЛЕНИЕ ПО СЛУЖБА

Дефиниция:

Чл. 282. (1) Длъжностно лице, което наруши или не изпълни служебните си задължения, или превиши властта или правата си с цел да набави за себе си или за другото облага или да причини другиму вреда и от това могат да настъпят немаловажни вредни последици, се наказва с лишаване от свобода до пет години, като съдът може да постанови и лишаване от правото по чл. 37, ал. 1, точка б, или с пробация.

(2) Ако от деянието са настъпили значителни вредни последици или е извършено от лице, което заема отговорно служебно положение, наказанието е лишаване от свобода от една до осем години, като съдът може да постанови и лишаване от правото по чл. 37, ал. 1, точка б.

(3) За особено тежки случаи по предходната алинея наказанието е лишаване от свобода от три до десет години, като съдът постановява и лишаване от право по чл. 37, ал. 1, точка б.

(4) Наказанието по ал. 3 се налага и на длъжностно лице, което е извършило престъплението с участието на лице, посочено в чл. 142, ал. 2, точки б и 8.

(5) Ако деянието по предходните алинеи е свързано с упражняването на контрол върху производството, преработването, съхраняването, търговията в страната, вноса, износа, транзита и отчетността на наркотичните вещества и прекурсорите, наказанието е лишаване от свобода до десет години по ал. 1 и от три до петнадесет години по ал. 2.

**КАРЕ 2. ФАВОРИТИЗЪМ И ПРЕСТЪПЛЕНИЕ ПО СЛУЖБА
ПРИ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ****Решение 547/16.01.14 г. по н. д. 1996/13 г., II н. о.**

Подсъдими:

М. М. Т. – Кмет на община Дулово (население ок. 29 000)

А. Д. Ч. – Юрисконсулт и председател на комисия за провеждане на ОП.

Нарушения при провеждането на ОП:

- Чл. 34, ал. 2 от ЗОП (2004 г.) – Включване в състава на комисията на лица, непритежаващи необходимата квалификация и практически опит с обекта и сложността на поръчката.
- Чл. 39, ал. 2, т. 2 от ЗОП (2004 г.) – Непрекратяване на процедурата при допуснато нарушение на комисията – отстраняване на двама от кандидатите, поради нереалистичен срок за изпълнение и толериране на третия участник.

Цел: Набавяне на облага за останалия единствен участник.

Вредни последици: Накърняване на доверието в местната власт; създаване на предпоставки за ощетяване на общината.

Наложени наказания:

М. М. Т. – Лишаване от свобода за срок от пет години и лишаване от право да заема държавна и обществена длъжност за срок от шест години.

А. Д. Ч. – Лишаване от свобода за срок от четири години и лишаване от право да заема държавна и обществена длъжност за срок от пет години.

КАРЕ 3. ПРЕСТЪПЛЕНИЕ ПО СЛУЖБА ПРИ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ**Решение 315/17.07.13 г. по н. д. 990/13 г., II н. о.**

Подсъдим:

А. А. Я. – Кмет на община Дупница (население ок. 45 000)

Нарушения на условията на договора за ОП:

- Чл. 43, ал. 1 и ал. 2 от ЗОП (2004 г.) – Промяна на условията по договора, извън предвидените в закона основания.
- Договор от 4.01.2008 г., сключен с кандидат, предложил най-ниска цена.
- Подписване на анекс (на 8.03.2004 г.) по предложение на доставчика.
- Промяна на доставната цена на продуктите с 10 428 лв.
- Заплащане от страна на общината на по-висока стойност от реалната цена на продуктите.

Указания на ВКС по прилагане на закона:

Изменение на сключения договор може да стане само на предвидените в закона основания. Изпълнителят е обвързан с условията на офертата, която е подал, и след сключване на договора и не може едностранно да претендира промяната им.

ЧЛ. 220 от НК СКЛЮЧВАНЕ НА НЕИЗГОДНА СДЕЛКА

Дефиниция:

Чл. 220. (1) Длъжностно лице, което съзнателно сключи неизгодна сделка и от това произлезе значителна вреда за стопанството или за учредението, предприятието или организацията, които то представлява, се наказва с лишаване от свобода от една до шест години, като съдът може да постанови лишаване от право по чл. 37, ал. 1, точка 6.

(2) В особено тежки случаи по предходната алинея наказанието е от три до десет години лишаване от свобода, като съдът постановява и лишаване от права по чл. 37, ал. 1, точки 6 и 7.

КАРЕ 4. СКЛЮЧВАНЕ НА НЕИЗГОДНА СДЕЛКА ПРИ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ**Решение 643/18.01.12 г. по н. д. 2670/11 г., III н. о.**

Подсъдим:

Ф. Д. Б. – Кмет на община Велинград (население ок. 37 000)

Нарушения при провеждането на ОП:

- Чл. 42, ал. 2 от ЗОП (1999 г.) – Несключване на договор с втория класиран кандидат.
- Чл. 18, т. 2 от ЗОП (1999 г.) – Продължаване на висящността на образувано по жалба съдебно дело, въпреки отказа на класирания съобразно обжалваното решение кандидат.

Друго нарушение:

Чл. 41, ал. 1 от Закона за местното самоуправление и местната администрация – съвместяване на качествата кмет и управител на търговско дружество, с което е сключил неизгодната сделка.

Вредни последици:

9 793,20 лв. – Разлика между заплатената сума за доставено гориво и цената, предложена в откритата процедура.

Наложено наказание:

Лишаване от свобода за срок от две години, чието изтърпяване е отложено за срок от пет години.

ЧЛ. 219 от НК БЕЗСТОПАНСТВЕНОСТ

Дефиниция:

Чл. 219. (1) Длъжностно лице, което не положи достатъчно грижи за ръководенето, управлението, стопанисването или запазването на повереното му имущество или за възложената му работа и от това последва значителна повреда, унищожение или разпиляване на иму-

ществото или други значителни щети на предприятието или на стопанството, се наказва с лишаване от свобода до шест години и глоба до пет хиляди лева.

(2) Който въпреки задълженията си не е упражнил достатъчен контрол върху работата на лица, на които е възложено управлението, разпореждането или отчитането на обществено имущество, и от това са последвали значителни щети на предприятието или на стопанството, се наказва с лишаване от свобода до шест години и глоба до пет хиляди лева.

(3) Ако деянието по предходните алинеи е извършено умишлено и не съдържа признаците на по-тежко престъпление, наказанието е лишаване от свобода от две до осем години, като съдът може да постанови лишаване от право по чл. 37, ал. 1, точка 6.

(4) За престъпление по предходните алинеи в особено големи размери, представляващо особено тежък случай, наказанието е: по ал. 1 и 2 – лишаване от свобода от три до десет години, а по ал. 3 – лишаване от свобода от три до дванадесет години, като в тези случаи съдът постановява и лишаване от права по чл. 37, ал. 1, точки 6 и 7.

КАРЕ 5. БЕЗСТОПАНСТВЕНОСТ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

Решение 374/19.11.15 г. по н. д. 1107/15 г., III н. о.

Подсъдим:

В. Д. – Изпълнителен директор на Теплофикация София ЕАД

Нарушения при провеждането на ОП:

- Чл. 7, ал. 1, т. 2 и ал. 3, чл. 8, ал. 1, т. 4 и ал. 2 и чл. 14 от ЗОП (1999 г.)
- Чл. 14, ал. 1, т. 2, ал. 5 от ЗОП (2004 г.)
- Сключване на 17 договора за реклама с еднакъв предмет, разделяни до 10 000 лв. Всеки – под прага, при обща стойност над 150 000 лв.
- Без предварително проучване на средните пазарни цени.
- При нарушаване на процедура – явяване на три свързани фирми, подавали оферти – на съпругата и на служител на печелилия поръчките.
- Вреда от договорите – 66 455,60 лв. – Заплатени на доставчика суми над реалните.

Друга форма на безстопанственост: Разпиляване на имущество – представителни разходи на стойност 259 238 лв.

Вредни последици общо от безстопанствеността: 166 525 евро

Наложено наказание:

Лишаване от свобода за срок от три години и лишаване от право да заема ръководна длъжност в държавно предприятие, кооперация и обществена организация за срок от три години.

ЧЛ. 301 от НК ПОДКУП

Дефиниция:

Чл. 301. (1) Длъжностно лице, което поиска или приеме дар или каквато и да е облага, която не му се следва, или приеме предложение или обещание за дар или облага, за да извърши или да не извърши действие по служба или загдето е извършило или не е извършило такова действие, се наказва за подкуп с лишаване от свобода до шест години и глоба до пет хиляди лева.

(2) Ако длъжностното лице е извършило някое от деянията по ал. 1, за да наруши или загдето е нарушило службата си, когато това нарушение не съставлява престъпление, наказанието е лишаване от свобода до осем години и глоба до десет хиляди лева.

(3) Ако длъжностното лице е извършило някое от деянията по ал. 1, за да извърши или загдето е извършило друго престъпление във връзка със службата, наказанието е лишаване от свобода до десет години и глоба до петнадесет хиляди лева.

