



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ
ЕВРОПЕЙСКА СЛУЖБА ЗА БОРБА С ИЗМАМИТЕ (OLAF)

Дирекция D „Политика“
Отдел D.2 „Предотвратяване, докладване и анализ на измамите“

Относно: Ares(2017)6254403 — 20.12.2017 г.

Измами в областта на обществените поръчки — набор от червени знамена и най-добри практики

Съставен от работна група от експерти от държавите членки, ръководена и координирана от отдел „Предотвратяване, докладване и анализ на измамите“ на Европейската служба за борба с измамите (OLAF)

ОТКАЗ ОТ ОТГОВОРНОСТ:

*Настоящият текст представлява работен документ, съставен от експертна група от държавите членки с подкрепата на Европейската служба за борба с измамите (OLAF). Той е предназначен за проучване на въпроса за измамите при обществените поръчки и за подпомагане на държавите членки за ранното им откриване чрез събрания набор от червени знамена и най-добри практики. **Настоящият документ не е правно обвързващ за държавите членки.** Настоящият ръчник не засяга националното законодателство, следва да бъде разглеждан в контекста на националното законодателство и може да бъде адаптиран, за да бъде взета предвид националната правна уредба. Настоящият ръчник не засяга тълкуването на Съда на ЕС и Общия съд, нито решенията на Комисията.*

БЕЛЕЖКА

Настоящият документ не е обвързващ за държавите членки, нито създава нови правила и задължения за националните органи. Той отразява добрите практики и не трябва да бъде използван като правно или нормативно основание за одит или за провеждане на разследване.

Въведение

Обществените поръчки — най-големият канал за публични разходи — представляват област, която е особено уязвима на измами и нередности. Опитът на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) в разследванията¹ показва, че обществените поръчки продължават да бъдат привлекателни за измамниците. При разглеждането на статистическите данни за нередностите и измамите през последните пет години² се установява, че 20 % от всички докладвани нередности са свързани с нарушения на правилата за възлагане на обществени поръчки, които представляват 30 % от всички докладвани неправомерни финансови суми.

При разследването на случаи от страна на OLAF бяха разкрити няколко основни проблема, които правят тази конкретна област по-уязвима спрямо дейности, целящи измама: неясни или сложни национални закони за обществените поръчки, които са трудни за прилагане, липса на административен капацитет и експертни познания в органите, които трябва да прилагат правилата по последователен и съгласуван начин, недостатъчно квалифицирани членове на комисиите за оценка (особено при сложни инфраструктурни търгове); недостатъчно ниво на одити, контрол и проверки, провеждани от регулаторните органи и т.н. Освен това корупцията продължава да бъде почти универсален аспект на случаите на обществени поръчки, свързани с измама; в същото време се наблюдава нарастваща тенденция за използване на офшорни сметки за скриване на приходите от такива престъпления.

Предвид нарастващите опасения на Европейския парламент³ и тези на Европейската сметна палата⁴ по отношение на нередностите при средства, отпускани чрез обществени поръчки, е необходим по-ефективен мониторинг и пълна прозрачност. Ето защо Комисията и държавите членки бяха призовани незабавно да отстранят тези недостатъци.

През последните пет години обаче рамката за защита на финансовите интереси на ЕС бе значително укрепена. На равнище Комисия бяха приети различни законодателни и незаконодателни мерки. Най-важните законодателни мерки са следните:

- Правната рамка за програмния период 2014—2020 г., в която изрично се посочва задължението на държавите членки да въведат пропорционални и ефективни мерки за борба с измамите⁵;

¹ Годишен доклад на OLAF за 2016 г.

² Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета, Защита на финансовите интереси на Европейския съюз — Годишен доклад за 2016 г. относно борбата с измамите, Брюксел, 20.7.2017 г. COM(2017) 383 final.

³ Доклад относно годишния доклад за 2015 г. относно защитата на финансовите интереси на ЕС — борба срещу измамите, Комисия по бюджетен контрол, Европейски парламент, докладчик: Julia Pitera

⁴ Специален доклад № 10/2015 г. на Европейската сметна палата

⁵ Например член 125, параграф 4, буква в) от Регламент (ЕС) № 1303/2013 за общоприложимите разпоредби

- Регламентът за Европейската служба за борба с измамите (OLAF)⁶ бе преразгледан с цел нейното укрепване, след което във всички държави членки бяха създадени координационни служби за борба с измамите (AFCOS);
- Пакетът от директиви относно обществените поръчки⁷;
- Комисията прие пакет от четири делегирани акта и четири акта за изпълнение относно докладването на нередности⁸ в областта на споделеното управление;
- Преразгледаният регламент за взаимна административна помощ в областта на митниците⁹, с който се създават две нови бази данни за по-добра борба с митническите измами;
- Приемането на Директивата за защита на финансовите интереси на ЕС, която ще подобри наказателното преследване и санкционирането на престъпления срещу финансовите средства¹⁰ на ЕС и ще улесни възстановяването на неправомерно употребени средства на ЕС.

Освен това на 12 октомври 2017 г. Съветът по правосъдие и вътрешни работи прие Регламента за създаване на Европейска прокуратура, който ще бъде изпълнен чрез засилено сътрудничество. Регламентът за създаване на Европейска прокуратура има значителен потенциал да подобри настоящата ситуация по отношение на ниското равнище на съдебно преследване на престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза.

От друга страна, държавите членки имат еднаква отговорност за изпълнението на задължението по Договора (член 325 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) за защита на финансовите интереси на ЕС от нередности и измами. В тази връзка държавите членки са предприели и многобройни мерки за борба с измамите през последните години. Едва през 2016 г.¹¹ държавите членки докладваха за приемането на мерки, обхващащи целия цикъл на борбата с измамите¹², най-вече в областта на споделеното управление и контрола на средствата от ЕС, последвани от мерки за възлагане на обществени поръчки, конфликт на интереси, корупция, AFCOS, финансови престъпления, определение на измама, стратегия за борба с измамите, организирана престъпност и лица, сигнализиращи за нередности.

⁶ Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013

⁷ Директиви 2014/23/ЕС (ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 1), 2014/24/ЕС (ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 65.) и 2014/25/ЕС (ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 243)

⁸ Делегирани регламенти (ЕС) 2015/1970, (ЕС) 2015/1971, (ЕС) 2015/1972, (ЕС) 2015/1973 на Комисията; Регламенти за изпълнение (ЕС) 2015/1974, (ЕС) 2015/1975, (ЕС) 2015/1976 и (ЕС) 2015/1977 (ОВ L 293, 10.11.2015 г.) на Комисията;

⁹ Регламент (ЕС) 2015/1525 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 515/97 на Съвета относно взаимопомощта между административните органи на държавите членки и сътрудничеството между последните и Комисията по гарантиране на правилното прилагане на законодателството в областта на митническите и земеделските въпроси.

¹⁰ Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2017 г. относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред

¹¹ Работен документ на службите на Комисията, прилагане на член 325 от ДФЕС от държавите членки през 2016 г., придружаващ документа към Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета — Защита на финансовите интереси на Европейския съюз — Годишен доклад за 2016 г. относно борбата с измамите

¹² Етапите на цикъла за борба с измамите са: предотвратяване на измами; откриване на измами; разследване и наказателно преследване; възстановяване и санкции.

Що се отнася до директивите за обществените поръчки, срокът за транспонирането им изтече на 18 април 2016 г. Въпреки това редица държави членки не спазиха срока, а някои все още трябва да съобщят националните мерки за цялостното транспониране на директивите. Транспонирането е много важно и в контекста на борбата с измамите, тъй като новите правила насърчават отчетността и помагат за борбата с корупцията чрез увеличени изисквания за прозрачност. Комисията продължава да подпомага държавите членки в този процес, като подготвя планове за изпълнение, специални уебсайтове и ръководни документи и обменя най-добри практики на срещи на експертни групи.

Освен това Комисията подкрепя и подпомага държавите членки в защитата на финансовите интереси на ЕС и борбата с измамите по много начини. Например още през 2012 г. OLAF създаде съвместна работна процедура с държавите членки, която има за цел да улесни обсъждането, обмена на опит и споделянето на ноу-хау и най-добри практики в областта на предотвратяването на измами. Тази процедура е организирана под егидата на групата на COCOLAF за предотвратяване на измамите¹³.

Целта е всяка година да се избира тема за обсъждане, да се обменят добри практики и да се изготвя практическа документация, която държавите членки и Комисията могат да използват като административни инструменти, насоки или подкрепа за укрепване на мерките/стратегии си за борба с измамите. Процедурата се осъществява чрез създаването на работни групи, включващи експерти от съответните държави членки, OLAF и съответните служби на Комисията. След издаването на указания по различни теми¹⁴, като например „Конфликт на интереси“ и „Национални стратегии за борба с измамите“, през 2017 г. в центъра на вниманието беше темата „Измами в областта на обществените поръчки“.

Настоящият документ представя последните резултати от това сътрудничество. Целта на тазгодишната работна група беше да се обърне внимание на проблема с измамите при провеждането на обществени поръчки от прагматична гледна точка и по този начин да се съберат примери за случаи, червени флагове, решения и най-добри практики. Червените флагове са предупредителни сигнали, които могат да показват наличието на нередности или измами. При все това червеният флаг не означава, че е извършена измама; чрез него по-скоро се посочва, че определена област на дейност се нуждае от допълнително внимание с цел да бъде изключена или потвърдена потенциална измама. Червените флагове имат специфичен характер от гледна точка на цикъла на борба с измамите: те са свързани както с предотвратяването, така и с откриването на нередности и измами. Червените флагове могат да служат за идентифициране на измами и поради това са част от откриването, а от друга страна

¹³ Консултативен комитет за координиране на предотвратяването на измамите

¹⁴ „Откриване на подправени документи в областта на структурните действия“ (2013 г.), „Ръководство за ролята на одиторите — практическо ръководство за управляващите органи“ (2014 г.), „Установяване на конфликт на интереси в процедури за обществени поръчки за структурни действия — практическо ръководство за ръководители“ (2013 г.), „Установяване на конфликти на интереси в сектора на селското стопанство — практическо ръководство за лица, управляващи фондове“ (2015 г.), „Насоки за националните стратегии за борба с измамите във връзка с европейските структурни и инвестиционни фондове“ (ЕСИ фондове) (2014 г.), „Практически стъпки за изготвяне на национални стратегии за борба с измамите“ (2015 г.), „Общи насоки за националните стратегии за борба с измамите“ (2016 г.)

могат да бъдат разглеждани като сигнали за предупреждение за предотвратяване на измами. В настоящия документ са събрани червени знамена с оглед предотвратяването на бъдещи нередности или измами. Освен това читателят ще намери голям брой примерни случаи, решения, както и най-добри практики. Добрите практики имат специална добавена стойност, тъй като служат като конкретни примери за мерки, които вече са се оказали ползотворни. Държавите членки могат да се учат взаимно от опита си и да разработват свои собствени методи за борба с измамите въз основа на съществуващото ноу-хау. Всички примери за най-добра практика, цитирани в документа, имат илюстративна цел; затова не се изключва възможността други държави членки да имат въведена подобна практика (например прилагане на правото или процедурите на ЕС).

Документът е структуриран според етапите на тръжната процедура: глава I: Етап преди провеждане на тръжна процедура, глава II: Етап на провеждане на тръжна процедура и глава III: Етап след провеждане на тръжна процедура. Освен това в глава IV са представени хоризонтални инструменти за предотвратяване на измами. Накрая, в приложението е включен набор от справочни документи относно обществените поръчки, както и речник.

Списъкът на червените знамена и решенията, събрани в настоящия документ, е много подробен, но не е изчерпателен; въпреки това те отразяват усилията на експертите, които се ангажираха да участват в работната група за 2017 г.

OLAF би желала да благодари на всички експерти, участвали в изготвянето на настоящия ръчник, за споделянето на техните знания и опит, за да се изготви настоящото практическо ръководство и по този начин да се помогне на държавите членки при работата с обществени поръчки.

Съдържание

Въведение	3
I. Етап преди провеждане на тръжна процедура.....	9
1.1 Оценяване на нуждите.....	9
1.1.1 Събиране на информация.....	10
1.1.2 Външен експерт	12
1.2 Планиране на процедурата за възлагане на поръчка	15
1.2.1 Разделение на отговорностите.....	15
1.2.2 Изготвяне на бюджета	15
1.3 Съдържание на поканата и спецификации	17
1.3.1 Недостатъчна информация в публикацията	17
1.3.2 Критерии за подбор и възлагане	18
1.3.3 Определяне на изискванията	18
1.3.4 Срокове и времева рамка	19
1.3.5 Манипулирани спецификации	20
1.3.6 Консултантски услуги	20
1.4 Избор на вида процедура.....	21
1.4.1 Манипулиране на процедурата	23
1.4.2 Процедура на договаряне.....	23
1.4.3 Възлагане на поръчката на един-единствен източник.....	23
1.4.4 Разделени покупки	24
1.4.5 Несъвместимо групиране на доставки или услуги	24
II. Етап на провеждане на тръжна процедура.....	27
2.1 Покана за представяне на оферти.....	27
2.1.1 Изтичане на тръжна информация	27
2.1.2 Манипулиране на тръжните спецификации	28
2.1.3 Липса на конкуренция.....	29
2.1.4 Тайни споразумения.....	29

2.2	Оценка	47
2.2.1	Насочван процес на подбор	47
2.2.2	Фиктивни оферти	47
2.2.3	Несъответстващи оферти	50
2.2.4	Манипулиране на оферти	50
2.2.5	Незаконно влияние	51
2.3	Възлагане.....	58
2.3.1	Конфликт на интереси	58
2.3.2	Фалшиви документи.....	61
III.	Етап след провеждане на тръжна процедура	65
3.1	Качество на изпълнението на договора	65
3.2	Предлагане на подкуп.....	65
3.3	Длъжностно присвояване	67
3.4	Възлагане на работи на подизпълнители без одобрение	67
IV.	Хоризонтални инструменти за предотвратяване на измами	70
4.1	Прозрачност	70
4.1.1	Електронни обществени поръчки	70
4.1.2	Публикуване на обществена поръчка.....	81
4.1.3	Инструменти за оценка на риска и информационни и комуникационни технологии (ИКТ) .	83
4.2	Етика и почтеност.....	84
4.2.1	Повишаване на осведомеността и обучение	84
4.2.2	Информация за обществеността	86
4.2.3	Инструмент за подаване на сигнали.....	86
4.3	Национална стратегия за обществени поръчки.....	88
	Приложения	89
	Приложение 1 — Списък на референтните документи	90
	Приложение 2 — Речник на термините.....	92

I. Етап преди провеждане на тръжна процедура

Етапът преди провеждане на тръжна процедура включва набелязване на нуждите, планиране и изготвяне на бюджет, подготовка на проекта, включително определяне на изискванията и избор на вид процедура. Следователно етапът преди провеждане на тръжна процедура се счита за ключов за успешното управление на обществените поръчки, тъй като правилното планиране свежда до минимум необходимостта от промени в договора.

Основни предизвикателства

Основните рискове по време на етапа преди провеждане на тръжна процедура са следните:

- неподходяща оценка на нуждите;
- неподходящо планиране и изготвяне на бюджет;
- неправомерно външно влияние (външни лица, включително политическа намеса);
- изискванията и спецификациите не са определени по подходящ или обективен начин;
- неподходящ или неправилен избор на вид процедура;
- срок за подготовка на офертата, който е недостатъчен или не се прилага последователно;
- липса на прозрачност и публичност
- липса на обективност и безпристрастност (договорните документи са изготвени по начин, който не е в полза на определени оференти)

1.1 Оценяване на нуждите

Обичайни видове измами/нарушения

- Искане на неосновни доставки, стоки или услуги:

Червени флагове

- ◆ Недостатъчна или подвеждаща обосновка на необходимостта от доставка/услуга
- ◆ Договорът не е съгласуван с първоначалните изисквания на обявлението, тъй като включва доставки и услуги, които не са предвидени, и т.н.

Решения

За да се оценят по подходящ начин нуждите и да се избегнат рисковете по отношение на почтеността на етапа преди провеждане на тръжна процедура, ОИСР предлага следните предпазни мерки¹⁵:

- ✓ Намаляване на информационната асиметрия между частния и публичния сектор с цел разработване на стратегически подход за управление на обществените

¹⁵ Принципи на ОИСР за почтеност при обществените поръчки, ОИСР, 2009 г.

поръчки въз основа на нуждите: а) получаване на възможно най-голям обем информация за пазара и стоките и услугите; б) организиране на по-широки консултации с частния сектор, когато това е целесъобразно, в случаи, които е вероятно да представляват интерес за голям брой оператори, като се гарантира, че тази информация се обменя по открит, структуриран и етичен начин, за да се предотвратят тайни споразумения.

- ✓ Насърчаване на оценка на потребностите, при която се взема предвид следното:
 - а) необходимост от заместване или укрепване на съществуващите ресурси или от посрещане на нова нужда; б) липса на алтернативи на вътрешните ресурси или укрепване на съществуващите ресурси чрез повишаване на ефективността; в) признаване на ключовата роля на външните поръчки по отношение на развитието на бизнеса и подобряването на ефективността; г) реална нужда от желани капацитет и мащаб.
- ✓ Използване на система за одобрение, която е независима от лицата, вземащи решения:
 - а) чрез гарантиране, че решенията за започване на процедурата включват повече от едно лице, ако е възможно, за да се намали рискът от тайни споразумения или неправомерно влияние; б) при проекти, които представляват по-голям риск поради тяхната стойност, сложност или чувствителност, което придава по-голяма тежест на независимите механизми за оценка; в) чрез консултиране на заинтересованите страни и широката общественост, когато това е оправдано.

1.1.1 Събиране на информация

Възможно е самите възлагачи органи да нямат експертни знания за планирането, подготовката и управлението на процедурата за възлагане на обществени поръчки. Докато търсят информация, те могат да се окажат пред неправомерното влияние на дружествата. Възлагачият орган следва да оцени всички съответни данни и да гарантира, че критериите за подбор и възлагане не предоставят на определени икономически оператори неоправдано конкурентно предимство и не създават несправедливи пречки пред конкуренцията.

Член 18 от Директива 2014/24/ЕС¹⁶, озаглавен „Принципи на обществените поръчки“, гласи, че „[в]ъзлагачите органи третират икономическите оператори при условията на равнопоставеност и без да ги дискриминират, и действат по прозрачен и пропорционален начин“¹⁷. Освен това в него се предвижда, че „[о]бществените поръчки не трябва да се подготвят с цел изключването им от обхвата на настоящата директива или изкуствено ограничаване на конкуренцията. Приема се, че има изкуствено ограничаване на конкуренцията, когато обществената поръчка е подготвена с цел да се даде неоправдано предимство на определени икономически оператори или те да се поставят в неизгодно положение“.

¹⁶ Същото важи и за специалните сектори, както е предвидено в член 36 от Директива 2014/25/ЕС.

¹⁷ Позоваването на принципа на пропорционалност беше разширено в тази директива в сравнение с Директива 2004/18/ЕО и член 5, параграфи 1 и 4 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) по отношение на действията на Съюза, докато в член 7 от Административния процесуален кодекс на Португалия се уреждат действията на националните органи.

Има два начина за получаване на информация за отрасъла или за въпросните стоки и услуги: 1) стандартен начин или 2) провеждане на пазарни консултации.

1) Стандартният начин означава събиране на информация от предишен собствен опит и от обществено достъпни източници, като например статистически данни или пазарни проучвания. Този вид подготовка следва да се проведе преди започване на процедура за провеждане на обществена поръчка. Икономическите оператори не участват активно в планирането.

2) Възлагащите органи могат да потърсят или да приемат съвети от независими експерти или органи или от пазарни участници. В някои случаи може да е необходимо пряко свързване с участници на пазара, когато стандартният начин на планиране не е достатъчен. При все това в такава ситуация може да се окаже предизвикателство да се спазват принципите на възлагане на обществени поръчки (например икономическите оператори да се третират по еднакъв начин и без дискриминация, да се действа прозрачно и пропорционално и т.н.). Прякото консултиране с експерти или икономически оператори може да бъде отправна точка за конфликти на интереси, тръжна манипулация или тайно споразумение между потенциални доставчици.

Червени флагове

- ◆ Проучвания с различно качество и полезност, които могат да се окажат напълно безполезни или излишни, ако вече са проведени други проучвания по същата тема;
- ◆ Консултантска дейност, извършвана от приятели или организации, които имат връзки с органите, вземащи решения;
- ◆ Проучвания, които се плащат изцяло или частично, но които не се изготвят.

Решения

- ✓ Възлагащият орган действа внимателно, за да предотврати конфликти на интереси и тръжна манипулация¹⁸. Консултациите с експертите могат да се определят чрез ангажимент за предоставяне на изключителни права (експертът не може да предоставя съвети на доставчиците).
- ✓ Възлагащият орган следва да документира цялата комуникация със заинтересованите страни, която следва да представлява основата за вземане на решения по време на етапа преди провеждане на тръжна процедура.
- ✓ Правилната информация, предоставена за етапа преди провеждане на тръжна процедура, може да предотврати нарушаването на конкуренцията. Както е предвидено в член 40 от Директива 2014/24/ЕС, съобщаването на другите кандидати и оференти на съответната информация, разменена в контекста на участието на кандидата или оферента в подготовката на процедурата за възлагане на обществена поръчка или получена в резултат от неговото участие, представлява адекватна превантивна мярка.

¹⁸ Виж: Насоки на ОИСП за борба с тръжните манипулации в сферата на обществените поръчки

- ✓ Определянето на по-дълги срокове за подаване на оферти може да отстрани потенциалното предимство, предоставено на кандидат, с когото е проведена консултация по време на предварителните пазарни консултации.

Най-добри практики

ПРИМЕР ЗА НАЙ-ДОБРА ПРАКТИКА

В някои държави членки, например в Чешката република, текстът на договора трябва да бъде публикуван. Регистърът на договорите е един от подходящите източници на информация, особено когато органите имат затруднения например при изчисляване на прогнозната стойност на поръчката. Регистърът на договорите позволява да се прегледа информация за друг договор, който може да бъде от голяма полза за възлагащия орган. Освен това съществуват редица фактори, които оказват влияние върху стойността, например дали телефонната линия за помощ функционира в работните дни или и през почивните дни, обхватът на лицензионното споразумение или условията за доставка и т.н. Този източник също трябва да бъде оценен критично. Самото фотокопиране на клаузите на договора може да доведе до допускане на същите грешки, които не са били забелязани в предишния договор.

1.1.2 Външен експерт

Възлагащият орган и комисията за възлагане на обществени поръчки не винаги разполагат с достатъчно познания в специфичните области, в които трябва да изготвят качествени разпоредби за търгове/технически спецификации и/или да оценяват получените оферти от оферентите/кандидатите. По тази причина много често в работата на комисииите за възлагане на обществени поръчки се включват външни експерти. Независимо от това участието на външни експерти в комисията за възлагане на обществени поръчки носи със сигурност различни рискове: нарушаване на конкурентното право (например — забранено споразумение между участници на пазара); нарушаване на законодателството за обществените поръчки (най-вече дискриминационни изисквания); конфликт на интереси или други видове измами.

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

Предполагам конфликт на интереси/дискриминационни изисквания

Публичен орган е сключил договор с експерти за обществена поръчка, за да придобие опит в търг за закупуване на автомобили. Въз основа на договора техническите спецификации са изготвени от експертите, чиито услуги са одобрени от асоциация на автомобилистите, която е независима организация. Същите експерти са направили оценка и на подадените оферти. Почти всички членове на асоциацията на автомобилистите работят също и в дружества за продажба на автомобили. Членът на управителния съвет, с когото е сключен договор за функцията на главен експерт по отношение на обществената поръчка, получава приходи от различни търговци на автомобили в различни периоди от време.

След консултации с Бюрото за наблюдение на обществените поръчки и юристите е заключено, че няма правно основание или документи, които да доказват конфликт на интереси. Въпреки това е било възможно да се докаже, че изискванията в една от седемте части на техническите спецификации са дискриминационни, и впоследствие е приложена финансова корекция.

