

**КОРУПЦИОННИ НАРУШЕНИЯ ПРИ
ВЪЗЛАГАНЕТО НА ОБЩЕСТВЕНИ
ПОРЪЧКИ В БЪЛГАРИЯ**

2007 година
София

Публикува се с финансовата подкрепа на



**Trust for Civil Society
in Central & Eastern Europe**

Настоящата публикация е резултат от работата на Асоциация “Прозрачност без граници” по проект “Повишаване на прозрачността чрез застъпничество. Предизвикателства при противодействие на корупцията”, осъществяван с финансовата подкрепа Trust for Civil Society in Central & Eastern Europe. В нея са представени резултатите от правния анализ на българското законодателство в областта на обществените поръчки, резултатите от поредица сравнителни изследвания и анализи по проблема, както и стенограмата от националната кръгла маса, организирана от екипа на Transparency International-България и Комисията за борба с корупцията към 40-то Народно събрание на тема “Корупционни нарушения в сферата на обществените поръчки в България.”



Асоциация “Прозрачност без граници”

Корупционни нарушения при възлагането на обществени поръчки в България

ISBN 978-954-91757-5-2

Съставител: Стойчо Стойчев

Редактори: Ваня Нушева, Вяра Маринова, Иван Георгиев, Линка Тонева

СЪДЪРЖАНИЕ

I. Корупционни нарушения в сферата на обществените поръчки в България <i>Стойчо Стойчев</i>	5
II. Юридически анализ на Закона за обществените поръчки (ЗОП) и свързаните с него подзаконовни нормативни актове <i>Силвия Илиева</i> <i>Юлиян Митев</i>	12
III. Триизмерна класификация на нарушенията, свързани с обществени поръчки в България <i>Стойчо Стойчев</i>	43
IV. Типология на нарушенията в областта на обществените поръчки, предизвикващи съмнения за корупция <i>Стойчо Стойчев</i>	54
V. Дискусия от проведената национална кръгла маса "Корупционни нарушения в сферата на обществените поръчки в България"	72
VI. Приложение	94

Корупционни нарушения в сферата на обществените поръчки в България

Стойчо Стойчев

1. Проблем

Гарантирането на прозрачност при възлагането на обществени поръчки в България е системен проблем. Опорочаването на процедурите по възлагането и изпълнението на тези поръчки е широко разпространено явление. Неговото разпространение нараства успоредно с нарастването на размера на средствата, които се разпределят чрез обществени поръчки. Освен като основен инструмент за реализирането на публични разходи, чрез обществени поръчки ще се реализират и голяма част от плащанията от фондовете на ЕС, което обуславя ново нарастване на разпределяните средства и повишаване на корупционния натиск в сектора. В публичното пространство назрява усещането, че обществените поръчки са основен инструмент за поддържането на политическата корупция, което е другият аспект на проблема. Това е една от основните причини за спада на доверието към политическите партии и правителствените институции.

За да бъдат преодолените тези проблеми, прозрачността трябва да бъде превърната във водещ принцип при възлагането и изпълнението на обществени поръчки. Необходимо е да бъдат дефинирани пропуските в системата на обществените поръчки и да се определят способите за тяхното отстраняване. Изваждането „на светло“ на типичните корупционни нарушения при възлагането на обществени поръчки е необходима крачка в тази посока. За да бъде разбран проблемът в цялата му дълбочина, е необходимо да бъдат определени неговите граници и механизми на действие, както и логиката, по която той става възможен.

2. Модел

За осъществяването на тази цел, екип на Асоциация „Прозрачност без граници“ с финансовата подкрепа на Trust for Civil Society in Central & Eastern Europe разработи модел за изследване на механизмите за възлагане на обществени поръчки в България. Моделът включва шест конкретни елемента:

1. Задълбочен юридически анализ на дефицитите на българското законодателство, позволяващи заобикалянето на нормативните процедури от възложителите на обществени поръчки и въвеждането на непрозрачни процедури за възлагане на обществени поръчки.

2. Методология за наблюдение и оценка на корупционните нарушения при обществените поръчки, която обхваща целия процес от момента на определяне на процедурата, през нейното провеждане до изпълнението на сключения договор.

3. Прилагане на методологията спрямо определен брой обществени поръчки с цел проверка на нейната ефективност при открояването на корупционни нарушения.

4. Класификация на нарушенията, свързани с обществени поръчки в България.

5. Типология на корупционните нарушения в областта на обществените поръчки, изградена на базата на наличната информация и разработената методология.

6. Национално представително изследване и електронна анкета на обществените нагласи по изследвания проблем.

Този модел позволява изследването на проблема за корупцията в обществените поръчки в цялата му дълбочина въз основа на три паралелни подхода – нормативен анализ, качествен сравнителен анализ и количествено изследване. Изследването представя:

1. Пропуските в законодателството, опосредстващи нарушенията в процедурите за възлагане на обществени поръчки.

2. Типичните модели на нарушения в сектора, като акцентира върху конкретни проблемни зони от гледна точка на емпиричния материал.

3. Информация от наблюдението на осем конкретни обществени поръчки в общините Варна, Велико Търново и Стара Загора, които са детайлно изследвани.

4. Оценка на обществените възприятия за значимостта на проблема, както и нивото на информираност на обществото относно неговите детайли.

Отделните етапи от изследването, методологията на провеждането им и достигнатите резултати са представени детайлно в следващите глави. Тази глава описва накратко изследванията на конкретни казуси и обществените възприятия, проведени в рамките на проекта.

3. Изследвания на конкретни поръчки

Изследването включва осем конкретни обществени поръчки от общините Варна, Велико Търново и Стара Загора. Поръчките са подбрани въз основа на съмнения относно тяхната прозрачност. Наблюдението е извършено в съответствие с методологията за наблюдение и оценка на обществените поръчки в месеците март и април 2006 година. Изследването на три обществени поръчки в община Стара Загора не установи никакви съществени нарушения или основания за съмнения в прозрачността и изрядността на поръчките.

В община Варна са изследвани две поръчки. Първата касае доставка на машина-компактор за сметището на общината. Изследването на поръчката показва, че поръчката е обявена за точно определен модел и марка машина, която се предлага от една единствена фирма в страната. Освен това, 30% от сумата за закупуването ѝ са преведени на фирмата доставчик, преди още да е проведена процедура по възлагане на обществена поръчка. Община Варна е платила около 500 000 лева за машината. В същото време във Варна подобна машина, но от друг производител може да бъде закупена за 94 000 лева. В допълнение, въпреки поетия от община Варна ангажимент да предостави документацията по поръчката в най-кратък срок (писмо #РД-7-94-Ц (13) от 22.03.2007 година на община Варна), до края на април 2007 година това не бе направено, което може да бъде тълкувано като липса на прозрачност при възлагането на поръчката и основание за допълнителни съмнения относно нейната законосъобразност.

Втората обществена поръчка в тази община е за доизграждане на улично осветление на пътя Аспарухово - Галата. Документално процедурата по възлагане на тази поръчка е изрядна. Въпреки това, обаче, договорът за изпълнение на строително-монтажните работи е сключен в последния работен ден на годината – 27.12.2006 година, а срокът за изпълнение на поръчката е до 31.12.2006 година. Този факт поражда съмнението, че е обявена поръчка за вече свършена работа или че не е извършена в срок – и в двата случая възникват съмнения за корупция.

В община Велико Търново са наблюдавани три обществени поръчки, възлагани чрез договаряне с покана. Първата е за изграждане на подпорни стени на река Янтра. Строителството е финансирано по програма PHARE на Европейския съюз. Избраната за изпълнител фирма е определена от кмета на общината като разполагаща с необходимата техника и опит. Проверка в системата „Дакси“ обаче показва, че основната дейност на фирмата

изпълнител е ресторантьорски услуги и питейни заведения. Освен това, изборът на процедура на договаряне не изглежда достатъчно добре обоснован. По думите на инж. Иван Тодоров – главен експерт ТСП-Община Велико Търново: „Укрепването на брега на р. Янтра в участъка на църквата „Св.40 мъченици“ е необходимо по спешност, защото при валежи и снеготопене нивото на реката се вдига много и има реална опасност от заливане на крайбрежната ивица. Там се намират както църквата, която е историческа и музейна ценност, така също и жилищни сгради на граждани на Велико Търново. Освен това през месец април и май идват така наречените „черешови води“, които също са много опасни за високото ниво на реката. Считам, че работата по изпълнението на обекта трябва да започне незабавно, за да се намали опасността от наводнения.“. Извършената проверка на място установява, че не се укрепва брега покрай „въпросната“ църква, а участък, в който няма непосредствена опасност за сгради или други паметници.

Втората наблюдавана поръчка в общината е за укрепване на свлачище на ул. „Опълченска“ в града, възложена отново чрез процедура на договаряне с покана. Проверката показва, че от поканените за участие 3 фирми, документи подават 2, в които участие има едно и също лице, като при това едната фирма не представя документ за актуално състояние, който се изисква при всички поръчки и логично отпада от участие. Това предизвиква съмнението, че само формално са поканени 3 фирми. Освен това, офертата на фирмата, определена за изпълнител, е за друг обект – ул. „Типографов“, а не ул. „Опълченска“. Третият обезпокоителен факт е, че мотив за избор на процедурата на договаряне е спешността на ремонта. Въпреки това, обаче, строителните работи започват три месеца по-късно.

Третата наблюдавана поръчка в община Велико Търново е за актуализиране на проект за укрепване на свлачище в село Емен. Изследването на поръчката показва, че процедурата на договаряне с покана е необоснована. Поръчката е за актуализиране на проект, за който не е осигурено финансиране – т.е. обективна нужда от това актуализиране не е налична. Най-обезпокоителната подробност обаче е, че главният проектант на обекта участва в комисията, която установява нуждата от актуализация, а в следствие собствената му фирма печели поръчката.

В заключение трябва да се отбележи факта, че много от нарушенията, които са изведени като проблем в емпиричното изследване, са установени и при наблюдението на конкретни казуси. Особено уязвими се оказват процедурите на договаряне. Очевидно, такива процедури могат да се организират лесно, както и лесно да се манипулират след това.

4. Изследване на общественото мнение

През май 2007 година, по поръчка на Асоциация „Прозрачност без граници“, агенция „Маркет Линкс“ проведе представително за страната изследване на общественото мнение¹. Изследването се базира на лични интервюта с 1184 граждани.

Водещи фактори при формиране на обществените нагласи се оказват критичността и недоверието към процеса на възлагане на обществените поръчки, както и контролът върху процеса на тяхното осъществяване. Липсата на рационалност при формиране на мнение за размерите на корупцията е косвен индикатор за обществена нагласа към проблематизиране на самите механизми на функциониране на системата за възлагане на обществени поръчки.

Високата обществена чувствителност към проблема корупция рефлектира и върху представата за начина, по който се възлагат и извършват обществените поръчки в страната.

Резултатите показват изключително високо ниво на убеденост на гражданите в съществуването на корупционни практики при възлагане на обществени поръчки. Корупция в тази сфера съществува според 89% от всички респонденти, като 67,5% от тях са сигурни в мнението си, че корупция категорично съществува, а 21,2% смятат, че такива корупционни практики вероятно съществуват. На противоположна позиция са едва 1% от гражданите, а 9% не се ангажират с мнение.

Впечатление прави фактът, че пропорцията на категорично убедените в съществуването на такъв вид корупция нараства успоредно с големината на населеното място, в което живеят анкетираните. Далите категорично утвърдителен отговор на въпроса „Съществува ли или не корупция при възлагането на обществени поръчки в България?“ в селата са 61,9%, в малките и големите градове те са 68,6%, а София – 76,2%. Това означава, че проблемът е по-малко осезаем в малките населени места, въпреки данните за множество нарушения при елиминирането на щетите от наводненията именно там.

На фона на категоричната убеденост на широката общественост, данните са още по-красноречиви при анкетираните държавни служители и занимаващите се със собствен бизнес – т.е. обичайните възложители и изпълнители на обществени поръчки. Една значителна част от анкетираните държавни служители – 80,1% – категорично са заявили, че корупция при възлагането на обществени поръчки съществува. Занимаващите се със собствен бизнес, които споделят същото мнение, са 82,5%. Едва 0,7% от

¹ Виж Приложение 1. Резултати от изследване на общественото мнение, стр. 82.

държавните служители категорично отхвърлят съществуването на корупция в сектора, докато нито един от анкетираните предприемачи не е посочил подобен отговор.

Независимо от високото ниво на консенсус около наличието на корупция при възлагането на обществени поръчки, само 8,4% от всички анкетирани заявяват, че са били свидетели или участници в корупционна сделка при възлагане на обществена поръчка. Данните са различни за категорията на занимаващите се със собствен бизнес – 25,1% от тях заявяват, че са били свидетели или участници в подобни случаи.

Отговорите на въпроса "При кой тип обществени поръчки случаите на корупция са най-чести?" потвърждават изводите относно класификацията на нарушенията, свързани с обществени поръчки. Три са типовете обществени поръчки, с които респондентите основно свързват наличието на корупция. На първо място са посочени поръчките за строителство и изграждане на инфраструктурни обекти – според 34,6% от анкетираните, на второ място са посочени поръчките за извършване на услуги – според 17,4%, а на трето място са поръчките за доставка на стоки – според 14,2%. Сравнително висок (25%) остава и делът на респондентите, които не могат да посочат при кой тип обществени поръчки има най-чести злоупотреби.

За разлика от категорията на държавните служители, чиито отговори не се различават съществено от общата картина, предприемачите определят поръчките за изграждане на инфраструктурни обекти като значително по-проблемни – 44,4% от представителите на бизнеса твърдят, че корупционните нарушения в тази област са най-чести.

Анкетираните определят министерствата като възложителите, сред които корупционните нарушения при възлагането на обществени поръчки са най-широко разпространени – такова е мнението на 25,6% от гражданите. Тези институции са следвани от общинските администрации – според 16,7% от анкетираните, и държавните агенции – според 13% от отговорилите лица.

Анкетираните представители на бизнеса определят като най-уязвими на корупционен натиск държавните агенции – според 25,4%, следвани от министерствата – според 22,2%, и общинските администрации – според 18,8%.

За разлика от другите населени места, където изпълнителната власт е основен обект на обвинения в корупция, то в столицата първо място в тази класация заема общинската администрация, която е посочена от 23% от респондентите.

Фактът, че интервюираните посочват органите на изпълнителната власт като по-корумпирани от общинските администрации по отношение на обществените поръчки, може да бъде

обяснен с негативното отношение към партиите и политическия елит, които са най-видими именно в изпълнителната власт. Мнозинството – 28,9% от всички анкетирани, посочват политиките като най-печеливши от корупцията в сектора на обществените поръчки. Според 17,8% от гражданите най-печеливши от корупционни сделки в тази област са държавните служители. Ползи за бизнеса виждат едва 9% от интервюираните, а твърдението, че от корупцията при възлагането на обществените поръчки печелят “всички” се споделя от близо 20%.

Тези данни дават основание да се твърди, че корупцията в областта на обществените поръчки се възприема като проблем, който има политически измерения и е пряко свързан в политическата корупция, а злоупотребите със средства от обществените поръчки са източник за финансиране за политическите партии.

Като цяло, проблемът корупция пряко е засегнал 21% от анкетираните, които твърдят, че някога са били жертва или свидетели на подобна практика. Само през последната година засегнати от корупция са били 12% от респондентите. В висока степен това се отнася за жителите на София, където този процент е 25%. Няма единно мнение коя институция трябва да гарантира прозрачността и контрола при възлагането на обществените поръчки. Обществените очаквания са за споделена институционална отговорност и са насочени основно към четири институции: Прокуратурата (19%), Комисията за борба с корупцията към Народното събрание (15%), Агенцията по обществени поръчки (14%), както и МВР (13%).

Независимо от високите критерии, които гражданите поставят пред институциите по отношение на проблемите, свързани с корупцията, те самите не са склонни активно да противодействат на корупционните практики. 75% от всички, станали жертва на корупция, не са се обръщали нито към държавни институции, нито към обществени организации. От потърсилите помощ 13% са се насочили към държавна институция, 5% към обществена организация и 6% и към двата вида институции.

Ниска е и степента на информираност за институциите, към които гражданите могат да се обърнат в случай на корупция. Най-добре информирани са гражданите за възможността да сигнализират съда и прокуратурата – всеки втори знае, че може да потърси съдействие от тези органи в случай на корупция, както и специализирани телефонни линии за сигнали към МВР и съответните министерства. Най-ниска е информираността по отношение на антикорупционните звена в администрацията. Данните от изследването посочват, че 78% от гражданите нямат информация за съществуването на звена за борба с корупцията в структурите на публичната администрация.

Юридически анализ на Закона за обществените поръчки (ЗОП) и свързаните с него подзаконовни нормативни актове

Силвия Илиева

Юлиян Митев

Корупцията в световен мащаб най-често се асоциира с неправомерно облагодетелстване, злоупотреба с власт и незаконосъобразно или нецелесъобразно разходване на обществени ресурси. Значението на борбата с корупцията се определя от факта, че извършители на корупционни престъпления не са обикновените граждани, а хора с властови ресурс, които имат отговорно положение и сериозно влияние в изпълнителната, законодателната и съдебната власт.

Във връзка с многобройните проявни форми на корупционна дейност в българското законодателство не е изработено легално определение за понятието "корупция". В изготвената от Съвета на Европа Гражданска конвенция за корупцията се дава следното определение на понятието "корупция":

"Искането, предлагането, даването или приемането, пряко или косвено на подкуп или всяка друга наследваща се облага или обещаването на такава, което засяга надлежното изпълнение на някое задължение или поведението, което се изисква от приемащия подкупа, неполагащата се облага или обещаването на такава".

Проявите на корупционно поведение имат своя специфика в зависимост от конкретната област, в която се реализират. Могат да се разграничат няколко основни сфери на корупционни практики:

1. Корупция в сферата на държавната администрация.
2. Политическа корупция.
3. Корупция в съдебната система и правоохранителните институции.
4. Корупция в сферата на обществените услуги.

Най-типичните случаи за корупция в големи и особено големи размери са в областта на обществените поръчки. Нейните проявни форми могат да се открият и в четирите, изброени по-горе основни сфери на корупционно поведение. Разходването на

бюджетни и извънбюджетни средства от държавните институции на централно и местно ниво е предмет на регламентиране както в отделните държави, така и на международно ниво. Спазването на тези правила и общоприети принципи за прозрачност и отчетност при възлагането, изпълнението и контрола върху обществените поръчки е предмет на наблюдение и оценка от всички международни институции и организации за борба с корупцията. В докладите на Световната банка от 2002 година насам обществените поръчки се сочат като основен източник на корупция в световен мащаб. Оценката на банката е, че повече от половината фирми, които са взели участие в процедури по възлагане на обществени поръчки, са предлагали подкуп, за да им бъде възложена обществена поръчка. До подобни заключения стигат и изследванията на Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР), Организацията на обединените нации (ООН), международната коалиция за борба с корупцията Transparency International и годишните отчети на Европейската комисия относно икономическата свобода и движението на стоки и капитали в общността, както и анализите на Комисията относно готовността на страните кандидат-членки за присъединяване към Общността.