КАРЕ 6. ИСКАНЕ НА ПОДКУП ПРИ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ**Решение 527/15.04.14 г. по н. д. 1640/13 г., I н. о.**

Подсъдим:

М. М. Т. – Кмет на община Дулово (население ок. 29 000)

Деяствия преди провеждането на ОП:

Предварителни разговори между управител на „Водоснабдяване и канализация“ ЕООД и ПОДС. Т. за необходимост от нов сондаж и подмяна на канализационната мрежа на населено място

- Искане от страна на подсъдимия на сумата 10 000 лв. И даване на обещание, че поръчката ще бъде възложена на ВИК ЕООД.
- Събиране на сумата от управителя на ВИК ЕООД.
- Провеждането на сума по сметка на подсъдимия, изтегляне и превод по кредитната му карта.

Провеждане на конкурса и възлагане:

- Получаване на безвъзмездна финансова помощ от държавата в размер на 120 000 лв.
- Обявяване на малка обществена поръчка, назначаване на комисия и събиране на три оферти на фирми, посочени от управителя на ВИК ЕООД.
- Сключване на договор между общината и ВИК ЕООД и изпълнението му.

Наложено наказание:

Лишаване от свобода за срок от три години, чието изтърпяване е отложено за срок от пет години, лишаване от право да заема държавна и обществена длъжност за срок от пет години и глоба в размер на 5 000. Присъждане на равностойността на подкупа.

(4) В случаите по предходните алинеи съдът постановява и лишаване от право по чл. 37, ал. 1, точки 6 и 7.

(5) Наказанието по ал. 1 се налага и на чуждо длъжностно лице, което поиска или приеме подкуп или приеме предложение или обещание за подкуп.

ЧЛ. 304Б, АЛ. 1 ОТ НК ТЪРГОВИЯ С ВЛИЯНИЕ

Дефиниция:

Чл. 304б. (1) Който поиска или приеме дар или каквато и да е облага, която не му се следва, или приеме предложение или обещание за дар или облага, за да упражни влияние при вземане на решение от длъжностно лице или чуждо длъжностно лице във връзка със службата му, се наказва с лишаване от свобода до шест години или глоба до пет хиляди лева.

(2) Който предложи, обещае или даде дар или каквато и да е наследваща се облага на лице, което твърди, че може да упражни влияние по ал. 1, се наказва с лишаване от свобода до три години или глоба до три хиляди лева.

КАРЕ 7. ТЪРГОВИЯ С ВЛИЯНИЕ И МАНИПУЛАЦИЯ НА ТРЪЖНА ДОКУМЕНТАЦИЯ

Решение 148/23.05.14 г. по н. д. 286/14 г., III н. о.

Подсъдими:

М. Д. Й. – Кмет на община Садово (население ок. 14 600)

А. Р. З. – Консултант на общината за изготвяне на проект и получаване на безвъзмездна финансова помощ по програма развитие на селските райони

Нарушения при провеждането на ОП:

- Даване на обещания на управители на търговски дружества за спечелване на обществена поръчка срещу 5 – 7 % от стойността на поръчката 3 572 529 лв.
- Оказване на въздействие върху член на комисията по провеждане на процедурата по ОП да подмени офертата на участник в техническата и ценова части.

Цел: Набавяне на облага в размер на 250 077 лв.

Наложени наказания:

М. Д. Й. – Лишаване от свобода за срок от три години и шест месеца.

А. Р. З. – Лишаване от свобода за срок от три години.

**ЧЛ. 311 от НК СЪЗДАВАНЕ НА ДОКУМЕНТИ
С НЕВЯРНО СЪДЪРЖАНИЕ**

Дефиниция:

(1) (Изм. – ДВ, бр. 75 от 2006 г., в сила от 13.10.2006 г.) Длъжностно лице, което в кръга на службата си състави официален документ, в който удостовери неверни обстоятелства или изявления, с цел да бъде използван този документ като доказателство за тия обстоятелства или изявления, се наказва с лишаване от свобода до пет години, като съдът може да постанови и лишаване от право по чл. 37, ал. 1, точка б.

(2) (Изм. – ДВ, бр. 103 от 2004 г., в сила от 01.01.2005 г.) В маловажни случаи наказанието е лишаване от свобода до една година или пробация.

**КАРЕ 8. СЪЗДАВАНЕ НА ДОКУМЕНТИ С НЕВЯРНО СЪДЪРЖАНИЕ
ПРИ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ****Решение 401/14.11.12 г. по н. д. 1257/12 г., III н. о.**

Подсъдими:

Д. Д. И. – Управител на дружество – изпълнител на строително-монтажни работи по ОП
Н. Д. Д. – Главен специалист в община, инвеститорски контрол

Нарушения при изпълнението на ОП:

- Съставили и подписали акт обр. 19 за установяване на завършването и плащането на СМР, каквито не били изпълнени.
- Представяне на акта в общината.
- Изплащане на изпълнителя на сумата 324 219 лв.

Наложени наказания:

Д. Д. И., Н. Д. Д. – Пробация: задължителна регистрация по настоящ адрес за срок от една година; задължителни периодични срещи с пробационен служител за срок от една година; безвъзмезден труд в полза на обществото в размер на 200 часа за една година.

ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКИ МЕТОДИ И ОЦЕНЯВАНЕ НА РИСКА ОТ КОРУПЦИЯ И ИЗМАМИ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ

От съществено значение е оценката на ползите и резултатите от практическото прилагане на разгледаните подходи, методи и насоки за предотвратяване злоупотребите с обществени поръчки.

Настоящият материал е базиран на следните основни източници на информация:

- Стефанов, Р., Ст. Карабоев. *The Bulgarian public procurement market: Corruption risks and dynamics in the construction sector*. ANTICORRP, 2015.
- Център за изследване на демокрацията. *Мониторинг на антикорупцията в Европа. Оценка на антикорупционните политики и измерване на корупцията*. София, 2015.
- Център за изследване на демокрацията. *Преглед на инструментите за оценка на антикорупционните политики*. София, 2015.
- PwC, Ecorys, с подкрепата на Utrecht University. *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*. Брюксел, 2013.

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 въввлечени 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 както по избора, количеството и качеството на данните, които събират, така и в това колко лесно достъпни са. 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 разследват корупцията при обществените поръчки наред с други видове корупция, както и с 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. Тя води и до липса на специализирани, надеждни и сравними данни, което прави оценяването на загубите от корупцията при обществените поръчки много трудно.

1. ИДЕНТИФИКАЦИЯ И РАЗКРИВАНЕ НА КОРУПЦИОННИ РИСКОВЕ В БЪЛГАРСКИЯ СТРОИТЕЛЕН СЕКТОР¹⁴

Анализите на корупционните рискове в сферата на обществените поръчки в България са традиционно подчинени на два икономически модела: а) модела принципал-посредник и б) класическия поведенчески модел, уповаващ се на практически казуси. Тези традиционни модели разглеждат корупцията като индивидуално проявление, отклонение от нормата, което е най-разпространено в утвърдените демократични режими. Класическите модели допускат разлика между производителя, компанията бенефициент и правоохранителната система. Те са по-малко ефективни в подпомагането на антикорупционните реформи във вече завладени страни и общества, където нивото на разпространение на корупционни практики е толкова високо, че гражданите приемат ситуацията за нещо естествено и нормално. Такава е средата в повечето новоприети страни – членки на ЕС, включително и в България. В подобна среда управленчески базираните модели изглеждат по-подходящи за целите на идентифициране на корупционни рискове. Те анализират корупционни рискове, уповавайки се на набор от институционални характеристики, които предоставят ресурси/възможности за развитие на корупция или пречки/контрол във връзка с корупционните практики. Една такава характеристика, която е от първостепенно значение, представлява нивото на политическа обвързаност на определени фирми, които са ендогенни към определянето и изпълнението на правилата и регулациите, включително и по отношение на целия жизнен цикъл на обществените поръчки (като се започне от оценката на потребностите и предпроектните проучвания и се стигне до техническото задание и последващия контрол). Това се дължи основно на липсата на достатъчен контрол и неефективната съдебна и политическа система, които не изпълняват задълженията си по предотвратяване, разкриване и преследване на случаите на конфликт на интереси. Шансът дадена

¹⁴ Стефанов, Р., Ст. Карабоев, *The Bulgarian public procurement market: Corruption risks and dynamics in the construction sector*. ANTICORRP, 2015.

(политически) обвързана фирма да окаже пряко юридическо влияние и следователно да печели повече обществени поръчки е пет пъти по-голям отколкото при компания, при която не е налице подобна обвързаност, прави подобни заключения, основани на съдържателен анализ на дълбочинни интервюта сред представители на елитни кръгове в България, Румъния, Словения и Чехия.

С влизането си в ЕС България показва готовност да поеме по пътя на един модел, подчинен на принципите на добро управление. Повечето от извършените международни и местни оценки обаче показват, че ресурсното разпределение в България продължава да бъде партикуларистично. Гражданите приемат корупцията като норма, което от своя страна оказва влияние върху механизмите, имащи за цел нейното предотвратяване, като например управлението на европейски фондове.