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

Конфликт на интереси

Публичен орган е подписал договор с дружество за консултантски услуги с цел подготовка на техническата спецификация за обществена поръчка в областта на информационните технологии (ИТ). Тези консултантски услуги обхващат въпроси, възникващи по време на провеждането на обществени поръчки и оценяването на подадените оферти. Седемдесет потенциални оференти са се запознали с тръжната документация, но само един от тях е участвал, най-вероятно поради дискриминационните изисквания в тръжната документация. Победителят е дружество, от което ръководителят на консултантското дружество е получавал приходи през предходните години.

След консултации с Бюрото за наблюдение на обществените поръчки и юристите е заключено, че са налице достатъчно правно основание и документи, които да доказват конфликта на интереси. В резултат на това е приложена финансова корекция.

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

Конфликт на интереси

Обществена поръчка за ИТ е разделена на части. Одитният орган е установил, че офертите не са оценени в съответствие с тръжната документация. Победителят дори не е разполагал с необходимите удостоверения, които е имал конкурентът.

Вероятно и двамата конкуренти са решили предварително кой ще спечели и по отношение на коя част от поръчката. Много подозрително е било, че за едната част са изготвили подробна оферта за ИТ решения, а за другата част са представили само формално предложение. Този случай илюстрира предполагаем случай на измама, по-специално забранено споразумение, което е едно от най-тежките нарушения на конкурентното право. Споразуменията, сключени между участници на пазара, които имат за цел или резултат възпрепятстване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията, са забранени.

Приложена е финансова корекция за неправилна оценка на офертите, като съмнението за изкуствена конкуренция е съобщено на Съвета за конкуренцията.

Червени флагове

- ◆ Твърде специфични изисквания;
- ◆ Жалби/въпроси от заинтересовани доставчици относно документацията за участие в обществени поръчки и по-специално техническите спецификации;
- ◆ Слаба конкуренция;
- ◆ Официални оферти от оференти;
- ◆ Победителят в обществената поръчка географски е разположен в конкретен регион, в който се провежда обществената поръчка;
- ◆ Експертът няма конфликт на интереси съгласно нормативните актове; той е свързан или е бил свързан обаче по някакъв начин с оферента или с повече оференти.

Решения

- ✓ За да установят евентуално нарушение, регулаторните органи имат нужда от много опитни експерти, които да проверят документацията за участие в обществени поръчки. Горепосочените случаи (при които външният експерт е участвал в подготовката на тръжните процедури) разкриват нарушения, които са трудни за откриване и особено трудни за доказване. Следователно е необходимо

сътрудничество с други институции (като орган за правоприлагане, съвет за конкуренция и бюро за наблюдение на обществените поръчки);

- ✓ Да се информират възлагащите органи (например чрез семинари или официални писма) за възможните финансови корекции и отговорността им в случай на открити нарушения;
- ✓ Да се разчита не само на декларациите за независимост, но и да се използват бази данни за установяване на евентуален конфликт на интереси (например ARACHNE или друга подобна национална база данни);
- ✓ Необходимо е всички органи, участващи в администрирането на средства на ЕС на равнище държави членки, да имат общо разбиране за това как националното наказателно право обхваща членове 1 и 2 от Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности (Акт на Съвета от 26 юли 1995 г.).

1.2 Планиране на процедурата за възлагане на поръчка

1.2.1 Разделение на отговорностите

Червени знамена

- ◆ Насочван процес на подбор: фиктивен жребий за подбор на членовете на конкурсната комисия;
- ◆ Комисията е манипулирана от член;
- ◆ Критериите за оценка се различават от описаните в обявлението;
- ◆ Изпълнителят не е включен в списъка за подбор на предварително изисквани квалификации;
- ◆ Най-ниската оферта е отхвърлена почти необяснимо.

1.2.2 Изготвяне на бюджета

Червени знамена

- ◆ Надценяване или подценяване на стойността на договора: ако договорът се изпълнява под заложените размер на бюджета или могат да се начисляват благоприятни цени за стоки и услуги на пазара, това създава положително впечатление и подготвя пътя за по-нататъшни договори и улеснява уреждането на незаконни комисиони;
- ◆ Включване на незаконни комисиони в цената, която трябва да бъде платена на вземащите решения лица или органи

Решения

ОИСР препоръчва при планирането на процедурата за възлагане на обществени поръчки да се обърща внимание на следните точки¹⁹:

¹⁹ Принципи на ОИСР за почтеност при обществените поръчки, ОИСР, 2009 г.

- ✓ Гарантиране, че обществените поръчки са в съответствие със: а) стратегическите приоритети на договарящия орган; б) общата инвестиционна политика, която следва да бъде определена преди започване на процедурата за възлагане на обществени поръчки.
- ✓ Гарантиране, че времевите графици, включени във всеки етап от процеса, са ясно определени и подходящи, като се гарантира, че: а) те могат да се прилагат последователно; б) при тях се вземат предвид разходите, сложността и чувствителността на договора.
- ✓ Гарантиране, че прогнозните бюджети са реалистични и одобрени своевременно чрез: а) използване на реалистични оценки, основани на надеждни методологии; б) гарантиране на наличността на средствата; в) своевременно осигуряване на необходимото одобрение на бюджетите или разходите; г) разглеждане на евентуални промени в графици, които биха могли да окажат въздействие върху договора.
- ✓ Изготвяне на икономическа обосновка за мащабни проекти, които представляват по-голям риск от гледна точка на цена, сложност или чувствителност: а) прибягване до услугите на външни експерти по технически или проектни въпроси с оглед извършването на обективен анализ на разходите и ползите; б) насърчаване на доброто управление на проектите; в) изготвяне на специфични за проекта планове за обществени поръчки, оценка на нивото на риска и изготвяне на планове за действие при извънредни ситуации; г) гарантиране, че критериите за вземане на решения са определени по ясен и обективен начин в тръжните документи и че взетите решения са в съответствие с тези критерии.
- ✓ Ясно определяне и разделение на отговорностите чрез: а) възлагане на отговорност на един орган или лице за разработването и изпълнението на проекта; б) определяне на равнищата на делегиране за различните етапи на процедурата; в) оценяване кои участващи лица са в уязвимо положение и кои дейности представляват най-голям риск по време на процедурата; г) планиране на надзорни дейности от ръководителите на високо равнище по време на критичните етапи и обмисляне на допълнителни проверки въз основа на разходите, сложността и чувствителността на поръчката.
- ✓ Гарантиране, че всички участващи страни са запознати с критериите за прозрачност на системата и са подготвени да ги прилагат чрез: а) назначаване на едно лице, което да отговаря за спазването на изискванията за публичност; б) осигуряване на достатъчна публичност на правните разпоредби, съдебните или административните решения, стандартните договорни или процедурни клаузи и всички изменения в тях; в) използване на електронни средства за комуникация или други широко разпространени и лесно достъпни средства за комуникация; г) гарантиране на правилното представяне на решенията, взети по време на процедурата; д) извличане на ползи от новите технологии, с които автоматично може да се обработва и регистрира информация без риск от човешка намеса.
- ✓ Разделение на задачите чрез: а) гарантиране, че когато става въпрос за одобрение, техническите, финансовите, договорните и свързаните с проекта

задачи се осъществяват отделно, когато е възможно, като например публикуване на поръчки за покупка или препоръка за възлагане на поръчката или потвърждение на получаването на стоки и услуги; б) посочване на различни лица с ясна отговорност по време на критичните етапи на процедурата, включително определяне на изисквания, извършване на оценка, проверки и плащания, като се гарантира, че се извършват допълнителни проверки, ако едно лице трябва да отговаря за няколко задачи.

1.3 Съдържание на поканата и спецификации

Обичайни видове измами/нарушения

- Недостатъчно определяне на предмета на договора²⁰;
- Критерии за подбор и възлагане, които не са ясно и обективно определени или не са установени предварително, включително непосочване на критериите за подбор и възлагане и определяне на тежестта им в поканата²¹;
- Незаконни или дискриминационни критерии за подбор или възлагане в тръжните документи²²;
- Критерии за подбор и възлагане, които не са свързани с предмета на договора или са непропорционални²³;
- Дискриминационни технически спецификации (например технически спецификации, които са специално пригодени за дадено дружество)²⁴;
- Технически спецификации, които са твърде неясни или не се основават на изисквания за ефективност;
- Неспазване на сроковете за подаване на оферти или заявления за участие²⁵;
- Недостатъчно време за потенциалните участници да получат тръжните документи²⁶;
- Сроковете и условията не са от съществено значение или не са съвместими с вида процедура.

1.3.1 Недостатъчна информация в публикацията

Червени знамена

- ◆ Офертите не се отварят публично;
- ◆ Непълно и нередовно публикуване на процедурите;
- ◆ Ограничената публичност, например публикуване в местен, а не в национален вестник, което би довело до участие на повече оференти;

²⁰ Директива 2014/24/ЕС — член 18, параграф 1. Директива 2014/25/ЕС — член 36, параграф 1.

²¹ Директива 2014/24/ЕС — член 35, член 51, параграф 1, членове 56, 57, 58, 62, 63, 65, 66, 67 и 69 и приложение V. Директива 2014/25/ЕС — членове 69, 71, 78, 79, 81, 82 и 84 и приложения IX и XI.

²² Решение С(2013) 9527 на Комисията и проучване на OLAF/ESADE.

²³ Директива 2014/24/ЕС — член 58, параграф 5. Директива 2014/25/ЕС — член 78, параграф 1.

²⁴ Директива 2014/24/ЕС — член 42, параграф 2. Директива 2014/25/ЕС — член 60, параграф 2.

²⁵ Директива 2014/24/ЕС — членове 27, 31, 47 и 53. Директива 2014/25/ЕС — членове 45, 49, 66 и 73.

²⁶ Директива 2014/24/ЕС — член 53. Директива 2014/25/ЕС — член 73.

- ◆ Недостатъчна информация за точки за контакт за разяснения, въпроси относно условията на конкурса и др.;
- ◆ Недостатъчна информация или разяснения и неуведомяване на други кандидати за отговорите;
- ◆ Неподходящи разяснения или отговори на исканията;
- ◆ Сплашване или обезкуражаване от страна на държавни служители по отношение на евентуални тръжни оферти в етапа на изразяване на интерес;
- ◆ Промени в условията и критериите за оценка, които не са оповестени публично и навреме: вследствие на това потенциалните кандидати не са информирани по подходящ начин;
- ◆ Жалби за неуточнени, неясни или непълни спецификации;
- ◆ Прекратяване на обществената поръчка без очевидна причина;

1.3.2 Критерии за подбор и възлагане

Червени знамена

- ◆ Критерии за оценка на офертите, които създават неравноправни условия и правят невъзможен успеха на повечето оференти;
- ◆ Един от оферентите участва в изготвянето на техническите тръжни спецификации;
- ◆ Обемът на обществената поръчка е необичайно голям, така че само някои оференти биха отговорили на условията;
- ◆ Необичайни или необясними целеви показатели;
- ◆ Утвърдени дружества в тази област са отхвърлени без причина, въпреки че са изразили интерес (например в областта на електромеханичното оборудване);
- ◆ Отхвърляне поради незначителни причини.

1.3.3 Определяне на изискванията

Червени знамена

- ◆ Неясни описания на изискваните работи, стоки или услуги, което затруднява оферентите при подготвянето на офертата; По този начин кандидатите не могат да определят дали е в техен интерес да участват в конкретния търг;
- ◆ Много тясно описание на доставките и услугите, за да се даде предимство на оференти, които в противен случай не биха могли да участват, и да се изключат потенциалните кандидати. Същото важи и за описанията, които са твърде общи;
- ◆ Определящите изисквания за оферентите са неоснователни за търга (например изискване за минимален годишен приход от продажби от 10 милиона евро за търг на стойност 50 000 EUR);
- ◆ Ненужни елементи в сроковете и условията: например конкретни ползи, които не са необходими за успешното изпълнение на проекта, и впоследствие биха могли да бъдат използвани като подкуп на длъжностни лица (например превозни средства, предлагани на надзорни органи);

- ◆ Премахването на определени продукти с ниска бюджетна стойност, например някои продукти, предлагани на особено ниски цени, които не са включени в договорните изисквания;
- ◆ Несъвместими условия. Това може да доведе до ситуация на конфликт на интереси, например когато изпълнителят предлага да поеме образованието в чужбина на служителите на възлагащия орган или да плати възнаграждение на консултант/надзорния орган на възлагащия орган.
- ◆ Ненужно използване на вътрешни ресурси или възлагане на дейности на външни изпълнители (или възлагане на дейности на външни изпълнители чрез използване на вече съществуващи стандарти) при определянето на спецификациите на проекта и подготовката на тръжните документи;
- ◆ Купуване на ненужни услуги за декодиране на сложни спецификации за пазара;
- ◆ Създаване на условия за злоупотреби на по-късен етап, създаване на условия, които ще бъдат от полза за субекти, свързани със същата икономическа група, чрез включване на спецификации за услуги, които да бъдат предоставени в бъдеще, които дават на тези предприятия изключително предимство, или чрез изтичане на поверителна информация;
- ◆ Използване на еднократни нестандартни спецификации;
- ◆ „Умишлени грешки“ по отношение на количествата или качеството;
- ◆ Пропуски, като например пропускане на санкции за изпълнение, което не отговаря на стандартите;
- ◆ Включване на задължителна поддръжка от доставчика (много често се среща в договорите за ИТ);
- ◆ Несъвместимост на материала, който трябва да бъде доставен, с наличния запас, което налага извършване на корекции/допълнителни покупки.

1.3.4 Срокове и времева рамка

Червени знамена

- ◆ Срокът за подаване на оферти е много кратък;
- ◆ Срокът за доставка е неоснователно кратък, което позволява той да бъде спазен само от оференти, разположени в географска близост (например изключително кратък срок за доставка, който автоматично изключва всички международни конкуренти), освен ако някои оференти не са получили предварителна информация за търга;
- ◆ Лицето, отговорно за изготвяне на документите, организира процедурата по такъв начин, че да няма време за внимателен преглед на документите преди стартиране на тръжната процедура;

1.3.5 Манипулирани спецификации

Червени флагове

- ◆ Техническите спецификации за обществената поръчка са необичайни или необосновани: те са например необичайно подробни и очевидно описват продуктите на спечелилия поръчката оферент. Не е ясно защо са необходими някои от изискваните характеристики, за да може възлагащият орган да изпълнява своите функции;
- ◆ Общите изисквания към изпълнителя изглежда, че описват характеристиките на един конкретен изпълнител (например какво има или кога/къде трябва да го има) и не е очевидно защо това е от съществено значение за изпълнението на договора;
- ◆ Избор на по-малко състезателна процедура;
- ◆ Преки възлагания въз основа на непреодолима сила, докато е имало събития, които е можело да бъдат предотвратени, и/или забавянето се е дължало на отговорността на възлагащия орган;
- ◆ Само един или няколко поканени оператори отговарят на поканата;
- ◆ Жалби, получени от други оференти;
- ◆ Спецификации, които са значително по-тесни или по-широки от тези в предишните покани;
- ◆ Необичайни или необосновани спецификации;
- ◆ Голям брой поръчки, възложени чрез състезателна процедура на един оферент;
- ◆ Тясна връзка между управителите и персонала на съответните позиции във възлагащия орган и икономическия оператор;
- ◆ Посочване на марка вместо на определение с общо описание.

1.3.6 Консултантски услуги

Червени флагове

- ◆ Липса на подписани договори или споразумения с плащания на фактури, които не са ясно разграничени;
- ◆ Договори или споразумения, които не са ясни по отношение на услугите, които трябва да бъдат предоставени, и липса на други оправдателни документи за обосновка на разходи, като например подробни фактури, доклади за мисии или проучвания;
- ◆ Платени услуги се използват за неправомерно влияние върху съдържанието на заявленията, оценката на офертите, подбора на оференти, договарянето или изменението на договор или жалба, като плащането се извършва от оферента или от подизпълнител;
- ◆ Услуги, които се предоставят в нарушение на правни или законови разпоредби, забраняващи неправомерни практики, или които включват конфликт на интереси.

1.4 Избор на вида процедура

Обичайни видове измами/нарушения

- Необосновано използване на процедурата на договаряне без предварително обявление²⁷;
- Избрана е процедура на договаряне, въпреки че условията позволяват открита тръжна процедура.
- Вместо открита процедура е избран друг вид процедура на обществена поръчка;
- Неоснователно използване на специалния режим за социални и други специфични услуги²⁸

- Неоправдано пряко възлагане или доставка от доставчик с един източник:

Един критичен аспект по отношение на прякото възлагане е липсата на прозрачност и проследимост, тъй като не е необходима официална процедура през целия етап преди провеждане на тръжна процедура. По-специално в случай на съществуващ конфликт на интереси може да бъде трудно да се обосноват предварително взети решения за възлагане на поръчки, ако не е имало публична покана, покана за представяне на оферти или покана за конкурентни оферти. С други думи, при липсата на документация и докладване прилагането на обективни критерии за подбор по отношение на вече възложена поръчка е трудно да се проследи.

- Несъвместимост на процедурата с предмета на поръчката
- Несъвместимо групиране на доставки, услуги (обратното на фрагментирането също води до липса на конкуренция)
- Нарушаване на разпоредбите относно прякото договаряне поради непреодолима сила
- Оферти под праговете означава, че има многобройни покани за сключване на договори с бюджет точно под предписания праг за открита процедура. Това предполага многократно възлагане на договори на цени, по-ниски от тези при откритите процедури, а кумулативният бюджет за тези оферти би означавал открита процедура със значително въздействие върху конкуренцията.

Разделяне на проекта на няколко части или подценяване на общите разходи по проекта, за да се избегне по-труден задължителен процес на възлагане на обществени поръчки. Организирането на търг за възлагане на обществени поръчки може да бъде сложна задача, която изисква много човешки ресурси и време дори когато всичко протича гладко. Ако някои оференти решат да отнесат решението на комисията за възлагане на обществени поръчки до съда, това допълнително ще забави резултата. Следователно възлагащият орган е изкушен

²⁷ Директива 2014/24/ЕС — член 32. Въведеният в съответствие с член 30 от Директива 2004/18/ЕО режим е променен и изключителните случаи и законните основания не са включени в тази директива. Придържане към режима, еквивалентен на процедурата на договаряне без публикуване на обявление за поръчка по стария член 31. Описанията на нередностите са приведени в съответствие с използваните в Решение С (2013)9527 на Комисията описания, както са изложени в предходната директива.

²⁸ Директива 2014/24/ЕС — член 74 и приложение XIV.

да избегне, доколкото е възможно, по-сложните процедури и да раздели работата или умишлено да подцени разходите по проектите по такъв начин, че договорната им стойност да спадне под прага за обществена поръчка. Всъщност повишената гъвкавост, водеща до по-бързи процедури, и адаптивността на спецификациите на офертите по време на процедурата за пряко възлагане могат да се разглеждат като големи предимства както за органите, които възлагат поръчки, така и за оферентите.

Въпреки това, освен че представлява нарушение на правилата, такава практика може да доведе до отстраняването на някои (особено международните) оференти, което води до дискриминация и вероятно до плащане на твърде високи цени за договора. Освен това има голяма вероятност офертите под праговете да водят до противоречия с изискванията, установени от законодателството на ЕС, и поведение, целящо измама. Предвид ограниченото регулиране на процедурите за възлагане на поръчки чрез оферти под праговете е възможно да бъде установена по-голяма вероятност за конфликт между националното законодателство и правото на ЕС — например по отношение на изискванията за публичност и прозрачност или равно третиране на оферентите. .

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

Публичен орган сключва договор с ИТ дружество за изграждане на компютърна система. Тъй като стойността на договора е точно под прага за възлагане на обществена поръчка, не са спазени процедурите за конкурентно наддаване. По-късно същото дружество предлага да инсталира допълнителни функции (архив на системата) срещу допълнителни разходи, които надвишават няколко пъти първоначалната стойност на договора. Освен това в този случай не е организиран търг за възлагане на обществена поръчка, тъй като техническите спецификации на инсталираните компютърни системи не позволяват друго дружество да осигури тази функционалност.

- Несъвместимо групиране на доставки или услуги: комбиниране на различни стоки, които нямат връзка помежду си. Целта е да се намали конкуренцията, тъй като се приемат само пълни оферти. Обикновено договорът се възлага на предпочитан оферент при висока цена.

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

Болница провежда търг за закупуване на допълнително високоспециализирано оборудване, включително за инсталирането му. Едно от изискванията е оборудването да бъде от същата марка като съществуващото оборудване в болницата. Поради ограничението само един оферент може да подаде оферта. В допълнение към това същият оферент извършва и работите, необходими за инсталирането.

1.4.1 Манипулиране на процедурата

Червени знамена

- ◆ Манипулиране на процедурата чрез използване на субективни критерии за избор на най-изгодното финансово предложение, като например индивидуалните способности на координаторите на проучването, репутацията на доставчика на услуги или предишната му работа в тази област;
- ◆ Манипулиране на процедурата в два момента; на първо място, след поканата не са получени оферти, тъй като посочените суми са значително подценени, което след това води до откриване на процедура на договаряне;
- ◆ Ако е налице висока степен на конкуренция между оферентите, впоследствие се разширява обхватът на проучването, за да се даде възможност за злоупотреби;
- ◆ Незаконни комисиони за вземащия решение чрез договорености за подизпълнение или фалшиви фактури.

1.4.2 Процедура на договаряне

Червени знамена

- ◆ Процедура на договаряне след неуспешна покана за представяне на оферти, водеща до очевидни рискове от тайно споразумение;
- ◆ Неспазване на изискванията, които се прилагат в извънредно спешна ситуация, причинена от непредвидени събития;
- ◆ Неспазване на специфичните изисквания за поръчки в областта на сигурността и отбраната.

1.4.3 Възлагане на поръчката на един-единствен източник

Червени знамена

- ◆ Използване на процедура с един-единствен източник за общ вид стока или услуга;
- ◆ Процесите на закупуване, които преди са били конкурентни, се заменят от неконкурентни процеси;

- ◆ Договори за възлагане на поръчки, които са редовно малко над или под конкурентните прагове;
- ◆ Покана е изпратена само на един оператор;
- ◆ Ръкописни корекции на предложените цени.

1.4.4 Разделени покупки

Червени флагове

- ◆ Възлагащият орган е сключил няколко договора точно под прага за възлагане на обществена поръчка за кратък период от време, когато извършените работи и/или доставените стоки изглеждат почти идентични по отношение на съдържанието и местоположението: например неоправдано разделяне на покупки за труд и материали, които са под конкурентния праг;
- ◆ Разделяне на елементи, които обикновено се купуват заедно, за да се запази стойността на договора под прага;
- ◆ Повтарящи се покупки или повече покупки от едни и същи оператори точно под конкурентния праг: например едни и същи или подобни видове договори за много кратък период от време със същия изпълнител;
- ◆ Необосновано разделяне на договори: например две или повече поръчки за подобни елементи за кратък период от време (например през същата година без видима причина), за които са проведени по-малко конкурентни процедури.
- ◆ Работата се разделя между свързани икономически оператори, за да остане под индивидуалните прагове за годишния оборот.

1.4.5 Несъвместимо групиране на доставки или услуги

- ◆ Жалби от един или повече кандидати за несъвместимо групиране на доставки, услуги и т.н. в една и съща оферта;
- ◆ Доставките са несъвместими при обикновената тръжна процедура, като същевременно има условие, че ако оферентът не предлага даден вид доставки, офертата ще се счита за неприемлива и ще бъде отхвърлена;
- ◆ Налице е значително намаляване на оферентите при обединена тръжна процедура;
- ◆ Възлагащият орган не може да обоснове групирането с оглед на спестяване на разходи и намаляване на риска.

Решения

- ✓ Помощ за възлагащия орган да разработи оптимална стратегия за възлагане на обществени поръчки с подходящ баланс между административната ефективност и равния достъп на операторите: а) гарантиране, че видът на избраната процедура позволява достатъчно ниво на конкуренция и че процедурата е достатъчно отворена с оглед на предмета на поръчката; б) определяне на ясни правила, които да ръководят избора на процедура, като се гарантира, че това е състезателна процедура и че се осигуряват допълнителни насоки, за да бъдат

подпомогнати онези, които прилагат тези правила на практика; в) преглед и одобряване на всеобхватни стратегии за възлагане на обществени поръчки, за да се гарантира, че те са в съответствие със стойността на договора и съпътстващия го риск.

