

Ref. Ares(2022)5216701 - 18/07/2022



**СЪВЕТ ЗА БОРБА С ИЗМАМИТЕ**

**за закупуване на ИТ хардуер и софтуер по проекти, финансирани от ЕС**

**ОЛАФ Център за знания за борба с измамите**

*Юли 2022*

*OLAF се бори срещу измамите, корупцията и всяка друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на ЕС. Освен провеждането на разследвания, ОЛАФ развива знания, за да информира за разумни политики за борба с измамите както на ниво ЕС, така и на ниво държави-членки. Тези знания са резултат от анализа на информация от различни източници.*

*Центърът за знания за борба с измамите на ОЛАФ подготви този документ въз основа на опита на ОЛАФ в разследванията. Целта на този документ е да предостави съвети на компетентните национални органи за намаляване на риска от нередности, включително измами.*

*ОТКАЗ ОТ ОТГОВОРНОСТ: Този документ е предназначен да използва дейностите за предотвратяване на измами на компетентните национални органи в държавите-членки. То не представлява официална позиция на Комисията.*

Дигитализацията е един от основните приоритети на Европа. Европейските структурни и инвестиционни фондове предоставят приблизително 21,4 милиарда евро за инвестиции в информационни и комуникационни технологии през периода на финансиране 2014-2020 г. Освен това многогодишната финансова рамка 2021-2027 г. подкрепя цифровизацията чрез различни инструменти за финансиране.

Съгласно Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ), ключовият инструмент в сърцето на NextGenerationEU, националните планове трябва да съдържат „мерки, които ефективно допринасят за цифровия преход или за справяне с предизвикателствата, произтичащи от него, и които отчитат сума, която представлява при най-малко 20 %”1 от общото разпределение на плановете. През март 2022 г. разходите, поети за насърчаване на цифровия преход, представляват 26% от вече одобрените национални планове.

При изпълнение на своята мисия да защитава финансовите интереси на ЕС чрез разследване на измами, корупция и всякакви други незаконни дейности, Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ) разследва редица случаи, свързани с инвестиции в цифровия преход в проекти, финансирани от Европейските структурни и Инвестиционни фондове. Тези случаи разкриват важни недостатъци и слабости в изпълнението, управлението или контрола на проектите. Те се отнасят по-специално до:

* големи проекти, включващи еднократна покупка – по-специално по рамкови споразумения – на голям брой лицензи и услуги за ИТ хардуерно оборудване и/или софтуер за ИТ, изпълнявани от национални публични органи (като бенефициенти на проекта, финансиран от ЕС);
* няколко малки иновативни ИТ проекта, при които група дружества изкуствено са създали условия за неправомерно получаване на средства от ЕС, по-специално като са се редували като бенефициенти и доставчици на проекти (на бенефициентите на проектите) и като са представяли няколко пъти едни и същи или много подобни ИТ софтуер като иновативни продукти.

Въз основа на опита от тези случаи ОЛАФ анализира основните проблеми и идентифицира свързаните с тях рискове, за да формулира съвети за борба с измамите.

Настоящият документ описва идентифицираните три основни проблемни области, като за всяка от тях предоставя списък със свързани червени знамена и предложения за възможни смекчаващи мерки. Казус от практиката илюстрира възникналите проблеми.

1 Art. 19 of Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility, OJ L 57, 18.2.2021, p. 41.

**Проблемна област 1: Използване на неадекватни рамкови споразумения за закупуване на ИТ хардуерно оборудване и софтуерни лицензи и услуги в проекти, финансирани от ЕС**

# Описание на проблема:

* Публични/възлагащи органи (бенефициенти на финансирани от ЕС проекти) често използват (или са задължени да използват) рамкови споразумения (с повторно откриване на конкурс) за закупуване на голям брой ИТ хардуерно оборудване и софтуерни лицензи и услуги. В някои специфични ситуации тези рамкови споразумения може да не са подходящи;
* Когато различни видове възлагащи органи използват едно и също рамково споразумение, най-добрата стойност за парите може да не е гарантирана, тъй като цените по споразумението може да не включват конкретна потенциално приложима преференциална цена (напр. за големи количества, доставени за конкретна категория публичен субект );
* Когато се използват рамкови споразумения, прозрачността се намалява, тъй като всички потоци от информация остават между възлагащия орган и икономическите оператори, подписали споразумението;
* Конкуренцията е намалена, тъй като рамковите споразумения ограничават броя на потенциалните оференти при повторното отваряне на конкурса. Следователно компаниите, подписали рамков договор, биха могли по-лесно да си поделят (националния) пазар.

# Червени фалгове:

* Задължително използване на рамкови споразумения.
* Даден възложител винаги има един и същ доставчик.
* Единична оферта при повторно откриване на конкурса.
* Въпреки че са подадени няколко оферти, могат да се наблюдават необичайни модели на оферти (напр. цените на офертите са точен процент една от друга; печелившата оферта е точно под прага на приемливите цени, точно на бюджетна цена, твърде висока, твърде близо, твърде далеч отделно, кръгли числа, непълни и т.н.).
* Някои компании, част от рамково споразумение, винаги наддават една срещу друга при повторното откриване на конкурса, докато други никога не го правят.
* Комбиниране на закупуване на софтуер и обучение/софтуерна поддръжка в една и съща обществена поръчка.
* Предварителна поръчка на хардуер или софтуер от производителя преди възлагането на договора.
* Прехвърляне на софтуерни лицензи от производителя към крайния потребител („предварително зареждане“) преди възлагането на договора.