а. Типове данни¹⁵

Представеният по-долу анализ на фирмено ниво е базиран на две групи данни – първо, на база данни, съдържаща 4928 договора за обществени поръчки, обхващащи периода между 2009 и 2014 г. и взети от структурираната база данни TED¹⁶, и второ, на ръчно съставена база данни, основана на извадка, включваща 40-те най-големи бенефициента в сектор „Строителство“, подредени по размера на общия им оборот за периода 2008 – 2013 г.¹⁷

Масивът от данни, основан на базата данни TED, включва записи с първични или допълнителни кодове 44, 45 и 71 от общия терминологичен речник и е допълнително филтриран, което позволява по-висока надеждност и валидност на данните за целите на последващи проверки на различни хипотези. Идентификационните данни, отнасящи се до възлагащия орган и бенефициента, включват име, национален идентификационен номер и адрес. Приложеното допълнително филтриране доведе до намаляване броя на различните независими възлагащи органи от 475 на 300, тъй като някои организации бяха представяни от повече от един от своите клонове. По сходен начин

¹⁵ Базата данни, обхващаща водещите 40 строителни фирми, съдържа информация относно броя на договорите за обществени поръчки за строителни дейности, възложени на избраните компании, на база кодове 44, 45 и 71 от общия терминологичен речник. Данните са ръчно събрани от Държавния регистър на обществените поръчки посредством националния идентификационен номер на компаниите. За целите на един по-обстоятелен анализ данните на фирмено ниво обхващат строителните договори за обществени поръчки, възложени на трети компании (оттук нататък наричани свързани компании), в които представители на избраната извадка от водещите 40 компании притежават капиталова собственост. Стойността на всяка обществена поръчка, възложена на свързана фирма, е прекалкулирана в зависимост от размера на собствеността от страна на съответната водеща фирма, включена в извадката. Други (по-малки) видове зависимост между водещите 40 строителни фирми и трети страни (напр. участие в борда на директорите или подобни управленски структури) не е разглеждано.

¹⁶ Tenders Electronic Daily (TED) – Електронен ежедневник за поръчки – онлайн версията на „Приложение на Официален вестник на Европейския съюз“; Contract Award Notice (CAN) – обявление за обществена поръчка.

¹⁷ Въпреки многократните искания, основани на *Закона за достъп до обществена информация*, и изпращането на редица писма, касаещи специфични индикатори за всички обществени поръчки в строителния сектор, Агенцията по обществените поръчки (АОП) на България не даде отговор и не предостави исканата информация.

броят на бенефициентите, които в оригиналната база данни наброяваше 3573, бе редуциран на 2321¹⁸.

б. Водещите 40 строителни фирми: анализ на корупционните рискове и рисковете, свързани с изпълнението

Концентрацията на обществените поръчки е видна както на макро, така и на подсекторно равнище. По данни на електронната система TED стойността на договорите на 40-те най-големи бенефициента в сектор „Строителство“ в България отговаря на 62 % от стойността на всички възложени обществени поръчки във въпросния сектор. През 2013 г. 40-те най-големи строителни компании държат 23 % от общата стойност на пазара на обществени поръчки в България, което е над два пъти повече в сравнение с дела им през предкризисната 2008 г. След започването на кризата през 2008 – 2009 г. европейското финансиране замени националното по отношение на възлагането на мащабни обществени поръчки в строителния сектор (достигайки 78 % през 2013 г.). С нарастването на дела на европейското финансиране във фирмените обороти и по-детайлното запознаване с правилата за финансиране и надзор на средствата, не трябва да бъдат изключвани възможностите за увеличаване на злоупотребите с европейски средства от страна на фирмите бенефициенти, по примера на възникналите нередности около редица обществени поръчки с национално финансиране.

Фигура 2. Дял на европейското финансиране в стойността на обществените поръчки, възложени на водещите 40 строителни компании*

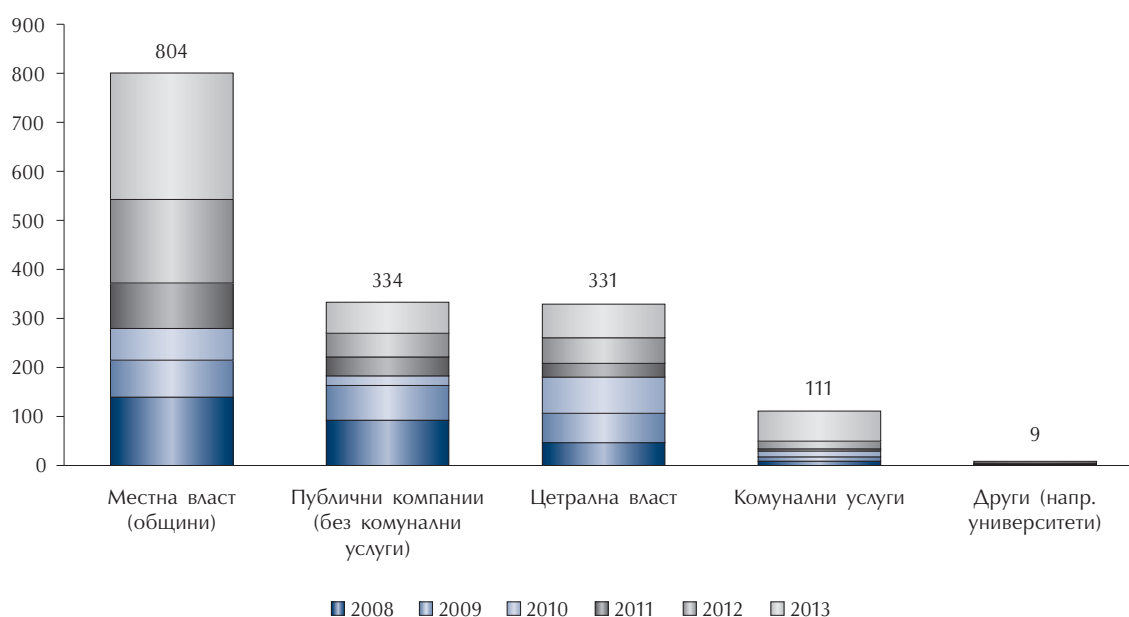


Източник: АОП, изчисления на Центъра за изследване на демокрацията; * с изключение на дубликати, напр. големи договори за обществени поръчки, при които вземат участие две фирми, фигуриращи в избраната извадка.

¹⁸ Разгледани са записите, наброяващи 2321 като независими. Но 41 % от тях представляват консорциуми от повече от една компания, които понякога имат различни капиталови отношения с други индивидуални бенефициенти, присъстващи другде в базата данни. Следваща стъпка би била разделянето на фирмите, спечелили поръчки и крайните бенефициенти и тяхното влияние.

Налице са също така и други нововъзникващи управленски проблеми, които заплашват да възпрепятстват по-доброто управление на средствата по линия на европейските фондове, по отношение намаляването на степента на корупционните рискове в сравнение с националното финансиране. В периода 2011 – 2013 г. сериозно се е увеличил дялът на общините, изпълняващи ролята на възлагащ орган на европейски средства (Фигура 3). Имайки предвид, че повечето български общини зависят от централния бюджет за финансиране на своята дейност, за тях е малко вероятно да бъдат в състояние да покрият каквито и да са финансови корекции, наложени върху техните европейски проекти от страна на ЕС или националните органи. Вече са налице случаи, при които финансови корекции върху европейски проекти, наложени от страна на ЕС и/или забавяне при възстановяването на средства, водят до влошаване на финансовата жизнеспособност и дори до задействане на процедури по несъстоятелност на малки общини. Това от своя страна прави общините още по-зависими от субсидии от централния бюджет за изпълнение на функциите им.

ФИГУРА 3. Тип възлагащи органи, които са възлагали договори за изпълнение на обществени поръчки на водещите 40 строителни компании (в млн. евро без ДДС)

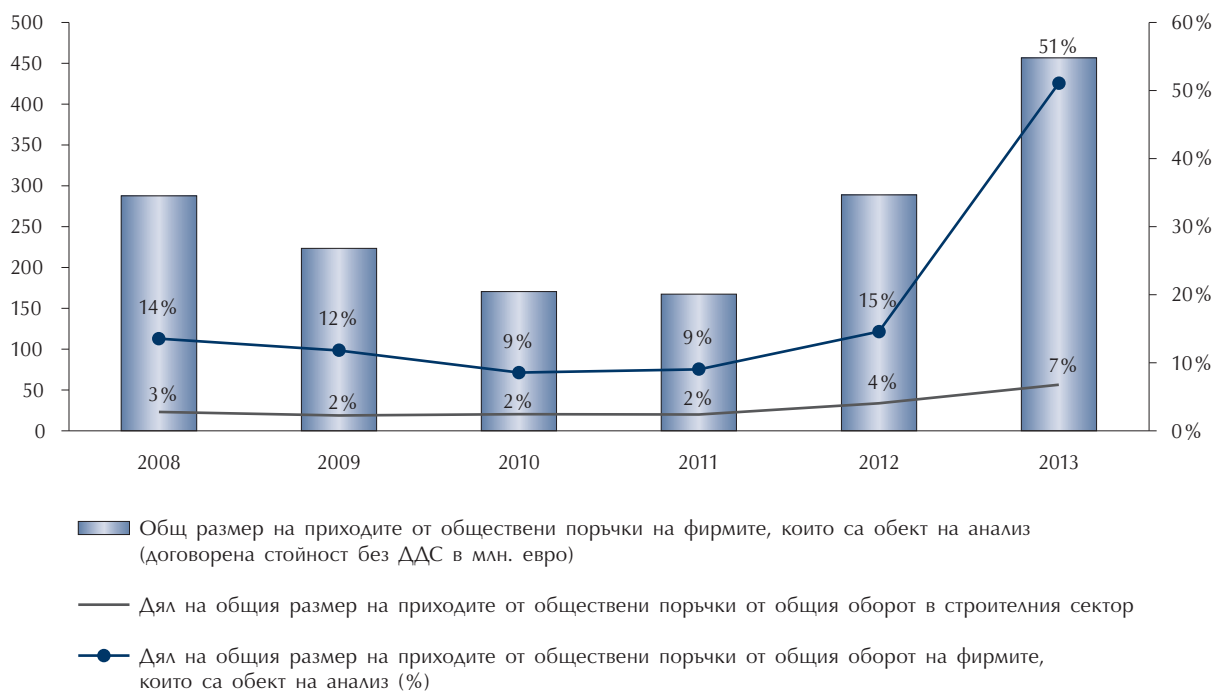


Източник: АОП, изчисления на Центъра за изследване на демокрацията.