I. Обществените поръчки в България. Законодателство и правоприлагане

В годините на прехода от 90-те години до сега България извърши няколко сериозни законодателни промени на режима за възлагане, оспорване и контрол за изпълнение на обществените поръчки. С последния закон от 1 октомври 2004 година и приетия Закон за изменение и допълнение на ЗОП материално-правната уредба на обществените поръчки в България се доближи до модела за възлагане на обществени поръчки в Европа. По този начин българският закон за обществените поръчки възприе всички международно признати средства и механизми за гарантиране на свободна и честна конкуренция, равнопоставеност на икономическите субекти при участие в обществени поръчки и въведе по-голяма публичност и прозрачност в действията на възложителите при подготовката, провеждането, възлагането и изпълнението на обществените поръчки. От процесуална гледна точка, обаче, остават проблемите с оспорването и защитата на интересите както на възложителите, така и на стопанските субекти, кандидатстващи по процедури за възлагане на обществени поръчки. Честата смяна на процедурата за оспорване на актовете

на възложителите доведе до бавно и неефективно съдебно производство и разнородна съдебна практика по прилагането на закона. От друга страна, възложителите се оплакват, че не могат да задоволят своевременно и в необходимото количество и качество потребностите си от стоки и услуги, а бизнесът постави като основен проблем при обществените поръчки не само различните форми на корупция при подготовката, провеждането, възлагането и изпълнението на поръчките, но и бавното съдебно производство като основна пречка за развитие на икономиката и възпиране на инвестициите в страната. Проблем при обжалването е също и насрещното обезпечение в размер 1% от стойността на поръчката, което следва да се внася от оспорващите процедури. Това се приема противоречиво от начина, по който е уредено. От една страна, това е гаранция на възложителя срещу подаване на неоснователни жалби, а от друга, обжалването е достъпно за кандидати и участници, които могат да си позволят блокиране на значителни средства.

1. Законодателна рамка

Обществените поръчки в България са правно регламентирани в няколко законодателни акта. Изброени в йерархична последователност това са: Законът за обществените поръчки (ЗОП), допълнен от Правилник за прилагане на закона (ППЗОП) и две наредби – Наредба за условията и реда за възлагане на малки обществени поръчки (НУРВМОП) и Наредбата за условията и реда за възлагане на специализираните обществени поръчки (НУРВСОП). Законът за обществените поръчки влезе в сила на 1 октомври 2004 година Той е изготвен в съответствие с директиви 92/50/ЕИО, 93/36/ЕИО, 93/37/ЕИО и 93/38/ЕИО ².

На 31 март 2004 година Европейската комисия прие и обнародва в официалния си бюлетин ("Official Journal") две нови директиви в областта на обществените поръчки – Директива

² Директива на Съвета 93/36/ЕИО от 1993 г. координира процедурите за сключване на договори за публични доставки;

Директива на Съвета 93/37/ЕИО от 14 юни 1993 г. координира процедурите за сключване на договори за публични строителни работи;

Директива на Съвета 93/38/ ЕИО от 14 юни 1993 г. координира процедурите относно възлагане на обществени поръчки от икономически субекти, функциониращи в секторите водоснабдяване, енергетика, транспорт и телекомуникации;

Директива на Съвета 92/50/ЕИО от 18 юни 1992 г. координира процедурите за сключване на договори за публични услуги.

³ Директива 2004/17/ЕС на Европейския парламент и Съвета от 31 март 2004 г. координира процедурите за възлагане на обществени поръчки, използвани от икономически субекти функциониращи в секторите водоснабдяване, енергетика, транспорт и пощенски услуги;

Директива 2004/18/ЕС на Европейския парламент и Съвета от 31 март 2004 г. координира процедурите за сключване на договори за публични строителни работи, на публични договори за доставка и на публични договори за услуги.

2004/18/ЕС и Директива 2004/17/ЕС³. Тяхната основна цел е да координират, осъвременят и опростят процедурите по възлагане на обществени поръчки в ЕС и страните-членки. От държавите-членки се изисква да приведат националното си законодателство в съответствие с новата уредба до 1 януари 2006 година.

Законът за изменение и допълнение на Закона за обществени поръчки е публикуван в ДВ, бр. 37 от 05.05.2006 г. Той влезе в сила от 01.07.2006 г. Някои от новите разпоредби, прилагането на които бе обусловено от присъединяването на Република България към ЕС, влязоха в сила от 01.01.2007 г.

Целта закона е не само пълно съответствие на българското законодателство с правото на Европейския съюз в областта на обществените поръчки, но и усъвършенстване на българската правна рамка, като се създадат допълнителни механизми за спазване принципите на прозрачност, равнопоставеност, свободна и честна конкуренция и не се допуска дискриминация спрямо стопанските субекти.

Промяната в същността на актовете на възложителите наложи уредбата на заварените отношения, както и споровете по процедурите, да се довършат по досегашния ред.

1. 1. Закон за обществените поръчки (ЗОП)

Българският Закон за обществените поръчки (ЗОП) установява принципите, условията и реда за възлагане на обществени поръчки с цел да се осигури ефективност при разходването на бюджетни и други публични средства, свързани с извършването на дейности с обществено значение. Законът определя не само целите и принципите на обществените поръчки, но и процедурите за сключване на договор; субектите, които са задължени да прилагат закона; стойностите на поръчките, над които следва да се прилагат правилата на закона; и дейностите, които могат да бъдат предмет на договори за изпълнение на обществени поръчки. Регламентирани са областите и дейностите, изключени от обхвата на закона, които най-вече касаят поръчки относно отбраната и сигурността на страната и изискват достъп до класифицирана информация, представляваща държавна тайна или изпълнението на поръчката изисква да е придружено със специални мерки за сигурност.

Законът от 1 октомври 2004 година и НМОП разшириха и прецизираха кръга на възложителите (по смисъла на закона "субекти"), които се задължават да прилагат правилата и процедурите за възлагане на обществени поръчки. Въведе се изискване тези нормативни актове да се прилагат не само от

преките разпоредители с бюджетни средства, но и от по-широк кръг лица (чл.7 от ЗОП), чиито приходи преимуществено (повече от 30 на сто) зависят от държавния или общински бюджет. Такива юридически лица са лечебните заведения, които в качеството си на търговски дружества получават финансиране от държавния, общинските бюджети или бюджета на Националната здравно-осигурителна каса, които бяха извън обхвата на предишния закон от 1998 година; обединенията от лечебни заведения и бюджетни учреждения, които по смисъла на закона не са юридически лица; както и лица, които въз основа на специални или изключителни права експлоатират мрежи за обществени услуги в масовия транспорт, летища, пристанища или други терминални бази. С предложенията за допълнение и изменение на ЗОП (ЗИДЗОП) от 2006 година възложители по смисъла на закона са и Българска народна банка, прокуратурата, следствените органи и лицата, независимо от правно-организационната им форма, които извършват стопанска дейност или са създадени с цел задоволяване на обществен интерес, независимо от търговския или производствен характер на субекта.

Това разширение на приложното поле на закона е от значение за въвеждане на принципа за по-голяма публичност и прозрачност при възлагане на договори в общественния сектор. Тези нови изменения създават условия и за по-голяма отчетност спрямо разпоредителите с бюджетни средства. От гледна точка на борбата с корупцията повишената прозрачност и отчетност винаги се възприема като основен антикорупционен механизъм. Прозрачността и отчетността предпоставят среда с по-ниска степен на корупционни практики и по-голяма възможност за наблюдение и контрол на разходваните средства както от специализираните контролни органи – държавни и общински, така и от представители на обществеността. Съблюдаването на тези принципи има превантивен ефект спрямо възможни злоупотреби, измами или други форми на корупция и предоставя възможност за упражняване на предварителен и текущ контрол още в първоначалните етапи на процедурата за възлагане на обществена поръчка.

Изразходването на обществени средства в България има голямо икономическо значение за бизнеса и икономиката на страната. Това се дължи на все още високото ниво на преразпределение на обществените средства чрез държавния бюджет, което прави реалната икономика зависима от държаните поръчки, при това в по-висока степен от средната за Европейския съюз. Подобна зависимост изисква по-високи стандарти при възлагането

на обществени поръчки и това обяснява бързите темпове на възприемане и прилагане на европейските принципи и норми в българското законодателство. От друга страна, в българската администрация се създаде и се утвърждава убеждението, че разпореждането със средства от европейските структурни и други фондове може да стане факт едва след възприемането и усвояването на практика на тези стандарти. По този начин процесът на присъединяване на България към Европейския съюз се яви като своеобразен катализатор за въвеждането и прилагането на високи стандарти в областта на обществените поръчки, които да гарантират равнопоставеност на всички кандидати при участие в процедури за възлагане на обществени поръчки и да се гарантира свободна и лоялна конкуренция за икономическите субекти.

Повишените изисквания към възложителите при възлагане на обществените поръчки наложи и постепенна специализация на труда. В последните години се увеличава броят на бюджетните учреждения, които изграждат собствена администрация за провеждане на процедури по обществени поръчки. Пример за подобна успешна практика е Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ). Тази практика не само се подкрепя, но и косвено се насърчава от органите на Сметната палата и Държавния вътрешен финансов контрол, които отчитат по-добри резултати при извършването от тях проверки за съответствие и изпълнение на закона. Изграждането на специализирани звена като част от администрацията на възложителите допринася за повишаване квалификацията на персонала и по-доброто прилагане на закона. Неразбирането и недоброто прилагане на закона беше основна причина за многото пропуски при подготовката и провеждането на процедурите по обществени поръчки и водеше до много ниска ефикасност при разходването на държавни средства за обществени нужди.

Законът за обществените поръчки дава възможност всяко решение, действие или бездействие на възложителите в процедура за възлагане на обществена поръчка до сключване на договора или на рамковото споразумение да се обжалват относно неговата законосъобразност пред Комисията за защита на конкуренцията.

1. 2. Процедури за възлагане на обществени поръчки

Възлагането на обществени поръчки е процес, който може да се раздели на няколко етапа:

- в първия етап действията са единствено на възложителя. Той има възможност да планира евентуални процедури

през следващата година, да реши чрез кой вид ще се организира възлагането, да подготви решението за откриване на процедурата, обявлението, необходимата документация и да направи предварително обявление в „Държавен вестник“, в Регистъра на Агенцията за обществени поръчки (АОП) или в профила на купувача;

- вторият етап се състои в провеждането на процедурата – откриването и обявяването ѝ, подаване на оферти, оценката им от комисия и избора на изпълнител, определен с решение на възложителя;

- третият етап е сключването на договор за обществена поръчка. Ако такъв не бъде сключен се преминава към прекратяване на процедурата.

Според чл. 16 от ЗОП обществените поръчки се възлагат чрез открита, ограничена процедура, състезателен диалог и процедури на договаряне – с или без обявление. Там са регламентирани и основните характеристики на тези процедури. В чл. 16а от ЗОП е уреден и конкурсът за проект (открит и ограничен).

Със ЗИДЗОП възможността за провеждане на централизирани процедури по решение на Министерския съвет отпадна. Вместо нея могат да се създават централни органи за обществени поръчки – чл. 8, ал. 4 от ЗОП.

Видът на процедурата се определя от възложителя. Принципът на свободен избор между открита и ограничена процедура намира приложение в чл. 16, ал. 8 ЗОП. Отнася се само за възложителите по чл. 7, т. 1-4 ЗОП. При избора си възложителят се ръководи от законовите правила, от своите интереси, които следва да бъдат защитени, от времето, през което се провежда процедурата и от състоянието на пазара.

Всяко решение във връзка с процедурите се изпраща до Агенцията за обществени поръчки за отразяване в регистъра.

Сроковете за разглеждане на споровете са също значително съкратени. Всяко решение, действие или бездействие на възложителите в процедура за възлагане на обществена поръчка до сключване на договора или на рамковото споразумение може да се обжалва пред Комисията за защита на конкуренцията относно неговата законосъобразност в 10-дневен срок от уведомяването, а при липса на такова – от датата на узнаването или от датата, на която е изтекъл срокът за извършване на съответното действие.

Жалбата не спира процедурата за възлагане на обществена поръчка, освен в случаите, когато Комисията за защита на конкуренцията определи „спиране“.

Решенията на КЗК подлежат на обжалване в 14-дневен срок

пред тричленен състав на Върховния административен съд.

1. 2. 1. Открита процедура

Откритата процедура е основната процедура в ЗОП, защото предоставя най-големи гаранции за спазване принципите на публичност и прозрачност, равнопоставеност, свободна и честна конкуренция на кандидатите и участниците и недопускане на дискриминация. Тази процедура съдържа общите правила за провеждането на обществени поръчки.

Възложителите са длъжни да доведат до възможно най-широк кръг субекти информацията относно обществената поръчка, която възнамеряват да проведат. Законът изисква тази информация да се оповести чрез „Държавен вестник“ и да се впише в Регистъра за обществени поръчки най-малко два месеца (52 дни) преди да изтече срокът, обявен от възложителя за получаване на офертите. Срокът може да се намали в случаите, визирани в чл. 64 ЗОП.

Откритата процедура за възлагане на обществена поръчка представлява сложен фактически състав, който съдържа различни юридически факти. Могат да се обособят три етапа: подготовка, провеждане и приключване на процедурата.

В първия етап възложителят следва да определи обекта на поръчката – строителство, доставка или услуга. Следва дефиниране на параметрите – технически спецификации, предполагаема цена, срок и други, които са основна част от документацията. Задължително се подготвят решението и обявлението за възлагане на обществената поръчка.

Вторият етап е най-съществената част от откритата процедура, защото обхваща всички действия на възложителя и участниците (§1, т. 33 ДР на ЗОП) от обявяването на процедурата до решението за определяне на изпълнител или до решение за прекратяване на процедурата.

Разглеждане, оценка и класиране на офертите

Възложителят назначава комисия за разглеждане, оценка и класиране на офертите след изтичане на срока за приемане на офертите. В комисията, освен служители на възложителя, могат да участват и външни експерти. Целта на закона е да се гарантира

⁴ Регистърът за обществени поръчки се създава със ЗОП от 2004 г. като орган за събиране и съхраняване на информация, свързана с обществените поръчки, с цел осигуряване на публичност и прозрачност относно процеса на тяхното възлагане. Регистърът представлява единна електронна база данни към Агенцията по обществени поръчки. Регистърът е публичен. Достъпът до информация от него е свободен и се осъществява чрез страницата на агенцията в Интернет. Начинът, по който трябва да се води регистъра и обстоятелствата, които подлежат на вписване в него, са уредени в ППЗОП.

независимост и обективност на комисията при вземане на решения и по този начин да се ограничат възможностите за корупция във фазата на възлагане. Комисията проверява съответствието на офертите с предварително обявените от възложителя условия. Най-малко трима от членовете ѝ трябва да подпишат плика с предлаганата цена, а когато критерият е икономически най-изгодната оферта, те трябва да подпишат и всички приложения, които ще подлежат на оценка съгласно обявените критерии. Това е допълнителна гаранция, че офертите няма да бъдат подменени и ще бъдат разгледани и оценени обективно. Комисията предлага отстраняване на участник от процедурата, когато са налице предвидените в чл. 69 от ЗОП предпоставки. Има възможност за изискване на писмена обосновка, ако някой участник предложи цена, която е по-ниска с повече от 30 на сто от средната цена на останалите оферти за конкретната обществена поръчка. Кандидатите се класират съобразно степента на съответствие на офертите с предварително обявените от възложителя условия. След приключване с разглеждането, оценяването и класирането на офертите, комисията съставя протокол, в който се посочва състав на комисията и списък на консултантите и становищата им; класирането на участниците; списък на участниците и офертите, предложени за отстраняване и мотивите за това; датата на съставяне на протокола. В срок от 5 дни след приключване работата на комисията, възложителят издава мотивирано решение, с което обявява класирането на участниците и участника, определен за изпълнител, както и посочва отстранените от участие в процедурата участници и оферти, както и мотивите за това. Решението си възложителят е задължен да изпрати в тридневен срок от издаването му на участниците в процедурата по възлагане на обществената поръчка.

1. 2. 2. Ограничена процедура

Вторият основен метод за възлагане на обществени поръчки е чрез ограничена процедура. Правилата за възлагане на обществена поръчка чрез ограничена процедура изискват същата степен на публичност и прозрачност при обявяване на процедурата и нейното вписване в Регистъра за обществени поръчки, както при откритата процедура. Съществена разлика от откритата процедура е, че за разлика от нея ограничената процедура са провежда на два етапа. В първия етап възложителят прави *предварителен подбор* на кандидатите, които имат необходимите финансови и технически възможности

да изпълнят обществената поръчка и отправя покана само до определени кандидати да представят оферти. Във втория етап одобрените кандидати представят оферти. Друга съществена разлика между двете процедури е, че при ограничената процедура заинтересованите лица се разделят на две групи в зависимост от етапа, в който участват. В предварителния подбор могат да участват всички заинтересувани кандидати, а при определянето на изпълнител могат да участват само кандидатите, които възложителят е поканил да представят оферта. С представянето на оферта те придобиват качеството на участници в процедурата.

Както откритата, така и ограничената процедура представлява сложен фактически състав, който протича по същия начин, а именно: подготовка, провеждане (предварителен подбор), определяне на изпълнител и приключване на процедурата.

1.2.2.1. Предварителен подбор

За да проведе законосъобразно процедурата, възложителят назначава комисия, която подобно на комисията при откритата процедура разглежда постъпилите заявления и извършва подбор на кандидатите въз основа на представените съгласно обявлението документи. За разлика от откритата процедура, на този етап от ограничената процедура, комисията не разглежда оферти и не класира участниците съобразно степента на съответствие на представените от тях оферти с предварително обявените от възложителя условия, а извършва подбор въз основа на представените съгласно обявлението документи, които трябва да удостоверят икономическото и финансово състояние, както и техническите възможности и квалификация. Комисията съставя протокол за резултатите от подбора. В срок от пет работни дни от датата на протокола, възложителят с решение обявява кандидатите, които ще бъдат поканени да представят оферти. В решението си възложителят е длъжен да посочи и кандидатите, които не отговарят на обявените от възложителя изисквания и мотивите за това. Възложителят изпраща решението си до недопуснатите кандидати, а на определените кандидати изпраща едновременно писмена покана за представяне на оферти до всички участници в този етап от процедурата, за да ги уведоми за резултатите от предварителния подбор. Решението се изпраща и до Агенцията по обществени поръчки (АОП) за вписване в регистъра.

Тези правила на закона са гаранция за прозрачност на

ограничената процедурата и равнопоставеност на всички икономически субекти, участвали в предварителния подбор.

1.2.2.2. Представяне, разглеждане, оценка и класиране на офертите

Едновременно с обявяване на решението по чл. 79 ал. 8 ЗОП, възложителят, избрал ограничената процедура за възлагане на обществена поръчка, изпраща до всички определени кандидати отговарящи на условията за участие в процедурата, писмена покана за представяне на оферти, в която определя срока и мястото за представяне на офертите. Законът изисква този срок да не е по-кратък от 40 дни и само в определите в чл. 81 от ЗОП случаи той може да бъде съкратен. Сроковете са установени в полза на кандидатите, за да се осигури лоялна конкуренция и да се представят качествени оферти на възложителя. Разглеждането, оценката, класирането на офертите и определянето на изпълнител следват правилата, описани при откритата процедура, с тази разлика, че оферти за участие могат да представят само кандидатите, които след проведения предварителен подбор са получили покани от възложителя да представят оферти. В ЗОП е записано и специално правило, което предвижда, че участникът може да не представя повторно документите, които е представил в заявлението за участие в предварителния подбор.