- ✓ Превантивни мерки, насочени към укрепване на почтеността в случаите, когато състезателната процедура не е задължителна, например: а) изготвяне на ясни и документирани изисквания; б) предоставяне на обосновка, когато не се използва състезателна процедура, и вписване на решението според случая; в) изброяване на персонала с правомощия за вземане на решения и определяне на нивото; г) планиране на проверки на място на резултатите от несъстезателни процедури; д) обмисляне на възможността за включване на заинтересованите страни при оценяването на почтеността на процеса, по-специално в изключителни случаи, включващи договори с висока стойност; е) публикуване на критериите за подбор и очакваните условия на договора; ж) публикуване на сключения договор след възлагането на поръчката.
- ✓ При ограничени или избирателни процедури могат да се използват конкретни мерки за повишаване на почтеността, като например: а) оценка на максималния брой потенциални доставчици, които да бъдат поканени за всяка процедура, като се посочи причината, ако се окаже невъзможно да се вземе предвид минималния брой; б) извършване на проверки за потвърждаване на подадените оферти и искане да се посочат причините, поради които не е имало оферти за последващите покани, с цел да се предотврати всяка възможна манипулация.
- ✓ При процедурите на договаряне могат да се използват конкретни мерки за повишаване на почтеността, като например: а) съставяне на подробна документация за избрания доставчик; б) включване на приетите условия на договора, конкретизиране на избора на доставчик.
- ✓ В процедурите за квалификация, които обхващат множество покупки и които не са постоянно отворени за кандидати (като например рамкови споразумения), за подобряване на почтеността могат да се използват следните мерки: а) публикуване на годишен списък на отговарящите на изискванията доставчици; б) редовно публикуване на поканата за представяне на оферти, в която се посочват критериите за квалификация; в) гарантиране, че спецификациите са предварително изготвени и са публикувани; г) публикуване на договори, възложени съгласно рамкови споразумения.
- ✓ Проверка на начина, по който е установена процедурата за възлагане на обществена поръчка;
- ✓ Проверка на връзките между персонала на възлагащия орган и онзи, който е получил договора.

Най-добри практики

ПРИМЕР ЗА НАЙ-ДОБРА ПРАКТИКА

При процедурата за пряко възлагане се налагат допълнителни задължителни изисквания от няколко публични институции в Австрия, за да се повиши прозрачността и сравнимостта, както и за да се засили равното третиране на потенциалните оференти. Въз основа на австрийския федерален Закон за обществените поръчки изискванията за пряко възлагане са определени от Министерството на социалните въпроси чрез вътрешно циркулярно писмо (Rundschreiben № 8). В допълнение към разпоредбите, определени във федералния закон, в това циркулярно писмо се съдържа призив да се изискват поне три задължителни предложения за пряко възлагане при стойност над 3000 EUR и под 100 000 EUR (без ДДС), като по този начин се укрепват правните задължения в рамките на процедурите за възлагане на обществени поръчки на отделите в министерството.

II. Етап на провеждане на тръжна процедура

Етапът на провеждане на тръжна процедура се състои от следните стъпки: подготвяне на тръжните документи; определяне на критериите за подбор/възлагане, публикуване на търг/покана за представяне на оферти; отваряне, преценка и оценка на офертите и накрая сключване на договор и уведомяване за възлагането на поръчката.

Основни предизвикателства

В този сложен етап основните предизвикателства се състоят в следното:

- Непоследователен достъп до информация за тръжната процедура при поканата за представяне на оферти (например липса на публично обявление за поканата за представяне на оферти, определяне на критерий за оценка, който не е обявен предварително);
- Липса на конкуренция;
- Тайно споразумение при представянето на оферти (водещо до неадекватни цени);
- Фиктивни оферти;
- Ситуации на конфликт на интереси или корупция в процеса на оценяване и одобряване;
- Липса на достъп до документацията за процедурата (трудност за неуспелите оференти да оспорят решението за възлагане на поръчката).

2.1 Покана за представяне на оферти

2.1.1 Изтичане на тръжна информация

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

Персоналът, отговарящ за договарянето, изготвянето на проекта или оценяването на офертите, разкрива поверителна информация пред оферента относно предпочитаните решения. Това позволява на последния да формулира техническо предложение, за което получава по-висок резултат.

Червени знамена

- ◆ Получените оферти се различават съществено поради избирателно изтичане на информация;
- ◆ За някои разходни позиции се предлагат необосновано ниски цени;
- ◆ Скоро след възлагането на обществената поръчка се правят промени, за да бъдат премахнати или променени някои разходни позиции;
- ◆ Разходните позиции в офертите се различават от тези в окончателния договор;

- ◆ Оферентът е близък до персонала, свързан с обществената поръчка, или е участвал в изготвянето на спецификациите.
- ◆ Съществуват отношения, които са известни, между организаторите на поръчката и някои от оферентите: например служителите на възлагащия орган често общуват с някои от оферентите, което би могло да повдигне въпроса за тяхната безпристрастност.
- ◆ Служител на възлагащия орган участва в тръжната процедура без значение на какъв етап. В същото време служителят има роднина или бизнес партньор, който има участие в едно или повече дружества, участващи в търга. Не е задължително този служител да бъде непременно свързан с конкретната оферта; самото наличие на достъп до информация е достатъчно, за да представлява червен флаг
- ◆ Преимущество за оферента: например служителите на възлагащия орган предоставят вътрешна информация само на конкретен(ни) оферент(и);
- ◆ Недостатъчни проверки по време на процедурата, например неспазване на сроковете;
- ◆ Спечелилата оферта е малко под следващата най-ниска оферта;
- ◆ Някои оферти се отварят рано;
- ◆ Приемат се подадени след изтичане на срока предложения;
- ◆ Избира се последната получена оферта;
- ◆ Всички оферти са отхвърлени и процедурата е възобновена;
- ◆ Спечелилият оферент общува лично със съответния персонал на възлагащия орган по електронна поща или други канали по време на срока за подаване на оферти.

Решения

- ✓ Проверка на процедурата за възлагане.
- ✓ Проверка на ценовите разлики между офертите.
- ✓ Проверка на датите, на които офертите са отворени, и присъствието на всички оференти, които са представили оферта, на събитието за отварянето;
- ✓ Проверка дали има приети оферти след крайния срок.
- ✓ Проверка на връзките между акционерите в структурата на спечелилия оферент и служителите, отговорни за сключването на договора.

2.1.2 Манипулиране на тръжните спецификации

Искането за представяне на оферти или предложения може да съдържа спецификации, които са приспособени с цел да съответстват на квалификациите или компетенциите на определен оферент. Често такава е ситуацията при сключените договори в областта на ИТ и в други технически области. Могат да се използват ограничаващи спецификации, за да се изключат други отговарящи на изискванията оференти или да се обоснове снабдяването от един-единствен източник и да се избегне всякаква друга конкуренция.

Червени знамена

- ◆ Жалби от оференти;
- ◆ Липса на проверки и неподходящи тръжни процедури;
- ◆ Признаци, че са направени промени в офертите след подаването им;
- ◆ Оферти се обявяват за невалидни поради грешки;
- ◆ Отговарящ на изискванията оферент се дисквалифицира по съмнителни причини.

Решения

- ✓ Проверка на оферентите, които са отговорили на поканите за оферта;
- ✓ Проверка на приликите между спецификациите и продуктите или услугите на победилния изпълнител;
- ✓ Проверка на аспектите, по които имат претенции другите оференти;
- ✓ Проверка на връзките между служителите, отговорни за сключването на договори, и оферентите.

2.1.3 Липса на конкуренция

Червени знамена

- ◆ Недостатъчна публичност;
- ◆ Създаване на пречки пред участието на малки и средни предприятия (МСП);
- ◆ Включване на субективни критерии: например архитектурно проектиране или екологични стандарти;
- ◆ Определяне на нереалистични срокове въз основа на необоснована спешност;
- ◆ Проблеми при получаването на документи: това може да създаде предимство за някои оператори при подготовката на офертите;
- ◆ Избирателно изтичане на информация;
- ◆ При ограничени процедури — наличие на ограничен избор от списък с икономически оператори;
- ◆ Тайно споразумение в редица ситуации, като например групови споразумения между операторите, които редовно получават покана да подадат оферти, споделяне на договори, избор на печелившата оферта от външни лица и компенсация за неуспелите оператори, което увеличава разходите за възлагащия орган;
- ◆ Участващ в търга икономически оператор оттегля офертата си без причина: това може да означава, че умишлено е загубил състезанието;
- ◆ Един или повече икономически оператори неколккратно представят непълни оферти, които са отхвърлени.

2.1.4 Тайни споразумения

Едно от основните предизвикателства пред цялостния процес на възлагане на обществени поръчки — особено в етапа преди провеждане и етапа на провеждане на

тръжна процедура — е да се предотвратят, разкрият и премахнат тайните споразумения при възлагането на обществени поръчки.

Съглашателство при оферирание (наричано още тръжна манипулация) възниква, когато различни дружества тайно се договарят да манипулират тръжния процес, за да ограничат или премахнат конкуренцията между тях, обикновено с цел изкуствено повишаване на цените или намаляване на качеството на стоките или услугите за възлагащите органи, които желаят да придобият продукти или услуги чрез състезателен процес.

Това води до изключителни печалби за участниците в тайното споразумение, които ще бъдат разпределени между тях според различни компенсационни схеми. От друга страна, възлагащите органи се лишават от ползите на състезателната тръжна процедура: плащането на ненужно високи цени за стоки или услуги предполага загуба на публични средства, които иначе биха били използвани за други цели.

Тайните споразумения между оферентите (или потенциалните оференти²⁹) имат две основни цели, които обикновено възникват заедно:

- 1) Да се споразумеят за цената на поръчката, която ще бъде възложена (фиксиране на цените), за да се определи предварително цена или ценови диапазон, който е по-висок от цената, която би била получена при състезателна тръжна процедура.

По този начин конкурентите се договарят за отстъпките, които ще бъдат предложени, или за минималната цена, която всички оференти ще предлагат (т.е. всички оферти ще бъдат по-високи от този фиксиран минимум), и освен това биха могли да се споразумеят същата формула да се прилага от всички оференти, за да се изчисли цената, която да бъде включена в различните оферти, и т.н.

Оферентите биха могли да се споразумеят и за други елементи, различни от цената, като например техническите характеристики на продукта, качеството на стоките и услугите, периодите на изпълнение на договора и т.н.

- 2) Да се споразумеят предварително относно конкурента, който ще спечели съответната тръжна процедура за сключване на договор, който ще бъде възложен чрез състезателна тръжна процедура.

Останалите конкуренти, участващи в тайното споразумение, които са се съгласили да изгубят умишлено договора, ще получат определена компенсация от определения победител. По този начин допълнителната печалба, получена в резултат на тайното споразумение, ще бъде споделена от всички оференти, участващи в него.

Тази компенсация може да има няколко форми, например следните:

²⁹ Трябва да се има предвид, че тайното споразумение може да бъде между оферент и потенциален оферент, който всъщност не подава оферта, както и че не е необходимо всички оференти да участват в тайното споразумение, въпреки че то ще бъде по-ефективно, ако го направят.

- ✓ Определеният победител сключва договор за подизпълнение или договор за доставка с другите оференти, участващи в тайното споразумение; или
- ✓ Определеният победител предоставя пряко възнаграждение на другите оференти, участващи в тайното споразумение, под формата на стоки или парични средства, обикновено прикрити като законни плащания чрез фалшиви фактури за несъществуващи услуги.

При дългосрочните договорености за тръжна манипулация могат да се използват обаче много по-сложни методи за разпределяне на печалбите от манипулирането за период от месеци или години.

Тайното споразумение или тръжната манипулация могат да се проявяват под различни форми или схеми, но най-често срещаните видове, които дори могат да се открият заедно, са следните:

а) Допълващо оферирание

Допълващата оферта представлява оферта, подадена единствено с цел формално явяване на състезателна тръжна процедура, но без намерение да бъде спечелен договорът, с други думи, с цел умишлено да бъде загубен. Такива оферти нямат за цел да се гарантира одобрение от страна на възлагащия орган.

След като конкурентите са се договорили кой от тях ще спечели договора, те подават оферти на умишлено по-високи цени от тези на определения победител или които съдържат условия, за които е известно, че са неприемливи за възлагащия орган, например офертата е по-висока от приемливата максимална цена, определена в тръжната документация, или е явно непълна. Такава практика гарантира, че купувачът ще избере офертата на определения победител, като в същото време се създава впечатление за реална конкуренция.

Допълващи оферти могат да бъдат подадени и от фиктивни дружества или от свързани предприятия.

Допълващото оферирание е най-честата форма на тръжна манипулация и позволява на определения победител да определи цена, която е по-висока от цената, която би се получила при реална тръжна процедура.

б) Неподаване или отказ от оферта

При този вид схема на съглашателство едно или повече дружества, от които иначе би се очаквало да подадат оферти или които преди са подавали оферти, се съгласяват да не подават оферти или да оттеглят вече подадена оферта, за да позволят на определения печеливш оферент да спечели договора.

В замяна на това онези, които не са подали оферта, могат да получат договор за подизпълнение, доставка или пряко възнаграждение от определения печеливш оферент, за да споделят ползите от тайното споразумение.

Тази схема се осъществява обикновено, когато нов или отказващ сътрудничество оферент желае да участва в състезание, във връзка с което вече е сключено тайно споразумение от участниците в споразумението.

Ако новият или отказващ сътрудничество оферент успее да представи конкурентна оферта, ценовата инфлация, произтичаща от тайното споразумение, ще стане очевидна, следователно, за да се предотврати това, участниците в тайното споразумение решават да подкупят новото дружество, за да не предлага оферта или да оттегли вече подадена оферта.

За да защитят тайното споразумение, участниците в него могат да използват и други средства, за да възпрат отказващите сътрудничество дружества да представят оферта, например като убеждават доставчиците и подизпълнителите да не сключват договор с такива дружества.

в) Участие на ротативен принцип

За разлика от неподаването или отказа от оферта, участие на ротативен принцип възниква, когато участващите в тайното споразумение дружества продължават да подават оферти, но се договарят да се редуват като победители (т.е. като предлагат оферта с най-ниската цена) с цел в крайна сметка разпределяне на същата парична стойност по договорите за всеки участник или на парична стойност, която съответства на размера или пазарния дял на всяко дружество, участващо в тайното споразумение.

Схемите за участие на ротативен принцип обикновено се използват заедно с допълващите оферти, подадени от определените да загубят оференти във всеки търг.

Ротацията обикновено има предварително установен график: всеки оферент, участващ в тайното споразумение, е определен да спечели договор по определен хронологичен ред, предварително съгласуван между участниците в тайното споразумение (например, А, Б, В, А, Б, В и т.н.). Това се случва по-специално, когато договорите, засегнати от споразумението за участие на ротативен принцип, са сходни помежду си.

Ротацията обаче може да се основава и на други елементи, като например стойността на договорите, вида стока или услуга, крайния срок на офертата, срока за изпълнение на договора и др.

Тъй като при схемите за участие на ротативен принцип всеки оферент печели определен брой договори, създаването на схема за допълнителна компенсация между тях може да бъде излишно.

г) Разпределяне на пазара

Разпределянето или разделянето на пазара е споразумение между оферентите да не се конкурират в определени географски региони или по отношение на конкретни възлагащи органи, като разделят пазарите помежду си.

С тази цел участващите в тайното споразумение дружества разпределят всеки възлагащ орган или географски регион на различен оферент, така че дружествата няма да участват в тръжна процедура (или ще представят само допълваща оферта) за поръчки, организирана от възлагащ орган или в географски регион, който не е определен за тях.

За да се намалят разходите и да се увеличат максимално печалбите на членовете на картела, разделянето на пазара обикновено се извършва въз основа на близостта, така че всеки географски регион или възлагащ орган да бъде разпределен на участващото в тайното споразумение дружество, чиито заводи са по-близо до съответния регион или възлагащ орган. За тази цел поръчките на съответните им „местни пазари“ следва да бъдат възлагани на „местни производители“.

За разпределянето на географските региони и възлагащите органи участващите в тайното споразумение дружества обикновено вземат под внимание историческите пазарни дялове, за да запазят статуквото и да избегнат „ценова война“, или обръщат внимание на индивидуалните си предпочитания.

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

Тайно споразумение при възлагането на обществени поръчки

През 2012 г. бе разкрит картел сред най-важните производители на хартиени пликосе в Испания. Тези дружества тайно се договорили да разделят пазара на хартиени пликосе, използвани за изборите за испанския национален парламент и за регионални парламенти, както и за Европейския парламент.

Участващите в тайното споразумение дружества провеждали редовни срещи, за да вземат решение за победителя за всеки договор или обособена позиция и цената на печелившата оферта. Другите участващи в тайното споразумение дружества се ангажирали да представят допълващи оферти.

Впоследствие определеният победител тайно възлагал част от договора на останалите членове на картела с предварително определена цена, така че всяко от участващите дружества получавало печалба, повече или по-малко постоянна във времето и съответстваща на относителния размер на дружеството. Освен това участващите в тайното споразумение дружества се договорили за „глоби“ (25 % от сумата по договора), които да бъдат налагани на членовете на картела, които не спазват споразумението.

Този картел съществувал от първите демократични избори в Испания (1977 г.) до започването на разследването (2010 г.). Разкриването му е станало възможно поради информацията, предоставена от един от членовете на картела по новата програма за освобождаване от санкции, заложена в испанския Закон за конкуренцията.

При изборите за Европейски парламент през 1994 г. дружество, което не е член на картела, спечелило една от обособените позиции, като подало оферта, която е с 20 % по-ниска от определената печеливша оферта, но това не довело до започването на разследване.

На първите избори след разкриването на картела (избори за национален парламент през 2011 г.) печелившата оферта била с 40 % по-ниска от най-високата ценова оферта, докато на предишните избори тя е била по-ниска с не повече от 10 %.

Ето пример за първите пет обособени позиции от договора, предложен за изборите за национален парламент през 1982 г.:

LOT	Bidders	Bid price (pesetas)	
		Congress	Senate
1	A	929	849
	F	960	870
	G	965	973
2	B	929	849
	F	960	870
	G	965	873
3	C	929	849
	G	960	870
	A	929	849
4	D	929	849
	F	960	870
	G	965	873
5	E	929	849
	F	960	870
	G	965	873

LOT	Winning Bidder	Winning bid price (pesetas)	
		Congress	Senate
1	A	929	849
2	B	929	849
3	C	929	849
4	D	929	849
5	E	929	849

Някои червени флагове:

- Всеки оферент (от А до Е) печели една обособена позиция.
- Печелившите оференти представят оферта само за една обособена позиция и печелят.
- Цената на печелившата оферта винаги е една и съща.
- F и G винаги подават оферти, но никога не печелят.

Този вид измами се прилага в случаи, при които има относително малко оференти за даден проект и всички се познават. Възможно е да им бъде от полза да работят заедно, например спечелилият поръчката оферент може да възложи на загубилия да извърши част от работите като подизпълнител. Възможно е също дружество да подаде една оферта пряко, а друга — чрез дъщерно дружество, регистрирано в друга държава. Може да има и случаи, при които е налице само един действителен оферент (това е предпочитаното дружество), тъй като останалите

оференти е малко вероятно да могат да изпълнят работите на конкурентна цена (особено в случай на строителни работи) и са представили офертите си единствено за да изпълнят изискванията на тръжната процедура. Вариант на тази ситуация възниква, когато в офертите на другите оференти има специални клаузи, които възлагащият орган не може да приеме, и това е пречка те да бъдат избрани за поръчката.

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

Администрация на местното управление организира търг за изграждане на нов път в сравнително отдалечен регион и възлага поръчката на едно от строителните дружества. По-късно се оказва, че победителят е възложил за подизпълнение около половината от работите на друго местно дружество, което също е участвало в търга и е подало втората най-добра оферта. Вследствие на това е налице причина да се подозира, че двамата оференти са се договорили да не се конкурират помежду си, а са работили заедно в тръжния процес.

Червени знамена

Може да бъде много трудно тръжната манипулация или тайното споразумение при обществените поръчки да бъдат разкрити, тъй като тайните споразумения обикновено се сключват и се пазят в тайна и само участниците знаят за тях. Независимо от това стратегиите за тайни споразумения обикновено водят до необичайни схеми за оферирание или ценообразуване, които представляват признаци или червени знамена, които служителите, ангажирани в обществените поръчки, могат да открият при разглеждането на документите за участие в обществени поръчки и анализирането на възложените в миналото договори.

Препоръчва се обаче да се извършва систематичен анализ на тези признаци, при който да се сравняват различни тръжни процедури на едни и същи или различни възлагащи органи за по-дълъг период от време. По този начин има по-голяма вероятност да се разкрие наличието на тайни споразумения. Ето защо е полезно да се поддържа централна база данни с документацията от предишни тръжни процедури и от тръжните процедури на всеки възлагащ орган, тъй като тя помага по-лесно да се откриват такива признаци и червени знамена.

Тези необичайни модели не представляват доказателство за тайно споразумение; те показват по-скоро, че е необходимо по-нататъшно разследване (от компетентните органи, например съответния орган за защита на конкуренцията), за да се определи дали съществува тайно споразумение.