В периода 2008 – 2013 г. водещите 40 строителни компании са увеличили зависимостта на годишния си оборот по отношение приходите от обществени поръчки (Фигура 4). Това създава повече предпоставки за прилагане на корупционен натиск върху администрацията в опити за осигуряване на договори за обществени поръчки. От друга страна, стагнацията в частния строителен сектор позволява на

публичната администрация да оказва повече директно влияние върху приходите на строителните фирми, което създава допълнителен лост за извличане на корупционни плащания. В тази ситуация извличането на облаги може да приеме редица различни форми. Например, имайки предвид цялостната неефективност в административния контрол, засягащ масовото извършване на инфраструктурни проекти в България, компаниите могат по-лесно да занижават стандартите за качество, като по този начин едновременно спестяват пари и създават изкуствено търсене на своите услуги в бъдеще, тъй като зле изградената инфраструктура се износва и разрушава по-бързо. По този начин страната може да бъде въввлечена в инфраструктурен капан, поддържайки високи разходите за инфраструктура като дял от брутният вътрешен продукт (БВП), но същевременно с това да продължава да изостава от средните европейски нива по отношение на качество и количество.

Фигура 4. Дял на приходите от обществени поръчки в строителния сектор от общия оборот на водещите 40 строителни компании (2008 – 2013 г.)

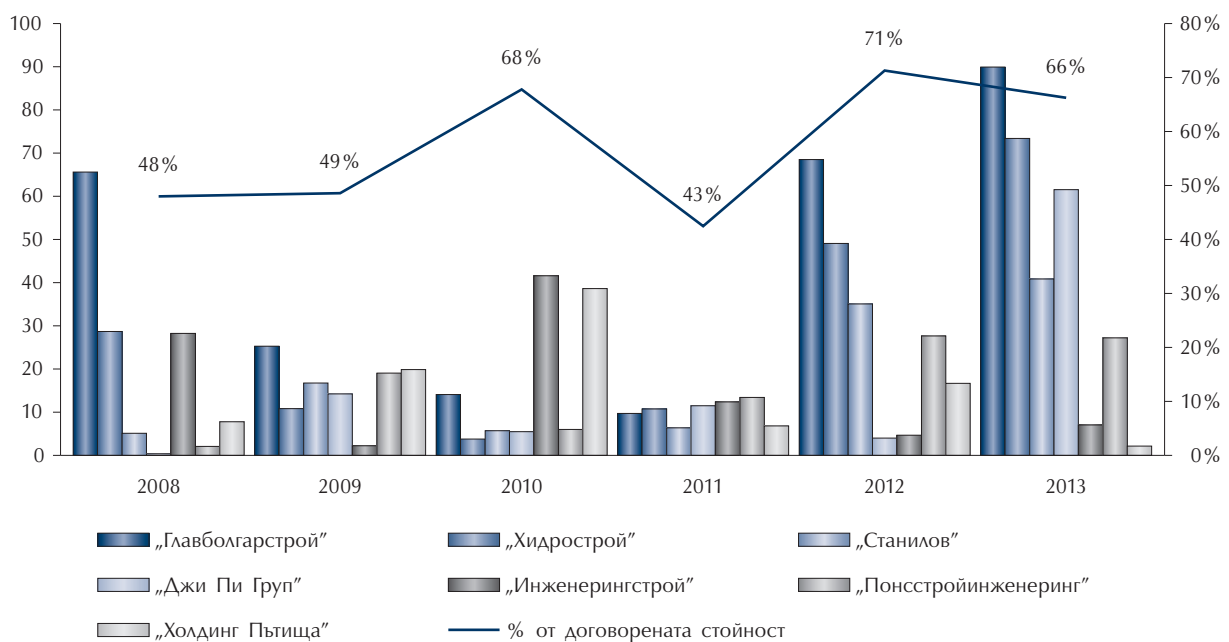


Източник: РОП, Търговски регистър, изчисления на Центъра за изследване на демокрацията.

Анализът на данните показва, че седемте най-големи бенефициента в сектор „Строителство“ са получили повече от 2/3 от строителните договори за обществени поръчки, възложени на дружествата в топ 40. Първите седем компании показват резултати и стойности значително над средните за водещите 40 фирми, както по отношение на броя на възложените поръчките, така и относно общата договорена стойност (Фигура 5).

Данните, засягащи водещите 40 компании, разкриват лек спад в средното съотношение между прогнозните и договорени цени. Това, в комбинация с ограничения брой затворени търгове и нивото на конкуренция (средно 5 на брой оферти), показва цялостно по-високи нива на конкуренция между фирмите за спечелване на договори за обществени поръчки, което също се свързва със засилващото се монополистично влияние на държавната администрация. Следователно възможностите за търсене и получаване на облаги от страна на администрацията са се увеличили, докато от страна на участващите дружества тези възможности са намалели, което потенциално означава цялостна по-добра обществена среда в сравнение със ситуацията преди икономическата криза.

Фигура 5. ПРИХОДИ ОТ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ЗА СТРОИТЕЛНИ ДЕЙНОСТИ НА ВОДЕЩИТЕ 7 СТРОИТЕЛНИ КОМПАНИИ (В МАН. ЕВРО ЛЯВАТА ОС) И ТЕХНИЯТ ДЯЛ ОТ ПРИХОДИТЕ ОТ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ НА ВОДЕЩИТЕ 40 СТРОИТЕЛНИ КОМПАНИИ (ДЯСНА ОС) (2008 – 2013 г.)



Източник: РОП, Търговски регистър, изчисления на Центъра за изследване на демокрацията.

Седемте най-големи бенефициента в сектор „Строителство“ демонстрират относително стабилно представяне в контекста на правителствените промени. Въпреки това е налице пазарна концентрация, имайки предвид че три от водещите 7 компании („Хидрострой“, „Джи Пи Груп“ и „Станилов“ в тази последователност) са най-големите бенефициенти за политическия период от 2010 до 2013 г. (дясно правителство на малцинството) в сравнение с периода 2008 – 2009 г. (лявоцентристко коалиционно правителство). Докато тези заключения могат да бъдат поставени под съмнение въз основа на различни данни и информация,

големите проекти за развитие на пътна и енергийна инфраструктура показват, че политическото покровителство продължава да играе основна роля при спечелването на големи договори за обществени поръчки и договори, финансирани от националния бюджет в България.

Чрез анализ на публикации от електронните медии бе извършен по-задълбочен анализ на политическата обвързаност на 7-те най-големи български компании в строителния сектор за периода 2008 – 2013 г., класирани по обща стойност на приходите от обществените поръчки. Полученият набор от данни не бе достатъчен, за да позволи извършването на задълбочен статистически анализ, но доведе до идентифицирането на някои модели на политическа обвързаност, които са свързани с корупционни рискове, и които заслужават внимание. По всичко личи, че най-големите инфраструктурни компании в България са склонни да поддържат добри връзки и отношения с всички управляващи партии във всяко едно правителство. Това е свързано с постоянния кръговрат, изразяващ се в това бивши мениджъри на държавни строителни фирми да се превръщат в собственици вследствие на приватизация, а впоследствие отново да преминават в публичния сектор, само за да се върнат след това обратно в частния, в зависимост от позициите на своите партийни покровители. Един от най-известните случаи в медиите е свързан с „Хидрострой – Варна“. По време на коалиционното правителство в периода 2005 – 2009 г., директорът на това дружество изпълнява функциите на съветник на министъра на регионалното развитие. По време на мандата на предходното правителство в периода 2001 – 2005 г., той отговаря за пътната администрация и управлява една от най-големите публични строителни компании в Североизточна България („Инжстройинженеринг“) след нейната приватизация през 1999 г. Със смяната на политическата обстановка през 2009 г. въпросният директор бива назначен за изпълнителен директор на дружеството, както и избран за член на новата управляваща партия и на Общинския съвет на Варна.