1.2.3. Състезателен диалог

Състезателният диалог е процедура, която бе въведена с последните промени на Закона за изменение и допълнение на Закона за обществени поръчки от 01.07.2006 година. Тя е нова процедура и за държавите-членки от Европейския съюз, защото бе разписана за пръв път в сравнително новата Директива 2004/18/ЕС. Може да се каже, че е най-сложната процедура за възлагане на обществени поръчки и за провеждането ѝ е необходимо най-много технологично време. Сложността произтича не само от обекта на обществената поръчка, но и от факта, че тя съчетава в себе си правила от откритата, ограничената и от процедурата по договаряне.

Съгласно легалното определение в чл. 16, ал. 6 от ЗОП, състезателният диалог е процедура, при която всяко заинтересовано лице може да подаде заявление за участие и възложителят провежда диалог с допуснатите след предварителен подбор кандидати с цел определяне на едно или повече предложения,

отговарящи на неговите изисквания, след което кани кандидатите с подходящи предложения да подадат оферти.

Възложителят може да възложи обществена поръчка чрез състезателен диалог, когато поръчката е особено сложна – например, изграждане на интегрирана транспортна инфраструктура, която обслужва голям географски район, с голям транспортен капацитет, но възложителят не може да конкретизира точната техническа комбинация от транспортни средства, които трябва да се използват, за да се постигне тази цел. Кандидатите в този случай ще трябва да докажат своя капацитет да изградят такава транспортна система и да предложат на възложителя примерен брой и тип на транспортните средства, които са достатъчни да постигането на тази цел.

Възложителят е задължен в решението си за откриване на процедурата да мотивира и избора си. Законът изисква изпращане на обявлението до „Държавен вестник“ за обнародване в електронната му страница и до Агенцията за вписване в регистъра за обществени поръчки най-малко 37 (тридесет и седем) дни преди да изтече срокът, обявен от възложителя за получаване на заявленията за участие в състезателния диалог. Срокът може да се намали в случаите, визирани в чл. 83б, ал. 2 от ЗОП.

По своята правна същност състезателният диалог представлява също сложен фактически състав, в който за разлика от другите процедури могат да се обособят три етапа: предварителен подбор на кандидатите, провеждане на състезателния диалог и разглеждане на окончателните оферти, и определяне на изпълнителя на обществена поръчка.

1.2.3.1 Предварителният подбор при състезателния диалог, както и при ограничената процедура се провежда, за да се определят предварително икономическите, финансовите и техническите възможности на кандидатите за изпълнението на конкретната обществена поръчка, но изискванията към кандидатите са значително по-високи. Начинът за провеждането на предварителния подбор не се урежда изрично в ЗОП, а се препраща директно към ограничената процедура – чл. 79, ал. 1-6 от ЗОП.

1.2.3.2 Провеждането на състезателния диалог се осъществява от комисията, която извършва предварителния подбор. По време на диалога комисията има право да обсъжда всички основни характеристики на поръчката. На всички кандидати се гарантира равнопоставеност и се предоставя еднаква информация. След приключване на диалога с всички кандидати, комисията изготвя доклад до възложителя, в който предлага кандидатите, които да

бъдат поканени да представят оферти.

Комисията оценява офертите само по критерия икономически най-изгодната оферта. Критерият най-ниска цена е неприложим. Критериите, които ще бъдат използвани за определяне на икономически най-изгодната оферта, трябва да бъдат посочени в обявлението.

1.2.3.3 Показателите, по които ще бъдат оценявани офертите и методиката, по която ще се прилагат, трябва да бъдат посочени в обявлението за откриване на процедурата или в описателния документ. Възможно е по искане на комисията офертите да бъдат променени, допълвани и уточнявани, без да се променят основните характеристики на офертата, както и да се поиска от участника, представил икономически най-изгодната оферта, да поясни някои характеристики от офертата или да потвърди задълженията си по нея. Възложителят определя изпълнителя на обществената поръчка и сключва договор с него по реда на чл. 73 и 74 от ЗОП – открита процедура.

1. 2. 4. Процедури на договаряне

Правилата на процедурата на договаряне са разписани в глава VII от ЗОП. Процедурата се прилага само при наличието на точно определени в закона хипотези. Разделена е на две отделни процедури: договаряне с обявление и договаряне без обявление. Договарянето без обявление се провежда само по изключение и само в 12 изчерпателно изброени от закона случаи.

Процедурата на договаряне с обявление също е много стриктно разписана в член 84 от ЗОП, който определя пет условия, при които възложителите могат да използват процедурата на договаряне с обявление. При договарянето е налице значителен субективен елемент при вземане на решение от възложителя на кого да бъде възложено изпълнението на поръчката. Материалноправните предпоставки са и основните разлики между двете процедури на договаряне и поради тази причина законът ясно е посочил ограничителните правила за използване им.

1.2.4.1. При договарянето с обявление възложителят трябва да мотивира решението си за избор на този вид процедура. Законът изисква изпращане на обявлението едновременно до „Държавен вестник“ за обнародване в електронната му страница и до Агенцията за вписване в регистъра за обществени поръчки най-малко 37 (тридесет и седем) дни преди да крайния срок за получаване на заявленията за участие в процедурата. Срокът

може да се намали със 7 дни, ако обявлението е изпратено и по електронен път. В обявлението възложителят може да ограничи броя на кандидатите, които възнамерява да покани за участие в договарянето, като броят им не може да бъде по-малко от трима. Може да се посочи и максимален брой кандидати. Необходимо условие е този брой да е достатъчен, за да може да се гарантира свободна и лоялна конкуренция. Предвидена е възможност договарянето да се проведе на няколко последователни етапа.

За провеждане на процедурата възложителят назначава комисия. Комисията разглежда постъпилите заявления и извършва подбор на кандидатите въз основа на представените съгласно обявлението документи и съставя протокол за резултатите от подбора. След приключване работата на комисията, възложителят обявява с решение кандидатите, поканени да участват в договарянето. Решението включва и обявяване на кандидатите, които не отговарят на посочените от възложителя изисквания и причините за това. Решението на възложителя се изпраща до всички участвали в процедурата кандидати и до АОП за вписване в регистъра. Законът изисква възложителят да покани за участие в договарянето всички кандидати, които отговарят на предварително обявените от възложителя изисквания за участие в процедурата за възлагане на обществената поръчка. Тези нови изисквания на закона предотвратяват възможностите за ограничена дискреция при вземането на решения от възложителя и подкрепят принципите за публичност и прозрачност при възлагането на договорите за обществени поръчки, както и допринасят за по-голяма защита на интересите на бизнеса като непосредствен участник в процеса на възлагане и изпълнение на поръчката. След провеждане на договарянето, комисията изготвя доклад до възложителя, в който му предлага класиране на участниците. Възложителят определя за изпълнител на обществената поръчка класирания на първо място участник.

1.2.4.2. При договарянето без обявление възложителите също трябва да мотивират решението си за избор на този вид процедура. Съгласно чл. 91, ал.2 от ЗОП в поканата за участие се определя обекта на поръчката, както и изискванията за изпълнението ѝ. За провеждането на договарянето възложителят назначава комисия, която след приключване на работата си изготвя доклад и предлага на възложителя класиранена участниците. Възложителят определя изпълнителя на обществената поръчка и сключва договор с него по реда на чл. 73 и 74 от ЗОП – открита процедура.

1. 2. 5. Рамково споразумение и Динамични системи за доставки

С приемането на ЗИДЗОП през 2006 година се създадоха и две нови глави – VII а – Рамково споразумение и VII б – Динамични системи за доставки. В чл. 93а и чл. 93д от ЗОП са дадени легалните дефиниции и процедурите за сключване на рамково споразумение и създаване на динамична система за доставки. И двете приключват със сключване на договор по реда на чл. 74 от ЗОП.

1. 2. 6. Конкурс за проект

Конкурсът за проект е процедурата съгласно ЗОП – чл. 94, при която възложителят придобива план или проект, избран от независимо жури въз основа на проведен конкурс със или без присъждане на награди. Процедурата се използва само в случаите, когато възложителят цели да получи идеен проект или концепция за изработване на план и други специфични дейности, свързани с изработването на определен вид план или проект.

Според ЗОП конкурсът за проект може да бъде *открит* или *ограничен*. При открития конкурс всички заинтересовани кандидати могат да представят проекти. При ограничен конкурс проекти могат да представят само кандидати, които въз основа на предварителен подбор са били поканени от възложител.

Подготовка и провеждане на конкурса

Възложителят изработва конкурсна програма и я одобрява посредством решението си за провеждане на конкурса. За да гарантира по-голяма конкуренция и достъп до конкурса, законът поставя ограничение относно максималния размер на цената на конкурсната програма. Според разпоредбите на ЗОП цената на тази програма не може да бъде по-висока от действителните разходи по нейното изработване.

При провеждането на процедурата конкурс за проект възложителят е задължен да спазва изискването за гарантиране на максимална публичност посредством публикуване на обявлението за провеждане на конкурса в електронната страница на „Държавен вестник“ и вписването му Регистъра за обществени поръчки. Публикацията трябва да се извърши в достатъчен срок преди получаване на проектите или заявките за участие в конкурса. При открит конкурс този срок се приема, че е не по-малко от 52 дни, а при ограничен конкурс това време е 37 дни. За

провеждането на конкурса възложителят назначава жури, което се състои най-малко от трима членове. Когато възложителят е поставил изискване спрямо участниците да притежават определена професионална квалификация или правоспособност, най-малко 1/3 от членовете на журито трябва да имат същата или еквивалентна квалификация. Това изискване на закона е с цел възложителят да получи обективна оценка относно качеството на плана или проекта, който е обект на обществена поръчка. При открития конкурс участниците представят данни и доказателства за професионалната си квалификация и правоспособност в отделен непрозрачен плик, който се отваря след класиране на проектите. Подобно на ограничения конкурс и тук целта е да се гарантира обективно становище на комисията по представените за разглеждане, оценка и класиране идейни проекти или планове. Както и при другите процедури по ЗОП журито разглежда проектите и съставя протокол за класиране в съответствие с критериите, предварително обявени от възложителя. Въз основа на резултатите от този протокол възложителят обявява с решение класирането на участниците в конкурса, както и наградите или заплащането, ако такова е предвидено.

1.3. Допълнителни гаранции за ограничаване на корупцията в обществените поръчки

Друг важен момент в закона, насочен към ограничаване на корупцията, е фактът, че възложителят е обвързан от решението на *комисията* за определяне на изпълнител на обществената поръчка. Разглеждането, оценката и класирането на офертите при всички предвидени в ЗОП процедури се извършва от орган, който възложителят назначава, но не може пряко да му влияе и който съгласно изискванията на закона трябва да бъде съставен от експерти с професионален опит и познания в областта, в която се провежда поръчката, както и от правоспособен юрист. Комисията се назначава от възложителя и извършва подбор на кандидатите, тогава когато процедурата го изисква, проверява съответствие на офертите с предварително обявените от възложителя условия, проверява заявените от кандидатите данни и отстранява от участие в процедурата кандидатите, които не отговарят на условията, офертите им са непълни или кандидатите не са представили необходимите документи, изисквани от възложителя.

Комисията съставя протокол за разглеждането, оценяването допускането и класирането на кандидатите, и офертите. Протоколът на комисията се представя на възложителя, който обявява

класирането или кандидатите, определени да представят оферти (при ограничената процедура). Решението на възложителя е мотивирано. Законът е поставил *срок от 5 дни* след приключване работата на комисията, в която възложителят да обяви резултатите и *3-дневен срок*, в който възложителят трябва да изпрати взетото решение до кандидатите, участвали в процедурата. Кандидатите, участващи в процедурата, имат право да присъстват лично или чрез представител при отваряне и проверка на офертите. Така създаденият механизъм, освен средство за публичност и прозрачност, гарантира и обективност при вземане на решенията. Правилникът за прилагане на Закона за обществените поръчки в чл. 22 е доразвил този принцип за публичност и прозрачност, като е разширил обхвата на правото на кандидатите да присъстват не само при отваряне на офертите, но и при обявяване на предложените цени.

Ролята на комисията за определяне на изпълнител на обществената поръчка често е отричана от теоретици и практики в областта на обществените поръчки. Комисията, обаче, е обективен механизъм за определяне на изпълнители, утвърдил се в българската теория и практика за възлагане на обществени поръчки. Комисията е изключително удачен механизъм за определяне на изпълнител в случаите, когато предметът на обществената поръчка е изключително сложен или когато възложителят е изправен пред правен или технически проблем при вземане на решение. Тава е така, защото механизмът за създаване на комисията позволява на възложителя да покани и назначи в състава на комисията неограничен брой външни експерти, които да подпомогнат служителите на възложителя да вземат правилното решение за избор на изпълнител.

Допълнителна гаранция за ограничаване на корупцията, която българският ЗОП въведе след 2004 година, е разработването и използването на единен класификатор на обществените поръчки. Класификаторът на обществените поръчки представлява списък с деветцифрени основни и буквено-цифрови допълнителни кодове за идентифициране (описване) на различните обекти на обществените поръчки (услуги, доставки и строителство)⁵. Използването на класификатора е средство за изграждане на единна система за използване на едни и същи еталони от възложените при подготовката, обявяването, провеждането и възлагането на публични договори. Агенцията по обществени

⁵ Класификаторът на обществените поръчки е регламентиран за първи път с Наредба № 2195/2002 от 5 ноември 2002 г. на Европейският парламент и Съвета.

поръчки е задължена да публикува в Интернет страницата си кода на предмета на поръчката съгласно номенклатурата на Класификатора. По този начин се улеснява идентификацията на обществената поръчка и нейният предмет, защото класификаторът е част от минималните изисквания относно съдържанието на обявлението за поръчката.

Българският класификатор за обществени поръчки е изцяло хармонизиран с Класификатора на обществени поръчки (CPV – Common Procurement Vocabulary), които използват държавите-членки на Европейския съюз. В резултат на тази единна система всеки стопански субект в страната или в която и да е държава-членка на ЕС може да добие ясна представа за обявената или вече възложена поръчка, преодолявайки проблемите на езиковата бариера. Отпадането на езиковите ограничения създава възможност за по-голяма конкуренция сред стопанските субекти, които проявяват интерес да кандидатстват по откритата в България или в Европейския съюз обществена поръчка. От статистическа гледна точка класификаторът е предпоставка за упражняване на по-голям контрол и създава условия за по-голяма прозрачност в процеса на възлагане на обществени поръчки. Възприемането на класификатора на обществени поръчки в България спомага за по-лесното приобщаване на страната ни към единния вътрешен европейски пазар, защото отваря българската икономика към чуждестранните фирми, които проявяват интерес да участват и печелят процедури за възлагане на обществени поръчки. Класификаторът има и глобален (за всички държави членки на ЕС) антикорупционен ефект, защото стимулира конкуренцията и създава ясни и прозрачни правила относно предмета на всички обществени поръчки, възлагани в рамките на Европейския съюз.

Законът за обществените поръчки предвижда и редица други механизми, които да съдействат за въвеждане на по-голяма прозрачност в процеса на възлагането на публични договори. Такива механизми с антикорупционна насоченост са:

а) изискването всяка година до 1 март възложителите на обществени поръчки да изпращат за обнародване в електронната страница на “Държавен вестник” и до Агенцията за вписване в регистъра на обществените поръчки предварително обявление за всички поръчки, които възнамеряват да възложат до края на същата година;

б) изискването обявлението да бъде изготвено по предварително одобрен от министъра на икономиката образец;

в) изискването за минимално съдържание на обявлението за откриване на обществена поръчка, в което задължително

трябва да бъде упоменат и избраният критерий за оценка на офертите – най-ниската цена или икономически най-изгодната оферта;

г) задължение на възложителя е да определи показателите, относителната им тежест и методиката за определяне на оценката по всеки показател. Когато по обективни причини е невъзможно да бъде посочена относителната тежест за всеки показател, възложителят ги подрежда по важност във възходящ ред;

д) възложителите са длъжни да изпращат информация до регистъра за всеки сключен договор (седем дни след сключването).

Спазването на всички тези правила на закона е гаранция, че проведената процедура за обществени поръчки би следвало да протече съобразно международните стандарти за възлагане на договори, финансирани с публични средства, в условията на максимална публичност и прозрачност, при спазване на изискванията за равнопоставеност на всички кандидати в условията на свободна и честна конкуренция.

1. 4. Обжалване и контрол

Чрез предоставеното право за обжалване актовете на възложителите на обществени поръчки се създава възможност за оспорване само на тяхната законосъобразност, не и целесъобразност. Щом всички актове на възложителя във връзка с процедурите са обявени за индивидуални административни актове, то всички те на общо основание би следвало да подлежат на обжалване. Това са следните актове:

- решението за откриване на процедурата;
- разясненията, които възложителят дава по съдържанието на обявлението и документацията по реда на чл. 29 ЗОП;
- връщане или неприемане на подадени оферти или заявления за участие;
- решението на възложителя, с което се назначава комисия за провеждане на избор за изпълнител;
- решението за определяне на кандидатите, които ще бъдат поканени да представят оферти в ограничената процедура, в ограничения конкурс, в състезателния диалог или в процедурата на договаряне с обявление;
- решението, с което се включва или отказва включването в организирана от възложителя динамична система за доставки или система за предварителен подбор;

- решението за прекратяване на процедурата;
- решението за задържане на гаранцията.

Компетентният орган, пред който се обжалват актовете на възложителите, е Комисията за защита на конкуренцията. Тя е независим специализиран държавен орган, на който е възложено прилагането на конкурентното законодателство и чиято цел е осигуряване на защита и условия за разширяване на конкуренцията и на свободната инициатива в стопанската дейност.

Тази процедура е заимствана от опита на страни-членки на Европейският съюз - Дания, Чехия, където тя успешно се прилага. Международната практика при оспорването на процедури по обществени поръчки показва, че най-честите нарушенията по ЗОП, които са обект на спор, са свързани с ограничаване на свободната и лоялна конкуренция и изискват намесата на антимонополна комисия от какъвто тип е КЗК. В качеството си на специализиран орган КЗК е длъжна да се произнася в кратки срокове. Целта е нарушенията на възложителя да бъдат отстранени още в хода на процедурата, а не да се оспорват нередностите в последствие – след като са подадени, разгледани и класирани офертите на кандидатите. Дава се възможност да се обжалват не само решенията на възложителя, но и негови действия или бездействия в хода на процедурата. КЗК има правомощията да налага като временна обезпечителна мярка “спиране” на процедурата, когато лицето, което обжалва, внесе депозит, равностоен на 1% от стойността на поръчката.

Очевиден е стремежът в последните изменения на Закона за обществените поръчки да бъдат защитени интересите на бизнеса и гарантиране на по-голяма конкуренция сред икономическите субекти при кандидатстването за обществени поръчки, което да доведе до по-ниски цени и по-високо качество на изпълнението на възложените договори.

II. Проблемни зони в Закона за обществените поръчки и свързаните с него подзаконови актове, предполагащи възникването на корупционни практики. Възможности за тяхното ограничаване.