# Смекчаващи мерки/решения:

* Оценка на необходимостта и адекватността на рамковите споразумения в сравнение с други начини за възлагане на обществени поръчки, напр. чрез открити процедури.
* Използване на задължителни рамкови споразумения само за групи от субекти, които попадат в един и същи тип ценови категории.
* Осигуряване на независим експертен съвет на ниво публичен орган/бенефициент за оценка на нуждите и разходите за ИТ проекти.
* Използване на различни ИТ консултанти за:
* подготовка на кандидатурата на проекта
* подготовка на тръжната документация
* подпомагане на оценката на търга и изпълнението на проекта.

# Описание на проблема:

* + Бенефициентът/възложителят не знае какви потенциални специални цени има право да получи и дали/каква допълнителна отстъпка е получил доставчикът от производителя;
  + Бенефициентът може да не е запознат с пълната верига от подизпълнители.
  + Може да се появи корупция поради непрозрачността на цените и веригата на подизпълнителите за крайния потребител/възложителя.

# Червени флагове:

* Сложна верига от поддоставчици.
* Верига от поддоставчици, пресичащи границите.
* Веригата от поддоставчици включва поддоставчици, които нямат опит и/или оперативен капацитет в дадения сектор.

# Смекчаващи мерки/решения:

* Включване в договора с доставчика на клауза за прозрачност, обхващаща по-специално всяка специална цена и допълнителна отстъпка, договорени от производителя към доставчика в сравнение с ценовата листа на (рамковия) договор.
* Включване на договорно задължение за доставчика да декларира пред възложителя всеки поддоставчик по веригата между доставчик и производител.
* Забрана за прехвърляне на софтуерни лицензи от производителя към крайния потребител преди възлагането на договора.
* Забрана на всякакво споразумение или поръчка между възлагащия орган и производителя/препродавача относно бъдещия договор преди възлагането на договора.
* Когато е възможно, сключване на договор директно с производителя или неговия официален препродавач. Когато не е възможно, свържете се директно с производителя, за да попитате/преговаряте за условия за категории купувачи и специални отстъпки (изпълнете рутинно запитване за борба с измамите).

**Проблемна област 3: Липса на техническа експертиза на държавните органи и публичните субекти при изпълнението/контрола на инвестициите в цифров преход**

# Описание на проблема:

Липсата на техническа експертиза на ниво държавни органи и обществени организации може да бъде проблем:

* когато държавният орган/публичният субект е възложителят;
* когато държавният орган/публичният субект отговаря за управлението и контрола на инвестиционните проекти.
* Участие на производителя в дефинирането на предмета на поръчката или неговите технически спецификации (това може да се случи на ранен етап, например по време на подготовката на кандидатстването за ЕС проект).
* Контролът от страна на държавния орган/публичния субект, отговарящ за управлението и контрола, е ограничен до формални аспекти и не включва съдържанието на проектите.

# Смекчаващи мерки/решения:

* Уверете се, че независимият експертен опит е наличен на ниво услуги на правителството/обществените органи, за да се избегне участието на производителя на ИТ софтуер/хардуер в оценката на нуждите за закупуване на дадени лицензи или в избора на един или друг производител.
* За възложителя: за големи проекти, ангажиране на ИТ експертна фирма за изготвяне на проектната заявка и тръжните спецификации и друга фирма за оценка на търга и изпълнение на проекта.
* За възложителя: за големи проекти да се наеме ИТ експертна компания за помощ при подготовката на проекта, ако е възможно от друга държава членка.
* За управляващия и контролен орган: ако дадена МВУ мярка включва значителен брой малки ИТ иновативни проекти, изпълнявани от частни компании, провеждайте контроли на базата на извадки и сравнявайте приложенията на проекти и докладите за изпълнение на проекти, за да откриете прилики, например чрез използване на софтуер за плагиатство.
* За управляващия и контролния орган: ако дадена МВУ мярка включва значителен брой малки ИТ иновативни проекти, управляващият и контролният орган трябва да идентифицира кога членове на една и съща група компании се редуват като бенефициенти и доставчици/поддоставчици на проекти. Проверката може да се основава на събраните данни за крайни получатели, изпълнители, подизпълнители и действителни собственици в съответствие със задължението, посочено в Регламента за МВУ2.

# \*\*\*

Настоящият документ има за цел да помогне на публичните администрации в държавите-членки да оценят целесъобразността на рамковите споразумения, да повишат прозрачността при възлагане на обществени поръчки, да подобрят техническите проверки, извършвани в допълнение към административните проверки, и по този начин да увеличат ползите от фондовете на ЕС.