2. ОЦЕНКА НА РИСКОВЕТЕ В ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ В РАМКИТЕ НА СИСТЕМАТА ЗА МОНИТОРИНГ НА АНТИКОРУПЦИОННИТЕ ПОЛИТИКИ (СМАК)¹⁹

1. Система за мониторинг на антикорупционните политики (СМАК)

Разработването на антикорупционни политики се основава на натрупания през последното десетилетие опит, както в рамките на страните членки, така и в институциите на Европейския съюз. Методите за оценка ефективността обаче, не са достатъчно разработени и се при-

¹⁹ Център за изследване на демокрацията. *Мониторинг на антикорупцията в Европа. Оценка на антикорупционните политики и измерване на корупцията*. София, 2015.

Център за изследване на демокрацията. *Преглед на инструментите за оценка на антикорупционните политики*. София, 2015.

лагат предимно на макроравнище (т.е. равнище „държава“ и/или „общество“). Рефокусирането им върху отделните публични институции може да доведе до истински пробив при използването на оценката на антикорупционните политики и тяхното формулиране. Разработеният инструмент – *Система за мониторинг на антикорупционните политики* – позволява на експертите и политиците да оценяват системата от антикорупционни мерки на отделната публична институция.

СМАК изхожда от презумпцията, че в съдържателно отношение корупцията на макроравнище (общество) се отличава съществено от тази на микроравнище (отделна публична институция). Докато на микроравнище корупционните сделки представляват случаи на съзнателно нарушаване на правилата и регламентите с оглед получаване на лична изгода, на макроравнище корупцията може да бъде описана като режим на управление, който позволява провеждането на политики в ущърб на общественото благо. Макар извършването на политическа промяна на макроравнище да е много трудна и често недостижима цел, повечето национални правителства в рамките на ЕС ограничават антикорупционната си дейност до общонационални мерки. Намалването на броя на корупционните транзакции изисква националните политики да се сведат до конкретни механизми и правила за работа и контрол (протоколи), които да се прилагат на равнището на отделните публични организации. Това се случва твърде рядко в управленската практика и затова много национални политики остават неприложени.

СМАК представлява начин за идентифициране и оценка на антикорупционните политики в рамките на отделни публични институции. Тя включва качествени и количествени инструменти (инструментарий на СМАК), с помощта на които се извършва: а) преглед на всички аспекти на антикорупционната дейност на институцията и на съществуващите корупционни рискове; б) установяване на зоните на корупционна уязвимост, т.е. механизмите за нарушаване на правилата, които позволяват на държавни служители да се облагодетелстват за сметка на обществото и в) оценка на антикорупционните политики. Диагностиката с помощта на СМАК предоставя информация за следните показатели:

- равнището на корупционна уязвимост на публичната институция като цяло и на нейните конкретни дейности;
- степента на адекватност на антикорупционните политики за всяка от дейностите на институцията и тяхната ефективност;
- равнището на приложение на антикорупционните политики.

СМАК допринася за изясняване доколко антикорупционните политики на дадена публична институция съответстват на корупционната ѝ уязвимост и доколко те са ефективни. Този инструмент също така информира политиците и ръководителите на съответните организации за съществуването на две несъответствия:

- формално прилагане на антикорупционните политики без реално внедряване в практиката;

- липсата на адекватни антикорупционни политики, които да са насочени към намаляване на корупционната уязвимост на институцията (като цяло и на отделни дейности).

2. Фокус върху корупционни рискове в сферата на обществените поръчки

В рамките на прилагането на *Системата за мониторинг на антикорупционните политики* е разработен **модел за анализ на обществените поръчки**, възлагани от съответната публична институция, като се използват публично достъпни данни от Агенцията за обществени поръчки (АОП) и Електронния ежедневник за поръчки на ЕС (TED).

Анализът включва следните основни части:

1. Преглед на обобщени показатели за възложените обществени поръчки за периода 2008 – 2015 г. – обща сума, брой договори, най-големи изпълнители и т.н. Източник на данни – отворени публични данни, предоставени от АОП за Портала за отворени данни на България.
2. Преглед на обобщени показатели за възложени обществени поръчки за последните 3 календарни години (с възможност периодът да бъде удължен), публикувани от съответната публична институция в Официалния вестник на ЕС. Източник на данни – Портал на отворените данни на ЕС.
3. Показатели за ефективност и за оценка на рисковете при обществените поръчки. Източник на данни – Портал на отворените данни на ЕС. Тези показатели включват:
 - 3.1. **Индекс на конкурентната интензивност**, който се изчислява за всяка от обществените поръчки, а неговата средна годишна стойност за всички обществени поръчки на съответната институция може да се ползва за сравнителен анализ на годишна база. Индексът приема стойности между 0 и 1, като по-ниска стойност означава по-ниска степен на конкуренция, а по-висока стойност – по-висока степен на конкуренция при обществените поръчки. Индексът се изчислява по специална формула на основа на броя подадени оферти за всеки сключен договор.
 - 3.2. **Индикаторът за корупционен риск** представлява сложен (композиционен) индикатор, съставен от два прости индикатора, отразяващи прозрачност на процедурата (процедури с или без предварителна обява) и степен на конкуренция за всяка обществена поръчка (наличие на един или повече участници). Този индикатор приема стойностите 0, 0.5 и 1, като „0“ означава по-нисък риск, а 1 – висок риск. Средногодишната стойност на този индикатор може да се ползва за сравнителен анализ на годишна база.
 - 3.3. **Разликата между максимално допустима цена и цена на изпълнение** за всеки сключен договор показва, от една страна, наличието на конкуренция, а от друга – ефективността на изразходване на публични средства и представлява косвен показател за риск от корупционни или други лоши практики при обществените поръчки. Средногодишната стойност на тази

разлика, изчислена в проценти, може да служи за сравнителен анализ на годишна база.

- 3.4. **Влияние на обществените поръчки, финансирани с европейски средства върху останалите показатели за оценка на рисковете** при обществените поръчки. Наличието и силата на връзката между тези показатели се установяват чрез статистически корелационен анализ (коефициент на Пийрсън).
- 3.5. **Оценката на ценовото изкривяване** измерва отклонението на цените на сключените договори за даден период от теоретичния модел за разпределение на цените, изчислен на база на „закона за Бедфорд“ и представлява показател за риска от подценяване или надценяване на цената на изпълнение на обществените поръчки. Този показател може да се използва както за всички обществени поръчки на дадената публична институция, така и за специфична подгрупа – напр. обществени поръчки с европейско финансиране.

3. Пилотно прилагане на Системата за мониторинг на антикорупционните политики

СМАК е комплексен инструмент, с чиято помощ се анализира цялостния политически цикъл – крайният му резултат може да означава осъществяването на дълбоки промени в антикорупционната политика на дадена публична институция. На стадия на разработването на този инструмент, неговият диагностичен компонент беше тестван в няколко публични институции в България и в Италия, включително в Главна дирекция „Гранична полиция“ на Министерството на вътрешните работи на Република България²⁰.

Участниците в проучването дават мнения единствено за дейностите, които са им познати. Поради това съвкупността от респонденти, оценявали всяка дейност, варира значително; ако техният брой спадне под 20 души за дадена дейност, базата ще е прекалено малка и резултатите следва да бъдат интерпретирани с повишено внимание.

Таблица 1. Структура на извадката на проучените служители на Главна дирекция „Гранична полиция“

Дейност	Брой респонденти	Относителен дял
Човешки ресурси – наемане, уволняване, кариерно развитие	23	4,50%
Обществени поръчки	30	5,50%
Превантивна дейност – превенция на нелегална миграция, контрабанда и трафик	60	11,90%

²⁰ В България компонентът беше тестван още в район „Слатина“ на Столичната община, а в Италия – в Здравната служба и в община „Рива дел Гарда“, Тренто.

Таблица 1. Структура на извадката на проучените служители на Главна дирекция „Гранична полиция“ (Продължение)

Дейност	Брой респонденти	Относителен дял
Гранична сигурност (охраняване на държавните граници) – пресичане на неразрешеното преминаване през нея на хора, автомобили и имигранти	233	46,00%
Разследвания, извършвани от следователи	5	1,00%
Информационни дейности – анализ на риска и информационни кампании	81	16,00%
ГКПП: обработване на личните документи на хора и автомобилите, преминаващи легално границата и осуетяване неразрешено пресичане на хора и автомобили през ГКПП	126	24,90%
Административни и наказателни дейности – контрол и наказания за нелегални имигранти; контрол на трафика край летища, жп станции; издаване на пропуски на служителите на компаниите, работещи в зоната на ГКПП	27	5,30%
Равнище в организационната йерархия		
Директор на отдел или висш мениджър	10	5,30%
Служители с управленски функции	99	19,60%
Служители без управленски функции	384	75,90%
Други (в това число непосочили)	13	2,60%
Общо	506	100%
Отговорност във връзка с антикорупционните политики		
Намаляването на корупцията е единственото ми служебно задължение	18	3,60%
Намаляването на корупцията е значителна част от служебните ми задължения	121	23,90%
Намаляването на корупцията е малка част от служебните ми задължения	209	41,30%
Намаляването на корупцията по принцип не е част от служебните ми задължения	10	2,00%
Общо	506	100%

Източник: Център за изследване на демокрацията.