Във връзка с прилагането на Закона за обществените поръчки се наблюдават множество обстоятелства, които се явяват най-честа предпоставка за възникване на корупционна среда:

- Изкривяване на търговската конкуренция от хора на ръководна длъжност в държавната администрация чрез нарушаване на служебната тайна и разкриване имената

на останалите конкуренти пред определени фирми, които участват в процедурите и могат да станат изпълнители на поръчките.

- Включване на необичайно изискване или условие към участниците или кандидатите, на което отговаря само фирмата, с която има договорка да бъде избрана за победител.

- Конституиране на комисиите за провеждане на избора на изпълнител от служители, които се намират в служебна зависимост с възложителя или упълномощеното от него лице и които могат да бъдат повлияни при вземане на решенията си.

- Изпращане на покани до три свързани помежду си фирми, за да няма конкуренция при възлагане на обществени поръчки под праговете, определени в Закона за обществените поръчки.

- Изготвяне на методика за оценяване на офертите, която предполага субективизъм и възможност за неправомерно толериране на кандидати с по-лошо предложение.

- Липса на контрол при съхраняване на подадената документация и възможност за подмяна на документи в хода на провеждане на процедурата.

- Липсата или неспазването на вътрешните правила за възлагане на обществени поръчки и неупражняване на контрол относно задълженията на съответните служители, както и търсене на административна отговорност за извършени нарушения.

- Избор на процедура чрез договаряне при възможност за провеждане на по-конкурентна процедура.

От гледна точка на субектите, които извършват изброените по-горе най-често срещани форми на нарушения и предпоставки за корупция при провеждането на процедури за възлагане на обществени поръчки, могат да се разграничат два основни типа корупция:

- "Голяма корупция" – в нея са въвлечени висши държавни служители, които вземат или от които зависи вземането на решения за разпореждането на значителни обществени ресурси под формата на обществени поръчки и които обикновено се явяват възложители по смисъла на закона.

- "Малка корупция" – осъществява се от служители с по-нисък ранг, от които не зависи вземането на решения, но които вършат услуги на недобросъвестните кандидати за изпълнители срещу дребни плащания или подаръци, чрез

изнасяне на конфиденциална информация.

Видно е, че въпросът за ограничаване на корупционните практики в сферата на възлагането на обществени поръчки придобива изключително значение. Необходими са спешни мерки за оптимизиране на икономическите и правни механизми, регулиращи обществените поръчки. От гледна точка на корупционните практики тези мерки могат да се разделят в няколко групи:

- Мерки, свързани с подобряване на законодателната уредба на различните видове процедури за възлагане на обществени поръчки, с оглед предотвратяване на възможността за ограничаване на свободната конкуренция между кандидатите за изпълнители на обществени поръчки.

- Въвеждане на строг режим за контрол и санкции при нарушаване на законоустановените правила и норми за провеждане на обществени поръчки.

- Ограничаване на политическата корупция, която рефлектира и поражда корупция в сферата на обществените поръчки.

- Като цяло Република България има модерно законодателство в областта на обществените поръчки, което по своя дух и съдържание е хармонизирано с европейското законодателство в тази сфера на обществена дейност. Целта на правната уредба на обществените поръчки е да осигури честна конкуренция за добросъвестните участници при спазване на трите основни принципа, залегнали в основата на правния режим на обществените поръчки: публичност и прозрачност, свободна и лоялна конкуренция, равнопоставеност и недопускане на дискриминация.

- При изработването на нормативната уредба законодателят явно е изхождал от презумпцията за добросъвестно прилагане на правните норми от страна на субектите на обществени поръчки. Наред с това обаче, с оглед на многобройните разработки и изследвания на тази обществена дейност, са констатирани значителни нарушения на основните принципи при разходването на обществените средства и наличието на сериозна корупционна среда при прилагането на Закона за обществените поръчки. Високите равнища на корупционен риск и корупционни практики в тази сфера показват, че хармонизирането на законодателството само по себе си не е решаващ фактор, а само инструмент в ограничаване на корупцията. Хармонизирането на законодателството в никакъв случай не може да реши специфичните проблеми

при управлението на публичния сектор и стесняването на корупционната среда.

- От гледна точка на евентуални законодателни промени би могло да се потърси усъвършенстване на правната уредба при определяне на изпълнителите на обществени поръчки, осъществяване на строг и повсеместен контрол за законосъобразно провеждане на процедурите и ограничаване до минимум на външно въздействие под формата на политически натиск за вземане на определени решения.

2.1. В общи линии Република България има модерно законодателство в областта на обществените поръчки, което по своя дух и съдържание е хармонизирано с европейското законодателство в тази сфера на обществена дейност. Целта на правната уредба на обществените поръчки е да осигури честна конкуренция за добросъвестните участници при спазване на трите основни принципа, залегнали в основата на правния режим на обществените поръчки: публичност и прозрачност, свободна и лоялна конкуренция, равнопоставеност и недопускане на дискриминация.

При изработването на нормативната уредба законодателят явно е изхождал от презумпцията за добросъвестно прилагане на правните норми от страна на субектите на обществени поръчки. Наред с това обаче, с оглед на многобройните разработки и изследвания на тази обществена дейност, са констатирани значителни нарушения на основните принципи при разходването на обществените средства и наличието на сериозна корупционна среда при прилагането на Закона за обществените поръчки. Високите равнища на корупционен риск и корупционни практики в тази сфера показват, че хармонизирането на законодателството само по себе си не е решаващ фактор, а само инструмент в ограничаване на корупцията. Хармонизирането на законодателството в никакъв случай не може да реши специфичните проблеми при управлението на публичния сектор и ограничаването на корупционната среда.

От гледна точка на евентуални законодателни промени би могло да се потърси усъвършенстване на правната уредба при определяне на изпълнителите на обществени поръчки, осъществяване на строг и повсеместен контрол за законосъобразно провеждане на процедурите и ограничаване до минимум на външно въздействие под формата на политически натиск за вземане на определени решения.

2.1.1. Основна роля при определяне на бъдещия изпълнител на обществена поръчка играе дейността на комисиите за

провеждане на процедурите. Правилата относно определяне на техния състав не са променяни в хода на усъвършенстване на законодателството. Минималният брой членове на комисията е трима, един от които задължително е правоспособен юрист, а останалите са лица, притежаващи необходимата професионална квалификация и практически опит в съответната област. На практика са получава така, че за членове на комисиите се назначават лица, които се намират в служебна зависимост от възложителя на обществената поръчка. Това обстоятелство създава предпоставка за недобросъвестно влияние върху дейността на комисиите за провеждане на обществените поръчки. Не е трудно да се предположи, че лица, които се намират в положение на власт и подчинение с възложителя на обществената поръчка, са изложени на риска да се съобразяват с външно влияние, дори когато то не е съобразено със закона. Възможно разрешение на този проблем би могло да се постигне чрез създаване на списък от експерти към Агенцията за обществените поръчки, които да бъдат назначавани по принципа на случайния подбор за членове на комисиите. Този начин за определяне на комисиите би довел до по-голяма безпристрастност при дейността на комисиите, като същевременно не би затруднил по някакъв начин възложителя, защото и съобразно действащото законодателство той е длъжен да изплаща възнаграждение на членовете на комисиите.

2.1.2. Друга предпоставка за възникване на корупционна среда е включването на необичайно изискване или условие към участниците или кандидатите, на което отговаря само фирмата, с която има договорка да бъде избрана за победител, както и изготвяне на методика за оценяване на офертите, която предполага субективизъм и възможност за неправомерно толериране на кандидати с по-лошо предложение. Видно е, че и двата случая са свързани с изготвянето на документацията за провеждане на обществената поръчка. Не са редки случаите, когато е очевидно, че техническите и финансови изисквания и начинът на оценяване са направени специално, за да обслужат интересите на точно определен кандидат за изпълнител. За съжаление, при сега действащата нормативна уредба е много трудно да се докажат нерегламентирани връзки между субектите на обществените поръчки с цел толериране на определени участници за сметка на други, което обикновено е свързано и с корупционен елемент. След последните изменения на законодателството в областта на обществените поръчки решението за откриване на процедурата, с което се одобряват обявлението и документацията за участие, несъмнено се явява индивидуален административен акт и

подлежи на обжалване. Тази правна възможност би следвало да се използва от участниците и кандидатите, които могат да атакуват актовете на възложителите още в този начален етап, когато има съмнения за недобросъвестно изготвяне на документацията. По-голяма активност би следвало да се прояви и от страна на АОП в атакуването на подобни решения за откриване на процедури за обществени поръчки.

2.1.3. Сериозен източник на съмнения за корупционни практики са случаите, когато възложителите решават да проведат процедури на договаряне. В доста от анализите, свързани с наличието на корупционна среда при възлагане на обществени поръчки, се сочи, че процедурите на договаряне често се използват за заобикаляне на закона и ограничаване на кръга от възможни участници. С оглед на бъдещо законодателно уреждане на този проблем би могло да се предвиди задължение за възложителите предварително да предоставят на АОП подробна обосновка за случаите, когато възнамеряват да приложат процедура на договаряне и да я стартират след получаване на разрешение от агенцията. Подобна нормативна уредба би затруднила до известна степен възложителите, но с оглед ограниченото приложно поле на този вид процедури и високата степен на корупционен риск при тяхното прилагане се явява целесъобразна за постигане на пълна прозрачност и конкурентна среда.

2.1.4. Доста въпроси, които често са свързани със съмнения за корупционен елемент, пораждат и разпоредбите на чл. 13 от ЗОП. В тези текстове са уредени изключения от приложното поле на закона – така наречените "специални обществени поръчки", като условията и редът за тяхното възлагане се определят с наредба, приета от Министерския съвет по предложение на министъра на вътрешните работи, министъра на отбраната, министъра на икономиката и енергетиката и министъра на финансите. Предвид особено важността на обществените отношения, които урежда, това законодателно решение предизвиква доста противоречиви становища. Обикновено Наредбата за възлагане за специални обществени поръчки намира приложение при поръчки с голяма стойност, предизвикващи особен обществен интерес. В сега съществуващата правна уредба не са изработени достатъчно добри гаранции и механизми за намиране на балансиран компромис между държавните интереси, свързани със специфичните мерки за сигурност, и необходимостта от прозрачност и лоялна конкуренция при разходването на обществените средства. Би следвало посочените обществени отношения да бъдат регламентирани със закон, който точно и ясно

да регламентира случаите, в които се изключва приложното поле на Закона за обществените поръчки и да посочи органа, който трябва да определи, кога се налага прилагането на специалния закон. Следва да се въведат подробни процедури за избор на изпълнител, които максимално да се доближават до процедурите на ЗОП и да изключват възможността да се заобикалят общите правила за възлагане на обществени поръчки с оправданието, че се застрашава националната сигурност.

2.1.5. В съответствие с европейските директиви, последните изменения на ЗОП значително либерализираха режима на обществените поръчки. Повишиха се долните стойностни прагове, под които действат по-облекчените процедурни правила на Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки. Продължава, обаче, практиката за раздробяване на обществените поръчки под долните стойностни прагове с цел да се избегне провеждането на състезателна процедура. Често това се прави напълно съзнателно и целенасочено от съответните длъжностни лица и е най-масово срещаното нарушение на ЗОП, свързано с така наречената "малка корупция". Основният начин за борба с този вид заобикаляне на закона е засиленият и регулярен контрол от страна на съответните компетентни органи. В тези случаи не се налага разкриването на сложни корупционни схеми, които са същевременно и трудно доказуеми. Нарушенията се откриват лесно, защото могат да се извлекат от счетоводната документация. Налагането на сериозни наказания на нарушителите би имало сериозен превантивен и дисциплиниращ ефект спрямо всички участници в дейността по възлагане на обществени поръчки.

2.2. Институционалният последващ контрол на дейността, свързана с възлагане на обществени поръчки, е възложен на Агенцията за обществени поръчки към Министерството на икономиката и енергетиката, Сметната палата на Република България и Агенцията за държавна финансова инспекция. Процесът на усвояване на бюджетните средства и на европейските фондове се наблюдава и проверява и от вътрешните одитори при възложителите на обществени поръчки съобразно разпоредбите на Закона за вътрешния одит в публичния сектор и Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор. Анализът на дейността на посочените контролни органи показва, че те нямат възможност да извършват цялостен и своевременно контрол на всички процедури за възлагане на обществени поръчки. Констатациите за извършените нарушения на ЗОП често са закъснели и не могат да компенсират обществените и личен негативен ефект от една недобре проведена процедура.

С оглед бъдещо усъвършенстване на законодателството в тази насока биха могли да се въведат специализирани звена в съответните контролни органи, които да осъществяват не само последващ, но и текущ контрол както при провеждането на процедури за възлагане на обществени поръчки над определена стойност, така и при изпълнение на сключените вече договори с изпълнителите.

Съществена роля за превенция и ограничаване на корупцията при обществените поръчки играе и провежданата наказателна политика в тази област. За съжаление, действащият в момента Наказателен кодекс е твърде остарял и неотговарящ на съвременните обществено-икономически условия. Липсват специални престъпни състави, които са свързани конкретно с дейността по възлагане на обществени поръчки.

По Наказателния кодекс на Република България престъпленията, които включват или са придружени от корупционен елемент, са уредени в следните членове: чл. 201-205 – длъжностно присвояване; чл. 219 – безстопанственост; чл. 220 – сключване на неизгодна сделка; чл. 224 – получаване на дар или имотна облага за предоставени сведения за икономиката на страната на чужда държава, чуждо търговско дружество или физически лица; чл. 228, чл. 242, чл. 255-257 – укриване на данъчни задължения; чл. 282– 283б – престъпления по служба; чл. 301-307а – подкуп; чл. 289, чл. 387 – злоупотреба с власт или служебно положение.

Практиката по прилагането на посочените текстове е повече от неудовлетворителна. В условията на свободен пазар се оказва, че тези престъпни състави са практически недоказуеми и трудно се стига до осъдителни присъди. От гледна точка на наказателната политика в тази област е целесъобразно усилията да се насочат към безкомпромисно преследване на прането на пари и укриването на данъчни задължения.

2.3. Успоредно с предпоставките, които са вътрешни за системата на обществените поръчки, антикорупционните мерки следва да се съсредоточат и към преодоляване на политическата корупция, която до голяма степен се явява първоизточник и на корупцията в сферата на обществените поръчки. Главните усилия би следвало да се насочат към постигане на пълна прозрачност при финансирането на партиите, лобистката дейност и публично-частните партньорства. Тук особена роля биха могли да изиграят неправителствените организации и медиите. Изследването и анализирането на информацията, която се съдържа в Регистъра за обществени поръчки и Търговския регистър ще покаже кои са стопанските субекти, които най-често печелят обществени

поръчки в определено звено на държавната администрация. Би могло да се проследява дали със смяната на даден административен ръководител се променя и кръгът от фирми, на които се възлага разходването на бюджетни средства. Ако това е така, автоматично се поражда съмнение за наличие на корупция. Извършването на подобни изследвания и публичното им оповестяване би изиграло сериозен превантивен ефект за ограничаване на корупционната среда при възлагане на обществени поръчки.

В момента проблемите и трудностите относно процеса на възлагане и изпълнение на обществените поръчки в България според българския бизнес са: наличието на *конфликт на интереси* поради участие в процедурата на възлагане на лица, свързани с възложителя; изключително широко разпространената практика за *промяна на съществените параметри на договора*, неговата цена и от части неговия предмет след сключване на договора чрез *допълнителни анекси* и споразумения между страните по него.

Често срещан проблем, който води до последващи корупционни практики, е възлагането на обществена поръчка на кандидат, който е предложил *занижени цени за изпълнение*. Примери за такива случаи има в областта на строителството. *Недобрата документация* за участие в обществената поръчка и *кратките срокове за подаване на оферти* също са фактори, генериращи корупция. Неотдавна председателят на Българската стопанска камара Божидар Данев изнесе данни на камарата относно проблемите и трудностите при прилагане на обществените поръчки в България. Анализите на стопанската камара напълно подкрепят становището на бизнеса за наличието на *конфликт на интереси*, *занижени оферти* и *подписването на допълнителни анекси към вече сключени договори* по проведени процедури за обществени поръчки. Изнесените данни, обаче, сочат и нова тенденция сред българския бизнес относно правната рамка. За разлика от периода 2002-2003 година, когато бизнесът сочеше като основен проблем *бавното съдебно производство*, през 2005 година бизнесмените отчитат като проблем в областта на обществените поръчки *липсата на институционализиран или неефективен държавен и обществен контрол относно прилагането на закона*. Според бизнеса новосъздаденият регистър за обществени поръчки е все още непълен и представлява по-скоро ресурсен източник за сравнително-правна литература по обществени поръчки и статистически данни, отколкото средство за упражняване на контрол върху възлаганите в България обществени поръчки.

Агенцията по обществени поръчки има изключително ограничени контролни правомощия, състоящи се главно в правото да

предяви иск пред съда с искане за обявяване на нищожност на договори, сключени при нарушение на закона, както и правото да оспори по съдебен ред решения на възложителя, които съдържат в себе си или в обявлението или документацията към тях дискриминационни условия или изисквания, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в обществените поръчки. В останалите случаи Агенцията сезира Сметната палата или Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол, които са компетентни да упражняват контрол по изпълнението на закона. Проблем според българския бизнес е че този контрол е последващ и на този етап не съществува правна регламентация, която да указва кой орган е компетентен да извършва предварителен контрол или контрол в хода на изпълнението на процедурата по възлагане на обществена поръчка. В проведените от бизнеса дискусии относно трудностите и проблемите при прилагане на Закона за обществените поръчки и подзаконовата рамка, представителите на бизнеса сочат и своите виждания за изработване на по-прозрачни и лишени от корупция процедури за възлагане на обществени поръчки.

На първо място, бизнесът настоява за облекчаване на процедурата за кандидатстване и участие в обществени поръчки. Според тях е необходимо до се намали наборът от документи, изисквани от участниците и кандидатите в обществени поръчки. По-този начин ще се съкрати срокът за подаване на оферти и ще се ограничат възможностите за корупционни практики още при етапа на подготовка и подаване на офертите.

Друго не по-малко важно условие за намаляване на корупцията в обществените поръчки е възложителите да упражняват контрол върху представените им оферти и съгласно чл. 70 от ЗОП да изискват писмена обосновка за предложената най-ниска цена, когато тя е с 30 на сто по-ниска от средната цена на останалите оферти. Подбиването на цената при кандидатстване е показател, че кандидатът се стреми да спечели обществената поръчка, получавайки по-добри показатели по-критерия цена, надявайки се на допълнителни преговори с възложителя и преговаряне на вече сключеното споразумение.

За да се предотвратят такива корупционни практики е необходимо възложителите предварително да изработват и публично да оповестяват своите системи за предварителен подбор на изпълнителите на обществени поръчки, в които ясно да посочат критериите и правилата, на които трябва да отговарят потенциалните изпълнители.