Червени знамена по отношение на процеса на подаване и обработване на оферти

- ◆ Броят на оферентите е значително по-нисък от средния за други подобни тръжни процедури;
- ◆ Редовните доставчици не подават оферти в тръжна процедура, в която обикновено се очаква да участват, но продължават да предлагат оферти в други подобни тръжни процедури;
- ◆ Печелившият оферент често е едно и също дружество, въпреки че пазарът изглежда конкурентен;
- ◆ Някои дружества неочаквано се оттеглят от подаването на оферти в дадена тръжна процедура;
- ◆ Някои дружества систематично отказват да представят оферта в тръжните процедури на определени възлагащи органи или в определени географски райони;
- ◆ Спечелилият поръчката оферент не приема договора, без да съществуват разумни основания за това;
- ◆ Има дружества, които никога не са спечелили договор, въпреки че обикновено подават оферти в тръжните процедури на определен възлагащ орган;
- ◆ Дадено дружество рядко представя оферти, но винаги печели, когато подаде оферта;
- ◆ Някои оференти нееднократно печелят договори на един възлагащ орган, но не и на друго място за подобни стоки или услуги;
- ◆ Някои дружества подават оферти, които са непълни или съдържат данни, така че става малко вероятно или невъзможно те да спечелят (например не включват информация по един или повече критерии за възлагане);
- ◆ Спечелилият поръчката оферент неколккратно възлага работи за подизпълнение на неуспели оференти или на дружества, които обикновено биха подали оферта за тръжната процедура, но не и в дадения случай;
- ◆ Изглежда съществува модел за определяне на печелившия оферент, така че всяко от дружествата, които обикновено подават оферти, да спечели част от договорите: например те се редуват или всяко дружество винаги печели договори за един и същ вид продукт или със същия ценови диапазон);
- ◆ Дружество представя оферта, включваща информация, която е съществено различна от тази, която обикновено се включва в офертите на същото дружество за други търгове: например цени за едни и същи или подобни продукти, продължителност на договорите, предлагано качество за подобни продукти и т.н.);
- ◆ Редица дружества подават оферти във всеки географски регион, но всяко от тях печели тръжните процедури само в определени географски региони. Изглежда е налице географско разпределение на офертите между оферентите;
- ◆ Дружествата, които могат да подадат отделни оферти, решават да се обединят и подадат заедно само една оферта;

- ◆ Когато определено дружество подаде оферта, определени други дружества не подават оферта без наличието на разумни основания, които биха могли да обяснят подобно поведение;
- ◆ Някои оференти винаги подават оферти един срещу друг или никога не подават оферти един срещу друг;
- ◆ Съществуват значителни връзки между двама или повече оференти, като например общи или свързани администратори, кръстосана собственост, едни и същи правни адреси, едни и същи служители, едни и същи телефонни номера, семейни връзки и т.н.;
- ◆ Загубилите оференти са напълно непознати или изглежда, че не са реални дружества: например не могат да бъдат открити в интернет, не могат да бъдат намерени в бази данни или бизнес указатели, няма описание на търговския им опит, не може да се осъществи контакт с тях по телефона или на адреса, включен в документите за участие в конкурентното наддаване, и др.;
- ◆ Отношения между участниците: в някои случаи имената на едни и същи лица присъстват в ръководството или в акционерния им състав.
- ◆ Възможно е също така след възлагането на поръчката изпълнителят да си сътрудничи с онези, които са оттеглили офертите си или са били отхвърлени;
- ◆ Липса на участие на известни дружества в областта:

Червени знамена по отношение на документите за участие в конкурентното наддаване

- ◆ Различни дружества представят оферти, които съдържат едни и същи грешки, като например грешни изчисления или правописни грешки (например едни и същи думи са погрешно изписани по един и същ начин при различните оферти);
- ◆ Различни дружества представят оферти, които съдържат сходен или идентичен почерк, формулировка или шрифт, особено ако те са необичайни;
- ◆ Оферти от различни дружества са изпратени от един и същ електронен или пощенски адрес;
- ◆ Различни дружества подават офертите си едновременно или с една и съща пощенска марка;
- ◆ Документите за участие в конкурентното наддаване съдържат кръгли стойности при сложни тръжни процедури;
- ◆ Офертите от различни дружества съдържат значителен брой идентични оценки на разходите за определени позиции;
- ◆ Документите за участие в конкурентното наддаване на определени дружества изглеждат променени преди представянето им на възлагащия орган, например някои части от документа са изтрети или физически изменени. Налице са признаци за изменения на тези оферти в последната минута;
- ◆ Съществуват значителни несъответствия в данните, включени в документите, представени от определен оферент: например информацията, съдържаща се в

една част на офертния документ, не е в съответствие с информацията, съдържаща се в други части на същия документ);

- ◆ Документите за участие в конкурентното наддаване, подадени от различни дружества, съдържат по-малко подробности, отколкото е необходимо или се очаква, или съдържат други признаци, че не са истински;
- ◆ Дружество представя твърде често непълни оферти или две или повече дружества подават непълни оферти в една тръжна процедура;
- ◆ Характеристиките на документите от две или повече електронни предложения показват, че предложенията са създадени или редактирани от един от участниците в тръжната процедура или от едно и също лице;
- ◆ Офертите имат необичайни сходства: при офертите са налице малки разлики в цените, което показва, че вероятно участниците взаимно са обменили информация за офертите си;
- ◆ Офертите имат подобни печатни грешки или прилики в шрифта и/или информацията за пощенски адрес, телефонен номер и др.;
- ◆ Предлаганите цени се различават по фиксирани закръглени проценти, например с 2 %, 3 %, 7 % и т.н.;
- ◆ Едни и същи икономически оператори се редуват в ролята на изпълнител на обществената поръчка;
- ◆ Множество дружества кандидати претендират, че са конкуренти, но имат един и същ адрес или едни и същи мобилни телефонни номера на своите представители. Седалището на икономическия оператор е частна резиденция, необитаема или изоставена сграда или новопостроена сграда;
- ◆ Оферентът не може да бъде намерен в интернет, нито в телефонни регистри и др.;

Червени флагове по отношение на ценообразуването

- ◆ Цената, предложена от спечелилия поръчката оферент, е значително по-ниска от цената, предложена от останалите оференти;
- ◆ Печелившата оферта е значително по-висока в сравнение с прогнозните разходи;
- ◆ Цените, предлагани от загубилите оференти, са идентични с максималната цена, определена в тръжните документи, или са малко под нея;
- ◆ Цените, предложени от всички оференти, са над максималната цена, определена в тръжните документи: това може да означава, че дружествата се опитват да принудят възлагащия орган да увеличи тази максимална цена;
- ◆ Цените, предлагани от всички оференти, са постоянно високи или над средните цени на съответния пазар/сектор или цените, включени в публикуваните ценови листи;
- ◆ Всички оферти са с много близки цени за позиции, при които се очаква различие: това показва, че конкурентите могат да комуникират и да споделят информация за офертите;

- ◆ Внезапно и еднакво увеличение на цените или ценовите диапазони от страна на оферентите, което не може да се обясни с увеличаване на разходите;
- ◆ Когато ново дружество подава оферта в определена тръжна процедура, обичайните оференти предлагат значително по-ниски цени от тези, предложени в предишни тръжни процедури;
- ◆ Налице е фиксирана разлика в цените, предложени от различни оференти, която дори може да се прояви при разходните елементи: например цените, предлагани от един оферент, са винаги точно с 5 % или 10 % по-високи от предлаганите от другите оференти;
- ◆ Различни дружества включват идентични единични цени в документите си за участие в конкурентното наддаване, особено ако тези цени са били едни и същи дълго време или са били различни за дълъг период от време и внезапно са започнали да бъдат еднакви;
- ◆ Само един от оферентите се свързва с търговци на едро за информация относно ценообразуването преди подаването на офертата;
- ◆ Някои дружества представят оферта с цена, която е много по-висока от другите оферти, подадени от същите дружества в други подобни тръжни процедури на същия или друг възлагащ орган (публичен или частен) без обективна обосновка (например промяна в производствените разходи);
- ◆ Очакваните отстъпки изчезват неочаквано;
- ◆ Дружествата значително намаляват или се отказват от предлагането на определени традиционни отстъпки;
- ◆ Цените, представени от оферентите, се увеличават редовно и по сходен начин без обективна обосновка;
- ◆ Дружествата, които се намират в определен географски регион, предлагат по-високи цени за възлагащите органи, намиращи се в този регион, отколкото за възлагащите органи, намиращи се в отдалечени региони;
- ◆ Местни и неместни дружества посочват сходни транспортни разходи;
- ◆ Предлаганите цени са необичайно високи: тръжните цени са по-високи в сравнение със средните пазарни цени;
- ◆ Цените в офертите са значително по-високи в сравнение с пазарната ценова листа на същото дружество;
- ◆ Постоянно високи или нарастващи цени на офертите при едни и същи икономически оператори;
- ◆ Оферентите са участвали с цени за разходни позиции по предишни поръчки, които са значително по-високи или по-ниски от текущите ценови оферти без видима причина;
- ◆ Печелившата оферта е с много по-висока цена от прогнозните разходи или средните стойности в отрасъла;
- ◆ Цените на офертите намаляват, когато нов или рядко участващ оферент се включи в тръжния процес;

- ◆ Дружество подава необичайно високи цени на офертите;
- ◆ Цените на офертите на всички дружества са много близки;
- ◆ Почти идентични единични цени във всички оферти;
- ◆ Цените на офертите се различават с еднаква сума или коефициент.

Червени флакове по отношение на декларациите или поведението на оферентите

- ◆ Налице са устни или писмени индикации за споразумение между оферентите;
- ◆ Оферент има информация по въпроси, във връзка с които възлагащият орган е комуникирал единствено с друг оферент;
- ◆ Оференти формално обосновават цените си чрез „предложените от отрасъла цени“, „стандартните пазарни цени“ или „ценообразуването в отрасъла“;
- ◆ Има изявления, сочещи, че определени дружества не продават в определен географски регион или на определени възлагащи органи;
- ◆ Оферентите са информирани относно ценообразуването или офертите на конкурентите преди тази информация да стане публично достояние;
- ◆ Оферент не проявява голям интерес към някоя от офертите си или дори посочва, че това е символична оферта;
- ◆ Различни оференти използват същото обяснение и терминология, за да обосноват определени въпроси, като например увеличение на цените;
- ◆ Един от оферентите иска тръжните документи от името на друг(и) оферент(и);
- ◆ Един от оферентите представя своята оферта и офертата на друго дружество за същата тръжна процедура;
- ◆ Оферентите провеждат частни срещи преди да подадат офертите си;
- ◆ Печелившата оферта е с твърде висока цена в сравнение с очакваните разходи, публикуваните ценови листи, подобна работа или услуги, средните цени на отрасъла или справедливите пазарни цени;
- ◆ Постоянно високи цени на всички оферти;
- ◆ Намаляване на цените, когато нов оператор започне да упражнява конкурентен натиск;
- ◆ Ротация на печелившите оференти;
- ◆ Възлагане на дейности за подизпълнение на икономически оператори, които не са избрани по време на тръжната процедура;
- ◆ Необичайни модели в офертите: точна процентна разлика между офертите, печелившата оферта е много близка до приемливия ценови праг, представената оферта е със същата цена като заложената в бюджета, много висока или много ниска цена, силно различаващи се цени, кръгли числа, непълна оферта и др.;
- ◆ Очевидни връзки между конкуренти, например адреси, персонал и телефонни номера или споделени контакти;

- ◆ Офертата включва отдаване на дейности за подизпълнение на оператори, които се конкурират за основния договор едновременно;
- ◆ Отговарящите на изискванията оператори не подават оферти и стават подизпълнители;
- ◆ Някои оператори винаги се конкурират помежду си, а други никога не го правят;
- ◆ Неуспелите оференти не могат да бъдат намерени в интернет или в бизнес указатели или нямат физически адрес;
- ◆ Доказателство, че икономическите оператори обменят ценова информация, разделят региони или сключват неофициални споразумения;
- ◆ Основните идентифицирани сектори са например пътни настилки, строителство, драгиране, електрическо оборудване, покривни покрития и депониране на отпадъци;
- ◆ Ако има двама или повече оференти, те могат да бъдат свързани, ако е налице някакво географско разпределение на печелившите оферти: например има тенденция някои дружества да печелят в един регион, а други в друг;
- ◆ Някои дружества, които логично се очаква да участват в тръжна процедура, не подават оферта, въпреки че продължават да участват в други подобни случаи;
- ◆ Две или повече дружества представят съвместна оферта, въпреки че следва да могат да участват самостоятелно;
- ◆ Някои от оферентите редовно участват в тръжните процедури, но (почти) никога не печелят;
- ◆ Изглежда е налице редуване на спечелилите между едни и същи оференти;
- ◆ Победителят в конкурса не подписва договор, но по-късно става подизпълнител;

Решения

- ✓ Проучете пазара преди да планирате тръжния процес. Съберете информация за продуктите, доставчиците и условията на съответния пазар, по-специално за цените и разходите на потенциалните доставчици: разберете колко доставчици могат да участват в конкурса за поръчката, кои доставчици са в най-добра позиция за получаване на поръчката и т.н.
- ✓ Включете информация за цените в други географски региони или за подобни продукти.
- ✓ Съберете данни за предишни търгове и потърсете информация от други възлагачи органи на обществени поръчки и, ако е възможно, от частни възлагачи органи, които наскоро са закупили подобни стоки или услуги, за да постигнете по-добро разбиране на пазара.
- ✓ Обмислете дали на пазара са налице предпоставки, които да направят тайното споразумение по-вероятно. Тайно споразумение може да възникне в почти всеки отрасъл или пазар, но при някои от тях има по-голяма вероятност за тайни споразумения поради особеностите на определени пазари, отрасли или продукти.

- ✓ Признакът/червеният флаг за тайно споразумение може да сигнализира в по-голяма степен за нередност, когато условията на пазара или в отрасъла вече са благоприятни за сключване на тайно споразумение. Следователно служителите, участващи в процедурата за възлагане на обществени поръчки, следва да бъдат по-внимателни към червените флагове, когато се откриват на по-рискови пазари или отрасли. По-конкретно:
 - Тайно споразумение е по-вероятно да възникне, ако на съответния пазар има малко продавачи в сравнение с броя на договорите, които ще бъдат възложени. Колкото по-малък е броят на продавачите, толкова по-лесно е да се обединят и споразумеят за цени, оферти, клиенти или територии. Тайно споразумение може да възникне и когато броят на дружествата е достатъчно голям, но има малка група от големи продавачи, които доминират на пазара.
 - Вероятността за тайно споразумение нараства, ако продуктът, за който се отнася тръжната процедура, не може лесно да бъде заменен с други подобни продукти или ако има ограничителни спецификации за продукта, който се доставя. Колкото по-прост и стандартизиран е даден продукт, толкова по-лесно е за оферентите да постигнат споразумение за обща ценова структура и да направят това споразумение дългосрочно. Много по-трудно е да се постигне съгласие по други фактори, които са обект на конкуренция, като например дизайн, характеристики, качество или обслужване.
 - Тайно споразумение е по-вероятно да възникне, ако съществуват значителни бариери за навлизане на пазара, например високи разходи за навлизане, рестриктивно законодателство и др.
 - Тайно споразумение е по-вероятно да възникне и ако пазарът е относително стабилен, т.е. малко вероятно е да има значителни технологични нововъведения по отношение на продукта или важни промени в моделите на търсенето/потребителите.
 - Тайно споразумение е по-вероятно да възникне, ако конкурентите се познават добре чрез социални връзки, бизнес или търговски сдружения, законни бизнес контакти, ако прехвърлят човешки ресурси от едно дружество в друго или ако съществуват други договорни или структурни отношения между тях.

Наличието на търговски сдружения или други форуми — било то професионални или социални — дава възможност на конкурентите да се срещат и да обсъждат лично въпросите.
- ✓ Определете тръжните спецификации по отношение на ефективността, която се очаква от продукта, вместо да се описва самият продукт. Това може да затрудни споразуменията за тръжна манипулация, тъй като позволява включването в

офертата на алтернативни или иновативни източници на доставка/заместващи продукти.

- ✓ Опитайте се да избягвате предсказуеми схеми за възлагане на обществени поръчки, които улесняват схемите за тръжна манипулация: повтарящите се покупки и непроменените количества могат да увеличат шансовете за тайно споразумение, тъй като конкурентите могат да опознаят другите оференти и характеристиките на офертите с течение на времето. Следователно е важно да се възпрепятства предсказуемостта на поръчките, като се променят както обхватът, така и размерът на договорите (например обединяване или разделяне на договорите или чрез съвместно закупуване с други държавни възлагащи органи), както и календарите за тръжните процедури.

От друга страна, по принцип има повече стимул за конкуренция, когато поръчката е голяма и тръжните процедури не са много чести.

- ✓ Тъй като вероятността за тръжна манипулация се увеличава, ако има само няколко потенциални кандидати, се препоръчва да се осигури участието на голям брой потенциални оференти. За тази цел:
 - Направете тръжните изисквания ясни и лесни за следване, като по този начин насърчавате участието на повече дружества.
 - Обърнете внимание на съществуващи, но въпреки това ненужни, ограничения за оферентите, които могат да отстранят дружества, които отговарят на изискванията за изпълнението на договора, и се опитайте да ги избягвате.
 - Поддържайте разходите за оферирание възможно най-ниски, като предоставяте достатъчно време за подготовка на офертите, използвайте електронна система за оферирание, ако е възможно, избягвайте да изисквате излишна информация, сведете до минимум възможността за изменение на формулярите/процедурите за кандидатстване, обединявайте тръжните процедури, за да разпределите постоянните разходи при оферирание.
 - Избягвайте дискриминационно или преференциално третиране на определен вид доставчици/дружества, чиито договори могат да бъдат подновявани, тъй като това може да откаже други доставчици да представят оферти.
 - По отношение на големите договори обмислете допускане на оферти за определени обособени позиции или части от договора, а не само на оферти за целия договор, което насърчава участието на малките и средните предприятия.
- ✓ Въведете мерки, които възпрепятстват спекулациите между оферентите относно броя и идентичността на възможните им конкуренти. Не разкривайте идентичността на оферентите, доколкото е възможно, за да бъде по-трудно за членовете на картела да се свържат с всички оференти.

- ✓ Разгледайте възможността за обединяване на договори от различни възлагащи органи в една-единствена тръжна процедура, за да се избегне сегментиране на пазара от дружествата, по-специално ако договорите имат същия предмет, сходни характеристики, сравнително малка прогнозна стойност и за тях често се обявяват тръжни процедури.

Тъй като обединяването на договори може да възпре участието на малките и средните предприятия в обществените поръчки поради увеличаване на размера на офертата, то трябва да се обмисли, без да се засяга възможността да се допускат оферти за определени обособени позиции в рамките на договора.

Ако възлагащият орган реши да раздели договора на няколко обособени позиции:

- Броят на обособените позиции не трябва да бъде същият като приблизителния брой на оферентите.
 - Размерът на обособените позиции не трябва да отразява пазарната структура на доставчиците: симетричните дружества смятат, че е по-трудно да се постигне тайно споразумение, когато обособените позиции не са със същия размер (т.е. обособените позиции са асиметрични). Въпреки това, ако на съответния пазар има едно голямо и едно малко дружество, наличието на една голяма обособена позиция и една малка обособена позиция може да благоприятства тайното споразумение.
 - Размерът на обособените позиции не трябва да бъде твърде голям, тъй като това може да затрудни малките предприятия да се конкурират и вследствие на това да се намали броят на потенциалните оференти.
 - Размерът и структурата на обособените позиции следва да се променят с течение на времето, за да бъде по-трудно за оферентите да ги разпределят помежду си.
- ✓ Затруднявайте комуникацията между оферентите. По-специално:
 - Избягвайте да предоставяте излишни възможности на оферентите за комуникация помежду им (например по време на лични срещи преди офертирането или при инспекции на място).
 - Използвайте електронни процедури за офертиране, тъй като пречат на конкурентите да се срещнат.
 - Изисквайте от оферентите да разкрият всички комуникации с конкурентите.
 - Изисквайте от оферентите, когато е възможно, да подпишат удостоверение или гаранция, че офертите им са разработени независимо и че не са комуникирали, нито са сключили договор, споразумение или съглашателство с конкурентите относно цена, подаване на оферти или условия от офертата, включително относно качеството и количеството на стоките или услугите.

- В случаите, когато законът предвижда възможност за провеждане на срещи с дружествата преди тръжната процедура, такива срещи следва да се провеждат индивидуално с всяко дружество, а не с всички от тях колективно.
- Ако са необходими срещи преди тръжната процедура, намалете риска от тайно споразумение, като напомните на присъстващите за забраната за схеми за тръжна манипулация и съществуващите санкции за такива действия. Това напомняне следва също да бъде включено в тръжните документи.
- Управлявайте рисковете, които могат да бъдат свързани с използването на консултанти от отрасъла относно провеждането на тръжната процедура, тъй като е възможно да са установили работни взаимоотношения с оферентите. Уверете се, че всички външни консултанти са подписали споразумения за поверителност и са длъжни да докладват по отношение на всяко неподходящо поведение на конкурент.
- За да се запази тайната на офертите, те не трябва да се подават лично, и възлагащият орган следва да ги управлява вътрешно, като използва кодове.
- Ако офертите или цените са лишени от смисъл, това следва да се обсъди отделно с всеки оферент, а не съвместно с всички оференти.
- ✓ Когато публикувате резултатите от тръжна процедура, внимателно обмислете коя информация да бъде публикувана: избягвайте разкриването на чувствителна от гледна точка на конкуренцията информация, тъй като това може да улесни формирането на схеми за тръжна манипулация.
- ✓ Подобрете знанията и разбирането на служителите относно схемите за тръжна манипулация чрез специфични програми за обучение.
- ✓ Улеснявайте дружествата и служителите им да информират възлагащия орган за всяка практика на тайни споразумения, с която се сблъскват. Ако има механизъм за подаване на сигнали от лица, сигнализиращи за нередности, относно тръжни манипулации, включете го в тръжните документи.
- ✓ Определете ясни вътрешни процедури, които да изискват от служителите на възлагащите органи да съобщават за всяко подозрение за тайно споразумение.
- ✓ Проверка на връзките между оферентите;
- ✓ Проверка на стойността на подадените оферти в сравнение с оценките на разходите;
- ✓ Преразглеждайте предишни процедури, в които са участвали едни и същи оференти, например за да разберете дали спечелилият в миналото оферент е възложил дейности за подизпълнение на друг оферент, който е оттеглил офертата си, или дали този оферент е бил доставчик;
- ✓ Намиране на действителните причини за оттегляне на офертите.

2.2 Оценка

2.2.1 Насочван процес на подбор

Червени флагове

- ◆ Фиктивен жребий за подбор на членовете на конкурсната комисия;
- ◆ Комисията е манипулирана от член;
- ◆ Критериите за оценка се различават от описаните в обявлението;
- ◆ Изпълнителят не е включен в списъка за подбор на предварително изисквани квалификации;
- ◆ Най-ниската оферта е отхвърлена почти необяснимо.

2.2.2 Фиктивни оферти

Въпреки че този вид измама не е много разпространен в областта на обществените поръчки, такива измами вече са се случвали. От друга страна, такива измами се случват доста често при проектите по европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондовете), при които получателят на финансиране от ЕС е частно дружество. В проектите, финансирани от ЕС, получателят обикновено трябва сам да финансира част от разходите по проекта. Това дава на получателю стимул да надцени докладваните разходи по проекта, така че финансирането от ЕС да покрие 100 % от действителните разходи, ако не и повече. Въпреки че в тези случаи следването на разпоредбите в областта на обществените поръчки често не е задължително за тези дружества, те все пак трябва да получат най-малко три оферти от различни доставчици, за да бъдат допуснати за финансиране от ЕС за стоките/услугите, които получават. Подадените оферти обаче не са „реални“. Цените, посочени в документите за участие в конкурентното наддаване, са раздути и/или количеството доставени стоки или извършените работи са надценени. В някои случаи дори е възможно да се докаже, че тримата оференти са свързани по някакъв начин помежду си и/или с възлагащия орган.

Подобен вид измама възниква, когато има само един „реален“ оферент, а останалите оферти са фалшифицирани: те се представят или от името на съществуващи дружества без тяхното знание, или други оференти изобщо не съществуват.

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

Бенефициер кандидатства за финансиране от ЕС за закупуване на определено производствено оборудване и представя като част от заявлението си три оферти, получени от доставчиците на оборудването. При анализа на документите за участие в конкурентното наддаване обаче експертите откриват скрити знаци, които сочат, че оферти № 2 и № 3 са съставени от едно и също лице. Освен това при разглеждането на началните страници на оференти № 1 и № 2, се оказва, че едно и също лице (с един и същ телефонен номер) представлява и двамата оференти. Третият оферент е регистриран в друга държава от ЕС и за него има малко информация, въпреки това се установява, че едно и също лице участва в управителния съвет на оферент № 3 и на оферент № 1. В резултат на това възникна подозрение, че поне едно лице има връзки и с тримата оференти и следователно офертите не са независими.

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

В хода на процедурата за възлагане на поръчката се установява, че някои от подадените оферти са фалшифицирани: те са подадени от името на съществуващи дружества без тяхното знание. Измамата е разкрита поради поразителни граматически грешки в документите. Вариант на този вид измами възникна в случай, в който офертите бяха реални, но остарели. Бенефициерът на финансирането от ЕС промени датите на офертите, за да ги направи допустими.

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

В друг случай офертите бяха реални, но бенефициерът на финансирането от ЕС промени стойностите в някои от тях, за да възложи поръчката на предпочитан оферент. Това беше разкрито заради необичайно високите цени в офертите.

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

Накрая имаше случаи, при които от същите трима оференти е поискано да представят офертите си за повечето проекти в един и същ кръг за кандидатстване, въпреки че предлаганата от тях услуга не беше уникална. Въпреки че не можеше да се докаже, че е налице измама в този случай, съмненията останаха.