Установяване на корупционен интерес

Проучването започна с интервюта с експерти относно потенциалните зони на корупционна уязвимост и съответните механизми на корупционните сделки. Най-важната зона в това отношение бе идентифи-

цираната от „Гранична полиция“ дейност, свързана с организираното превеждане през границата на нелегални имигранти, включващо корупционни сделки със служители от самата институция. Последните улесняват преминаването на организирани групи, които често пътуват открито с автобус. Тази корупционна уязвимост е свързана с основната функция на „Гранична полиция“, което я прави обект на редица специфични мерки. Тъй като корупцията представлява голяма част от проблема, тези мерки са фактически антикорупционни. В този случай усилията не са насочени толкова към намаляване на корупцията, колкото към предотвратяване нелегалното преминаване на границата. Подобна превенция би могла да се реализира чрез намаляване на дребната корупция (подкупи за граничните полицаи).

Корупционната уязвимост на граничните контролно-пропускателни пунктове (ГКПП) открито се дискутира, а освен това се правят опити за ограничаването ѝ чрез конкретни управленски мерки. Същевременно се очертава вероятността от съществуването на скрита корупционна уязвимост в други дейности. На такива корупционни рискове се реагира с общи антикорупционни политики от типа на изискването всички служители да попълват годишна имуществена декларация.

**Таблица 2. Зони на корупционна уязвимост
в Главна дирекция „Гранична полиция“ (България)**

Дейност	Злоупотреба с власт	Злоупотреба с имущество	Непотизъм	Клиентелизъм	Общо равнище на корупционна уязвимост по дейности
Човешки ресурси	Налице		Налице	Налице	Висока
Обществени поръчки	Налице	Налице		Налице	Висока
Превантивна разследваща дейност	Налице				Средна
Охрана на границата (зелена граница)	Налице		Налице	Налице	Висока
Разследваща дейност	Налице		Налице	Налице	Висока
Информационна дейност	Налице				Средна
ГКПП	Налице			Налице	Средна
Административно-наказателна дейност	Налице		Налице		Висока
Общо равнище на уязвимост по типове корупция	Висока	Ниска	Висока	Висока	

**Таблица 3. Корупционна уязвимост на дейностите:
обществени поръчки**

	Показател	Стойност	Референтна стойност (идеал)
Корупционен интерес	Злоупотреба с власт	Налице	Отсъства
	Злоупотреба с имущество	Налице	Отсъства
	Непотизъм	Отсъства	Отсъства
	Клиентелизъм	Налице	Отсъства
Корупционен натиск	Заобикаляне на регламентите	30,0%	5-10
	Външен натиск, свързан с дейността	55,2%	5-10
	Податливост на натиск отвън	27,6%	5
	Податливост на натиск отвътре	20,7%	5
Покритие с антикорупционни политики	Антикорупционни мерки, визиращи конкретната дейност	Оценка на ефективността на мярката	Референтна стойност (идеал)
	Незабавна реакция на всяка корупционна жалба	89,1%	80
	Информационни кампании сред населението	86,1%	80
	Антикорупционно обучение	85,7%	80
	Информационни кампании сред служителите	81,0%	80
	Допълнителни заповеди и инструкции	77,7%	80
	Преките ръководители четат и подписват имуществените декларации	68,7%	80
	Декларации за имущество и приходи	66,5%	80

Корупционен интерес. Обществените поръчки са сложна дейност, при която са възможни практически всички типове корупция. Допълнителен фактор в това отношение е, че „Гранична полиция“ е част от инфраструктурата на сектора за сигурност на страната. Това обстоятелство покрива процеса по възлагане на обществени поръчки с воала на конфиденциалността. Стойностите на всички индикатори са много високи. Това показва, че служителите по възлагане на обществени поръчки са изложени постоянно на предложения за корупционни сделки. Повечето от техните клиенти показват склонност към нарушаване на правилата и половината от интервюираните служители посочват, че най-малко веднъж са получавали корупционно предложение. Податливостта на натиск също е много висока. Служителите на „Гранична

полиция” са по-склонни да се съгласят да участват в корупционна сделка, ако предложенията идват от публичната институция.

Покритие с антикорупционни политики. При обществените поръчки се разчита на общите антикорупционни политики, които се оценяват от респондентите като до голяма степен ефективни. Това прави антикорупционното покритие недостатъчно, тъй като не съответства на равнището на корупционна уязвимост на тази дейност.

3. ОЦЕНКА НА ПУБЛИЧНИТЕ ЗАГУБИ ОТ КОРУПЦИЯ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ²¹

Резултатите на съществуващите проучвания показват съществени разлики между приблизителния и възприетия размер на корупцията. 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, разгледана тук използва преди всичко иконометрични модели. Въпреки че съдържа разследващи елементи, тя не би могла да се използва за разкриването на случаи на корупция при обществените поръчки. Методологията комбинира предимствата на изследванията на макро и микрониво; 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. Изчисляване загубите от корупция при обществените поръчки

Докладът на PricewaterhouseCoopers (PwC) 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 4. 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

²¹ PwC, Ecorys, с подкрепата на Utrecht University. *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*. Брюксел, 2013.

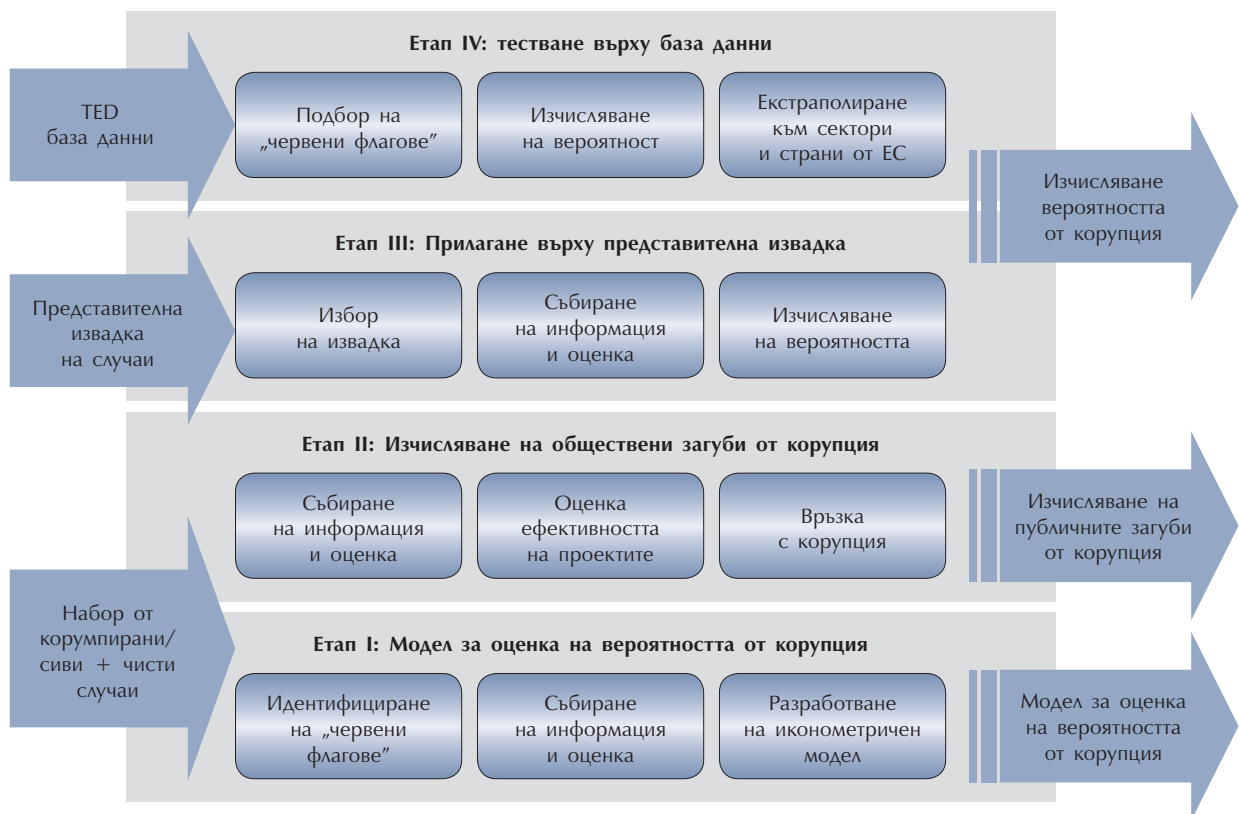
ТАБЛИЦА 4. ПРЕГЛЕД НА „ЧЕРВЕНИТЕ ФЛАГОВЕ” – ВКЛЮЧИТЕЛНО ПРЕДПОЛОЖЕНИЯТА ЗА КОРУПЦИОННИ ПРАКТИКИ (ПРОДЪЛЖЕНИЕ)

	Предположение	Съкращение
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	(Официални или неофициални) оплаквания 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
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 обоснованието
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

ТАБЛИЦА 4. ПРЕГЛЕД НА „ЧЕРВЕНИТЕ ФЛАГОВЕ” – ВКЛЮЧИТЕЛНО ПРЕДПОЛОЖЕНИЯТА ЗА КОРУПЦИОННИ ПРАКТИКИ (ПРОДЪЛЖЕНИЕ)

	Предположение	Съкращение
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	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

ФИГУРА 6. ИЗЧИСЛЯВАНЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ ЗАГУБИ ОТ КОРУПЦИЯ



2. „Корумпирани/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 корумпирани и „чисти“ поръчки, които да бъдат оценени според 27-те „червени флага“. Необходимо е разграничение между корупцията като правен термин и като социално-икономическо явление, 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 корумпирана, дори и без участниците в нея да са били разследвани или осъдени за корупционни действия. Докладът разграничава четири вида обществени поръчки във връзка с наличието на корупция в тях:

- а) Корумпирани: поръчки, за които е постановено съдебно решение, което не подлежи на обжалване, за наличие на корупционни практики, както и поръчки, за които е направено самопризнание с висока степен на достоверност (за предпочитане с придружаващи доказателства).
- б) С много индикатори за корупция: поръчки, за които може да се заключи, че е много вероятно да са корумпирани (но липсва присъда от най-висока съдебна инстанция или самопризнание), въз основа на надеждни и проверени източници – например определени извънсъдебни споразумения, присъди от по-ниски 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 „корумпирани поръчки“ от горните две категории, „сивите“ също са взети под внимание по изричната препоръка на Европейската комисията. Тези поръчки са изрично отделени от некорумпираните в настоящия доклад винаги, когато това е възможно, 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 третират като „чисти“.