С измененията на Закона за общедържавните поръчки от юли

2006 година от правото да изработват и използват системи за предварителен подбор на изпълнители могат да се ползват и класическите възложители. Старият закон от 2004 година предоставяше това право само на секторните възложители – т.е. възложителите в строго определени сектори, които извършват дейности във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги. Създаването и използването на системи за предварителен подбор на изпълнители на обществени поръчки, не е само средство за улесняване на възложителя при предварителния подбор на кандидатите в процедурата, но погледнато в по-широк смисъл се явява като антикорупционен механизъм, защото възложителите предварително определят критериите и правилата за подбор и ги правят общодостъпни до максимално широк кръг от заинтересовани лица посредством публикуване на обявление за наличието на такива системи за подбор на изпълнители на обществени поръчки в електронната страница на “Държавен вестник”.

Системите за предварителен подбор могат да се прилагат и за срок повече от една година и са отворени за всички кандидати за обществени поръчки, които могат да подадат по всяко време в срока на действие на системата заявление за участие в нея. Системите за предварителен подбор имат и още едно предимство с антикорупционен ефект: те значително съкращават сроковете на процедурите за възлагане на обществени поръчки и не позволяват на възложителите да събират повторно доказателства от кандидатите по обстоятелства, по които те вече са представили документи, на базата на които са били включени в системата на възложителя. Възложителят е длъжен да поддържа списък на кандидатите, включени в системата и да ги уведомява за всяка отделна поръчка, провеждана в рамките на системата. Така изработеният от ЗОП механизъм не само води до икономия на време и ресурси, но спомага и за по-голяма конкуренция сред кандидатите за обществени поръчки.

Българският бизнес е заинтересован от по-добро и ефективно прилагане на закона по обществени поръчки и в тази връзка активно сътрудничи с държавните институции, на които им е възложено изпълнението на закона. С помощта на българския бизнес се изработи списък на експертите по браншове, които Агенцията по обществени поръчки поддържа в електронната страница на регистъра по обществени поръчки и от който списък може да се възползва всеки български възложител, който се нуждае от професионални познания и умения при разработване на техническите параметри на поръчката. Наличието на подобен

списък от експерти и тяхното използване от възложителите има своето антикорупционно значение. Добре разработената документация на обществената поръчка, с ясно определен обект, технически параметри (спецификации) на поръчка и обективни показатели за оценка на офертата, водят до по-качествени оферти от кандидатите, по-кратки срокове за подаване на офертите и избор на по-качествени изпълнители при възлагането на обществените поръчки.

Най-силен антикорупционен ефект, обаче, ще има въвеждането на новите електронни технологии при провеждането на обществените поръчки⁶. Не случайно Европейската комисия през март 2004 година прие две нови директиви 2004/17/ЕС и 2004/18/ЕС на Европейския парламент и Съвета за координиране на процедурите за сключване на публични договори за доставки, услуги и строителство и относно координиране на процедурите при възлагане на поръчки в секторите водоснабдяване, енергетика, транспорт и пощенски услуги. Комисията наложи изключително кратки срокове за тяхното въвеждане в сила от държавите членки на съюза – началото на януари 2006 година. По своята същност тези две нови директиви не променят действащата система на обществени поръчки, а я усъвършенстват посредством въвеждане на новите технологии в обществените поръчки. По този начин се минимализират възможностите за пряк контакт между възложител и изпълнител, съкращават се значително сроковете за провеждане на процедурата и максимално се ограничава субективния фактор при оценка и класиране на кандидатите.

Бързата и надеждна хармонизация на законодателството относно обществените поръчки и прилагането на новите директиви на ЕС във всяка от държавите членки включително и в България ще подобрят функционирането на вътрешния пазар в общността и ще съдействат за по-бързото и успешно разширяване на съюза посредством обединяването на икономиките на държавите членки и създаване на ясни и прозрачни правила за работа на бизнеса. Обединеният вътрешен пазар ще минимализира възможностите за корупция, като стимулира конкуренцията между икономическите субекти.

⁶ Директиви 2004/17/ЕС и 2004/18/ЕС на Европейския парламент и Съвета разработиха нова система за електронни доставки на обичайни продукти (продукти, които обичайно се предлагат в готов вид на пазара). Този електронен процес на пазаруване директивите определят като "динамична система на доставки". Новите промени в българския закон за обществени поръчки де очаква също да въведат правила за електронно пазаруване.

Триизмерна класификация на нарушенията, свързани с обществени поръчки в България

Стойчо Стойчев

Секторът на обществените поръчки в България придобива все по-голямо значение с увеличаването на публичните средства, които се харчат в него. Успоредно с това нараства и рискът от злоупотреби, тъй като все по-големи интереси се съсредоточават в него, а с това и корупционния натиск спрямо длъжностните лица, осъществяващи и контролиращи процеса по възлагането на обществените поръчки. Въпреки нарастващия брой злоупотреби в сектора на обществените поръчки, обаче, разкритията, разследванията, делата и присъдите са незначителни.

Липсата на голям брой съдебни производства срещу корупционни престъпления при възлагането на обществени поръчки представлява основна трудност пред изследователския интерес. Те биха били основен източник на информация за задълбочени сравнителни изследвания на генезиса и проявленията на корупцията в сектора на обществените поръчки. Поради тази причина необходимата информация се добива от други източници. В настоящето изследване като алтернативен източник на информация е използвана българската преса.

Целта на настоящия текст е чрез качествен анализ на публикациите в българските печатни медии, публикувани в рамките на 8 месеца, да класифицира нарушенията в областта на обществените поръчки в няколко профила. По този начин изследователското и общественото внимание може да бъде насочено към конкретните проявления на корупционно поведение при възлагането на обществени поръчки, а не към проблема за корупцията в сектора по принцип. Анализът извежда три измерения, по които нарушенията се класифицират. Чрез трите измерения се създава триизмерен центричен модел, който дефинира типичния профил на нарушения при възлагането на обществените поръчки.

1. Подход

На базата на качествено изследване на публикациите, засягащи нарушенията в областта на обществените поръчки в 9 български

печатни издания⁷, проведено в периода 1 септември 2006 – 1 май 2007 година, беше конструирана база данни, включваща описание и класификация на 46 статии. Базата съдържа 79 случая на нарушения и е анализирана с метода QCA (Ragin 1987, Bochsler 2006:7, Stoychev 2006:8). Целта на изследването е да се открият най-проблемните зони в областта на обществените поръчки според 3 признака: 1) предмет на поръчката; 2) възложител и 3) етап на поръчката, в който е установено нарушението. По този начин се създава триизмерна класификация на нарушенията в областта на обществените поръчки, която има за цел да отговори на три важни въпроса: „Къде?“, „Как?“ и „От кого?“ се нарушават най-много правилата за организиране и провеждане на процедури за възлагане на обществените поръчки.

Отчитайки естеството на ползваната информация, изследването не претендира за изчерпателност. Направените изводи са на базата на публикации в печата и тяхната обективност разчита на обективността на публикуваната информация. Въпреки тези свои ограничения, изследването маркира няколко съществени проблема при възлагането на обществени поръчки, които заслужават допълнително и по детайлно внимание.

В следващите редове ще бъдат очертани трите измерения, според които нарушенията в областта на обществените поръчки са класифицирани. Въз основа на тези три измерения ще бъде конструирана класификация на тези нарушения и ще бъдат изведени някои изводи.

2. Предмет на поръчките

Първото измерение на класификацията е предметът на поръчката. Той може да бъде разделен в 3 основни категории: 1) поръчки за строителство и инфраструктура; 2) поръчки за доставки на стоки и оборудване и 3) поръчки за услуги. Най-много случаи попадат в първата категория – 50. Във втората категория се включват 20 нарушения, в третата – 7, а две нарушения не могат да бъдат категоризирани. Разпределението на нарушенията в това измерение е схематизирано във Фигура 1. Това разпределение е доста интригуващо, особено ако се вземе под внимание фактът, че поръчките за инфраструктура имат най-голяма стойност, следвани от поръчките за доставка на стоки и оборудване и поръчките за услуги. Наблюдава се правопрпорционална линейна зависимост между стойността на поръчките и броя на отчетените нарушения.

⁷Изследването обхваща вестниците: „24 часа“, „Дневен труд“, „Дневник“, „Монитор“, „Сега“, „Капитал“, „168 часа“, „Стандарт“ и „Политика“.

Фигура 1



Фигура 2



От графиката става видно, че основните нарушения в областта на обществените поръчки, за които през периода на наблюдение са излизали статии в медиите, са свързани с преодоляване на щетите от поройните валежи през 2006 година и ремонтите на обекти – публична собственост. Това очертава една тревожна картина в това измерение – най-много нарушения има там, където се разходват големи суми от общините за обществено значими проекти.

3. Възложители

Общините се оказват най-слабото звено в системата от въз-

ложители на обществени поръчки, следвани от различните министерства. Това се илюстрира от Фигура 3, обобщаваща разпределението на нарушенията по възложители.

Този феномен може да бъде обяснен от няколко фактора, относителното влияние на които, обаче, тук трудно може да бъде изчислено като се вземат под внимание източниците на информация на това изследване. Първо, общините са много повече от останалите възложители като абсолютна стойност. Макар пряка зависимост между кумулативния брой възложители от даден тип и кумулативния брой нарушения, които те извършват да е трудно доказуема, подобна асоциация съществува. Възможно е дори обратно тълкуване. Ако се сравни съотношението между броя нарушения и броя на общинските администрации с това между броя нарушения и броя на министерствата, то определено министерствата изпреварват общините в тази негативна класация. Общините в България са приблизително 12 пъти повече от министерствата (262 общини и 22 министерства, включително Министерски съвет). В същото време, броят на статиите, отнасящи се до нарушения на поръчки, възлагани от общини е само 2,38 пъти по-висок от тези, възлагани от министерства. Като цяло, проблемът с нарушенията при възлагане на обществени поръчки се оказва изключително съществен за изпълнителните администрации – общински и правителствени.

Фигура 3



4. Етап, в който е извършено нарушението

Третото измерение на класификацията, изграждането на която е цел на този анализ, се отнася до етапа в процедурата, в който е извършено нарушението. От наблюдаваните статии се открояват 6 категории.

Първата категория е **липсата на процедура**. Провеждането на процедура, нейните параметри, както и праговете за провеждане на един или друг вид процедура са регламентирани в Закона за обществените поръчки (ЗОП). В този смисъл непровеждането на процедура въобще е пряко нарушение на ЗОП. В тази категория попадат и нарушенията на вида процедура, която възложителят е длъжен да проведе.

Втората категория обхваща **подготовката на процедурата**, която включва определянето на параметрите на поръчката, изготвянето на документацията, обявлението и други. Често срещани нарушения от тази категория са: разделяне на поръчката, поставяне на специфични изисквания в документацията, на които отговаря определен кандидат, необявяване на поръчката.

Третата категория засяга нарушенията при **провеждането на процедурата**. Примери за такива са конфликт на интереси в работата на комисиите за оценка на офертите, предоставяне на предварителна информация на определен кандидат, необосновано отстраняване на кандидати и други.

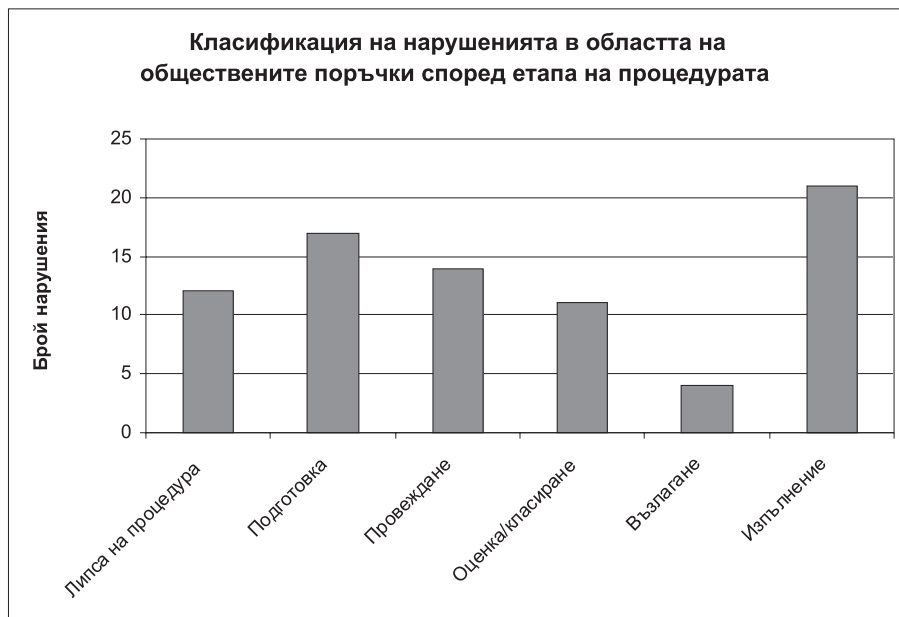
Следващата категория нарушения е **оценката на офертите**, която често се прави без методика и недостатъчно прозрачно. Петата категория се отнася до нарушения при **възлагането на изпълнението** на поръчката. Пример за подобни нарушения са ситуации в които не е спазена предварителната оферта.

Последната категория, която се оказва най-проблематична, е **изпълнението на сключения договор**. Контролът по изпълнението на договорите се оказва доста слаб, а липсата на достатъчна регламентация (ЗОП не регламентира изпълнението на договорите) прави този последен етап от процеса особено уязвим.

Разпределението на нарушенията в тези 6 категории е представено във Фигура 4. Нарушенията в това измерение са значително по-равномерно разпределени между отделните категории, отколкото в другите две. Въпреки това, прави впечатление фактът, че в 15,33% от случаите не се е провела процедура, което може да се определи като пряко нарушение на разпоредбите на Закона. Най-много – в 58,17% от случаите, са нарушенията в процедурата, от нейната подготовка до

възлагането на поръчката. В над $\frac{1}{4}$ от случаите – 26,50%, е нарушено изпълнението на сключените договори.

Фигура 4



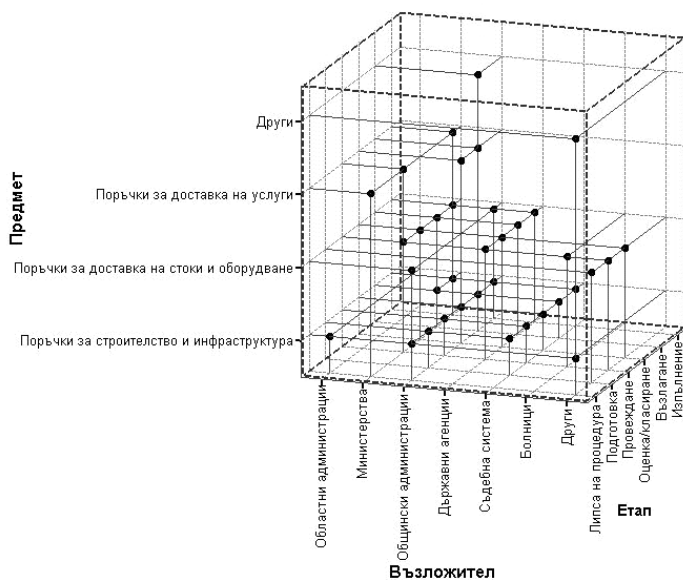
5. Класификация на нарушенията в областта на обществените поръчки – триизмерен модел

На Фигура 5а е представен модел на класификацията на нарушенията в областта на обществените поръчки, изграден върху трите измерения, обсъдени по-горе. Всяко нарушение е поставено в триизмерната решетка. Този модел е изключително полезен за илюстриране на най-типичните примери на нарушения – *профили*. Всеки профил е означен с точка вътре в решетката. Профилите са изградени от три категории – по една от всяко измерение. В решетката са означени всичките 36 профила на нарушения, за които е съобщено в изследваните статии.

От всички 36 профила 6 попадат в категориите „други“ на измеренията „предмет“ и „възложител“, като остават в периферията на модела. Два профила, класифицирани в категориите „областни администрации“ и „болници“ на измерението „възложител“, също се отдалечават от зоната на натрупване, макар и по-малко. Останалите 33 профила на нарушения формират съвкупност, чиито относителен център е изобразен на Фигура 5б. Този център се намира в пресечната точка на средните разстояния от всеки профил до всяка категория. Това е най-често срещаният модел

нарушение, изведен от базата данни. Профилът, който отговаря на този модел, е обществена поръчка за доставка или строителство и инфраструктура, възлагана от общинска администрация, при която са отчетени нарушения при провеждането на процедурата и при оценката на офертите.

Фигура 5а
Триизмерен модел на нарушенията в областта на обществените поръчки



Тук трябва да бъде направено едно много важно уточнение. В две от измеренията – „предмет“ и „възложител“ – има големи натрупвания на случаи по определени категории, което очертава ясни тенденции. Това прави представения *оптимален профил* доста точен по отношение на категоризацията си в тези две измерения. В третото измерение, обаче, случаите са доста равномерно разпределени по категории, което прави категоризацията на *типичен профил* нарушение в областта на обществените поръчки в това измерение проблематична. Поради този факт подобен профил следва да се дефинира по следния начин: **типичният профил на нарушение в областта на обществените поръчки е обществена поръчка за доставка, строителство или изграждане на инфраструктура, възлагана от общинска администрация, при която могат да бъдат отчетени нарушения във всички етапи на процедурата – от нейната подготовка до контрола**

по изпълнението на сключения договор.

Внимание заслужават и останалите профили на нарушения, тъй като те представляват реално случили се събития. Всички профили, както и броят на случаи, които им съответстват са систематично представени в Таблица 1. В таблицата може да се види потвърждение на заключението, направено по-горе. Най-многобройни случаи на нарушение има в поръчките за строителство и изграждане на инфраструктура, възлагани от общинските администрации. Нарушенията са установени при подготовката и провеждането на процедурата, както и при изпълнението на договорите за изпълнение.