Червени знамена

- ◆ По-голямата част от офертните цени за относителна обща (стандартизирана) стока или услуга са необичайно високи в сравнение с някои подобни договори с други партньори;
- ◆ Едно и също лице, електронен адрес или телефонен номер са дадени като точка за контакт за няколко оференти;
- ◆ Съвързаните документи, съставени от възлагащия орган, и някои от офертите са отпечатани с един и същ принтер;
- ◆ Едно и също лице изглежда е съставило документите за участие в конкурентното наддаване за няколко, ако не за всички, привидно несвързани оференти. Ако това не е изрично посочено, понякога може да бъде установено от метаданните на файловете с тръжната оферта;
- ◆ Няколко оференти са изпратили офертите си от един и същ електронен адрес;
- ◆ Някои или всички оференти имат едно и също лице с ключови роли, например настоящ или предишен член на съвета или собственик или са свързани по някакъв друг начин;
- ◆ Същите трима оференти, които не са големи дружества, подават оферти за много проекти;
- ◆ Лице с ключова роля при един от оферентите играе ключови роли и при един или повече бенефициери;
- ◆ Същото лице представя доклади за изпълнението за няколко проекта, като привидно няма официална роля в тях;
- ◆ Някои или всички оференти никога не са осъществявали дейност преди това в областта, в която сега подават оферти;
- ◆ Няма лого на участващото в конкурса дружество върху придружаващото писмо;
- ◆ Някои оференти оттеглят офертите си по време на процедурата за възлагане на обществени поръчки без логична причина или веднага щом се наложи да отговорят на по-подробни въпроси;
- ◆ Оферентът с най-ниската цена на офертата е един и същ в много случаи;
- ◆ Някои от оферентите имат много малко или изобщо нямат служители, различни от членовете на съвета;

- ◆ Всички или няколко оференти имат един и същ офис, особено ако всички са представявани от едно и също лице;

2.2.3 Несъответстващи оферти

В този модел на измама служителите, отговорни за процедурата по договаряне, предоставят поверителна информация на предпочитан оферент, която не е на разположение на другите оференти: например една или няколко дейности, предвидени в искането за оферти, няма да бъдат изпълнени в договора. Тази информация позволява на предпочитаното дружество да подаде оферта с много по-занижена цена в сравнение с тази на другите участници, като предлага много ниска цена за дейността, която няма да бъде включена в окончателния договор. В случая на рамковите споразумения този аспект трябва да бъде анализиран във връзка с последващите договори.

Решения

- ✓ Идентифициране на офертите за определени дейности, които изглеждат неоправдано ниски;
- ✓ Проверка на измененията или премахването на изисквания след възлагането на договора;
- ✓ Проверка на връзките между оферента и персонала, който отговаря за възлагането на обществени поръчки или е участвал в изготвянето на спецификациите.

2.2.4 Манипулиране на оферти

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

При процедурата за искане на оферти отговорният персонал манипулира офертите след тяхното подаване с оглед да избере предпочитания изпълнител, например офертата се изменя.

Червени флагове

- ◆ „Модифицирани сделки“: Липсващи данни/страници от определени оферти;
- ◆ Някои оферти съдържат страници с различен шрифт;
- ◆ Не всички предвидени страници са подписани от членовете на Комисията по конкуренцията;
- ◆ Протоколите не са подписани от присъстващите членове.

Решения

- ✓ Проверка на аспектите, по които имат претенции другите оференти;
- ✓ Установяване на промените в офертата;
- ✓ Проверка на причините, които са в основата на дисквалификацията на други оференти или на анулирането на офертата.

2.2.5 Незаконно влияние

Неоправданото външно влияние представлява основание за изключване от участие в процедурата по член 57, букви г), д), е) и и) от Директива 2014/24/ЕС и се прилага за специални сектори със специфични характеристики по силата на препращането, направено в член 80 от Директива 2014/25/ЕС. Незаконното влияние може да бъде няколко вида:

- Предварително участие на икономическия оператор в подготовката на процедурата за възлагане на обществена поръчка;
- Усилията на икономическия оператор да окаже незаконно влияние върху процеса на вземане на решения: например да получи поверителна информация, която може да му даде незаконно предимство, или да предостави невярна информация, която може да има значително влияние върху решенията, свързани с изключването, подбора или възлагането;
- Конфликт на интереси, който не може да бъде избегнат ефективно чрез други мерки с по-малка степен на намеса;
- Споразумения с други икономически оператори с цел нарушаване на конкуренцията;
- Непубликуване на поканата за участие в състезателна процедура;
- Недостатъчна обосновка за непубликуването на поканата за обществени поръчки, обхванати от Директива 2009/81/ЕО;
- Непубликуване на удължаването на сроковете за подаване на оферти или на заявления за участие;
- Изкуствено разделяне на обособени позиции на договори за работи/услуги/доставки;
- Търговия с влияние;
- Подкупване.

1) *Търговия с влияние*

Търговия с влияние в областта на обществените поръчки често е налице, когато даден оферент е облагодетелстван без да има шанс да спечели или когато възлагащият орган сключва необосновани договори с един-единствен източник, обикновено при прекомерно завишени цени.

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

Висш държавен служител иска от ръководителя на възлагащия орган да сключи договор за обществена поръчка за строителство или за доставка/услуга. От вътрешните документи на възлагащия орган става ясно, че причината за сключването на договор за доставка е да се гарантира ефективното управление на работата на институцията. Възлагащият орган обаче няма реална нужда да сключва подобни договори. Единствената цел на поръчката е да бъде в полза на дружества, които са в тясна връзка с висшия служител.

Решения

- ✓ Идентифициране на акционерната структура на печеливения оферент;
- ✓ Искане за документи с цел проверка на действителните потребности на бенефициера;
- ✓ Проверка на сметките на изпълнителя, за да се установи действителният бенефициер на сумите, получени за работите/доставката на стоки/изпълнението на услугите.

2) Подкупи и незаконни такси

Подкупите и незаконните комисиони означават даване или получаване на ценни предмети с цел да се окаже влияние по отношение на официален документ или решение с търговски характер. Не е задължително в случаите на предлагане на подкуп ценните предмети да бъдат непременно пари, те могат да представляват също подаръци, възстановени или невъзстановени заеми, използване на кредитни карти, плащане над стойността на поръчки, преференциални наеми, тайни участия в дружеството изпълнител и др.

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

Оферент предлага подкуп на служителите, участващи в процеса на оценяване на офертите, за да осигури по-висок резултат и съответно победа на определен оферент.

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

Държавен служител приема подкуп, за да финансира определени организации, като планира и провежда процедури за пряко възлагане. Например сдружение придобива изключителни права за организиране на събитие, въпреки че подобни услуги за публичност не спадат към дейността на сдружението. След планирането на поръчката възлагащият орган е избрал да използва процедурата на договаряне без предварителното публикуване на поръчката и е предоставил на даденото сдружение изключителното право да предоставя рекламни услуги по време на събитието. След това съответното сдружение е сключило договор за подизпълнение с търговско дружество за предоставяне на рекламни услуги по време на събития, организирани от сдружението. След като дружеството е получило плащане за предоставените услуги, част от тези пари са прехвърлени по сметките на сдружението за извършването на фиктивни услуги. Държавният служител е възнаграден с пътувания до екзотични държави за успешния финансов инженеринг чрез сдружението.

Червени знамена

Опити за незаконно влияние

- ◆ Тясна връзка между управителите и персонала на съответните позиции във възлагащия орган и икономическия оператор;
- ◆ Необясним или неочакван доход за управителите и персонала на съответните длъжности във възлагащия орган и икономическия оператор;
- ◆ Икономически оператор, който има репутация на пазара, че плаща незаконни комисионни;
- ◆ Чести промени в договорите за увеличаване на стойността на поръчката;
- ◆ Управителите или персоналет на възлагащия орган отказват повишения за длъжности извън областта на обществените поръчки;
- ◆ Липсва декларация за конфликт на интереси.

Решения

- ✓ Проверка на акционерната структура на организацията;
- ✓ Проверка на предмета на дейност на организацията;
- ✓ Проверка на връзките между възлагащия орган и съответната организация;
- ✓ Проверка на документите, удостоверяващи наличието на изключителни права;
- ✓ Проследяване на трансфера на средствата, получени от съответната организация.
- ✓ Проверка на начина, по който е извършена оценката;
- ✓ Идентифициране на критериите, в съответствие с които е получен неоправдан резултат;

- ✓ Проверка на декларациите за активи на членовете на комисията за оценяване;
- ✓ Проверка на сметките на членовете на комисията за оценяване.

3) *Необявяване на конфликт на интереси*

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

Член на комисията за оценяване се назначава от един от оферентите, което той не е декларирал в хода на изпълнението на процедурата за възлагане на поръчката.

Решения

- ✓ Проверка на родствените отношения на членовете на комисията за оценяване;
- ✓ Проверка на работните позиции, на които са назначени членовете на комисията за оценяване;
- ✓ Проверка на връзките между акционерите на оферентите и членовете на комисията за оценяване;
- ✓ Идентифициране на интереса, проявен от члена на комисията за оценяване, като например приятелство или други отношения с определен оферент, получени материални преимущества и др.

4) *Конфликт на интереси*

Въпреки установяването на превантивни мерки съществуват някои критични аспекти, които трябва да се имат предвид. Важен аспект е въпросът за конфликт на интереси, който е почти неизбежна характеристика на процедурите за възлагане на обществени поръчки.

Преди възлагането възниква типичен случай на конфликт на интереси, когато длъжностно лице, работещо за възлагащия орган, получава някакъв „подарък“ от оферент или е свързано с конкретен оферент по друг начин. Например длъжностното лице е възможно да има явен или скрит икономически интерес в едно от дружествата оференти или просто има добри взаимоотношения с ключов представител на персонала на дружеството оферент. Във всеки случай това длъжност лице има интерес от създаването на благоприятни условия за един от оферентите. Това може да се случи по няколко начина, например:

— Установените технически критерии за поръчаните артикули могат да се коригират в полза на определени оференти: в някои случаи един оферент действително може да участва в изготвянето им;

— Необходимите срокове за доставка биха могли да бъдат твърде кратки за оферентите, намиращи се в друга държава от региона;

— Изискваните от оферентите квалификации е възможно да доведат до ненужно изключване на определени оференти въз основа на някои формални критерии, например изискването за определени години професионален опит, размера на изпълнените в миналото договори, броя на служителите, стойността по счетоводния баланс или размера на приходите от продажби от предходната година и т.н.;

— Възможно е да има и изтичане на информация от възлагащия орган към определени оференти, така че да имат повече време да подготвят офертата си;

— След като бъде избран победителят, първоначалните изисквания могат да бъдат намалени в сравнение с първоначалните спецификации на тръжната процедура;

— Налице е умишлена липса на надзор, т.е. действителното качество може да е по-ниско и/или количеството на стоките или услугите да бъде намалено в сравнение със спецификациите на договора.

Съществуват и случаи, при които бенефициерите на финансиране от ЕС са частни дружества, които трябва да подадат три оферти за стоките или услугите, които трябва да получат. Въпреки че победителят не е официално свързан с бенефициера, по-късно той възлага доставката на стоки или услуги на последния като подизпълнител, което всъщност означава, че бенефициерът е и фактическият доставчик на стоки или услуги.

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

Длъжностно лице, което работи за Инспектората по околна среда, е собственик на дружество, което внася определени видове лодки. В същото време това лице участва в подготовката на тръжна процедура за закупуване на лодки. Ясно е, че то има стимул да създаде условия в процедурата за възлагане на обществена поръчка, които са в полза на собственото му дружество. Тъй като трябва да скрие интереса си към резултата от тръжната процедура, то не подава офертата само, а от името на дружеството на своя приятел. По-късно парите се прехвърлят от дружеството на приятеля му в неговото дружество чрез фалшиви фактури.

Тъй като този служител е участвал в изготвянето на техническите спецификации за тръжната процедура, той е имал възможност да ги изготви по такъв начин, че неговото дружество да може да спечели. Той е бил толкова уверен, че ще спечели, че вече е бил поръчал лодките преди обявяването на тръжната процедура. За тази цел е заложил много кратки срокове за доставка в техническите спецификации, които никой друг не би могъл да изпълни. Той дори е добавил към техническите спецификации някои специфични за марката характеристики. Всъщност дружеството му е било единственото в тази държава, което притежава разрешения за внос за тази конкретна марка лодки.

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

Длъжностни лица, работещи за възлагащия орган, имат интерес от възлагането на договора за строителство на конкретен оферент. За да постигнат това, те отдават относително голямо значение на бързото завършване на работите в критериите за оценка на офертите, въпреки че няма реална нужда от завършването им толкова бързо. Причината за това е, че в близост има природни резервати и всички изпълнители ще се нуждаят от специален сертификат, свързан с околната среда, за извършване на строителни работи в този район. Необходимо е доста време, за да се получи този сертификат. Все пак един местен оферент вече е получил този сертификат и следователно може да завърши работата по-бързо. В резултат на това поръчката е възложена на оферента, подал офертата с най-високата цена.

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

Проведен е конкурс за закупуване на оборудване в администрацията на местното управление. Одиторите откриват, че документите в поканата за представяне на оферти и тези, подадени от победителя, имат някои особени белези, например и в двата случая се използва един и същ шрифт и т.н. Експертите заключават, че и двата комплекта документи са отпечатани от едно и също устройство.

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

Дружество е провело обществена поръчка за закупуване на определени видове оборудване с технически спецификации, облагодетелстващи даден оферент. Въпросът е привлякъл вниманието и на полицията, която е извършила проверка на място в помещенията на бенефициера. В колата на члена на управителния съвет на бенефициера полицията е открила няколко варианта на офертните листове на един оферент за същата тръжна процедура. Всички листове са били еднакви с изключение на цената, която съвсем леко се е различавала. Очевидно целта на члена на съвета е била да се възложи поръчката на този оферент при цена, малко по-ниска от следващата най-добра оферта. Той просто е изчаквал отварянето на останалите оферти, за да може да разбере коя е следващата най-добра оферта и да вмъкне правилния лист в документите за участие в конкурентното наддаване.

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

Член на съвета на частно дружество основава организация с нестопанска цел за поддържане на природен резерват в сравнително отдалечен регион и подава заявление за финансиране от ЕС за закупуване на няколко крави. В тръжните документи се изисква всички тези крави да се доставят (като цяло стадо) от един и същ доставчик. В резултат на това има само две оферти, тъй като друг доставчик, разположен в близост, не може да предложи 200 крави едновременно. Печелившият оферент в търга е същото частно дружество. То е могло да предложи кравите на много конкурентна цена, тъй като те са били вече там и допълнителните разходи за тях са били нулеви. Всъщност мястото на кравите дори не е било променено и те са останали на същото пасище.

Червени знамена

- ◆ Избор на закрыта процедура, въпреки че е имало възможност за провеждане на открита процедура;
- ◆ Критериите за допустимост или за възлагане са определени по начин, който облагодетелства или дори изцяло определя за победител конкретен оферент;
- ◆ Семейни връзки между служители в публичния орган, който стартира тръжната процедура, и участващо в търга дружество или организация
- ◆ Управители и персонал на съответните длъжности във възлагащия орган и икономическия оператор осъществяват неразкрита външна стопанска дейност;

- ◆ Един или повече оператори, които вече са в списъка, не отговарят на изискванията, например по информация от коментарите на други кандидати, слухове и др.;
- ◆ Кандидатите, които отговарят на изискванията, не преминават етапа на оценка на техническите изисквания.
- ◆ Неясно или необичайно фаворизиране на конкретен икономически оператор;
- ◆ Необичайно поведение на служителите: разпитват останалите относно дадена оферта, въпреки че служителят не е отговорен за/не е свързан с тази тръжна процедура;
- ◆ Лицето, отговорно за изготвяне на тръжните документи (или просто високопоставено длъжностно лице), настоява да се наеме външно дружество, което да помогне да се изготвят тръжните документи, въпреки че няма очевидна причина за това.
- ◆ Искат се две или повече подготвителни проучвания по една и съща тема от външни дружества и върху персонала се оказва натиск да използва едно от тези проучвания при изготвянето на тръжните документи;
- ◆ Спецификациите са индивидуализирани за продукт или услуга на печелившия оферент и може дори да са твърде специфични, за да позволят на други участници да представят офертата си;
- ◆ Количеството на резултатите се намалява без намаляване на дължимата сума;
- ◆ Броят на работните часове се увеличава, но разходите за материали остават непроменени;
- ◆ Промяна в спецификациите по отношение на качеството или количеството в договора, водеща до несъответствие с предварително установените спецификации в поканата;
- ◆ Продължава приемането на скъпа, но нискокачествена работа;
- ◆ Липсва декларация за конфликт на интереси.

2.3 Възлагане

2.3.1 Конфликт на интереси

Конфликт на интереси може да възникне след избирането на победителя. Това може да включва умишлено слаб надзор, така че да се приемат незавършени работи — ако изобщо са изпълнени — или стоки, които не отговарят на стандартите. За да се случи този вид измама, трябва да има незаконна връзка между победителя и длъжностно лице на възлагащия орган, отговарящо за надзора върху изпълнението на договора. Това длъжностно лице ще получи възнаграждение за намесата си в процедурата за възлагане на обществена поръчка. Също така е възможно изискванията на договора да бъдат намалени след избора на победителя. Тъй като един оферент знае това, той може да направи оферта с най-ниската цена, като знае, че от него няма да се изисква да изпълни всички работи на тази цена. Фаворизирането на определени доставчици представлява друго нарушение.

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

В рамките на строителен проект възлагащият орган иска от оферентите да представят списък на вече завършени проекти за определен период от време като част от изискваната квалификация. По-късно се оказва, че въпреки че спечелилият поръчката оферент е представил списъка, нито един от проектите не е бил завършен успешно през определения период от време и следователно оферентът е следвало да бъде дисквалифициран от тръжната процедура. Освен това подписаният договор се различава значително от договора, обявен по време на тръжната процедура, по отношение на обема, сроковете и предмета. И накрая, разследването разкри, че възлагащият орган е приел използването на по-некачествени материали, което значително е съкратило жизнения цикъл на проекта. Цената на използваните материали е била десет пъти по-ниска от тази посочения в договора материал, въпреки че възлагащият орган е платил пълната цена на изпълнителя.

Решения

- ✓ Възлагането на договор трябва да се основава на обективни критерии. Има тенденции да се отдава предпочитание например на местни продукти или настоящ доставчик. Необходимо е да избягват такива тенденции при изготвянето на критерии за възлагане или при избора на вида на процедурата.
- ✓ По време на процедурата е важно да се спазват критериите за възлагане и да се изискват декларации за липса на конфликт на интереси от лицата, вземащи решения. Идентифицирането на действителните собственици на оферента може да се използва за разкриване на конфликт на интереси.
- ✓ За да се предотврати подобно неправомерно поведение, възлагащият орган следва да се съсредоточи върху високото ниво на почтеност на своите служители. Следва да се изисква специално обучение.
- ✓ За да се предотвратят опитите за преодоляване на лошото планиране, икономическите оператори могат да изискват допълнителна информация. Такъв опит може да покаже, че документът за участие в обществени поръчки не е достатъчно ясен. Възлагащите органи са склонни да пренебрегват тези знаци и да продължават процедурата с оглед на кратките срокове.
- ✓ След изтичането на срока за подаване на офертите документите за участие в обществени поръчки не могат да бъдат променяни. Справянето с несъответствията е отложено за етапа след възлагане на договора (промяна на договора).
- ✓ Поръчките се възлагат въз основа на определени критерии.
- ✓ Възлагащият орган следва да провери дали:

- оферентът не отговаря на основанията за изключване;
- оферентът отговаря на критериите за подбор;
- офертата отговаря на изискванията, условията и критериите, посочени в обявлението за поръчка и в документите за възлагане на обществена поръчка;
- офертата съответства на приложимите задължения в областта на екологичното, социалното и трудовото право;
- оценката е извършена правилно;
- цената не е необичайно ниска.

Извършването на такива проверки може да се превърне в трудна задача. Ако представената информация или документация изглежда непълна, грешна или липсваща, възлагащите органи следва да поискат разяснения или допълнения. Независимо от това, всички тези стъпки са съществени за спазването на законодателството в областта на обществените поръчки, както и за успешното изпълнение на договора. Корупцията, измамите, конфликтът на интереси, тръжната манипулация или незаконното влияние представляват основание за изключване. Въпреки съществуването на основание за изключване икономическият оператор все още може да представи доказателства, че е предприел достатъчно мерки, за да докаже надеждността си. Ако бъде преценено, че тези доказателства са достатъчни, икономическият оператор не се изключва от процедурата за възлагане на обществена поръчка. Въпреки това в националните закони може да бъде посочено, че някои основания за изключване не са задължителни (член 57 от Директива 2014/24/ЕС).³⁰

ПРИМЕР ЗА НАЙ-ДОБРА ПРАКТИКА

Регистърът на договорите може да се използва за проверка на списъци с препоръки, изготвени в миналото, като например критерии за подбор, свързани с техническите и професионалните изисквания. Купувачът, обхватът, цената и периодът са обичайни факти, представени в списъците с препоръки, и могат да бъдат намерени и в текстовете на договорите. Регистърът на договорите повишава прозрачността по отношение на препоръките между доставчиците.

³⁰ Пример от чешкото законодателство: Възлагащият орган може да изключи участник от процедурата за възлагане на обществена поръчка поради непригодност, при условие че докаже, че участникът е направил неоправдан опит да повлияе на решението, взето от възлагащия орган в рамките на процедурата за възлагане на обществена поръчка, или е направил неоправдан опит да получи информация, която не е обществено достъпна и която би могла да му предостави неправомерни предимства по време на процедурата за възлагане на обществена поръчка (член 48 от Закон № 134/2016 Сб. относно обществените поръчки).

2.3.2 Фалшиви документи

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

Дружество е прикрепило данъчно удостоверение към офертата си в рамките на процедура за възлагане на обществена поръчка, в което невярно декларира, че няма дългове към държавния бюджет. Сертификатът е изцяло фалшифициран: изготвен е от счетоводителя на дружеството.

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

Икономически оператор представя неверни декларации, според които попада в категорията малки и средни предприятия, с цел учредяване на по-малка финансова гаранция за участие в тръжната процедура. В действителност обаче икономическият оператор принадлежи към дружество с големи обороти, който факт той не е декларирал. Ако това е било известно на възлагащия орган, икономическият оператор е щял да бъде считан за голям данъкоплатец и впоследствие предложението му би било отхвърлено. Този вид измама може да възникне по-специално при открити и ограничени процедури.

Решения

- ✓ Проверка на документите пряко при издаващия орган;
- ✓ Проверка на акционерната структура на оферента;
- ✓ Проверка на броя на служителите и на оборота;
- ✓ Проверка на връзките на акционерите с други дружества;
- ✓ Проверка на съществуването на групи акционери, които биха могли да бъдат свързани/партньори с оферента;
- ✓ Определяне на оборота и на служителите на всички свързани предприятия/партньори с оферента съгласно предвидената от закона методология.