Настоящият доклад определя групи а) и б) като „корумпирани“, докато поръчките в група в) се смятат за „сиви“. Взети заедно, групи а), б) и в) се наричат „корумпирани/сиви“ поръчки. „Чистите“ поръчки (категория д), се използват като контролна група, за сравнение с „корумпирани/сиви“ случаи.

За нуждите на доклада са събрани данни за 96 „корумпирани/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 5. ПОДБРАНИ СЕКТОРИ И ГРУПИ ПРОДУКТИ

	Сектор	Група продукти
Инфраструктура Строителство	Пътно/железопътно строителство	Материали и консумативи за строеж на железопътни линии/ магистрали
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	НИРД/високотехнологични продукти/медицинско оборудване	Апарати за рентгенова терапия, механотерапия, електротерапия и физиотерапия

ТАБЛИЦА 6. СЪБРАНИ СЛУЧАИ ВЪВ ВСЯКА КАТЕГОРИЯ

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

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: „корумпирани“, „чисти“ и „сиви“.

Тази извадка от „корумпирани/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).

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

Оценка на събраната информация за „корумпирани/сиви“ и „чисти“ поръчки показва, че съществува корелация между определени „червени знамена“ и това дали дадена поръчка е корумпирана: 18 от 27-те „червени знамена“ са статистически значими. Оказва се, че ко-

румпираните 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 научно-изследователска и развойна дейност (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 в Румъния. В една пета от случаите във всички сектори се срещат конфликти 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 на разкриването на манипулации на обществени поръчки, отколкото на използване на подкупи или на наличието на конфликт на интереси.

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 „корумпирани/сиви“ поръчки се сравнява с набор от „чисти“ – така наречената контролна група. Преките обществени загуби при „корумпирани/сиви“ поръчки възлиза на 18 % от бюджетите им. При контролната група от „чисти“ случаи, пряката обществена загуба, 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 „корумпирани/сиви“ поръчки могат да се обяснят с наличието на корупция.

Анализ на изпълнението на „корумпирани/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 „корумпирани/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 „корумпираните/сивите“ поръчки,

и са средно в размер от 22 % от общия бюджет на анализираният случай. Надхвърлянето на разходите се равнява средно на 28 % от бюджета на „корумпирани/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 „корумпирани/сивите“ случаи и води до загуби, равняващи се на около 6 % от общия бюджет на анализираният проект. Средната цена на забавянето представлява 9 % от бюджета на среднестатистическите „корумпирани/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 анализираният „корумпирани/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 анализираният бюджет. Съответно при 75 % и 69 % от „корумпирани/сивите“ проекти за обучение и НИРД се среща допълнителна неефективност.

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 корумпирани 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 със сравнително тесен доверителен интервал, тъй като те са най-много на брой в извадката. Двете групи изглеждат 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.

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

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 магистрала (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 корумпираните 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 сходни 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 знамена“ 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 7. 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 магистрали, 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%
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%

**Таблица 7. ПРЕКИ ЗАГУБИ ОТ КОРУПЦИЯ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ
В ИЗБРАНИТЕ СЕКТОРИ В ОСЕМТЕ ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ (2010 г.)
(Продължение)**

Сектор (продуктова група)	% от стой- ността на всички поръчки в ОВ* (сектори)	Обща стой- ност на общ. поръчки в ОВ (млрд.) (сектори) (кол. В)	% от Евро- пейските фондо- ве** (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)	
НИРД/Високотехно- логични продукти/ме- дицинско оборудване (Апарати за рентгено- ва 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%	-	-	-

* 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 8. 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 ОВ (кол. Д+Ж)	Общо за сек- тора (млн.) (кол. В+Д+Ж)	% от общите поръчки в ОВ (кол. Е+Ж)	Общо за сек- тора (млн.) (кол. Д+Е+Ж)
Пътно и железопътно строителство (Строителство на магистрала, 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

**ТАБЛИЦА 8. ПРЕКИ ЗАГУБИ ОТ КОРУПЦИЯ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ
В ИЗБРАНИТЕ СЕКТОРИ В ОСЕМТЕ ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ (2010 г.):
ДОЛНА И ГОРНА ГРАНИЦА (ПРОДЪЛЖЕНИЕ)**

	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)
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	-	-	-	-

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.

ПРАКТИЧЕСКИ НАСОКИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА РИСКОВЕТЕ ПРИ ТРЪЖНИ МАНИПУЛАЦИИ

Тук са разгледани специфични насоки²² за противодействие на корупцията, престъпленията и измамните практики в процедурите за възлагане на обществени поръчки, вкл. методи и индикатори за разкриване на злоупотреби и измами.

Настоящият материал е базирана на следните основни източници на информация:

- Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). *Насоки за противодействие на тръжните манипулации в процедурите за възлагане на обществени поръчки [Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement]*. Париж: OECD Publishing, 2009.
- CIMA – Chartered Institute of Management Accountants. *Fraud Risk Management: A Guide to Good Practice*. Лондон, 2008.

1. НАСОКИ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА ТРЪЖНИТЕ МАНИПУЛАЦИИ В ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ²³

Тръжните манипулации (съгласителство или тайно 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

²² Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). *Насоки за противодействие на тръжните манипулации в процедурите за възлагане на обществени поръчки [Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement]*. Париж: OECD Publishing, 2009.

²³ Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). *Насоки за противодействие на тръжните манипулации в процедурите за възлагане на обществени поръчки [Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement]*. Париж: OECD Publishing, 2009.

случаите, когато се отнася до обществените поръчки²⁴. Преки потърпевши от подобни конспирации 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 (ОЕСД) и подлежат на разследване и санкциониране по силата на закона и правилата за защита на конкуренцията. В допълнение, в множество от страните – членки на ОЕСД, тръжните манипулации се считат и за престъпление.

Най-често срещани форми на тръжни манипулации

Най-често конкурентните фирми предварително се договорят кой ще представи печелившата 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 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) оферти²⁵.

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 взаимно-изключващи 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.

²⁴ В страните – членки на ОЕСД, обществените поръчки възлизат на приблизително 15 % от БВП. В много от страните извън ОЕСД този процент е дори по-висок. Виж: ОЕСД, Подкупите при обществените поръчки, методи, участници и контрамерки, 2007 г.

²⁵ 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.

- „Офертите за прикритие“ (също наричани допълващи, вежливи, мними или символични) са най-често срещаният начин за осъществяване на тръжно манипулиране. За тази форма говорим, 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 „оферирането 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 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.

Особености 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 за тях е 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, те 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 икономическа 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 сдружения²⁶ 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.

²⁶ 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.

- 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.

1. 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.

- Проучете характеристиките на пазара, на който ще купувате и последните тенденции и дейности в съответния бранш, които биха се отразили на тръжната конкуренция.
- Определете дали пазарът, на който ще купувате, притежава особености, улесняващи тайното договаряне между участниците²⁷.
- Съберете информация за потенциалните доставчици, техните продукти, цени и разходи. Ако е възможно, сравнете с цените, предлагани при междуфирмените (B2B) поръчки²⁸.
- Съберете информация за последните ценови изменения. Информирайте се за цените в съседни географски райони, както и за цените на възможни алтернативни продукти.
- Съберете информация от минали търгове за 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.

²⁷ Виж „Особености на отрасли, продукти и услуги, които благоприятстват тайното договаряне“ по-горе.

²⁸ B2B (Business-to-Business) е термин, който обичайно се използва при електронните търговски трансакции между фирми.

- 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 тръжната 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 оферирание, 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 тръжната 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 тръжната процедура, когато е възможно.
- Доколкото е възможно, класирайте участниците в хода на тръжната процедура, така че да избегнете съглашателство сред предварително класираната група и да увеличите степента на несигурност относно броя 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.)²⁹.
 - Чрез пакетни търгове (т.е. за различни обществени поръчки), за да разпределите фиксирания 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 пуб-

²⁹ 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.)

ликувате 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 поръчка³⁰. 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 само от 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 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.

³⁰ 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.

- 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, когато 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 офериране, 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 процедура³¹. 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.

³¹ Ако участниците например трябва да направят оглед на обекта, избягвайте събирането им на едно място по едно и също време.