Фигура 5б

Триизмерен центричен модел на нарушенията в областта на обществените поръчки

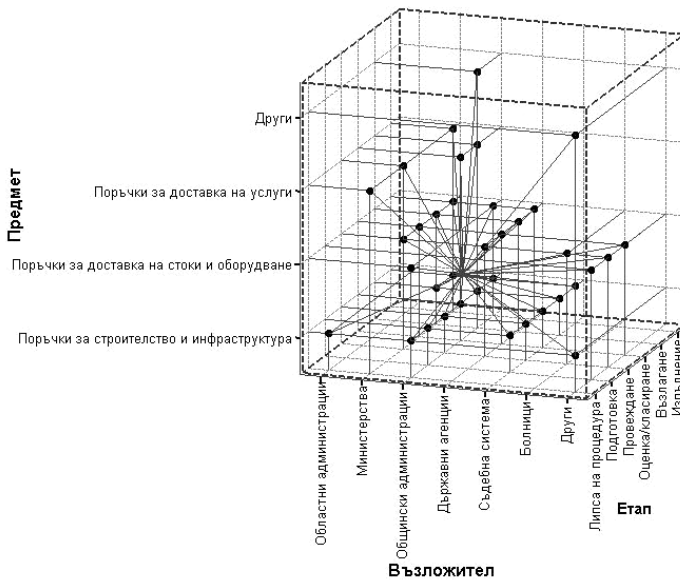


Таблица 1. 36 Профила нарушения в сектора на обществените поръчки

Профил	Предмет	Възложител	Етап	Брой случаи
1	поръчки за строителство и инфраструктура	областни администрации	изпълнение	1
2	поръчки за услуги	министерства	липса на процедура	2
3	поръчки за строителство и инфраструктура	министерства	липса на процедура	3
4	поръчки за строителство и инфраструктура	общински администрации	изпълнение	13
5	поръчки за доставка на стоки и оборудване	общински администрации	изпълнение	3
6	поръчки за строителство и инфраструктура	общински администрации	подготовка	9
7	поръчки за строителство и инфраструктура	общински администрации	провеждане	7
8	поръчки за доставка на стоки и оборудване	държавни агенции	липса на процедура	1
9	поръчки за услуги	министерства	изпълнение	2
10	поръчки за строителство и инфраструктура	друго	изпълнение	1
11	поръчки за строителство и инфраструктура	съдебна система	възлагане	1
12	поръчки за строителство и инфраструктура	съдебна система	оценка/класиране	1
13	поръчки за строителство и инфраструктура	съдебна система	провеждане	1
14	поръчки за строителство и инфраструктура	съдебна система	подготовка	1
15	поръчки за строителство и инфраструктура	съдебна система	липса на процедура	1
16	поръчки за доставка на стоки и оборудване	държавни агенции	подготовка	1
17	поръчки за доставка на стоки и оборудване	държавни агенции	провеждане	1
18	поръчки за строителство и инфраструктура	министерства	подготовка	2

19	други	общински администрации	подготовка	1
20	поръчки за услуги	общински администрации	провеждане	1
21	поръчки за строителство и инфраструктура	общински администрации	оценка/класиране	4
22	поръчки за строителство и инфраструктура	общински администрации	възлагане	2
23	поръчки за строителство и инфраструктура	общински администрации	липса на процедура	3
24	други	друго	изпълнение	1
25	поръчки за доставка на стоки и оборудване	общински администрации	липса на процедура	1
26	поръчки за доставка на стоки и оборудване	министерства	провеждане	3
27	поръчки за доставка на стоки и оборудване	държавни агенции	оценка/класиране	1
28	поръчки за доставка на стоки и оборудване	министерства	подготовка	2
29	поръчки за доставка на стоки и оборудване	министерства	липса на процедура	1
30	поръчки за услуги	министерства	оценка/класиране	1
31	поръчки за доставка на стоки и оборудване	министерства	оценка/класиране	1
32	поръчки за доставка на стоки и оборудване	болници	оценка/класиране	2
33	поръчки за доставка на стоки и оборудване	друго	възлагане	1
34	поръчки за доставка на стоки и оборудване	друго	оценка/класиране	1
35	поръчки за доставка на стоки и оборудване	друго	провеждане	1
36	поръчки за услуги	общински администрации	подготовка	1

6. Заключение

От казаното до тук може да се заключи, че общинските администрации са най-уязвими към нарушения при възлагането и изпълнението на обществени поръчки. Те действително са едни от най-големите възложители в страната, а големият им брой очевидно затруднява контрола по процедурите и изпълнението на договорите за изпълнение.

Паралелно с това се забелязва, че колкото по-голяма е стойността на поръчките, толкова повече са и нарушенията, отчетени при тях. Притеснителен е фактът, че голяма част от нарушенията са извършени при поръчки за укрепване на пострадали от наводненията обекти. Често срещано нарушение в тази област е заплащането от страна на общината на неизвършени ремонтни и укрепителни дейности. Това означава, че нови проливни дъждове ще предизвикат нови, дори по-големи щети на публичното и частно имущество. Създават се предпоставки за загуба на човешки живот. Именно поради тези причини подобни нарушения не бива да бъдат толерирани.

Настоящото изследване дефинира 36 профила на нарушения в областта на обществените поръчки, определени от пресата като корупционни. То насочва вниманието към конкретна група възложители и към конкретен тип обществени поръчки, които се оказват най-уязвими спрямо корупционен натиск. Подобен подход на изследване позволява по-прецизното насочване на усилията в борбата с корупцията в областта на обществените поръчки. Интересен проблем за последващо изследване остава въпросът кой етап от процедурата по възлагането на обществените поръчки е най-проблематичен от гледна точка на корупционните нарушения.

Бележки:

Bochsler, Daniel 2006. Electoral engineering and inclusion of ethnic groups. Ethnic minorities in parliaments of Central and Eastern European countries. <http://www.unige.ch/ses/spo/staff/corpsinter/bochsler/minorities>, посетен на 19/03/2006

Ragin, Charles 1987. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative*. Berkeley: University of California Press.

Stoychev, Stoycho P. 2006. Types of Ethnic Minority Representation in Central and Eastern Europe, *CEU Political Science Journal* 1/5, pp: 7-33.

Типология на нарушенията в областта на обществените поръчки, предизвикващи съмнения за корупция

Стойчо Стойчев

1. Няколко проблемни зони

Настоящият анализ има за цел да открие най-често срещаните типове нарушения на законодателството в областта на обществените поръчки, както и най-често срещаните похвати за заобикаляне на това законодателство. Наличието на умисъл в тези действия от страна на органи и лица, които по смисъла на Закона за обществените поръчки (ЗОП) се явяват като "възложители" може недвусмислено да бъде тълкувано като корупционно поведение. Под корупционно поведение тук се разбира умишлена злоупотреба с обществен ресурс и безстопанственост от страна на административни органи, водеща до облагодетелстване на трети лица.

Обществените поръчки заемат все по-голям дял при разходването на обществени средства. Годишната обща стойност на обществените поръчки нараства ежегодно с изключително ускорени темпове. По данни на Агенцията по обществените поръчки (АОП 2007) тази стойност за 2004 г. е 74 980 485.79 лв., за 2005 г. – 3 299 491 846.14 лв., за 2006 г. – 11 887 467 769.78 лв., а за **първите 18 дни на 2007 година сумата възлиза на 182 966 711.1 лв. или по 10 164 817,28 лв. дневно.** Това прави сектора изключително значим както от гледна точка на обществения интерес, така и от гледна точка на интереса на бизнеса, което го прави **нарастващо рисков по отношение на корупцията.**

На фона на измененията и допълненията в ЗОП в сила от 1.07.2006 година, целящи неговото усъвършенстване и предотвратяване на възможностите за корупция, в общественото пространство ежедневно излиза информация за опорочени процедури за обществени поръчки във всички нива на националната и местната администрация и във всички дейности, включващи строителство, доставки, услуги и конкурси за проекти. Анализът на изготвения от Асоциация "Прозрачност без граници" медиен мониторинг, фокусиран върху обществените поръчки за периода 29.08.2006 – 30.04.2007 година показва, че

нарушения в процедурите за обществени поръчки се наблюдават във всичките им фази, но най-вече във фазата на изпълнение на сключените договори. В рамките на този период най-много статии – 21, засягат проблемите с изпълнението на сключените договори. На второ място – 17, са статиите, касаещи опорочена подготовка на процедурата. Следват статиите, индикиращи нарушения в провеждането на процедурата – 14, оценката на предложенията и класирането на кандидатите – 11, и възлагането на изпълнението – 4. Дванадесет от статиите съобщават за липса на процедура въобще и то в значими сфери като строежа на петролопровода Бургас – Александрополис, доставките за “Топлофикация София”, изграждането на правителствена телекомуникационна мрежа с национално покритие и други.

Според наблюденията върху някои текущи процедури за възлагане на обществени поръчки, както и според одитните доклади на Сметната палата (2007) и Агенцията за държавна финансова инспекция (2007), най-често се наблюдават следните механизми за заобикаляне на процедурата или за нейното нарушаване:

1. Стойността на поръчката се формира така, че да бъде минимално по-ниска от законово определения праг, изискващ провеждането на конкурс.

2. Обявяването на конкурса умишлено се бави и в следствие под предлог, че е налична непреодолима сила (ограничено време), която не позволява провеждането на открита процедура, се провежда процедура на договаряне без конкурс. Обикновено е поканена една фирма или ако фирмите са няколко, само една от тях има предмет на дейност от естеството на поръчката.

3. Поставят се твърде високи и детайлни изисквания по документацията за участие в комбинация с много кратки срокове за нейното подаване. В този случай предварително информиран кандидат успява да изпълни изискванията и печели конкурса.

4. Техническите спецификации на поръчката са направени така, че на тях да отговаря определена фирма с цел тя да спечели конкурса.

5. В решението за откриване на процедура се посочва различен от реалния предмет на поръчката (обявява се поръчка за услуги, а се изисква извършването на строителство).

6. Оценката на предложенията се прави без методика.

7. В случаите на процедура по договаряне, комисията за разглеждане и класиране на офертите договаря условия, различни от предварително съобщените в решението за откриване на процедура.

8. Договорът се сключва така, че при спазването на общата

му стойност не могат да бъдат извършени предвидените дейности или доставени предвидените количества.

9. При възлагането на поръчката възложителят изплаща авансово 100% или близка част от сумата по договора, като по този начин нарушава принципа за равнопоставеност на изпълнителите.

10. Липсва контрол по изпълнението на договора и качеството на стоките или услугите, които се предоставят. Обикновено критерият за избор на победител е най-ниската цена, а спечелилата фирма не изпълнява качествено поръчката или не доставя договорените количества, за което не се санкционира от възложителя. Двете страни променят договора по взаимно съгласие поради възникнали "непредвидени" обстоятелства, като увеличават цената, намаляват количествата или занижават техническите спецификации на стоките и/или услугите.

11. Поради "непредвидени обстоятелства" към подписаните договори се подписват анекси за допълнителни доставки и услуги, представени като неразделна част от предмета по основния договор, като за това не се провеждат конкурси.

12. Подписват се анекси, които необосновано удължават срока на изпълнение на поръчката.

13. Възложителят актува, фактурира и заплаща дейности и стоки, които реално не са извършени/доставени.

14. Възложителят заплаща стоки и/или услуги, за които не е сключил договор, като по този начин се лишава от правото на гаранционна поддръжка.

15. Възложителят не задържа предвидените неустойки при забавяне на изпълнението или при по-ниско качество от договореното.

Друг основен проблем представлява невъзможността на одитните органи да предприемат други мерки срещу констатираните нарушения и нарушителите, освен даването на препоръки за отстраняване на нарушението. ЗОП определя Комисията за защита на конкуренцията за контролен орган по провеждането на процедурите за възлагане на обществени поръчки, но в същото време **контролът по изпълнението на сключените договори остава нерегламентиран и неясен**, което води до създаването на корупционна среда и до голям брой нарушения, както става ясно от одитните доклади и медийния мониторинг.

Процедурите за възлагане на обществените поръчки в България се заобикалят и нарушават във всичките им фази. Този проблем става прогресивно по-значим с увеличаването на публичните средства, реализирани чрез обществени поръчки,

както и със засягането на чувствителни зони като възстановяване на щети от природни бедствия, изграждане на инфраструктура с национално значение и други. Шест месеца след влизането в сила на промените в ЗОП, целящи неговото усъвършенстване, става ясно, че проблемите далеч не са елиминирани. Може би най-сериозният пропуск в това отношение остава липсата на ефективен контрол по изпълнението на сключените договори за обществени поръчки, което позволява съществуването на корупционни механизми в този сектор.

2. Три концептуални категории нарушения в областта на обществените поръчки

Нарушенията в областта на обществените поръчки, които предизвикват съмнения за корупция, могат да бъдат концептуално класифицирани в три категории, които се идентифицират чрез набор от условия (Таблица 1). Първата категория обхваща нарушения, възпрепятстващи провеждането на процедура за възлагане на обществена поръчка. Тези нарушения варират в зависимост от това дали нарушават ЗОП или го заобикалят. От одитните доклади на Агенцията за държавна финансова инспекция по разходването на целеви средства за предотвратяването на щети от наводнения става видно, че в голяма част от случаите ЗОП се нарушава, като се разделят обществени поръчки на по-малки с цел стойността им да попадне под прага, над който възложителите са длъжни да проведат открита процедура. Друго срещано нарушение е провеждането на процедура, различна от предвидената в ЗОП или Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки. Най-често това е провеждането на процедура на договаряне вместо открита процедура. Третото често срещано нарушение е непровеждането на процедура.

Втората категория нарушения обхваща подготовката и провеждането на процедурата. Практиката показва различни по своята същност и технология похвати, които се използват, за да се манипулира процедурата с цел възлагане на поръчката на определен участник. Те могат да бъдат най-общо разделени в две подкатегории: 1) нарушения в изготвянето на документацията и подготовката на процедурата; 2) нарушения в провеждането на процедурата и сключването на договор за изпълнение. В първата подкатегория попадат нарушения в обявяването на конкурса, в изготвянето на документацията за участие и в определянето на техническите спецификации на поръчката. Поръчките, в които са налични корупционни намерения, обикновено не се обявяват

публично, обявяват се в нарушение на сроковете по ЗОП или се обявяват в паралелни интернет страници или информационни табла.

По отношение на документацията, практика е да се определят твърде детайлни изисквания в комбинация с много кратки срокове за нейното подаване. Целите обикновено са две: 1) да бъдат възпрепятствани от участие определени фирми и 2) да бъдат дисквалифицирани участници на база неизпълнение на изискванията. Третата практика в тази подкатегория е определянето на техническите спецификации на поръчката така, че те да отговарят на продуктовия каталог или профила на определена фирма. По този начин съответната фирма е безспорен победител в предопределения конкурс.

Таблица 1. Нарушения в областта на обществените поръчки

Категория	Условия
Заобикаляне на процедурата	<ol style="list-style-type: none"> 1. Не е проведена процедура по ЗОП или НВМОП. 2. Неоснователно е обявена процедура на договаряне или тя е умишлено предизвикана. 3. Поръчката е разделена на части.
Нарушения в подготовката и провеждането на процедурата	<ol style="list-style-type: none"> 1. Конкурсът не е обявен според предвидената в ЗОП процедура. Посочен е различен от реалния предмет на поръчката. 2. Поставят се твърде високи и детайлни изисквания по документацията за участие в комбинация с много кратки срокове за нейното подаване. Техническите спецификации на поръчката са направени така, че на тях да отговаря определена фирма с цел тя да спечели конкурса. 3. Оценката на предложенията се прави без методика. 4. Договорени са условия, различни от предварително съобщените в решението за откриване на процедура по договаряне.
Нарушения при изпълнението на договора	<ol style="list-style-type: none"> 1. Липсва контрол по изпълнението на договора и качеството на стоките или услугите, които се предоставят. 2. Възложителят заплаща стоките и/или услугите на по-високи цени от средните за страната или от посочените в офертата на победителя в конкурса. 3. Поради "непредвидени обстоятелства" към подписаните договори се подписват анекси за допълнителни доставки и услуги, които необосновано удължават срока на изпълнение на поръчката и увеличават нейната стойност. 4. Възложителят актува, фактурира и заплаща дейности и стоки, които реално не са извършени/доставени. 5. Предметът на поръчката е подменен. Възложителят заплаща стоки и/или услуги, за които не е сключил договор. 6. Възложителят не задържа предвидените неустойки при забавяне на изпълнението или при по-ниско качество от договореното.

Втората подкатегория включва липсата на ясна методика или на методика изобщо, въз основа на която офертите се оценяват и класират, както и подмяна на предварително обявените условия и критерии. Практиката в тези случаи показва, че ако водещият критерий е *най-ниска цена*, фирмата, която е спечелила конкурса, договаря доставката на по-малки количества или извършването на по-малко услуги при подписването на договора за възлагане на обществената поръчка. При водещ критерий *икономически най-изгодна оферта* са възможни манипулации при липса на яснота относно теглата на отделните компоненти при формирането на крайната оценка или други нарушения в методиката, които в крайна сметка водят до необоснован избор на изпълнител.

Третата категория нарушения обхваща изпълнението на сключените договори. Тази област се оказва и най-проблемна, тъй като липсват ясни правила, регламентиращи контрола върху изпълнението на сключените договори. Обикновено липсва контрол върху изпълнението на поръчката в срок, както и върху качеството на предоставените стоки и услуги. Възложителят заплаща стоките и/или услугите – предмет на поръчката по нереално високи цени или на цени, по-високи от първоначално предложените от изпълнителя. Заплащат се стоки/дейности, които не са доставени/извършени, променя се предмета на договора или той необосновано се удължава/видоизменя. Възложителят не предявява искания за дължими неустойки при наличие на основание за това.

3. Измерване на условията за нарушения в областта на обществените поръчки

Трите концептуални категории нарушения в областта на обществените поръчки в България могат да се определят чрез предложените 13 условия. Те са разработени на базата на експертни оценки и доклади, както и на разкрити нарушения в сектора – т.е. имат **качествен характер**. Тези условия по своята същност са дихотомни номинални категории, които могат да имат по две стойности – наличие (1) или отсъствие (0) и са операционализирани с 28 качествени емпирични индикатора.

3.1. Тринадесет категории нарушения и индикатори за тяхното определяне

1. NP1 – Не е проведена процедура по Закона за обществени поръчки (ЗОП) или Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки (НВМОП).

Индикаторите за това са:

- NP1a – Възложителят е възложил поръчка в нарушение на ЗОП и НВМОП, без да приложи процедурите по него.
- NP1b – Нарушени са някои от текстовете в чл. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 и 15 от ЗОП.

2. NP2 – Неоснователно е обявена процедура на договаряне или тя е умишлено предизвикана.

Индикаторите за това са:

- NP2a – Поканена е една фирма, няколко фирми с един собственик или една фирма с предмет на дейност по естеството на поръчката и няколко с различен предмет на дейност.
- NP2b – Умишлено е забавена поръчката и в следствие под предлог, че е налице непреодолима сила (ограничено време), която не позволява провеждането на открита процедура, се провежда процедура на договаряне без конкурс.
- NP2c – Не са спазени изискванията на ЗОП (чл. 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92 и 93) при обявяването на тази процедура.

3. NP3 – Поръчката е разделена на части.

Индикатор за това е:

- NP3a – Поръчката е разделена така, че стойността на отделните части е по-ниска от законово определения праг, изискващ провеждането на конкурс.

4. P1 – Конкурсът не е обявен според предвидената в ЗОП процедура. Посочен е различен от реалния предмет на поръчката.

Индикатори за това са:

- P1a – Изискванията по обявлението не са спазени.
- P1b – Обявеният предмет на поръчката не отговаря на реалния.
- P1c – Описанието на поръчката в обявлението не отговаря на реалния ѝ предмет.

5. P2 – Поставят се твърде високи и детайлни изисквания по документацията за участие в комбинация с много кратки срокове за нейното подаване. Техническите спецификации на поръчката са направени така, че на тях да отговаря определена фирма.

Индикаторите за това са:

- P2a – Документи за участие е подал само един кандидат.
- P2b – Елиминирани са всички кандидати, освен един, с мотив, че не покриват някои от техническите критерии.
- P2c – Техническите спецификации на стоката или

услугата са необосновано прецизирани.

6. P3 – Оценката на предложенията се прави без методика.

Индикаторите за това са:

- P3a – При процедура на открит конкурс с водещ критерий *икономически най-изгодна оферта* не е уточнена тежестта на различните компоненти.
- P3b – Не са зададени предварително критерии за оценяване.
- P3c – Оценките на офертите не са аргументирани.
- P3d – Офертите са оценявани от некомпетентни лица.

7. P4 – Договорени са условия, различни от предварително съобщените в решението за откриване на процедура по договаряне.

Индикаторите за това са:

- P4a – Комисията е променила условията на договора според възможностите на определен кандидат.