Червени флагове

Общи червени флагове по отношение на етапа на провеждане на тръжната процедура

- ◆ Офертите се съставят не от доставчика на стоки или услуги, а от външен консултант;

- ◆ Тръжната процедура не оповестена по надлежния ред (публикувана е например в местен вестник вместо в национален вестник; в грешна категория, в неочаквана част на началната страница и т.н.);
- ◆ Идентични грешки в две или повече оферти (например печатни грешки в името или адреса на бенефициера, грешни марки, грешки при изчисленията);
- ◆ Цените на офертите на участниците в търга изглежда варират по фиксирана сума или коефициент;
- ◆ Налице е широко и необяснимо различие в офертните цени, като се има предвид видът на работите, стоките или услугите, за които се възлага обществена поръчка;
- ◆ Една оферта е подробна, всички останали оферти са общи;
- ◆ Някои оференти подават оферти извън компетентността или бизнеса профила, които се очаква да имат;
- ◆ Повече от една оферта е съставена от едно и също лице;
- ◆ Телефонните номера на лицата за контакт на оферента не са в държавата, в която са установени;
- ◆ Няма никаква или почти никаква допълнителна информация за оферента на друго място (например в интернет или телефонния указател);
- ◆ В документите за участие в конкурентното наддаване не са посочени лица за контакт;
- ◆ За лицата за контакт на оферентите са посочени само мобилни телефонни номера и/или анонимни електронни адреси (като Hotmail, google и др.);
- ◆ Някои оференти нямат физически адрес, посочени са само пощенски кутии; адресът е необичаен за вида на дружеството (например местоположение, на което не се осъществява стопанска дейност);
- ◆ Двама или повече оференти имат еднакви данни за контакт (телефон, адрес, лице и т.н.);
- ◆ Поръчката не е публикувана в електронната среда за обществени поръчки;
- ◆ Документите за възлагане на обществена поръчка са непълни;
- ◆ Необясними големи разлики в офертните цени на оферентите;
- ◆ Очевидно грешни данни в документите за участие в конкурентното наддаване;
- ◆ Офертните цени се различават значително за подобна стока или услуга, предлагани в друга тръжна процедура;
- ◆ Офертната цена на нов оферент в определен вид тръжна процедура е значително по-ниска от цената на опитните оференти;
- ◆ Местните оференти искат по-високи цени за местни доставки, отколкото за доставки на далечни разстояния;
- ◆ Местните оференти предлагат същите цени за доставка като оферентите, намиращи се на по-далечно разстояние;
- ◆ Оферентите провеждат срещи преди да подадат офертите си;

- ◆ Няколко оференти искат подобна допълнителна информация;
- ◆ Един оферент представя и офертата на конкурента;
- ◆ Служител на възлагащия орган е работил за дадено дружество точно преди то да подаде оферта;
- ◆ Натиск върху комисията за оценяване да избере даден изпълнител;
- ◆ Има очевидни промени по официалните документи и/или удостоверенията за получаване на документите (например задраскване);
- ◆ Членовете на комисията за оценяване не разполагат с необходимия технически експертен опит, за да оценят представените оферти, особено когато с надмощие разполага едно лице;
- ◆ В системата от критерии е придадена твърде голяма тежест на субективни елементи;
- ◆ Липсва задължителна информация от спечелилия поръчката оферент;
- ◆ Информация, предоставена от спечелилия поръчката оферент, е свързана с персонал на възлагащия орган (например адрес на служител)
- ◆ Малка част от дружествата, закупили тръжни документи, представят оферти, особено ако повече от половината се откажат.
- ◆ Голям брой договори, които са малко под праговете за обществените поръчки;
- ◆ Необичайно много жалби от оферентите относно тръжната процедура;
- ◆ Сигнали за манипулиране на офертите в помещенията на възлагащия орган (например офертите не са в запечатан плик; офертата е „забравена“ в сейфа, офертите не се съхраняват на сигурно място, някои страници от офертите липсват, не са подписани или са форматиращи по различен начин и т.н.)
- ◆ Офертите не се отварят публично;
- ◆ Много неясно описание на офертата (т.е. само цифра без подкрепящи изчисления и други обяснения), което прави невъзможно сравнението ѝ с други оферти;
- ◆ Офертите не са подадени по електронен път, особено ако няма налични копия от електронни съобщения, показващи, че офертата е била поискана и получена — това сочи за фиктивни оферти. Обикновено офертите не са на фирмени бланки на дружеството;
- ◆ Значението на цената е необичайно ниско в критериите за оценка: това може да означава, че относителната тежест се коригира, за да се даде предимство на конкретен оферент;
- ◆ Отварянето на офертите не се извършва на обявената дата: това може да означава, че някои оферти са подадени по-късно;
- ◆ Две или повече оферти имат идентичен формат, въпреки че възлагащият орган не е посочил специален формат за офертите;
- ◆ Отменяне на тръжна процедура след получаване на офертите без очевидна причина и след това организиране на нова тръжна процедура за същата поръчка.

Това би могло да покаже желание да се получи информация за другите оференти, която да достигне до предпочитания оферент, за да коригира собствената си оферта;

- ◆ Закъснение при подаване: една или повече оферти са приети, въпреки че са подадени след изтичане на срока;
- ◆ Нов краен срок след късното представяне на някои оферти;
- ◆ Офертите не се поставят в запечатан плик. Офертите не се съхраняват на сигурно място с ограничен достъп;
- ◆ Някои оферти са отхвърлени поради незначителни грешки.

III. Етап след провеждане на тръжна процедура

В етапа след провеждането на тръжната процедура трябва да се провери дали договорът се изпълнява в съответствие с резултата от процедурата за възлагане на обществена поръчка и дали са удовлетворени основните нужди. След това на този етап се решават следните въпроси: плащания на изпълнителя, промени в договора, решаване на проблеми и др.

Обичайни видове измами/нарушения

- Качество на изпълнението на договора;
- Предлагане на подкуп;
- Длъжностно присвояване;
- Възлагане на работи на подизпълнител, без да бъде получено одобрение.

3.1 Качество на изпълнението на договора

Качеството не е проверено и/или не е поискана гаранция. Изменението на договора обаче е в нарушение на закона. Понякога страните пренебрегват документацията и действителното изпълнение се отклонява от текста на договора.

Решения

- ✓ В условията на договорите следва да бъдат заложили подходящи проверки на качеството, надзор, гаранции и санкции. В директивите за обществените поръчки от 2014 г. се допускат изменения на договорите. Договорите обаче не трябва да се изменят систематично. Например *de minimis* изменения (10 % или 15 % от първоначалната стойност) не трябва да компенсират ниските цени.

Най-добри практики

Публикуването на текста на договорите, например в регистър на договорите, представлява универсален инструмент за превенция. То има възпиращ ефект, тъй като възлагащите органи не се осмеляват да се отклоняват от договора.

3.2 Предлагане на подкуп

Когато се провежда процедура за възлагане на обществена поръчка, подкупът обикновено се осъществява под формата на предоставяне на незаконни комисионни: след получаване на плащане изпълнителят заплаща или връща предварително определен процент от всяка получена сума. Независимо от това как се плаща подкупът, цените обикновено се увеличават изкуствено или качеството на стоките и услугите се намалява, за да се покрие разходът за подкупа.

Предлагането на подкуп води до други видове измами, като например фалшифициране на фактури, регистриране на фиктивни разходи или неизпълнение на договорните клаузи.

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

Строителят представя дейности и документи, свързани с изпълнението на работи, които всъщност не са били извършени или са били изпълнени с материали с по-ниско качество. Работите се одобряват от надзорника на обекта срещу подкуп, като същият документира невярна информация, че количествата и/или качеството на използваните материали са били достатъчни. По този начин на строителя е платена прекалено голяма сума от изпълнителя и част от плащането е предложена на надзорника.

Решения

- ✓ Проверка на ситуацията на място;
- ✓ Искане на експертно становище;
- ✓ Проверка на начина, по който са използвани сумите, предназначени за изпълнение на договора.

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

Съгласно договора е било необходимо да се учредят гаранции по дадена банкова сметка, която не се използва за изпълнение на договора. Парите обаче са прехвърлени като аванс в сметки, различни от предвидените в договора. Възлагащият орган е бил наясно със ситуацията и си е „затворил очите“ в замяна на подкуп. По време на тръжната процедура възлагащият орган иска доказателство за банковата сметка и писмо за гаранция от банката. Банката информира възлагащия орган за необходимостта от прехвърляне на парите по съответната сметка вследствие на споразумението между представителите на възлагащия орган и доставчика. След това договорът е сключен и авансовото плащане е прехвърлено по правилната сметка, посочена в споразумението. Въпреки това след прехвърлянето на парите стоките не са доставени и парите не могат да бъдат възстановени.

Решения

- ✓ Проверка на представените от оферента документи за финансова идентификация;
- ✓ Проверка на учредените банкови гаранции, представени от оферента;
- ✓ Проверка на мотивацията за промяната на сметката, по която са прехвърлени парите от възлагащия орган.

3.3 Длъжностно присвояване

Този вид измама може да се срещне във всеки етап от процеса на възлагане на обществени поръчки.

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

Изпълнителят получава парична сума като авансово плащане за извършване на няколко дейности. Парите обаче се използват за други цели, като например уреждане на дългове и извършване на други дейности, различни от определените в договора. Действителните дейности, за които е сключен договорът с възлагащия орган, не са изпълнени.

Червени знамена

- ◆ Неизпълнението на договора може да подсказва за длъжностно присвояване на средствата, получени от изпълнителя за изпълнението на договора

Решения

- ✓ Периодична проверка на етапите на изпълнение на договора;
- ✓ Проверка на сметките на изпълнителя.

3.4 Възлагане на работи на подизпълнители без одобрение

Възлагането на работи на подизпълнители без получаване на необходимите одобрения е друг вид нарушение, което възниква след етапа на тръжната процедура.

ПРИМЕРЕН СЛУЧАЙ

В договора, сключен с възлагащия орган, се предвижда, че работите не могат да бъдат възложени изцяло на подизпълнители. Допуска се възлагането само на определен процент от строителните работи на подизпълнители, при условие че е получено съгласието на инженера и/или одобрението на възлагащия орган. Изпълнителят е възложил изцяло работата на дружество, участвало в тръжната процедура, което обаче е дисквалифицирано, защото не отговаря на необходимите условия по отношение на техническия капацитет. Документите, представени на възлагащия орган за получаване на плащанията, удостоверяват, че работите са извършени от самия изпълнител, въпреки че в действителност са били извършени от подизпълнителя. Изпълнителят е пропуснал да информира възлагащия орган или инженера относно наличието на подизпълнител. Такъв пропуск би могъл да доведе до анулиране на договора поради неправомерно получаване на средства.

Решения

- ✓ Установяване на действителния изпълнител на договора;
- ✓ Установяване на действителните възможности на спечелилия процедурата оферент за изпълнение на договора;
- ✓ Проверки относно сумите, платени от изпълнителя на подизпълнителя;
- ✓ Проверка на причината, поради която подизпълнителят е пропуснал да уведоми възлагащия орган, и причините, поради които подизпълнителят не е получил необходимите одобрения;
- ✓ Проверка на работите, изпълнени ефективно от подизпълнителя.

Червени флагове

Общи червени флагове по отношение на етапа след провеждане на тръжна процедура

- ◆ Чести промени на договора;
- ◆ Спечелилият поръчката оферент започва да иска повече пари въз основа на непредвидени усложнения, които не могат да бъдат предвидени при подписването на договора, а възлагащият орган се съгласява лесно;
- ◆ Необходимите записи за оценка на напредъка на работите или доставката на стоки са непълни или липсват;
- ◆ Възлагащият орган приема работи, които очевидно са непълни, не са свързани с договора или изобщо не са извършени;
- ◆ Възлагащият орган приема намаляването на качеството или количеството на стоките в сравнение с посочените в договора или тръжната документация;
- ◆ Спечелилият поръчката оферент възлага дейностите си на подизпълнител, по-специално на някой, който е под влиянието на възлагащия орган, на самия възлагащ орган или на друг оферент;
- ◆ Договорът е спечелен от неизвестно дружество без оперативен опит.
- ◆ Договорът не е подписан изобщо, но изпълнението му започва;
- ◆ Аномалии в подадените фактури (например суми, надвишаващи стойността на договора, грешни данни за контакт и грешни банкови данни, дата и т.н.);
- ◆ Името и правният статут на дружеството са променени и отговорният служител не поставя това под въпрос;
- ◆ Правят се многобройни или съмнителни разпореждания за промени във връзка с конкретен изпълнител, които се одобряват от едно и също длъжностно лице по проекта;
- ◆ В международни проекти се наблюдава дълго и необяснимо забавяне между обявяването на спечелилия поръчката оферент и подписването на договора (това може да е знак, че изпълнителят отказва да плати или че преговаря по искане на подкуп);

- ◆ Необичайно поведение на служителя на изпълнителя при работа с досието: служителят не е склонен да отговори на въпроси на ръководството за необясними закъснения и липсващи документи или се противопоставя на държавна проверка на неговите документи и записи;
- ◆ Несъответствия между декларациите и подкрепящата документация или посещенията на място;
- ◆ Фактурираните елементи не могат да бъдат намерени в инвентара или другаде;
- ◆ Дублирани фактури за една и съща позиция; няколко плащания на една и съща фактура;
- ◆ Общата сума, платена на изпълнителя, надвишава стойността на договора.

IV. Хоризонтални инструменти за предотвратяване на измами

4.1 Прозрачност

В съдебната практика на Съда на ЕС се определят редица условия, които националните органи трябва да изпълнят, за да бъде сключването на договори в съответствие с принципите на Договора³¹. Прозрачността е първото общо задължение, което се изразява в изискване за достатъчно публичност. По време на процедурата следва да бъдат въведени известен брой гаранции, за да се гарантира, че процедурата е справедлива и безпристрастна, че предметът на договора е определен правилно и по недискриминационен начин, че се предоставя достъп при равни условия на икономически оператори в други държави членки, че се признават сертификати, степени, дипломи и документи, удостоверяващи конкретна квалификация, че сроковете осигуряват на всички участници достатъчно време, за да могат правилно да оценят и подготвят своите оферти, и, ако се допускат преговори — че всички участници имат достъп до същата информация и се третираат еднакво. По отношение на подбора на участниците броят на поканените оференти може да бъде ограничен, при условие че това се прави по прозрачен и недискриминационен начин. Що се отнася до възлагането на договора, първоначално установените процедурни правила трябва да се спазват и да се съблюдают принципите на недискриминация и равно третиране.

При обществените поръчки съществуват присъщи рискове, някои от които са неизбежни в зависимост от икономическите интереси, броя на участващите предприятия и тясното сътрудничество, което е необходимо между публичния и частния сектор в рамките на процедурите за възлагане на обществени поръчки. Едно от най-ефективните средства за защита е да се засили прозрачността през целия цикъл на възлагане на обществена поръчка. Поради това е много важно насърчаването на използването на информационни и комуникационни технологии (ИКТ) по време на процеса на възлагане на обществени поръчки, особено в контекста на новите директиви. Без съмнение тези инструменти намаляват съответните рискове, но ИКТ сами по себе си не могат напълно да отстранят рисковете и следователно тези рискове трябва да бъдат управлявани.

4.1.1 Електронни обществени поръчки

Ефективният инструмент на общественения контрол с цел превенция може да включва:

- Електронизация на процеса на възлагане на обществени поръчки;
- Създаване на електронен търговски регистър;
- Създаване на електронен профил на възлагащите органи;

³¹ Дори ако договорите не са изцяло или частично предмет на директивите относно обществените поръчки, при оценката, която се прилага и за договори, които надхвърлят праговете, тези условия трябва да бъдат изпълнени.

- Създаване на регистър на лицата, които са получили забрана да участват в обществени поръчки;
- Задължително разкриване на информация;
- Създаване на регистър на партньори от публичния сектор (известен преди това като регистър на бенефициерите).

1) Електронизация на обществените поръчки

А) Етап преди провеждане на тръжна процедура

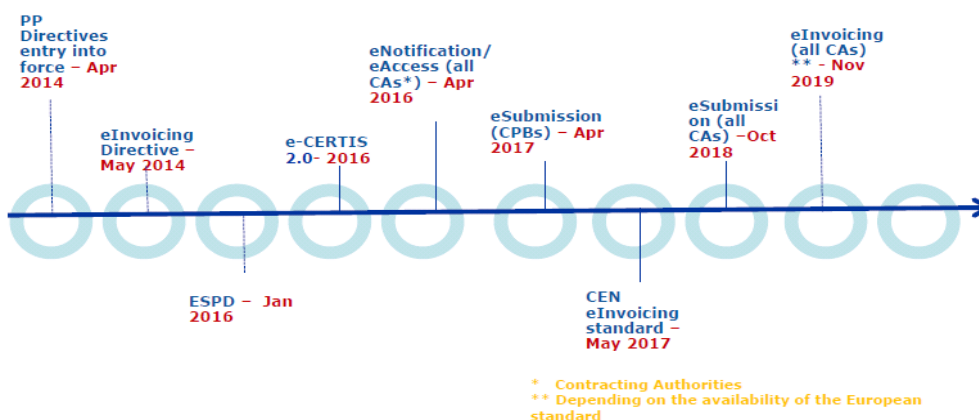
ПРИМЕР ЗА НАЙ-ДОБРА ПРАКТИКА

Разработването на национални електронни обществени поръчки е основен елемент от проекта на ЕС/Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за предоставяне на „Подкрепа за изпълнението на реформата на обществените поръчки в Словакия в рамките на предварителния план за действие относно условията на ЕСИ фондовете“. Проектът е разработен между Словашката република, Европейската комисия и ОИСР, за да се помогне на Словашката република да приеме националния план за действие за изпълнение на предварителните условия (GEAC PP) за използването на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове).

Електронизацията на обществените поръчки следва графика, определен от новите директиви на ЕС в областта на обществените поръчки.



Rollout of e-procurement in the EU



На цялостната стратегия за електронни обществени поръчки бе отдаден най-висок приоритет по отношение на съдържание и срокове предвид въздействието ѝ върху цялостната система за възлагане на обществени поръчки в Словашката република. В стратегията се анализира съществуващата ситуация, като се разглеждат ключови теми за успешното ѝ изпълнение, включително, наред с другото, политическата ангажираност, модела на управление и оперативната съвместимост на системите, като в крайна сметка се представя пътна карта за поетапно преминаване към електронно възлагане на обществени поръчки от началния до крайния етап.

В рамките на етапа преди провеждането на тръжна процедура горепосочената стратегия се очаква да доведе до електронизация на следните процеси:

<i>Планиране на обществена поръчка</i>	<i>Подготвяне на обществена поръчка</i>
<i>Въвеждане на заявления за обществена поръчка</i>	<i>Групиране на заявления за обществена поръчка</i>
<i>Оценка на заявления за обществена поръчка</i>	<i>Създаване на обявление за поръчка/обявление за тръжна процедура</i>
<i>Одобрение</i>	<i>Процес на консултация</i>
	<i>Публикуване на обявлението за поръчката/обявлението за тръжната процедура</i>

Планиране на обществената поръчка

Годишният план за възлагане на обществени поръчки се представя в електронен вид от всеки възлагащ орган. Обединяването на индивидуалните планове до по-високи нива и процесът на одобрение се подкрепят от системата. Прогнозната стойност на договора се изчислява въз основа на предварително определени правила и с помощта на системата, която предлага необходимите данни от предишни обществени поръчки.

<i>✓ Прогнозно изчисление на стойността на договора</i>	<i>✓ Функция за одобрение на заявления за обществени поръчки</i>	<i>✓ Еднократна регистрация на потребителите</i>
--	---	---

Подготвяне на обществената поръчка

Подготовката на обявлението за поръчката, тръжните документи и обявлението за тръжната процедура се подкрепя от системата. Системата генерира образци, приложими за възможно най-много случаи, и позволява да се прави преглед на историята на всички предишни тръжни документи (включително описания и технически спецификации), които могат да бъдат използвани изцяло или частично в нови тръжни процедури.

Електронната система за обществени поръчки улеснява провеждането на обществена консултация; тя подкрепя първия доброволен предварителен контрол. Цялата информация, свързана с подготовката на обществените поръчки, е напълно

проследима в системата. Освен това цялата информация се запазва и съхранява автоматично.

✓ <i>Групиране на заявления</i>	✓ <i>Образец за описание на оферти</i>	✓ <i>Функция за обществена консултация</i>
✓ <i>Функция за предварителен контрол</i>	✓ <i>Подобряване на поддръжката на английски език</i>	✓ <i>Ограничаване на географския обхват в тръжните процедури</i>
✓ <i>Разделяне на процедурите — яснота</i>	✓ <i>Функция за електронен подпис</i>	✓ <i>Публикуване на обявление — Електронен ежедневник за обществени поръчки (Tenders Electronic Daily (TED))</i>

Б) Етап на провеждане на тръжната процедура

Обявлението за поръчката/обявлението за тръжната процедура се изпраща автоматично до националния вестник за обществени поръчки и Официален вестник на ЕС (TED). Основната информация за обявлението за поръчка е достъпна на словашки и английски език.

Икономическите оператори (наричани по-долу „ИО“) се уведомяват автоматично въз основа на абонамента им за конкретни категории стоки, услуги или работи. ИО подават офертите си изцяло по електронен път. ИО могат да използват единния европейски документ за обществени поръчки (наричан по-нататък „ЕЕДОП“) за осигуряване на съответствие с изискваните сертификати. ИО не се нуждаят от регистрация за всяка тръжна процедура, в която участват, а използват предоставените им по време на първоначалната им регистрация пълномощия в националния регистър на ИО. Ако не се използва ЕЕДОП, необходимите сертификати се прехвърлят автоматично от съответните национални системи, тъй като системата за обществени поръчки е интегрирана с тях. Не се допуска участието на включените в черен списък ИО.

Автоматичната проверка на сертификатите (чрез ЕЕДОП или чрез електронно подаване на документи) се извършва по време на етапа на заявяване на участие и ако не е завършена, ИО няма право да представи оферта. ИО използват електронния подпис, за да потвърдят валидността на подадените от тях документи. Не е необходим (т.е. обикновено не е наличен) специален софтуер, за да могат ИО да подадат своите оферти.

Въпросите от ИО се подават по електронен път и отговорите на възлагащите органи се споделят в електронна форма. Целият обмен на информация (въпроси и отговори) се записва в системата. Офертите се оценяват с помощта на системата. Всички оценки, междинни резултати, коментари и общи резултати се записват в системата.

Ако процедурата е електронен търг, предложеният печеливш оферент се определя автоматично в края на търга. Веднага след като бъде предложен победител, се осъществява вторият предварителен контрол (контрол преди подписването на договора), подкрепен от системата.

✓ <i>Функция за оценяване на оферти</i>	✓ <i>Първоначално сертифициране на ИО</i>	✓ <i>Контрол преди подписването на договора</i>
✓ <i>Интегриране с националните регистри</i>	✓ <i>Функция за електронен подпис</i>	✓ <i>Обединено сертифициране на ИО</i>
✓ <i>Интегриране и приемане на ЕЕДОП</i>	✓ <i>Обединен черен списък на ИО</i>	✓ <i>Електронен каталог за оценка и обработка на оферти</i>
✓ <i>Интегриране на регистъра на финансовите отчети</i>	✓ <i>Електронен каталог на подкрепата за предложения</i>	✓ <i>Интегрирана информационна система e-Certis</i>

В) Етап след провеждане на тръжната процедура

Цялата процедура след приключване на обществената поръчка се състои от следните подоперации:

Създаване на договори	Изпълнение на договори
<i>Съставяне и създаване на договори</i>	<i>Доставка на продукти по договор/предмет на договор</i>
<i>Финализиране на договори</i>	<i>Приемане на продукти по договор/предмет на договор</i>
	<i>Получаване — Одобрение — Приемане на фактури</i>
	<i>Платежни нареждания и извършване на плащанията</i>

Създаване на договори

След успешното приключване на всички проверки преди сключването на договора; договорът се изготвя в системата и се подписва по електронен път от възлагащия орган и от ИО. Договорът се публикува автоматично в подходящи хранилища, националния вестник за обществени поръчки и централния регистър на договорите. Списъкът на оферентите и резултатите се публикуват. Договорът е наличен както в електронен вид, така и на хартия (отпечатан от електронната форма), като и двата формуляра са официално валидни.

✓ <i>Функция за създаване на договори</i>	✓ <i>Договор на хартия и наличност на електронен договор</i>	✓ <i>Минимален брой валидни оферти</i>
✓ <i>Автоматично публикуване на резултата от тръжната процедура</i>		

Изпълнение на договори

Електронно генерираните поръчки се изпращат (ако е приложимо) на ИО в съответствие с договорните условия, т.е. чрез рамковото споразумение. ИО доставя стоките/услугите/работите на възлагащия орган съгласно поръчките. Известията за доставка се регистрират в системата. Форматът за приемане на резултатите по договора от възлагащия орган е регистриран в системата. ИО изпраща съответните фактури чрез електронно фактуриране. В системата се извършва тристранна съпоставка (нареждане,

известие за доставка и фактура), за да се провери последователността на всички записани документи. Одобрението на фактурите се записва в системата.

Платежните нареждания се генерират по електронен път. Електронното плащане е предпочитаният начин за изпълнение на плащанията. Платежните нареждания се предават на банките, които прехвърлят съответните суми към сметките на ИО. Когато всички плащания са били извършени и след проверка на всички елементи от договора, договорът и свързаната процедура за възлагане на обществени поръчки се приключват. След това ще се извърши оценка на ИО.

✓ <i>Функция за електронни поръчки</i>	✓ <i>Функция за управление на фактури</i>	✓ <i>Функция за електронно фактуриране</i>
✓ <i>Функция за управление на плащания</i>	✓ <i>Интегриране към системите на възлагащия орган</i>	✓ <i>Функция за електронни плащания</i>

Услуги за изпълнители

ИО, които имат действащ договор с възлагащ орган, могат да следят изпълнението на договора в системата, например количествата, които са доставени, количествата, приети от възлагащия орган, оставащите количества за доставка, представените и платените или неплатените фактури, платежното нареждане, извършените плащания. Това помага най-вече на ИО, които нямат собствени системи за такъв мониторинг, но също така и на всички ИО при проверката на съгласуваността между собствените им записи и тези на възлагащия орган.

ИО могат да изпращат своите фактури в електронен формат (електронно фактуриране).