Държавите-членки се насърчават да вземат под внимание елементите за борба с измамите, включени в този документ, по-специално в контекста на изпълнението на националните планове по МВУ. Въпреки това, тъй като този документ е резултат от разследващия опит на ОЛАФ в областта на европейските структурни и инвестиционни фондове, националните органи, отговорни за изпълнението, управлението и контрола на тези фондове през текущия програмен период, също могат да се възползват от съветите в него.

Този документ е част от дейностите на ОЛАФ за предотвратяване на измами по отношение на държавите-членки.

2 Art. 22 of Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility, OJ L 57, 18.2.2021, p. 41.

ОЛАФ започна разследване на възможни нередности и измами при предоставянето на лицензи за ИТ софтуер в два проекта, изпълнявани от консорциум бенефициер (правителствени органи/публични субекти) в дадена държава членка. Проектите бяха 100% финансирани от Европейския фонд за регионално и развитие.

Първоначалният обхват на проектите беше разработването на комплексна интелигентна система за управление на пътя. Въпреки това Управляващият орган (УО) и консорциумът бенефициент подписаха изменения в договорите за безвъзмездна финансова помощ по проектите, за да добавят закупуването на лицензи за ИТ софтуер към обхвата на проектите и да увеличат сумата на проектите в съответствие с прогнозната стойност на обществената поръчка .

*Заинтересованите публични субекти трябва да се уверят, че притежават или придобиват необходимата техническа експертиза, за да гарантират валидността на обосновките и приблизителните цени.*

Преди подписването на измененията УО (респективно междинното звено) е поискало от консорциума бенефициент да обоснове защо възнамерява да закупи конкретен ИТ софтуер от определен производител, а не софтуер, разработен от други компании или адаптиран софтуер с отворен код. Междинното звено също беше попитало как е направено изчисляването на цената.

*Възможно е да има основен конфликт на интереси в отношенията доставчик – бенефициент. Предварителното участие на участник в дейността на възложителя е нередовно.*

Местното дъщерно дружество и бъдещият печеливш доставчик ALPHA помогнаха на консорциума бенефициент при изготвянето на обосновките за разширяване на обхвата на проекта и при определянето и подготовката на ценова оферта за измененията на проекта.

Лицензите за ИТ софтуер, предмет на измененията на проектите, се продават чрез структура на две нива, включваща регионалното/местното дъщерно дружество на производителя и националните оторизирани местни дистрибутори. Закупуването на държавни услуги във въпросната държава членка може да се възползва от специална програма за обемно лицензиране, включваща различни отстъпки.

*(Задължителното) използване на рамкови споразумения може да не е подходящо: липса на прозрачност на цените/ценовите отстъпки; рискове от „лоши сделки”; намалена конкуренция.*

Консорциумът бенефициент стартира централизирана процедура за възлагане на обществена поръчка на базата на рамково споразумение с повторно откриване на конкурс (чието използване е задължително). Всичките пет дружества-консорциуми, подписали рамковото споразумение, са поканени да наддават.

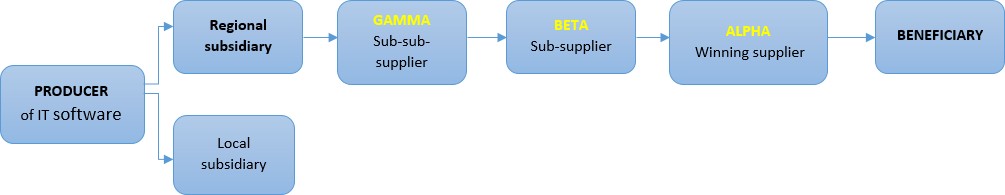
Победител е фирма АЛФА (един от местните дистрибутори), която е предоставила единствената оферта по време на втория кръг. Цената, предложена от ALPHA, включва сравнително малка ценова отстъпка в сравнение със списъка с цени на рамковото споразумение, но не взема предвид голямата ценова отстъпка за „еднократна сделка“, която компанията е получила от производителя благодарение на участието на различни поддоставчици.

3 The company names used in this case study are fictitious.

След като обществената поръчка е финализирана, компанията BETA (друг местен дистрибутор), която също е поканена да наддава и не е подала оферта, продава софтуерните лицензи, които притежава, на своя „конкурент“ ALPHA.

*Тази ситуация може да означава манипулиране на търга.*

Разследването на ОЛАФ разкрива следния сценарий за участие на компании във връзка с процедурата за възлагане на обществена поръчка.



Местното дъщерно дружество получава висока допълнителна отстъпка за „еднократна сделка“ от производителя (чрез регионалното дъщерно дружество) за бъдещата обществена поръчка. Регионалното дъщерно дружество обаче продава лицензите не на спечелилия доставчик, а на GAMMA, под-поддоставчик, разположен в друга държава-членка, който го продаде на под-доставчик BETA. Създадени са високи маржове на печалба при различните нива и допълнителната отстъпка така и не достигна до бенефициента. Бенефициентът не е знаел за сложната верига от подизпълнители и допълнителната отстъпка, одобрена от производителя.

*Дългите/сложни вериги на подизпълнители увеличават риска от възникване на неправомерни действия. Прозрачността може да предотврати ситуация, при която допълнителни отстъпки не се прехвърлят на крайния потребител.*