8. C1 – Липсва контрол по изпълнението на договора и качеството на стоките или услугите, които се предоставят.

Индикаторите за това са:

- C1a – Спечелилата фирма не изпълнява качествено поръчката или не доставя договорените количества, за което не се санкционира от възложителя.
- C1b – Двете страни променят договора по взаимно съгласие поради възникнали „непредвидени“ обстоятелства, като увеличават цената, намаляват количествата или занижават качествените изисквания на стоките и/или услугите.

9. C2 – Възложителят заплаща стоките и/или услугите на по-високи цени от средните за страната или от посочените в офертата на победителя в конкурса.

Индикатори:

- C2a – Одитите по сделките показват, че е плащано по-скъпо от средното за страната или повече от договореното.
- C2b – Договорените цени са по-високи от офертираните.

10. C3 – Поради „непредвидени обстоятелства“ към подписаните договори се подписват анекси за допълнителни доставки и услуги, които необосновано удължават срока на изпълнение на поръчката и увеличават нейната стойност без да се провеждат конкурси.

Индикаторите за това са:

- C3a – Предвидените срокове за изпълнение на

поръчката не се спазват.

- С3b – Доставени и заплатени са повече от договорените стоки/услуги.

11. С4 – Възложителят актува, фактурира и заплаща дейности и стоки, които реално не за извършени/доставени.

Индикаторите за това са:

- С4a – Възложителят приема за свършени дейности, които се извършват реално на по-късен етап, с което се лишава от възможността да оспори качеството им.

- С4b – Дейностите/услугите са приети без изобщо да са извършени/доставени.

12. С5 – Предметът на поръчката е подменен. Възложителят заплаща стоки и/или услуги, за които не е сключил договор.

Индикаторите за това са:

- С5a – Извършените дейности/доставки не отговарят на предварителното обявление.

- С5b – Платени и получени са стоки и/или услуги, които не са описани в договора.

13. С6 – Възложителят не задържа предвидените неустойки при забавяне на изпълнението или при по-ниско качество от договореното.

Индикаторите за това са:

- С6a – Поръчката не е извършена в срок, а договорът в частта му за неустойките не е спазен.

3.2. Създаване на база данни

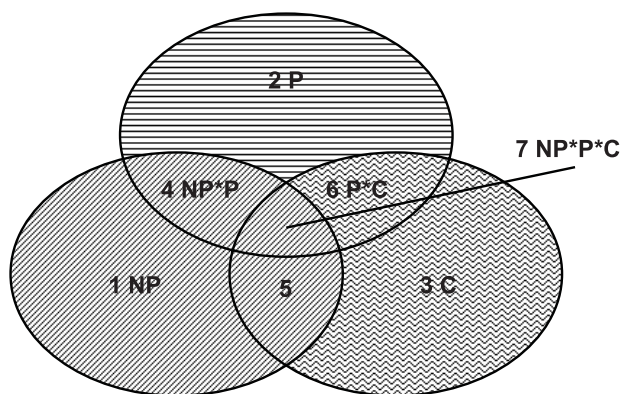
С цел да се създаде типология на нарушенията в областта на обществените поръчки бе конструирана база данни, състояща се от стойностите на тринадесетте условия за 89 обществени поръчки, за които има данни за нарушение. Основните източници на информация за отделните поръчки са одитните доклади на Сметната палата и на Агенцията за държавна финансова инспекция, както и интервюта с експерти, публикувани в националните печатни медии. Възложители на поръчките, включени в базата данни, са предимно общини, а сделките в по-голямата си част засягат елиминирането на щети от наводнения. Тези поръчки са преобладаващи, тъй като концентрират в себе си висока обществена значимост, голям финансов ресурс, наред с това дават представа за проблема и на местно ниво. Може да се твърди, че именно тези сделки са тест за нивата на корумпираност на администрацията в национален мащаб. Включени са също

поръчки на изпълнителната и на съдебната власт, както и на публични предприятия.

4. Създаване на типологията на нарушенията в областта на обществените поръчки, предизвикващи съмнения за корупция.

На базата на трите концептуални категории, изразени чрез тринадесетте условия, могат да бъдат изведени 7 теоретични типа нарушения, предизвикващи съмнения за корупция. Първите три представляват типове, включващи условия от една единствена категория. Останалите четири са комбинации на условия от две или три категории. Тези 7 теоретично допустими типа са представени във Фигура 1.

Фиг. 1. Седем теоретични типа административни нарушения



- 1. NP - Заобикаляне на процедурата
- 2. P - Нарушения в подготовката и провеждането на процедурата
- 3. C - Нарушения при изпълнението на договора

4.1. Метод и нотация

Предметът на настоящия анализ е да провери дали тези теоретични типове се срещат в базата данни. Според предложения теоретичен модел, всеки един тип може да се появи вследствие на няколко комбинации – пътеки от условия. Всяка от тези *многосъставни каузални пътеки* се състои от *съединителни условия* (Bochsler 2006: 7), които се измерват чрез двоични променливи и представлява пример за „многосъставна съединителна каузалност”

(Ragin 1987). Методът, който Ragin предлага за идентифициране на тези пътеки, е систематизирането на съединителните условия и опростяването на многосъставните изрази чрез използването на булева алгебра. Този метод – *качествен сравнителен анализ* (Qualitative Comparative Analysis – QCA), обяснява изследвания проблем като следствие на едно или няколко условия или комбинация от условия. Поради тази причина той е особено удобен за идентифицирането на различни типове и конструирането на типологии (Ragin 1987: 150, Stoychev 2006: 8). Методът е много подходящ за настоящото изследване и поради факта, че позволява да бъдат наблюдавани взаимозависимите връзки между две или три категории условия или между няколко отделни условия.

Всеки един тип се представя като резултат от определени комбинации от двоични условия. Те се представят с буквени изрази, където главните букви изразяват наличие на условието, а малките букви неговото отсъствие. Например условието „*Не е проведена процедура по ЗОП или НВМОП*” е обозначено като „NP1”. За всички наблюдавани случаи то може да има стойности 1 или 0, изразени съответно като „NP1” или „np1”. Първата означава, че не е проведена процедура, втората – обратното. Буквените изрази за всяко условие бяха представени в секция 3.

Всяка комбинация от условия е логически израз на връзката между тях. Тази връзка се обозначава с логическите оператори „и (*)” и „и/или (+)”. Например, логическият израз за тип обществена поръчка, при която не е проведена процедура по ЗОП, липсва контрол по изпълнението на договора и е заплатено за реално неизвършени дейности и/или по-скъпо от средното за страната има следния вид: $NP1 * C1 * (C2 + C4) * (p1 + p2 + p3 + p4)$. Изразът обозначава наличието на изброените елементи, описаните логически условия, както и липсата на условия от втората концептуална категория, тъй като не е възможно наличието едновременно на условието „NP1” и на условие от категория „P”.

4.2. Анализ на данните

Чрез специално разработения от Ласе Кронквист (2006) софтуер за метода QCA – Tosmana (Tool for Small-N Analysis), беше направен анализ на базата данни, включваща стойностите на тринадесетте условия за 89 обществени поръчки, в които са установени нарушения. Резултатите са представени в *Таблицата на съответствията* (Таблица 2).

Първата колона отбелязва поредния номер на съответната комбинация. Колони 2, 3 и 4 отразяват стойностите на условията от първата категория за отделните случаи, колони 5, 6, 7 и 8 – стойностите на условията от втората категория. Следващите

шест колони представят стойностите на условията от третата категория. Последната колона представя случаите, които попадат в съответната комбинация.

Наблюдават се общо 29 комбинации или *условни пътеки*. В 12 от тях е налично само едно от всички условия. Това са *чистите* типове административни нарушения, предизвикващи съмнения за корупция в теоретичния модел. Към тях спадат и 8 комбинации на условия само от третата категория нарушения – при изпълнението на сключените договори. В първите две категории няма подобни комбинации, въпреки че такива съществуват теоретично. Останалите 9 комбинации включват условия от няколко категории. Последните две групи условни пътеки подлежат на последваща логическа минимизация, тъй като представляват комбинации от няколко условия. Минимизацията представлява опростяване на няколко комбинации, които се различават по показателите на някои условия. Съответните условия отпадат от уравнението при положение, че това не води до съществени изменения спрямо концептуалния модел на типа, в който попадат.

Вследствие на процедурата по минимизация, седемнадесетте многосъставни каузални пътеки са сведени до седем. В Таблица 3 във формализиран вид са представени **типовете административни нарушения** в областта на обществените поръчки, предизвикващи съмнения за корупция. Това са седемте концептуално определени типа и логическите каузални пътеки, които водят до тях. Тези типове ще бъдат разгледани накратко по-долу.

Таблица 2. Таблица на съответствията – 29 модела на корупционни нарушения

I	NP				P				C						XVI
	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV	
#	NP1	NP2	NP3	P1	P2	P3	P4	C1	C2	C3	C4	C5	C6	СЛУЧАИ	
1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	DP1, F1, F2, F3, F18, F19, F30	
2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	S1, F4, F5, F6, F7, F17, F20, EP2	
3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	F8, MON1, F31, F43, F44	
4	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	F9, F10, F11, F12, F21, CM2, S2, S3, S5, S7, S8, S9, S10, F29	
5	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	F13, F14, F15, TS1, EP5, EP9, EP10, EP11, EP12, EP13, EP14, EP15, EP16, EP17, F32	
6	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	F16, F28	
7	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	F22	
8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	MA1, EP3, EP6, EP7, EP8, F45	
9	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	PJ1	
10	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	EEA1	
11	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	CM1, S6, EP18	
12	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	EP1	
13	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	SC1, F25	
14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	EP4	

15	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	S4
16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	MON2
17	0	0	0	1	0	1	1	0	1	0	1	0	0	F23
18	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	F24
19	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	F26
20	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	F27
21	0	0	1	1	0	1	0	1	0	0	0	1	0	F33
22	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	F34, F37
23	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	F35
24	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	1	F36
25	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	1	0	1	F38
26	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	F39
27	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	F40, F42, F46, F47, F48, F51
28	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	F41
29	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	F49, F50

4.3. Типове на административните нарушени предизвикващи съмнения за корупция

4.3.1. Заобикаляне или подмяна на процедурата (NP)

Този тип включва голям брой случаи – 32 от 89 включени в изследването. Това изглежда доста обезпокоително, тъй като означава директно нарушаване на действащото законодателство. В 14 (F1) от случаите въобще не е проведена процедура, въпреки че за това е съществувало задължение по ЗОП или НВМОП. Налично е само едно условие – NP1, а всички останали отсъстват. В три от случаите организирането на поръчката е забавено за да се избегне открит конкурс или неправомерно е обявена процедура на договаряне (F2). Най-голямата група случаи – 15 на брой, представляват поръчки, които умишлено са били разделени на части с цел избягване на откритата процедура и преминаване към процедура на договаряне или непровеждане на процедура въобще. Те са обозначени от формула 3 (F3). Прави впечатление, че условията, включени в този тип не се комбинират помежду си – т.е. той е чист. Това прави идентифицирането му по-лесно. В същото време той е и най-разпространен от всички, както вече стана видно.

Таблица 3. Типове административни нарушения в областта на обществените поръчки предизвикващи съмнения за корупция

Тип	Каузална пътека	Случаи, попадащи в съответния тип
1. NP	(F1) NP1*np2,3*p1-4*c1-6	F9, F10, F11, F12, F21, CM2, S2, S3, S5, S7, S8, S9, S10, F29
	(F2) NP2*np1,3*p1-4*c1-6	CM1, S6, EP18
	(F3) NP3*np1,2*p1-4*c1-6	F13, F14, F15, TS1, EP5, EP9, EP10, EP11 EP12, EP13, EP14, EP15, EP16, EP17, F32

2. P	(F4) P1*np1-3*p2,3,4*c1-6	EP1
	(F5) P2*np1-3*p1,3,4*c1-6	EEA1
	(F6) P3*np1-3*p1,2,4*c1-6	F39
3. C	(F7) C1 *np1-3*p1-4*c2,3,4,5,6	SC1, F25
	(F8) C2*np1-3*p1-4*c1,3,4,5,6	S1, F4, F5, F6, F7, F17, F20, EP2
	(F9) C3 *np1-3*p1-4*c1,2,4,5,6	MA1, EP3, EP6, EP7, EP8, F45
	(F10) C4*np1-3*p1-4*c1,2,3,5,6	DP1, F1, F2, F3, F18, F19, F30
	(F11) C5*np1-3*p1-4*c1,2,3,4,6	F8, MON1, F31, F43, F44
	(F12) C6*np1-3*p1-4*c1,2,3,4,5	F40, F42, F46, F47, F48, F51
	(F13) C3*(C1+C4)*np1-3*p1-4 a	PJ1, EP4
	(F14) C4*(C1+C2)*np1-3*p1-4 a	F16, F28, F34,F37, F41
	(F15) C6*(C1+C4+C5)*np1-3*p1-4 a	F49, F50, F27, MON2
4. NP*P	***	***
5. NP*C	(F16) NP1*[C3+(C2*C4*C5)]*p1-4	S4,F35
	(F17) NP2*C1+[NP2*C1*(C4+C6)]* p1-4	F22, F24, F26
6. P*C	(F18) P4*C4*[(P1*P3*C2)+(C1*C3*C6)]*np1-3	F23, F36
7. NP*P*C	(F19) NP3*P3*[(P1*C1*C5)+(C2*C4*C6)]	F33, F38

4.3.2. Опорочаване на процедурата (P)

Този тип включва три случая, всеки от които представлява отделна каузална пътека. Условиата, включени в тази концептуална категория, не се комбинират помежду си. Липсва и случай, при който да е налично единствено условие P4. Всичко това сочи, че като цяло нарушенията в подготовката и провеждането на процедурата са рядкост. Нарушителите предпочитат другите две концептуални категории. Това предполага две алтернативни дедукции. Първата е, че нормативната уредба и контролът по нейното изпълнение и съблюдаване в тази фаза на обществената поръчка са достатъчно ефективни. Втората предполага, че е по-лесно да се извършват нарушения в другите две фази по различни причини.

4.3.3. Нарушаване и видоизменяне на сключения договор (C)

Този тип корупционни нарушения предизвиква най-голям интерес поради няколко причини. Първо, той включва половината от случаите, предмет на изследването – 44 от 89. Каузалните пътеки които водят до него са разнообразни, като при 3 от тях (F13, F14 и F15 в таблица 3) се наблюдава комбинация от няколко налични условия. В тези случаи нарушенията са няколко и са системно приложени, което е особено обезпокоително. При F13 се наблюдава комбинация от необосновано сключени анекси с липса на контрол по изпълнението и/или заплащане на неизвършени

дейности. F14 комбинира заплатени, но неизвършени дейности с липса на контрол по изпълнението и/или със заплащане на получените стоки и услуги на цени, по-високи от договорените. При случаите, попадащи в комбинацията F15, не са потърсени дължими от изпълнителите неустойки в комбинация с други нарушения по изпълнението на договора.

Наличието на толкова много случаи в този тип, както и разнообразието от логически пътеки, водещи до него, ясно индикира **липсата на контрол по изпълнение на договорите за обществени поръчки**. Липсва както нормативна основа за осъществяване на подобен контрол, така и яснота по отношение на компетентния контролен орган. **Очевидна е необходимостта от предприемане на мерки за преодоляването на този проблем**. В противен случай практиката на неправомерно разходване на публични средства с цел лично облагодетелстване в сектора на обществените поръчки ще разшири обхвата си.

4.3.4. Заобикаляне на процедурата. Опорочаване на процедурата (NP*P)

В базата данни не съществува случай, който да попада в този тип. Това до известна степен се дължи на факта, че първата и втората категория нарушения са концептуално несъвместими. Практически заобикалянето или подмяната на процедурата има за цел да предопредели конкурса, при което не се налага тя да бъде манипулирана. Въпреки това обаче, появата на такъв случай не е изключена. Той би бил интересен девиантен случай, заслужаващ по-подробно изследване.

4.3.5. Заобикаляне на процедурата последвано от нарушаване и видоизменяне на сключения договор (NP*C)

Този тип включва 5 случая на комплексни нарушения, групирани в 2 логически комбинации. Първата комбинация представлява паралелно наличие на условието NP1 (не е проведена процедура за обществена поръчка) и C3 (склучване на анекси към договора) или NP1, C2, C4 и C5 (не е проведена процедура за обществена поръчка, стоките и услугите са платени на завишени цени, платени са неизвършени дейности и е плащано за услуги без да е наличен договор за това). Имайки пред вид обхвата и характера на нарушенията в тази комбинация, може да се твърди, че е налице корупционно поведение, което недвусмислено ощетява обществения интерес и облагодетелства неправомерно отделни лица.

Подобен е случаят и с втората логическа комбинация, която включва умишлено избягване на процедурата на открит конкурс, неосъществяване на контрол по отношение на изпълнението на сключения договор, заплащане на несъществуващи услуги и неударжане на дължиминеустойки. Двете комбинации от условия, съдържащи се в този тип корупционни нарушения, представляват фрапантни случаи на умишлена безстопанственост, като го правят един от най-опасните от гледна точка на обществения интерес. Предотвратяването на появата на подобни случаи трябва да бъде приоритет за всички институции, целящи противодействие на корупцията.

4.3.6. Опорочаване на процедурата. Нарушаване и видоизменяне на сключения договор (P*C)

Този тип включва два случая на нарушения. Той съдържа една логическа пътека, която комбинира голям брой условия от първата и третата категории. Този тип отново дава основание да се твърди, че е налично корупционно поведение, тъй като вероятността да се комбинират случайно толкова много нарушения в провеждането на процедурата и изпълнението на договорите е много малка. Логиката на този тип нарушения е да се манипулира процедурата с цел определен кандидат да спечели поръчката, след което той да се облагодетелства неправомерно и за сметка на обществения интерес.

4.3.7. Подмяна и манипулиране на процедурата, нарушаване и видоизменяне на сключения договор (NP*P*C)

Този тип представлява една логическа комбинация, включваща условия от всички концептуални категории нарушения – т.е. налични са нарушения във всички фази на процедурата: от нейното планиране, през провеждането ѝ и определянето на изпълнител до изпълнението и отчитането му. Този тип включва умишлено разделяне на поръчката на части. По този начин стойността на отделните части не надвишава стойностите изискващи открита процедура по ЗОП или НВМОП. В този случай се преминава неправомерно (в нарушение на Закона) към процедура на договаряне. Оценката на предложенията на поканените кандидати се прави без методика.

По сключения договор с избрания по този начин изпълнител липсва контрол, а предметът на поръчката в следствие е променен. Другата възможна схема е да се заплаща на завишени

цени за несвършена в срок работа, като не се търсят и дължими неустойки. На кратко, моделът е следният: процедурата, както и договорът са само формалност. Нито възложителят, нито изпълнителят се съобразяват с тях. Подобно поведение е неприемливо и несъвместимо с принципите на пазарната икономика и правовата държава.

5. Някои изводи

До тук бяха открити 7 типа административни нарушения, предизвикващи съмнения за корупция. Тези типове са базирани на 13 условия, разделени в три концептуални категории, съответстващи на трите фази на обществените поръчки – подготовка, провеждането на процедурата и изпълнението на договора.