✓ <i>Функция за електронно фактуриране</i>		
--	--	--

Анализ и събиране на данни

Всички документи се подават и управляват по електронен път. Всички процедури за преразглеждане се управляват по електронен път. Възраженията се подават чрез електронни формуляри, решенията по възраженията се изпращат на ИО в електронен вид и всички допълнителни съобщения са също в електронен вид. Всички съобщения се регистрират и им се поставя печат с датата и часа на обработката.

База данни с подробни актуални и исторически данни за електронни обществени поръчки е достъпна за всички заинтересовани страни, които се нуждаят от достъп, например възлагащи органи, управляващи органи, централен орган за покупки. Всяко заинтересовано лице може да има различно ниво на достъп. Базата данни за обществените поръчки съхранява информация от всички системи за електронни обществени поръчки и от всички платформи, ако има повече от една платформа. Всички заинтересовани страни разполагат с възможност за гъвкаво търсене, за да могат лесно да извличат информация от базата данни. Поддържат се стандартите за „свободно достъпни данни“ и се предоставя достъп на всички субекти със системи, които могат да се свързват и извличат данни за извършване на собствен анализ.

Инструмент за гъвкаво търговско разузнаване (наричан по-долу ТР) с цел многостранен анализ на данните за обществените поръчки е на разположение на онези, които имат достъп до базата данни за обществените поръчки. Чрез ТР се изчислява набор от ключови показатели за изпълнението, с които се измерват резултатите от обществените поръчки в различни области.

Създадена е база данни за знания, която да се използва от възлагащите и управляващите органи, които искат да споделят ценна информация, добри практики, изключителни случаи (например фиксиране на цените, измами и тръжна манипулация) и опит.

✓ Компонент на ТР	✓ Информация за обществена поръчка — свободно достъпни данни	✓ Инструмент за търсене на информация за обществени поръчки
✓ Търсене на информация за обществена поръчка от страна на управляващите органи — бързо	✓ База данни от знания	✓ Електронни формуляри: Функция за електронни предложения
✓ Електронни формуляри: Функция за електронни решения		

ПРИМЕР ЗА НАЙ-ДОБРА ПРАКТИКА

Естонската среда за електронни обществени поръчки бе въведена в действие на 2 февруари 2011 г., за да осигури иновативно работно пространство за възлагащите органи при организиране на обществени поръчки, както и за оферентите при участие в обществени поръчки. Тази среда се състои от информационен портал, в който се събира цялата информация за обществените поръчки, и от регистър на обществените поръчки, чрез който възлагащите органи могат да публикуват обществени поръчки, а оферентите да участват в тях. Още през 2015 г. 80 % от всички проекти за обществени поръчки в Естония бяха изпълнени чрез тази среда. В сила е и нов Закон за обществените поръчки, с който се изисква до 2018 г. всички държавни поръчки да започнат да се провеждат под формата на електронни обществени поръчки.

Тази електронна среда не е предназначена само за обществени поръчки. От май 2016 г. тя може да се използва и за други проекти, особено в случаите на финансирани от ЕС проекти, при които едно и също частно дружество е както бенефициер, така и възлагащ орган по даден проект и трябва да се съобрази с така нареченото „изискване за три оферти“. Прозрачността, която електронната среда предлага, може да доведе до значителни икономии на разходи чрез премахване на възможностите за измама. Оферентите или бенефициерите не могат да променят вече подадената информация без следа, като например подаването на документи със задна дата и манипулирането им е много по-трудно. Освен това електронните обществени поръчки предлагат и икономии на разходи, като чрез тях се опростява обменът на информация и се предлага по-добро съотношение между качество и цена чрез увеличаване на конкуренцията. Бенефициерът може да използва тази среда по свое желание.

Естонският център за инвестиции в околната среда започна да изисква бенефициерите по повечето проекти, финансирани от ЕС (които трябваше да искат по три оферти за дадена стока или услуга), да публикуват своята информация за обществените поръчки в тази електронна среда. В резултат на това окончателните разходи по проекта често са били само 50 % от първоначалните индикативни оферти, подадени от бенефициерите извън тази среда. В няколко случая заявлението за финансиране от ЕС е оттеглено изцяло, след като бенефициерите са узнали за това изискване, което показва за наличие на нередност в първоначалното им заявление.

ПРИМЕР ЗА НАЙ-ДОБРА ПРАКТИКА

Електронните обществени поръчки са приети като основен приоритет по отношение на обществените поръчки в Гърция, като съставляват отделен набор от действия също и в националната стратегия за обществени поръчки. Този приоритет се основава на общоприетите ползи от електронните обществени поръчки от гледна точка на организацията на планирането, логистиката и т.н., както и от гледна точка на прозрачността и отчетността в контекста на борбата с измамите и корупцията.

В тази рамка различни информационни системи и платформи са разработени така, че взаимно да се допълват и да взаимодействат помежду си:

1. *Националната електронна система за обществени поръчки — E.S.I.DI.S. — представлява интегрирана информационна система, разработена от Генералния секретариат за търговията (GGE). Тя обслужва тържния процес през различните етапи и мониторинга на договорите, когато бюджетът е над 60 хиляди евро без ДДС. Системата има, наред с другото, функции, свързани с изготвянето и публикуването на обявлението за поръчка, подаването на оферти и оценката и възлагането на поръчки, и поддържа всички различни видове тържни процедури, включително електронен търг.*

2. *Централният електронен регистър за обществени поръчки — K.I.M.DI.S. — представлява платформа за въвеждане на данни. Възлагащите органи и публичните органи, участващи в обществените поръчки, вписват цялата необходима информация с цел събирането, обработката, отчитането и публикуването ѝ. Вписването на данни е задължително за всички договори с прогнозна стойност, равна или по-голяма от 1000 EUR без ДДС.*

3. *От март 2017 г. е въведена в действие централна система за онлайн избор на случаен принцип, за да се гарантира прозрачност и справедливост в процеса на прякото възлагане. Прякото възлагане е вариант за възлагащите органи от публичния сектор, когато прогнозната стойност на договора е равна на или е по-малка от сумата от 20 хиляди евро без ДДС. Въпреки че прякото възлагане е полезен инструмент за бързо и гъвкаво реагиране при изключителни и неотложни нужди по малки проекти, процесът е уязвим спрямо циклично прилагане и злоупотреба. Информацията от системата за избор на случаен принцип гарантира, че договорът ще бъде възложен на произволен изпълнител, избран от списък с допустими доставчици.*

2) *Електронен търговски регистър*

ПРИМЕР ЗА НАЙ-ДОБРА ПРАКТИКА

От 1 февруари 2007 г. Словашката република е въвела електронната версия на търговския регистър, която е обществено достъпна и използването ѝ е бесплатно. Търговският регистър се управлява от съда по вписванията. Информацията в търговския регистър се актуализира на всеки два дни и се предлага и на английски език. Електронният търговски регистър позволява извършването на общ обществен контрол, тъй като чрез него може да се проучи и установи потенциалният конфликт на интереси между възлагащите органи и оферентите. Той осигурява не само достъп до текущото състояние на дадено дружество, но и до всички промени, свързани с него от датата на първата му регистрация.

3) *Електронен профил на възлагащите органи*

ПРИМЕР ЗА НАЙ-ДОБРА ПРАКТИКА

Службата за обществени поръчки (СОП) в Словакия въведе електронен профил на възлагащите органи на 1 март 2014 г. Електронният профил на възлагащия орган е безплатен и публично достъпен на уеб страницата на СОП. Той представлява друг полезен инструмент за предотвратяване на измами, тъй като не е възможно изпращането на обявления до националния вестник за обществени поръчки без създаден електронен профил. Това означава, че възлагащият орган не може да започне по надлежния ред процедурата за възлагане на обществена поръчка. Електронният профил на възлагащия орган е ефективен инструмент за контрол, тъй като съдържа цялата документация за процедурата за обществена поръчка. Електронният профил е много полезен инструмент за публичен контрол поради неговата функционалност, която позволява контрол със задна дата на всички процедури за обществени поръчки, проведени от възлагащия орган.

4) *Регистър на лицата, които са получили забрана да участват в обществени поръчки*

Друг полезен инструмент за превенция е регистърът на лица със забрана за участие в обществени поръчки. В регистъра са включени главно икономическите оператори, за които Службата за обществени поръчки е взела в крайна сметка решение да наложи забрана за участие в обществени поръчки. В Словакия СОП е задължена да впише в този регистър юридическо лице, ако с окончателно решение на съда то е

осъдено и му е наложена забрана за участие в обществени поръчки. Този регистър също така е електронен и достъпен за обществеността на уеб страницата на СОП.

- В член 151 от Закона за обществените поръчки на Република Литва се предвижда задължение за възлагащите органи да реализират поне 50 % от общата стойност на обществените поръчки чрез Централния портал за обществени поръчки — той увеличава видимостта на обществените поръчки и прозрачността, по-удобен е за доставчиците да проверяват за нови обществени поръчки и също така помага на доставчиците и на възлагащите органи да проверяват историята на действията си. Трябва да се отбележи, че със Закона за обществените поръчки се прилага Директива 2014/24/ЕС и той има за цел да стимулира провеждането на обществени поръчки по електронен път (провеждане на поръчки в неелектронна среда е възможно само в някои случаи);
- Законът за обществените поръчки дава възможност на възлагащия орган да отхвърли предложението на доставчик, ако доставчикът не е изпълнил договора си или е било налице значително нарушение на договора за обществена поръчка (познато като „черен списък“) — въпреки че тази мярка не е толкова популярна сред възлагащите органи, според отговора на някои възлагащи органи след появата на мярката „черни списъци“ доставчиците са станали по-отговорни при изпълнението на договорите за обществени поръчки. Следва да се отбележи, че мярката „черни списъци“ е установена в новата Директива за обществените поръчки, поради което не може да се нарече уникална.

5) *Задължително разкриване на информация*

Споразумението за задължително разкриване представлява писмен договор, сключен между задължените лица. Информацията се отнася за финансовите източници, управлявани от юридическите лица на публичната администрация, включително недържавните специални фондове, или за управлението на държавна собственост, общинска собственост, имущество на по-големи териториални единици или имущество на юридически лица, учредени съгласно закона, или за управлението на средствата от Европейския съюз. Споразумението за задължително разкриване влиза в сила на първия ден след публикуването на договора. Споразумението за задължително разкриване, подписано от задълженото лице, се публикува в централния регистър на договорите, като това задължение не се прилага спрямо Националната банка на Словашката република и задължени лица, които са общини, по-големи териториални единици, задължени лица, които представляват тяхната бюджетна организация или социално-осигурителна организация, както и задължени лица, в които гореизброените притежават повече от 50 % от акциите. Централният регистър на договорите представлява публичен списък на споразуменията за задължително разкриване, който се управлява в електронен формат от Правителствената служба на Словашката република. Споразумение за задължително разкриване, което не е публикувано в централния регистър на договорите, се публикува на уебсайта на задълженото лице, което подписва договора, веднага след сключването на договор или получаване на одобрение, ако това се изисква за влизането в сила на договора.

Съгласно словашкото законодателство държавните структури имат правно задължение да разкриват информация. Задължените лица са:

- държавни органи;
- общини;
- по-големи териториални единици;
- юридически и физически лица, на които законът дава правомощие да вземат решения относно правата и задълженията на физическите и юридическите лица в публичната администрация;
- юридически лица, учредени по закон, и юридически лица, учредени от държавни органи, големи териториални единици или общини
- юридически лица, създадени от държавните структури с правно задължение.

б) Регистър на бенефициерите

Целта на регистъра на бенефициерите е да се повиши прозрачността на управлението на публичните източници на средства в обществените поръчки. Възлагащият орган не сключва договор за обществена поръчка с оферента или оферентите, които не са регистрирани като крайни потребители в регистъра на бенефициерите, управляван от Службата за обществени поръчки. Основната причина за това е да се гарантира, че договорът за обществена поръчка се сключва само с икономически оператори, които имат известна структура на собственост до нивото на физическите лица. Идентифицирането на бенефициерите е много важно за повишаване на прозрачността, избягване на конфликт на интереси и борба с корупцията при обществените поръчки. В Словашката република регистърът на партньорите от публичния сектор се управлява от Министерството на правосъдието. От 1 февруари 2017 г. влезе в сила нов закон за регистрация на партньорите от публичния сектор, който обхваща всички договори, финансирани от публични източници. Регистърът на партньорите от публичния сектор включва по-строги условия от предишното законодателство, тъй като не позволява идентифицирането на бенефициера единствено чрез декларацията. По силата на новия закон идентификацията и проверката на бенефициера се извършват от упълномощено лице, например адвокат, нотариус, банка, одитор или данъчен консултант.

4.1.2 Публикуване на обществена поръчка

- Разпространение на оперативните изисквания сред всички заинтересовани страни чрез: а) публикуване и документиране на тези изисквания в писмен вид; б) гарантиране, че всички потенциални доставчици могат да получат разяснения, особено за договори с по-висока стойност, като същевременно се гарантира, че отговорите се предоставят на широка аудитория и се документират в писмен вид.

ПРИМЕР ЗА НАЙ-ДОБРА ПРАКТИКА

За да се направи възможно най-прозрачен процесът на кандидатстване за договори за строителни работи, всяка покана за участие в тържни процедури за проекти, съфинансирани от Европейския социален фонд (ЕСФ), се публикува на уебсайта на ЕСФ. Освен това в Австрия всички покани, надхвърлящи праговете, трябва да бъдат публикувани онлайн в Lieferanzeiger на вестник Wiener Zeitung.

- Ако се използва списък с доставчици, е необходимо да се гарантира, че: а) присъщите за конкуренцията и прозрачността рискове са смекчени преди вземането на решение за използване на доставчика; б) списъкът се публикува въз основа на набор от ясно определени и установени критерии; в) списъкът се актуализира редовно, като за заинтересованите страни е създаден и се рекламира специален канал, чрез който да изпращат заявленията си в подходящ срок.
- Необходимо е да се гарантира, че спецификациите са: а) основани на идентифицираните нужди; б) проектирани по такъв начин, че да предотвратяват пристрастно отношение (предубеждения) и да са изготвени по ясен, разбираем и недискриминационен начин; в) разработени с акцент върху резултатите, а не върху използваните методи, с цел да се насърчават иновациите и да се постигне добро съотношение качество/цена.
- Гарантиране, че критериите за възлагане се определят по ясен и обективен начин: а) чрез използване на критерия за икономически най-изгодната оферта³², освен в случаите, когато може да се използва критерият за най-ниската цена; б) чрез посочване на относителната тежест и представяне на обосновка; в) чрез посочване, ако е подходящо, на степента, до която се вземат предвид икономическите, социалните и екологичните критерии; г) чрез включване на информация за правомощията за действие на договарящия орган, като например правомощието за договаряне, и записване на тази информация.
- За да се гарантира обективен и квалифициран избор на проекти, се създава независима и безпристрастна комисия за оценяване, която документира всички материали, свързани с възлагането на оферта, и своевременно информира оферентите за решението в писмена форма. Освен това вътрешните отдели за обществени поръчки или одит на междинните органи могат да се разглеждат като допълнителни външни органи за одит на решението на комисията за оценяване, както е случаят в Австрия.

³² Както е предвидено в членове 67 и 68 от Директива 2014/24/ЕС и в членове 82 и 83 от Директива 2014/25/ЕС.

4.1.3 Инструменти за оценка на риска и информационни и комуникационни технологии (ИКТ)

Препоръчително е да се прилагат национални и/или наднационални бази данни и инструменти за извличане на данни с цел предотвратяване на измами при обществените поръчки.

Комисията разработи ARACHNE³³, интегриран ИТ инструмент за извличане на данни и обогатяване на данните, който има за цел да подпомага управляващите органи и междинните органи в техните административни проверки и проверки на управлението на Европейския фонд за регионално развитие, Кохезионния фонд и Европейския социален фонд. Това е мощен инструмент за измерване на риска, който спомага за предотвратяването и откриването на грешки и нередности при проектите, бенефициерите, договорите и изпълнителите.

Инструментът може да спомогне за извършването на подобрени предварителни проверки преди подписването на споразуменията и договорите за предоставяне на безвъзмездни средства, основани на изчислените показатели за риска и диаграми за сходство. ARACHNE системно предоставя основана на риска информация за бенефициерите по проекти, изпълнителите и подизпълнителите по време на етапите на подбор, одобрение и изпълнение на операциите. По този начин по време на подбора и одобрението е възможно да се установят рисковете, свързани с конфликт на интереси, с неспазване на правилата за държавна помощ или с оперативния, административния и финансовия капацитет на дружествата да предприемат операции, съфинансирани от ЕС.

Освен това по време на изпълнението на операциите няколко показателя за риска дават ценни сигнали за потенциални грешки или нередности за проверяваните области, като например обществените поръчки, допустимостта на операциите, концентрирането на проекти и заинтересовани страни или показателите за изпълнението.

ARACHNE е наличен за всички държави членки. Щом като управляващите органи решат да използват този инструмент, Европейската комисия може да предостави техническа подкрепа за неговото въвеждане и обучение за потребителите. Използването на инструмента не е задължително, но е препоръчително, тъй като може да представлява ефективна и пропорционална мярка за борба с измамите, по-специално с оглед на член 125, параграф 4, буква в) от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

ПРИМЕР ЗА НАЙ-ДОБРА ПРАКТИКА

Австрия и Франция използват ARACHNE, за да установяват рисковете на ниво бенефициери и впоследствие да разработват мерки за предотвратяване на

³³ За повече информация вж.: глава V1.0 от Arachne —7.1.2016 г.: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14836&langId=en>

В текущия процес на изпълнение на проектите във връзка с фондовете на ЕС добре подготовеният и задълбочен контрол на първо и второ ниво може да се разглежда като крайъгълен камък за откриване на евентуални случаи на измами, документиране и съобщаване на критичните случаи и инициране по този начин на последващи действия, предприети от националните или европейските органи. В това отношение може да бъде полезен инструментът на ЕС за оценка на риска от измами³⁴, разработен от Европейската комисия.

Освен това е целесъобразно да се разработи информационна система за управление на риска с цел да се анализира и оценява рискът за възлагачите органи, а оттам и на риска при възлагане на обществени поръчки. Подобна система спомага за осъществяването на операции по контрол, както и за установяване на проблемни области, които се нуждаят от по-задълбочен анализ, организиране на специализирано обучение, разработване на насоки и т.н. Такава е практиката например в Литва.

4.2 Етика и почтеност

За да се насърчи почтеността при възлагането на обществени поръчки от различни институции, ефективната превенция на измамите се основава на спазването на принципите, свързани с етиката и почтеността. В по-слабо регулирана среда е вероятно да възникнат измами.

4.2.1 Повишаване на осведомеността и обучение

Повишаването на осведомеността и подходящите обучения са особено важни за запознаване на служителите с принципите, свързани с етиката и почтеността. Тъй като конфликтът на интереси представлява основен риск при възлагането на обществени поръчки, всички агенции и органи, участващи в процеса на възлагане, следва да подпишат лична декларация, в която потвърждават, че не са в ситуация на конфликт на интереси. Ако обаче има съмнение за такава критична ситуация, служителите са длъжни незабавно да докладват случая на своя ръководител. За разлика от самото съществуване на конфликт на интереси, пренебрегването на докладването може да се разглежда като незаконно поведение и може да доведе до правни действия. Ако е установен случай на конфликт на интереси, съответният служител трябва незабавно да бъде отстранен от процедурата и да бъде заменен от негов/неин представител. Или, ако няма представител, трябва да се гарантира пълна прозрачност по време на целия процес чрез документиране и съобщаване на решенията чрез електронната платформа за правни действия. В някои случаи процедурата може да бъде преразгледана или дори преустановена и подновена. И накрая, ако е вероятно поведението на служител да доведе до наказателно дело за измама или корупция, трябва да се осъществи връзка със съответната прокуратура.

Мерките за предотвратяване на конфликт на интереси, тайно споразумение и корупция и за насърчаване на почтеността могат да включват следното: а) получаване на декларации за частни интереси от заинтересованите страни в процедурата и от други

³⁴ EGESIF 14-0021-00, 16.6.2014 г.

участващи лица, ако е приложимо; б) гарантиране, че тези заинтересовани страни са информирани и получават насоки за това как да се справят с конфликтите на интереси, включително ограничения и забрани (например подаръци и обработка на поверителна информация); в) гарантиране, че заинтересованите страни знаят за картата на идентифицираните рискове или че получават подходящото обучение и се насърчават да споделят всяка загриженост и да търсят съвети от специалисти по отношение на тайно споразумение и корупция; г) насърчаване на култура на почтеност чрез определяне на набор от ценности, които да бъдат приети, а не просто минимални процедурни стандарти, които да бъдат следвани³⁵.

Като се вземат предвид опасенията по отношение на почтеността по време на етапа на подбор: а) да се получат задоволителни доказателства за идентичността на потенциални доставчици и подизпълнители, включително ключови участници с правомощия за представителство; б) да се придаде тежест на споразуменията за почтеност, които трябва да бъдат разработени като част от политиката за борба с измамите за персонала на възлагащия орган и потенциалните доставчици; в) да се изключват оференти, ако имат осъдителна присъда³⁶.

ПРИМЕР ЗА НАЙ-ДОБРА ПРАКТИКА

Австрийският Кодекс за поведение (Die VerANTWORTung) бе публикуван от федералното канцлерство през 2012 г. като законов инструмент с незадължителен характер с оглед повишаване на осведомеността и предотвратяване на корупцията в обществените услуги. Той се състои от разяснения на общи правни разпоредби във връзка с конфликти на интереси и корупция и от насоки за избягване на конфликти на интереси. Документът е насочен към широка аудитория и се свежда до знанието както на ръководния персонал, така и на служителите на всички нива в йерархията в публичния сектор. Въпреки че не съдържа нови правила или закони, той може да се разглежда като база за обсъждане на стандартите и мерките срещу корупцията и информиране на всички заинтересовани страни. В него са засегнати въпроси като приемане на подаръци, конфликти на интереси, пристрастност или незаконно спонсориране. Освен това общото обучение на всеки държавен служител в Австрия включва модул, който обхваща стъпките, които трябва да бъдат предприети от служителите с цел борба с измамите в публичния сектор.

³⁵ Вж. също *Предотвратяване на корупцията в обществените поръчки*, ОИСР, 2016 г.

³⁶ Вж. по-специално част III А от единния европейски документ за възлагане на обществени поръчки. Формулярът е взет от приложението към Регламент за изпълнение (ЕС) 2016/7 на Комисията, който се прилага от 18 април 2016 г.

4.2.2 Информация за обществеността

Освен това следните дейности могат да служат за предотвратяване на нарушенията на закона за обществените поръчки, както и за повишаване на осведомеността на възлагащите органи и оферентите:

- публикуване на най-често срещаните нарушения при обществените поръчки;
- публикуване на методологични указания;
- публикуване на методологията за обществената поръчка;
- публикуване на добри практики и др.

ПРИМЕР ЗА НАЙ-ДОБРА ПРАКТИКА

Службата за обществени поръчки (СОП) на Литва предоставя информация на обществеността относно процедурите за възлагане на обществени поръчки в рамките на работното време или чрез Централния портал за обществени поръчки. Консултациите се извършват по телефона и по електронна поща. Интернет страницата на Службата за обществени поръчки често се актуализира и включва насоки за добри практики, като например практически съвети как да се избягват грешки при процедурите за възлагане на обществени поръчки и как правилно да се използват нормативните актове в практиката.

СОП редовно организира обучения по процедурите за възлагане на обществени поръчки, както и дни на отворени врати, в които могат да участват както възлагащите органи, така и доставчиците. Тази практика осигурява нови възможности за интересна дискусия, задаване на въпроси и споделяне на информация и като цяло подобрява уменията за възлагане на обществени поръчки.

СОП публикува периодично прегледи и анализи на обществените поръчки по сектори, което спомага за установяването на съществени общи проблеми в секторите и намирането на решения. По този начин може да се анализират практиките в договорите за обществени поръчки и да се следи изпълнението на бюджета.

4.2.3 Инструмент за подаване на сигнали

Друг инструмент, представляващ най-добра практика, за откриване на случаи на измами и корупция е инструментът за подаване на сигнали.