- 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 избягвайте разкриването на чувствителна информация, тъй като това би могло да улесни формирането на манипулативни схеми занаяпред.
- 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 договаряне³² или рамкови споразумения³³.
- 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.
- Изисквайте от участниците да разкриват цялата си комуникация с конкурентите. Може да изискате от тях да подпишат Сертификат за независимо определяне на оферта³⁴.
- 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,

³² При търговете с договаряне възложителят набелязва един общ план, след което участникът/ участниците в търга договарят подробностите с него и стигат до ценово предложение.

³³ 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 офертира цена за поръчката.

³⁴ 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.

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 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-благосклонно към установени доставчици на пазара³⁵. 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 уведомления 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.
- 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,

³⁵ Установен участник на пазара е фирма, която в момента доставя стоки или услуги на публичната администрация, но чийто договор изтича скоро.

- особено в браншове, податливи на тайни уговорки³⁶.
- 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 санкции³⁷ 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 хармонизирана 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 контролора 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.).

2. 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,

³⁶ Вижте „Особености на отрасли, продукти и услуги, които благоприятстват тайното договаряне“ по-горе.

³⁷ Подобни политики обикновено осигуряват имунитет срещу антитръстови 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.

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 офертиране изглеждат в противоречие с конкурентния пазар и подсказват наличието на манипулации. Търсете необичайни признаци в начина, по който фирмите офертират 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 офертират 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 съглашателства 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 изчисленията.

- 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 променяни за 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.
 - 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 сигнализират 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, с които 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, пликосе 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 пряко в паметта на съответния служител, така че да бъде представено точно описание на случилото се.

- Свържете се с Комисията за защита на конкуренцията.
- След като се консултирате със собствения ви правен отдел, преценете дали е уместно да продължите с тържното обявление.

2. РАЗКРИВАНЕ НА ЗЛОУПОТРЕБИ³⁸

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.

Докладът на PwC за Великобритания разглежда възприетите методи за разкриване на най-сериозните злоупотреби вътре в организациите. Резултатите показват, че в общия случай външните одитори не разкриват нарушения. Те не носят отговорност за предотвратяването и 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 изграждат 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.

³⁸ CIMA – Chartered Institute of Management Accountants. *Fraud Risk Management: A Guide to Good Practice*. Лондон, 2009.

КАРЕ 9. 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 Акинeми 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 Акинeми е вътрешният човек, помогнал за реализирането на измамата, и била отстранена до приключване на разследването. Поради липсата на достатъчно доказателства, първоначално банката приела, че Акинeми 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 Акинeми е влизала, използвайки своето потребителско име и парола.

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

КАРЕ 10. РИСК ИЛИ ВЪЗВРАЩАЕМОСТ

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

- Само няколко седмици след пускането в употреба на подобен софтуер за извличане на данни, *Пийкокс* – 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 *Пийкокс* 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.
- *Буутс* само за няколко седмици получава 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 *Лойдс фармаси* разкрива около 400 000 британски лири загуби и освобождава „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 просле-

КАРЕ 10. РИСК ИЛИ ВЪЗВРАЩАЕМОСТ (ПРОДЪЛЖЕНИЕ)

дват поредичата 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-големи печалби. 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: *Statuu om Retail Week.*

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.

Предупредителни сигнали за нарушения

Предупредителните сигнали за нарушения представляват индикатори за наличие на риск от злоупотреби в организацията. Някои 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.

Бизнес рискове

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

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 оценките, които са направени в управленските доклади; и 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 наблюдавани в извънработно време.
- Служители, невземащи полагаемия им се отпуск.
- 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.
- Сложна юридическа 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.

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, вариации на инвентара и равнищата на оборота.
- 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.

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 се 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 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. Организациите трябва да осигурят необходимите ресурси, така че подобни аномалии и злоупотреби да не остават незабелязани.

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 съвпадението 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.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Противодействието на нередности и корупционни престъпления в сферата на обществените поръчки е изключително сложна задача. Въпреки съществуващите контролни механизми, корупционните действия, престъпления и измамни практики в областта на обществените поръчки продължават да ощетяват интереса на гражданите. 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 корупционно най-уязвимите дейности на публичната власт.

Обстойният преглед на международно признати методологии и подходи за противодействие на корупцията и измамите с обществени поръчки е доказателство, че когато процесът 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 и националните държави, включително България, е голяма, разнообразна, но същевременно може да бъде предсказуема, разкрита и следователно преодоляна. Моделирането на голяма част от разгледаните международни подходи и последващото им интегриране в националния контекст на България би имало позитивна роля при борбата със злоупотребите и измамите в системата на обществените поръчки у нас.

ПУБЛИКАЦИИ НА ЦЕНТЪРА ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА

Завладяване на държавата: противодействие на административната и политическата корупция, С., 2016
ISBN: 978-954-477-277-2

Изнудването и рекета в ЕС: фактори за уязвимост, С., 2016
ISBN: 978-954-477-284-0

Медии и политическо влияние, С., 2016
ISBN: 978-954-477-272-7

Концепция за по-ефективно гражданско участие в подпомагането на уязвими групи, С., 2016,
ISBN: 978-954-477-271-3

Употребяващите наркотици в затвора: опитът на Норвегия и предизвикателствата пред България, С., 2016,
ISBN: 978-954-477-267-3

Правна рамка на регистрите на юридическите лица с нестопанска цел: оценка и предложения за промени, С., 2016,
ISBN: 978-954-477-263-5

Социално-икономически ефекти от публичните инвестиции за приобщаване на ромите в Каварна, С. 2015,
ISBN: 978-954-477-255-0

Национален доклад за България: Трафик на деца сред уязвими общности, С., 2015,
ISBN 978-954-477-233-8

Индекс за мониторинг на условията в затворите: методология и пилотни резултати, С., 2015,
ISBN: 978-954-477-235-2

Уязвими групи лишени от свобода: Наръчник, С., 2015,
ISBN 978-954-477-229-1

Доклад за оценка на корупцията: антикорупционни политики срещу завладяването на държавата, С., 2014,
ISBN: 978-954-477-224-6

Наказание на свобода: възможни алтернативи на затвора в Европейския съюз, С., 2014,
ISBN 978-954-477-226-0

Заплахите за финансовите интереси на Европейския съюз: оценка на риска от злоупотреби при обществените поръчки и използването на европейските фондове, С., 2013,
ISBN 978-954-477-212-3

Подкрепа и реинтеграция на децата – жертви на трафик в България: законодателство, институционална рамка и политики, С., 2012,
ISBN: 978-954-477-195-9

Правото на защита и принципът на равнопоставеност на страните в българския наказателен процес, С., 2012,
ISBN: 978-954-477-193-5

Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност 2010 – 2011, С., 2012,
ISBN: 978-954-477-186-7

Противодействие на организираната престъпност в България: оценка на правната рамка, С., 2012,
ISBN: 978-954-477-184-3

Динамика на скритата икономика в България по време на криза, С., 2011,
ISBN: 978-954-477-182-9

Общественото доверие в правосъдието – инструмент за оценка и развитие на наказателната политика, С., 2011,
ISBN: 978-954-477-179-9

Антимафия: италианският опит в борбата срещу организираната престъпност, С., 2011,
ISBN: 978-954-477-178-2

Динамика на конвенционалната престъпност в България 2000 – 2010 г., С., 2011,
ISBN: 978-954-477-176-8

Управлението на зелената енергетика в България: на кръстопът, С., 2011,
ISBN: 978-954-477-175-1

Пенитенциарната политика и система в Република България, С., 2011,
ISBN: 978-954-477-170-6

Енергетика и добро управление: тенденции и политики, С., 2011,
ISBN 978-954-477-166-9

Гражданското общество в България: тенденции и рискове, С., 2010,
ISBN: 978-954-477-165-2

Оценка на заплахите от организирана престъпност: методологически проблеми и световен опит, С., 2010,
ISBN: 978-954-477-163-8

Мониторинг и оценка на публични политики и програми, С., 2009,
ISBN: 978-954-477-160-7

Конвенционалната престъпност в България: равнища и тенденции, С., 2009,
ISBN: 978-954-477-161-4

Полицията в модерното общество: необходимата реформа в България, С., 2009,
ISBN: 978-954-477-159-1

Престъпление без наказание: противодействие на корупцията и организираната престъпност в България, С., 2009,
ISBN: 978-954-477-157-7

Организираната престъпност в България: пазари и тенденции, С., 2007,
ISBN 978-954-477-151-5

Укрепване на правосъдието и правоприлагането в граничните райони, С., 2007,
ISBN: 978-954-477-152-2

Корупцията в здравеопазването в България, С., 2007,
ISBN: 978-954-477-153-9

Корупцията при обществените поръчки: Рискове и противодействие, С., 2006,
ISBN-987-954-477-148-5

Антикорупционните реформи в България: основни резултати и рискове, С., 2007,
ISBN: 978-954-477-145-4

Полицейски проверки и използване на етнически профили в България, С., 2006,
ISBN-10 954-477-141-7
ISBN-13 978-954-477-141-6

Тенденции на престъпността в България 2000 – 2005, С., 2006,
ISBN-10: 954-477-139-5
ISBN-13: 978-954-477-139-3

Антикорупционните реформи в България на прага на членството в Европейския съюз, С., 2006,
ISBN-10: 954-477-137-9
ISBN-13: 978-954-477-137-9