ПРИМЕР ЗА НАЙ-ДОБРА ПРАКТИКА

Инструментът за подаване на сигнали беше въведен в действие в Австрия през 2013 г. от прокуратурата. Целта на уебсайта е да се даде възможност на следователите от Прокуратурата за борба с корупцията и стопанската престъпност да се свързват пряко с подаващите сигнали за нередности лица, като анонимността на последните е гарантирана. Ако следователите имат допълнителни въпроси въз основа на предоставената информация, те могат да се свържат пряко с лицето, сигнализиращо за нередности. В този случай лицата, сигнализиращи за нередности, имат право да решат дали искат да останат анонимни или да се идентифицират пред следователите. Инструментът е създаден като система за анонимна електронна поща и с него гражданите се приканват да докладват подозрителни наблюдения в своя професионален или личен живот чрез връзка на уебсайта на Федералното министерство на правосъдието. Техническото изпълнение на системата гарантира, че източникът на сигнала не може да бъде проследен.

В съответствие с Наказателния кодекс на Австрия съществуват няколко конкретни категории, за които може да бъде подадена информация: корупция, стопанска престъпност, измами в областта на социалноосигурителните плащания, финансова престъпност, измамни счетоводни практики, нарушения на капиталовия пазар и изпиране на пари.

Уебсайтът е резултат от мащабни развия в борбата с корупцията. Освен това след пускането в действие на инструмента информираността на австрийската съдебна система се промени значително: ползата от приемането и насърчаването на лицата, подаващи сигнали за нарушения, бе призната в резултат на неотдавнашни сериозни случаи на корупция в Австрия.

4.3 Национална стратегия за обществени поръчки

ПРИМЕР ЗА НАЙ-ДОБРА ПРАКТИКА

Гърция създаде и прие Национална стратегия за обществените поръчки през януари 2017 г. Тази стратегия отразява политическата воля и решителност, ангажимента и достъпността на администрацията. Тя е разработена от гръцкия Единен орган за обществени поръчки с участието на различни национални органи, включително Генералния секретариат за борба с корупцията/AFCOS и Генералния секретариат за инвестиции и развитие (компетентен в областта на политиката на сближаване и структурните фондове). Генералният секретариат по търговията е компетентният орган за координиране на нейното прилагане. Стратегията е предвидена за петгодишен период на изпълнение и включва следните цели, набор от действия и мерки:

- Реформа на нормативната уредба;
- Установяване на съгласувана и координирана система за правна защита;
- Реформиране и рационализиране на регистъра на възлагащите органи и създаване на нови централни възлагащи органи;
- Електронни обществени поръчки чрез въвеждане и включване на иновативни и „интелигентни“ ИТ решения;
- Подобряване на прозрачността, доброто управление, иновациите, устойчивостта, опазването на околната среда и социалната икономика;
- Подобряване на достъпа за МСП и лицата с увреждания;
- Надграждане на стандартите и инструментите за одит;
- Обучение и сертифициране на персонала, работещ в областта на обществените поръчки;
- Отделни допълнителни набори от действия, свързани с високорисковите сектори на здравеопазването и благоустройството.

Стратегията за обществени поръчки допълва две други пресичащи се национални стратегии: Националната стратегия за борба с корупцията за публичния сектор и Националната стратегия за борба с измамите за структурни действия. Те включват реформи и мерки, свързани, наред с другото, с:

- Проактивни проверки;
- Оценка на риска и одит;
- Кодекси за поведение;
- Деклариране на активи;
- Реформиране на механизма за одит;
- Вътрешни одити;
- Подаване на жалби;
- Защита на лицата, сигнализиращи за нередности;
- Изпиране на пари.

Приложения

Приложение 1 — Списък на референтните документи

Принципи за почтеност при обществените поръчки, ОИСР, 2009 г.

Предотвратяване на корупцията в обществените поръчки, ОИСР, 2016 г.

Насоки за борба с тръжната манипулация при обществените поръчки — Подпомагане на правителствата да постигнат най-добро съотношение между качество и цена, ОИСР, 2009 г.

Наръчник за информираност относно измами и корупция — Наръчник за държавните служители, участващи в обществени поръчки, Международна банка за възстановяване и развитие/Световна банка, 2013 г.

Установяване и намаляване на корупцията в обществените поръчки в ЕС, 2013 г., OLAF (проучване)

Обществени поръчки: разходи, които плащаме за корупция, 2013 г., OLAF (проучване): акценти/целева област: положителни/отрицателни практики; най-важните препоръки към всички органи на ЕС и националните органи)

Установяване на настоящото състояние на административния капацитет и на системите и практиките в ЕС с цел гарантиране на спазването на разпоредбите и качеството на обществените поръчки, в които се използват европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове), 2016 г., генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ (доклад): акценти/целева област: 2.9 Нередности; 3.7 Одитни органи; 6.2 Ръководства; 7.5 Правоприлагане; 7.7 Прозрачност

Институциите на ЕС могат да направят повече за улесняване на достъпа до организирани от тях обществени поръчки, 2016 г., Европейска сметна палата (специален доклад)

ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ — РЪКОВОДСТВО ЗА СПЕЦИАЛИСТИ, 2015 г., ГД „Регионална и селищна политика“ (ръководство)

БОРБА С КОРУПЦИЯТА В ЕС: отговор на опасенията на предприятията и гражданското общество, 2015 г., Европейски икономически и социален комитет (становище)

Отношение на предприятията към корупцията в ЕС, 2015 г., Евробарометър, ГД „Миграция и вътрешни работи“ (доклад)

Корупция, 2012 г., Евробарометър, ГД „Миграция и вътрешни работи“ (доклад)

ПОЛЕЗНИ ВРЪЗКИ

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18153>

<http://www.oecd.org/gov/public-procurement/>

<http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/>

<http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/>

Приложение 2 — Речник на термините

Arachne: инструмент за измерване на риска, който спомага за идентифициране, предотвратяване и откриване на високорискови операции, проекти, бенефициери и договори или изпълнители. Той има за цел да предоставя на органите на държавите членки, които участват в управлението на ЕСИ фондовете, инструмент за определяне на проектите им, съдържащи най-висок риск.

Одит: преглед на дейността и операциите на орган, за да се гарантира, че той изпълнява задачите, които са му възложени, и че функционира в съответствие с целите, бюджетите, правилата и стандартите, залегнали в стратегията. Този вид преглед следва да се извършва редовно и ще служи за идентифициране на отклонения, които могат да налагат предприемането на коригиращи мерки.

Одитен орган: национален, регионален или местен държавен орган или институция, функционално независим от управляващия орган и сертифициращия орган, посочен от държавата членка за всяка оперативна програма, който отговаря за проверката на това дали системата за управление и контрол функционира по предназначение.

Тръжна манипулация: особена форма на тайно споразумение между предприятия, което може да засегне неблагоприятно резултата от процес на продажба или купуване, в който са подадени оферти.

Подкупване: обещаване, предлагане или предоставяне от лице, пряко или непряко, на неправомерно предимство на лице на властова позиция (например длъжностно лице; член на публично събрание, притежаващо законодателни или административни правомощия, или лице, което ръководи публична или частна структура или работи за такава структура в каквото и да е качество, или поискване или получаване от страна на такова лице на наследваща се облага за него или за някой друг, за да извърши или не извърши действие при изпълнението или в нарушение на неговите задължения³⁷.

Конфликт на интереси: ситуация, при която длъжностно лице има частен интерес от такова естество, че влияе или изглежда, че влияе на безпристрастното и обективно изпълнение на официалните му задължения³⁸. Под частен интерес се разбира всяка изгода за лицето, неговото семейство, близките му роднини, приятелите и лицата или организациите, с които лицето има или е имало стопански или политически отношения. Частният интерес включва и всяка отговорност, било то финансова, или гражданска, свързана с посочените лица. Съгласно Регламент (ЕО, Евратом) № 966/2012 на Съвета конфликт на интереси съществува, когато безпристрастното и обективно упражняване на функциите на лице, участващо в изпълнението на бюджета, или на вътрешен одитор е опорочено по причини, свързани със семейството, емоционалния живот, политическата или националната принадлежност, икономически интерес или всякакъв друг интерес, който е общ с този на бенефициера.

Възлагащи органи: национални, регионални или местни органи, публичноправни организации или сдружения, състоящи се от един или повече такива органи или от една или повече такива публичноправни организации.

³⁷ Наказателна конвенция относно корупцията, Страсбург, 27.1.1999 г.

³⁸ Съвет на Европа. Препоръка № R (2000) 10 на Комитета на министрите до държавите членки относно кодексите на поведение на държавните служители, член 13.

Контрол: според определението във Финансовия регламент означава всички мерки, предприети с цел да се осигури достатъчна увереност по отношение на ефективността, ефикасността и икономичността на операциите, надеждността на отчетността, опазването на имуществото и информацията, предотвратяването, разкриването и коригирането на измами и нередности и последващи дейности във връзка с тези измами и нередности и подходящо управление на рисковете, свързани със законосъобразността и редовността на извършените операции, като се взема предвид многогодишният характер на програмите, както и естеството на съответните плащания. Контролът може да включва осъществяването на различни проверки или изпълнението на всички политики и процедури за постигане на целите, описани в първото изречение.

Икономически оператор: означава всяко физическо или юридическо лице или друг субект, които участват в изпълнението на помощта от Фонда, с изключение на държава членка, която упражнява правомощията си като публичен орган. За целите на настоящия документ термините „стопански субект“ и „икономически оператор“ се считат за еднакви по същество.

Длъжностно присвояване (отклоняване на активи): присвояване на имущество или средства, законно поверени на лице в официална позиция на представител или настойник. В Конвенцията на ООН срещу корупцията се установява, че корупционно престъпление е „присвояване, злоупотреба или друго неправомерно използване на имущество от длъжностно лице“. Длъжностното присвояване обаче не е непременно корупция — то може също така да е измама (от един-единствен субект)³⁹.

ЕСИ фондове: Европейски структурни и инвестиционни фондове.

Европейска служба за борба с измамите (OLAF): органът в рамките на Европейската комисия, отговарящ за борбата с измамите във вреда на бюджета на Европейския съюз.

Борба с измамите и корупцията: част от по-широките усилия за борба с финансовите престъпления и организираната престъпност, по-конкретно обхваща проблема за справянето с всички незаконни дейности, които могат да увредят финансовите интереси на ЕС. Понятието се основава главно на член 325 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), който се отнася до дейности, засягащи финансовите интереси на ЕС, и в който се изисква Съветът и Европейският парламент да приемат мерки в съответствие с обикновената законодателна процедура и след консултация със Сметната палата. От юни 1999 г. насам органът, на когото е възложена борбата с измамите, е Европейската служба за борба с измамите (OLAF). Въз основа на глави 4 и 5 от ДФЕС, които се отнасят до полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, Европол и Евроюст също така са компетентни да подкрепят държавите членки в борбата с измамите и корупцията.

Финансови интереси на ЕС: в съответствие с Регламент (ЕС, Евратом) № 8383/2013 включват приходите, разходите и активите в рамките на бюджета на ЕС, на бюджетите на институциите, органите, службите и агенциите на ЕС, както и на управляваните и наблюдаваните от тях бюджети.

³⁹ Проучване относно корупцията в сектора на здравеопазването, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, октомври 2012 г.

Измами: определение се съдържа в член 3 „Измама, засягаща финансовите интереси на Съюза“⁴⁰:

а) по отношение на разходите, несвързани с възлагането на обществени поръчки — всяко действие или бездействие, което се отнася до:

- i) използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, в резултат на което се присвояват или неправомерно се задържат средства или активи от бюджета на Съюза или бюджетите, управлявани от Съюза или от негово име;
- ii) неоповестяването на информация в нарушение на конкретно задължение, което води до същия резултат; или
- iii) неправилното използване на такива средства или активи за цели, различни от тези, за които те са били първоначално предоставени;

б) по отношение на разходите, свързани с възлагането на обществени поръчки — най-малко когато е извършена, за да се получи незаконна облага за извършителя или друго лице, като по този начин се причиняват щети на финансовите интереси на Съюза — всяко действие или бездействие, което се отнася до:

- i) използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, в резултат на което се присвояват или неправомерно се задържат средства или активи от бюджета на Съюза или бюджетите, управлявани от Съюза или от негово име;
- ii) неоповестяването на информация в нарушение на конкретно задължение, което води до същия резултат; или
- iii) неправилното използване на такива средства или активи за цели, различни от тези, за които те са били първоначално предоставени, което нарушава финансовите интереси на Съюза;

в) по отношение на приходите, различни от посочените в буква г) приходи, произтичащи от собствени ресурси от ДДС — всяко действие или бездействие, което се отнася до:

- i) използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, в резултат на което незаконно се намаляват ресурсите в бюджета на Съюза или бюджетите, управлявани от Съюза или от негово име;
- ii) неоповестяването на информация в нарушение на конкретно задължение, което води до същия резултат; или
- iii) неправилното използване на законно предоставени ползи, което води до същия резултат;

г) по отношение на приходите, произтичащи от собствени ресурси от ДДС — всяко действие или бездействие, извършено по трансгранични схеми за измами, което се отнася до:

- i) използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, свързани с ДДС, в резултат на което се намаляват ресурсите в бюджета на Съюза;
- ii) неоповестяването на свързана с ДДС информация в нарушение на конкретно задължение, което води до същия резултат; или

⁴⁰ Член 3 от Директива (ЕС) 2017/1371 относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред, 5 юли 2017 г., ОВ L 198, 28.7.2017 г., стр. 29—41.

iii) представянето на точни декларации по ДДС за целите на измамно прикриване на неплащането или неправомерното пораждане на права на възстановяване на ДДС.

Умишлено деяние⁴¹: действие, извършено от лице, което, вършейки това, е възнамерявало да наруши или да накърни интерес, защитен от закона, или е съзнавало, че е вероятно неговото поведение да причини такова нарушение или накърняване, и е било готово да приеме тази последица, ако тя настъпи.

Нередност: Съгласно член 1, параграф 2 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности понятието „нередност“ означава всяко нарушение на разпоредба на правото на Общността, в резултат на действие или бездействие от икономически оператор, което е имало или би имало за резултат нарушаването на общия бюджет на Общностите или на бюджетите, управлявани от тях, или посредством намаляването или загубата на приходи, произтичащи от собствени ресурси, които се събират направо от името на Общностите или посредством извършването на неоправдан разход.

По отношение на общата селскостопанска политика член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент (ЕС) № 1306/2013 се отнася до определението за нередност, съдържащо се в член 1, параграф 2 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95.

По отношение на ЕСИ фондовете обаче и в съответствие с член 2, параграф 36 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 (Регламента за общоприложимите разпоредби) „нередност“ означава всяко нарушение на правото на Съюза или на националното право, свързано с неговото прилагане, произтичащо от действие или бездействие на икономически оператор, участващ в изпълнението на Фонда, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на бюджета на ЕС чрез начисляване на неправомерен разход. Същото определение е въведено в член 2, параграф 16 от Регламент (ЕС) № 223/2014 относно Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD).

Незаконна комисионна: форма на договорен подкуп, при която на подкупеното лице се плаща комисионна в замяна на предоставени услуги. По принцип възнаграждението (предоставени пари, стоки или услуги) е договорено предварително. Незаконната комисионна се различава от другите видове подкупи по това, че е налице мълчаливо тайно споразумение между двете страни (а не едната страна да принуди другата да даде подкуп). Целта на незаконната комисионна обикновено е да насърчи другата страна да сътрудничи по незаконна схема⁴². Най-често срещаната форма на незаконна комисионна включва продавач, който представя измамническа или преувеличена фактура (често за стоки или услуги, които не са били необходими, с по-ниско качество, или и двете) на служител на пострадалото дружество, който съдейства за осигуряване на плащането. За неговото съдействие за осигуряване на плащането лицето получава някакъв вид възнаграждение (пари в брой, стоки или услуги) или услуга (например на него или на негов роднина се предлага работа). Незаконните комисионни често възникват във връзка с корупция в контекста на възлагането на обществени поръчки.

⁴¹ По аналогия вж. раздел 15 от Закон № 300/2005 (Наказателен кодекс на Словакия).

⁴² Проучване относно корупцията в сектора на здравеопазването, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, октомври 2012 г.

Защита на финансовите интереси на ЕС: осигуряване на ефикасност и прозрачност при генерирането на приходи (селскостопански мита, налози върху захарта, митнически сборове, приходи от ДДС и приходи, зависещи от БВП) за бюджета на ЕС; ефикасност, ефективност, икономичност и прозрачност при използване на този бюджет и на бюджетите, управлявани от ЕС, и при използване на имущество, което е собственост на ЕС, неговите институции и органи.

Публични разходи: всички публични вноски за финансиране на операциите от бюджета на национални, регионални или местни публични органи, бюджетът на ЕС, разпределен за ЕСИ фондовете, бюджетът на публичноправни органи или бюджетът на сдружения на публични органи или на публичноправни органи. За целите на определянето на процента на съфинансиране за програмите, които получават финансиране от Европейския социален фонд, публичните разходи могат също да включват финансови средства, съвместно набирани от работодателите и работниците.

Публично-частно партньорство: форма на сътрудничество между публичните органи и частния сектор, чиято цел е да се позволи по-добро качество на резултатите, които следва да бъдат постигнати от инвестиции в инфраструктурни проекти или в други области на публичните услуги. Партньорствата могат да предоставят публични услуги по-ефективно, тъй като имат предимството, че могат да се възползват от споделяне на риска и от обединяване на опита и познанията на частния сектор, и имат достъп до допълнителни източници на капитал.

Процедури за възлагане на обществени поръчки:

Шестте основни вида процедури за възлагане на обществени поръчки съгласно директивите от 2014 г. са:

- Открита процедура. Най-често използваната процедура, представляваща 51 % от всички възложени поръчки. Офертите трябва да бъдат подадени до определена дата и се оценяват всички допустими оферти¹³.
- Ограничена процедура. От заинтересованите доставчици първо се иска да представят своите квалификации, след това се съставя списък с подбрани кандидати и само одобрените доставчици се приканват да представят оферти
- Състезателен диалог. Използва се за по-сложни обществени поръчки. Процедурата включва диалог между възлагащия орган и потенциалните доставчици с цел идентифициране и определяне на най-добрия правен и/или финансов модел на проект, който да съответства на нуждите или целите на възлагащия орган.
- Състезателна процедура с договаряне. След обявяването на покана за подаване на оферти и извършването на първоначална оценка възлагащият орган приканва избрания икономически оператор да представи първоначална оферта. След това възлагащият орган провежда преговори по първоначалната и всички следващи оферти, с изключение на последната, с цел да подобри тяхното съдържание.
- Процедурата на договаряне без публикуване може да се използва само в малък брой предварително определени случаи. Възлагащият орган започва преговори за сключване на договор с един или повече доставчици.
- Партньорство за иновации. Възлагащият орган избира доставчици след публикуване на обявление и използва преговори, за да ги прикани да представят идеи

за разработване на иновативна дейност, доставки или услуги, насочени към потребности, за които няма подходящ съществуващ „продукт“ на пазара. Възлагащият орган може да възлага такива партньорства на повече от един доставчик.

(Финансов регламент на ЕС)

- *Открита процедура: стандартна процедура, която може да се използва за всеки договор, която се открива чрез публикуване на обявление за обществена поръчка в Официален вестник (ОВ). Оферта може да представи всеки заинтересован икономически оператор.*

- *Ограничена процедура: стандартна процедура от два етапа, която се открива чрез публикуване на обявление за обществена поръчка в ОВ и може да се използва за всеки договор. Всеки заинтересован икономически оператор може да изяви желание да участва, но само поканените участници могат да представят оферта, която се оценява в рамките на втория етап. Друг вариант на тази процедура е динамичната система за покупки, при която изрично се използват електронни средства.*

- *Състезателна процедура с договаряне: процедура, която е подобна на ограничената процедура, и може да се използва само в определени случаи независимо от стойността на покупките. Представените оферти (технически и финансови) могат да подлежат на договаряне.*

- *Процедури след покана за заявяване на интерес (ПЗИ): при ПЗИ се извършва предварителен подбор на кандидати или оператори, които впоследствие могат да бъдат поканени да представят оферти по различни процедури за възлагане на обществени поръчки.*

- *Процедура на договаряне без публикуване на обявление за обществена поръчка: извънредна процедура, която може да се използва само в определени случаи или обстоятелства (например в изключително спешни случаи). Процедура на договаряне за поръчки със средна и с ниска стойност: възлагащият орган трябва да покани за участие в търга икономическите оператори, заявили интерес при предварителното обявяване, и също така може да покани кандидати по свой избор. При договори за поръчки с много ниска стойност се позволява договаряне само с един кандидат, избран от възлагащия орган.*

- *Състезателен диалог: използва се за сложни обществени поръчки, при които възлагащият орган не е в състояние да определи необходимите средства за посрещане на своите нужди или да прецени какво може да предложи пазарът по отношение на технически, финансови или правни решения, без да проведе диалог с потенциални оференти.*

- *Партньорство за иновации: процедура от два етапа за придобиване на новаторски продукт, който все още не е разработен и по отношение на който на пазара липсва равностоен продукт.*

- *Конкурс за проект: позволява на възлагащия орган да се сдобие с план или проект, предложен от жури, след провеждане на състезателна процедура със или без присъждане на награди. Впоследствие спечелилият конкурса участник или*

участници се канят да участват в договаряне преди подписването на съответния договор.

- Процедура на договаряне за договори за сгради: договори за сгради (закупуване, дългосрочно наемане, плодopolзване, лизинг, вземане под наем или покупка на изплащане, със или без възможност за закупуване, на земя, съществуващи сгради или друго недвижимо имущество) могат да се сключват посредством процедура на договаряне без публикуване на обявление за обществена поръчка, след проучване на местния пазар.

Червен флаг: предупредителни сигнали, индикации, показатели за възможни измами. Наличието на червен флаг не означава, че съществуват измами, а че определена област на дейност се нуждае от допълнително внимание, за да бъде изключена или потвърдена потенциална измама. Някои модели, практики и специфични форми на дейност обаче представляват червени знамена, които биха могли да сигнализират за нередности или измами.

Риск означава потенциална заплаха, събитие(я), дейност(и) или пропуснати възможности, които могат да доведат до нередности, т.е. неправилен разход, необходимост от финансови корекции или накърняване на репутацията на органа, отговарящ за системата за управление и контрол. Това може да окаже въздействие върху работата на органа, отговарящ за системата за управление и контрол, или дори върху функционирането на системата за управление и контрол като цяло.

Оценка на риска: една от стъпките в процеса на управление на риска. Тя включва измерване на две количества, свързани с риска R — големината на потенциалната загуба L и вероятността p от настъпване на тази загуба.

Управлението на риска означава непрекъснат, проактивен и систематичен процес на установяване, оценка и управление на рисковете в съответствие с приетите нива на риск, извършван относно всеки орган на системата за управление и контрол, за да се предостави разумна увереност по отношение на постигането на целите и предотвратяване на измамите.

Добро финансово управление: спазване от страна на компетентния орган при изпълнение на дейностите си на принципа на икономичност, принципа на ефикасност — намиране на най-доброто съотношение между използваните средства и постигнатите резултати — и принципа на ефективност при постигане на поставените конкретни цели.

Съмнение за измама: съгласно член 2 от делегирани регламенти (ЕС) 2015/1970, (ЕС) 2015/1971, (ЕС) 2015/1972, (ЕС) 2015/1973 на Комисията — нередност⁴³, която води до започване на административно или съдебно производство на национално ниво, с цел да се установи дали става въпрос за умишлено поведение, по-специално измама, както е определена в член 1, параграф 1, буква а) от Конвенцията, изготвена въз основа на член К.3 от Договора за Европейския съюз, за защита на финансовите интереси на

⁴³ ОВ L 293, 10.11.2016 г.

Европейските общности⁴⁴. От 2006 г. насам от държавите членки се изисква да посочват дали нередностите са основание за съмнение за измами.

⁴⁴ Конвенцията влезе в сила на 17 октомври 2002 г. заедно с нейния първи протокол и протокола за тълкуване на тази конвенция от Съда на ЕС. Вторият протокол влезе в сила на 19 май 2009 г.