Мнозинството от случаите попадат в първия и третия тип – подготовката на поръчката и изпълнението на договора. Това е ясен индикатор, че нормативната и институционална база в тези два етапа са проблемни. От друга страна, сравнително малкото нарушения при провеждането на процедурата означава, че мерките, предприети за неговото обезпечаване, са дали резултат. Въпреки това, обаче, наличието на комбинации на голям брой условия означава, че проблемът с корупцията в обществените поръчки не е решен. Фокусът за нейното противодействие трябва да бъде насочен в две основни посоки:

1. Трябва да се гарантира провеждането на конкурсна процедура, когато са налични основанията за нея, като се предотвратяват всички опити за нейното заобикаляне, чрез разделяне на поръчката или чрез умишлено забавяне на нейното провеждане. По проблема с разделянето на поръчките има взето нормативно решение, което е отразено в ЗОП с промените в него от 01/07/2006 и проблемът тук е по-скоро по гарантирането на изпълнението на закона в тази му част. Не така стои проблемът със забавянето на поръчките обаче. ЗОП регламентира случаите, в които се провежда процедура по договаряне вместо процедура на открит конкурс, но включва **неясни категории като „непреодолима сила“** и други, които предполагат широко тълкуване. Необходимо е да се прецизират случаите, в които на възложителите е позволено да не провеждат открити процедури.

2. Да се гарантира ефективното и качествено изпълнение на сключените договори за обществени поръчки, като се ограничи възможността техният предмет да бъде променян,

разширяван без конкурс или неоснователно удължаван.

Ефективното противодействие на корупцията в сферата на обществените поръчки не се налага единствено от факта, че в тях се влагат все по-големи капиталови ресурси, продиктувани от необходимостта за структурни реформи в икономиката. Този фактор увеличава апетитите към сектора и съответно корупционния натиск в него. Много значим друг фактор е несъвместимостта на корупцията въобще с принципите на прозрачност, конкуренция и правов ред в демократичните общества, в каквото българското се стреми да се превърне. Именно поради тези причини усилията за предприемане на превантивни мерки трябва да се увеличат, като същевременно се фокусират върху осъществяването на ефективен контрол върху изпълнението на сключените договори за изпълнение на обществена поръчка.

Бележки:

Bochsler, Daniel 2006. Electoral engineering and inclusion of ethnic groups. Ethnic minorities in parliaments of Central and Eastern European countries. <http://www.unige.ch/ses/spo/staff/corpsinter/bochsler/minorities>, посетен на 19/03/2006.

Cronqvist, Lasse. 2006. Tosmana - Tool for Small-N Analysis [Version 1.255]. Marburg. Internet: <http://www.tosmana.net>.

Ragin, Charles 1987. The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative. Berkeley: University of California Press.

Stoychev, Stoycho P. 2006. Types of Ethnic Minority Representation in Central and Eastern Europe, CEU Political Science Journal 1/5, pp: 7-33.

Агенция за държавна финансова инспекция, <http://www.ad-vfk.minfin.bg/>, посетен на 19/12/2007 г. 15.38 ч.

Агенция по обществените поръчки, www.aop.bg, посетен на 19/12/2007.

Сметна палата на Република България, <http://www.bulnao.government.bg>, посетен на 19/12/2007.

НАЦИОНАЛНА КРЪГЛА МАСА

Корупционни нарушения в сферата на обществените поръчки в България

Диана Ковачева, изпълнителен директор, Асоциация „Прозрачност без граници“

Добър ден! Добре дошли на днешната кръгла маса на тема „Корупционни нарушения в сферата на обществените поръчки в България“. Избрахме една много интересна и важна тема, която е много проблемна от гледна точка на корупционните схеми и скандали в България. Нашата амбиция е, освен да представим онези анализи и изследвания, които до този момент в рамките на последната година сме направили, също така и да провокираме дискусия по темата и изводите, които получихме. Основните препоръки, които ще бъдат формулирани от днешната дискусия ще представим като конкретни предложения на Комисията за борба с корупцията в Народното събрание.

С удоволствие предоставям думата на господин Бойко Великов – председател на Комисията за борба с корупцията, да открие кръглата маса.

Бойко Великов, председател, Комисия за борба с корупцията, 40^{то} Народно събрание

Уважаеми госпожи и господа, бих искал да благодаря на всички държавни институции и граждански структури, които се отзоваха на поканата за участие в тази Национална кръгла маса.

Обществените поръчки са една от сферите на публичния сектор с най-висок корупционен риск, както показват редица изследвания, които бяха направени през последните години. Като институции, пряко ангажирани с противодействието на корупцията, положихме немалко усилия, да изследваме тези значими за държавата проблеми, имайки предвид преди всичко сериозните загуби, които тя нанася. Според изследванията те надхвърлят 500 млн. лв. Тези загуби имат своя икономически аспект – неефективното използване на публични средства, вследствие на порочни практики при вземане на решения, които обслужват частни и корпоративни частни, а не обществените интереси.

Другият сериозен аспект е правният. Тук акцентът е върху законосъобразността. В много голяма част от случаите общественият интерес се ощетява без формално да се нарушава закона. Примери има както в малката, ако така бихме могли да я наречем, така и в голямата корупция при обществените поръчки, защото знаем, че размерът на обществените поръчки може да бъде от няколко хиляди до милиони лева. Така че, правейки това

разграничение между малката и голямата корупция в обществените поръчки, ми се струва важно да анализираме икономическия, и правния аспект на проблема.

Големият въпрос, пред който сме изправени, е кои са нормативните и кои са институционалните условия и предпоставки за развиващи се и утвърждаващи се корупционни практики, свързани с обществените поръчки.

Вторият много важен въпрос е за възможните мерки за противодействие.

Аз бих си позволил да настоявам пред участниците в тази Национална кръгла маса да насочат своето внимание преди всичко към въпроса за мерките, които са необходими, и действията, които могат да се предприемат. Анализи, изследвания и примери имаме достатъчно. Не биха били излишни, разбира се, и днес на тази кръгла маса. Но преди всичко са необходими действия на институциите и конкретни резултати, които имат своите икономически, финансови и социални измерения.

Три основни принципа се нарушават, когато се прилагат различни по своята съгласуваност, но твърде типични като подходи корупционни практики. Единият е принципът за прозрачност и публичност. Вторият принцип е за конкуренцията. И третият принцип е за равнопоставеността при участието в тези обществени поръчки.

Нарушенията са както във видовете процедури и възлагането на обществените поръчки, така и в техния обхват по отношение на възможностите и праговете, които те имат.

Разбираемо и логично у нас все повече надделява преди всичко правният подход към ограничаването и противодействието на корупцията, изразяващ се в премахването на всички реални, а понякога и не толкова реални пропуски в закона, които позволяват корупционни действия. Въпреки че законът е хармонизиран до голяма степен с европейското законодателство, корупционните практики като че ли стават все по-канализирани, стават все по-неуязвими от държавните институции, които осъществяват контрол.

Разбира се, не считам, че законовите промени са изчерпани, но те вече са твърде ограничени като възможност. Въпреки това, ние ще продължим да работим в тази посока като комисия, която има най-пряко отношение към проблема. Необходимо е да насочим своите усилия в още две направления. Първото е системата за контрол и санкциите, които се налагат. Второто се отнася до външни за правната и за контролната система фактори.

Необходимо е системата за контрол да се развива по отношение на предварителния анализ и управлението на риска – нещо, което считаме определено за недостатъчно. Необходимо е също спазването на предприетите етични правила и изграждането на система за мониторинг и отчет пред обществеността.

Споменавайки проблема за етичните правила, като че ли Етичният кодекс и етичните правила, които приемаме, не работят достатъчно в български контекст. Специално внимание е необходимо да се обърне и на отделните сделки чрез системата за вътрешен одит. Този вътрешен одит би трябвало да покрива по-голяма част от тях, защото обемът на тези сделки (имам предвид по-големите) надхвърля 30% от общата стойност на всички обществени поръчки в страната.

Също така, стои открит въпросът за санкциите, защото Наказателният кодекс не съдържа специализирани текстове, криминализиращи неправомерно поведение в обществените поръчки. Преследването се осъществява единствено по чл. 282 от НК, който се оказва неефективен в по-голяма част от производствата.

По отношение на външните за правната и контролната система фактори, искам да отбележа ролята само на някои от тях, без да ги степенувам по важност и приоритет. Ще спомена системата за финансов контрол в общественения сектор и необходимостта от по-голяма ефективност на тази система.

На следващо място бих посочил административния капацитет на държавните институции и органите за местно самоуправление. За съжаление, този административен капацитет намалява, като се вземе предвид изтичането на професионалисти и експерти към частните структури.

Разбира се, не на последно място стои въпросът за деклариране на имуществото и доходите на лицата, заемащи отговорни държавни постове и длъжности.

Необходимо е специално да бъде уреден въпросът за конфликта на интереси. В Народното събрание вече постъпват законопроекти, които третират специално този въпрос и госпожа Елеонора Николова е един от вносителите на тези законопроекти. Явно се налага приемането на една цялостна уредба на този въпрос, защото той има пряко отношение към корупционната среда, която се отнася до обществените поръчки.

Ще спомена още един въпрос, който е достатъчно деликатен от гледна точка на политическата корупция – финансирането на политическите партии и политическата корупция, свързана с обществените поръчки. Голяма част от средата, която се формира, можем да свържем пряко именно с политическата корупция, защото тя се пренася в управлението, пренася се по един нерегламентиран начин, който позволява акумулиране на корупционни практики.

Опитах се да засегна само част от откритите въпроси и проблеми, които имат пряко отношение към ограничаването и противодействието на корупцията, към намаляване на корупционния риск в сферата на обществените поръчки.

Ще си позволя още веднъж да се обърна към участниците в

Националната кръгла маса с настояване за конкретни предложения относно мерките и действията, защото на институциите са нужни резултати в противодействието на корупцията. Резултати, които да покажат на обществото, че има не само политическа воля, но е налице волята на всички държавни институции и на гражданските обединения за справяне с проблема.

Позволявам си да пожелая успешна и резултатна работа на кръглата маса. Гаранция за тази работа е това авторитетно и високо представителство на институции и граждански структури, които имат пряко отношение към този проблем.

Диана Ковачева, изпълнителен директор, Асоциация „Прозрачност без граници“

Преди около осем месеца Transparency International – България започна един свой пореден проект, свързан с противодействие на корупцията в областта на обществените поръчки. Тази инициатива беше финансирана от Trust for Civil Society in Central & Eastern Europe и вече на практика дава своите резултати. Днес в първата част от тази кръгла маса бихме искали да ви представим основните изводи, до които достигнахме в рамките на тази наша инициатива. Бих искала да отбележа, че Transparency International – България се занимава с този проблем от приблизително осем години.

Това, което ще ви представим днес, е един задълбочен юридически анализ на дефицитите в българското законодателство (юридически анализ на Закона за обществените поръчки и свързаните с него подзаконовни нормативни актове). Колегите са го подготвили и предполагам, че той ще стане една добра база за дискусия и ще бъде допълнен адекватно от вас, така че да можем на базата на този доклад да изработим конкретни предложения.

В рамките на нашия проект ние разработихме и методология за наблюдение и оценка на конкретни обществени поръчки. В рамките на тези осем месеца успяхме да я тестваме върху реални процедури за обществени поръчки. Ще ви представим резултатите от тестването на тази методология, както и от разработването на класификация на корупционните нарушения при възлагането на обществени поръчки.

Това, което бих искала съвсем накратко да ви представя, са резултатите от едно национално представително изследване на обществените възприятия, което проведохме през месец май 2007 година.

Основният акцент от социологическото изследване е високата степен на критичност от страна на българските граждани към целия процес на възлагане на обществени поръчки и на тяхното изпълнение. Вижда се, че обществената чувствителност към корупцията изобщо в България рефлектира до голяма степен и върху начина, по който гражданите възприемат и корупцията, свързана с обществени поръчки.

Сериозен проблем според респондентите е липсата на ефективни механизми за контрол в сферата на обществените поръчки.

На въпроса „Съществува ли корупция при възлагането на обществени поръчки в България?“ голяма част от българските граждани са отговорили „Да“. Общо процентът на тези, които смятат, че има корупция в тази сфера е 88%, от които 67% са категорични в своето твърдение, а 21% смятат, че корупция по-скоро съществува.

Тези, които смятат, че има корупция в сферата на обществените поръчки в София са 76,2%, в малките градове са 68,6%, тоест там делът е относително по-нисък; 80,1% от анкетираните държавни служители смятат, че има корупция в областта на обществените поръчки, а 82,5% от бизнеса е на същото мнение (Таблица 1).

Таблица 1. Съществува ли или не корупция при възлагането на обществени поръчки в България?

	Всички	София	Голям град	Малък град	Държавен служител	Собствен бизнес
Да категорично съществува	67,50%	76,20%	68,60%	68,60%	80,10%	82,50%
Вероятно да	21,20%	20,10%	25,70%	22,10%	15,50%	11,70%
Вероятно не	0,90%	0,60%	0,50%	0,40%	0,70%	3,00%
Не категорично	0,50%	0,00%	0,00%	0,80%	0,70%	0,00%
Не мога да преценя	9,80%	3,10%	5,20%	8,00%	3,00%	2,80%

Един традиционен въпрос, който задаваме на участващите в социологически изследвания, е дали те лично са били свидетели или участници в случаи на корупция при възлагане на обществени поръчки. Според изследването 91,6% от респондентите дават негативен отговор на този въпрос. Тук следва да се подчертае, че настоящото проучване потвърждава тенденцията да се получава нисък процент на положителни отговори на подобен род „виктимизиращи въпроси“. Всички смятат, че има много високо ниво на разпространение на корупцията, но на практика никой не е участвал в едни корупционни схеми. Това може да бъде проследено и внаши предишни изследвания – например Световният барометър за корупцията, в който се получават подобни резултати. 8,4% от респондентите в настоящото изследване споделят, че наистина са били свидетели или пък жертви, или участници на корупционна схема при възлагане на обществени поръчки.

Тук бих искала да отбележа, че попитани дали изобщо са участвали в корупционна схема или в корупционно престъпление (не само в областта на обществените поръчки, а и в други области),

около 21% от респондентите са отговорили утвърдително.

При кой тип обществени поръчки, според българските граждани, най-често се среща корупция? Тук резултатите са следните. Гражданите смятат, че най-много има корупция в областта на поръчките за строителство и ремонти (34,6%); по-малко – 17,4% от анкетираните, посочват поръчките за предоставяне на услуги; на трето място в тази своеобразна класация са поръчките за доставка на стоки; 25% от гражданите смятат, че не могат да определят в кой тип обществени поръчки най-много е разпространена корупцията (Таблица 2).

Таблица 2. При кой тип поръчки има най-чести случаи на корупция?

Поръчки за строителство и ремонти	34,6%
Поръчки за доставка на стоки	14,2%
Поръчки за предоставяне на услуги	17,4%
Други	8,5%
Не мога да определя	25,4%

Според гражданите корупцията е разпространена най-вече в министерствата (25,6%), в общинските администрации (16,7%) и държавните агенции към Министерския съвет (13%). В здравните заведения процентът е 11,6. Тези данни са потвърждение и на други наши изследвания относно корупцията при доставките на лекарствени средства.

На въпроса „Кой печели най-много в случаите на корупция при възлагане на обществените поръчки?“ се откроява тенденцията корупцията в обществените поръчки да се свързва с наличието на политическа корупция. Почти 29% от запитаните граждани смятат, че политиките печелят най-много. Държавните чиновници също са сред тези, за които се смята, че печелят от възложени обществени поръчки (17,8%).

По отношение на контрола при възлагането и изпълнението на обществените поръчки личи една много ниска степен на информираност на гражданите. Няма единно мнение за това коя институцията трябва да отговаря за контрола. На първо място гражданите са посочили Прокуратурата (19,1%) като орган, който трябва да осъществява контрол при възлагането на обществените поръчки и при тяхното изпълнение. На следващото място е посочена Комисията за борба с корупцията към Народното събрание (15%), следват Агенцията за обществени поръчки (13,6%) и Министерството на вътрешните работи (12,6%) като орган, който според гражданите би трябвало да осъществява контрол (Таблица 3).

Таблица 3. Кой е органът, който трябва да гарантира прозрачността и контрола при възлагането на обществени поръчки?

Прокуратурата	19,10%
Комисията за борба с корупцията към НС	15,00%

Агенцията по обществени поръчки	13,60%
МВР	12,60%
Комисията по превенция и противодействие на корупцията към Министерски съвет	7,90%
Агенцията за държавна финансова инспекция	5,50%
Комисията за защита на конкуренцията	2,90%
Сметната палата	2,50%

В офиса на Transparency International – България от септември 2006 година функционира гореща телефонна линия за сигнали на граждани за корупция. Затова за нас беше интересно да разберем дали наистина гражданите, при положение, че смятат, че е доста високо нивото на корупция в областта на обществените поръчки, са подавали сигнали за такива нарушения. Процентът на тези, които не са се обръщали изобщо нито към държавна институция с такъв сигнал, нито към гражданска организация, е изключително висок. 75% от гражданите заявяват, че изобщо не са се обръщали нито за помощ, нито със сигнал; около 5% от гражданите са заявили, че са потърсили помощта на граждански организации; 13,4% от тях заявяват, че са се обърнали към държавни институции, за да подадат своя сигнал.

Интересно е, че 78% от гражданите, участвали в това изследване, изобщо нямат информация за съществуващи структури за борба с корупцията в държавната администрация. Този факт може би допълва картината за разнопосочност на визията за това кой орган би следвало да осъществява контрол.

Изводът от изследването на ТП - България е категоричен – съществува висока степен на тревожност относно прозрачността и ефективността на контрола при възлагането и изпълнението на обществените поръчки.

Стойчо Стойчев, *програмен координатор, Асоциация „Прозрачност без граници“*

В рамките на проекта, подкрепен от Тръста за гражданско общество в Централна и Източна Европа, екип на Асоциация „Прозрачност без граници“ разработи методология за наблюдение и оценка на обществените поръчки в България с цел да изгради една задълбочена типология на механизмите, по които обществените поръчки биват нарушавани и тези нарушения създават предпоставки да се подозира, че са на корупционна основа. Самото изследване произведе като продукт типология на корупционните нарушения в сферата на обществените поръчки. Тя беше създадена по метода QSA, който е качествен метод, необръщащ внимание на вариацията на променливите, а по-скоро на каузални пътеки. Това е изключително подходящ метод за създаване на типологии, тъй като е много чувствителен

към причинно-следствените връзки за даден социален феномен, а качественият му характер дава възможност този социален феномен да бъде обяснен в дълбочина, като по този начин избягва до голяма степен дефектите на статистическите методи.

За целта на нашето изследване трябваше да се събере достатъчно информация и тук срещнахме първия изследователски проблем – в България липсва достатъчно съдебна практика по проблема корупция в обществените поръчки. Няма достатъчно съдебни производства, които биха могли да послужат като база, върху която да стъпи едно сериозно социално изследване. Заради това екипът на Асоциацията трябваше да прибегне към различни диверсифицирани източници на информация, от които най-достоверните са одитните доклади на Агенцията за държавна финансова инспекция и Сметната палата. Тези доклади констатираха периодично голям брой нарушения, особено при ликвидирането на щетите от наводненията през миналата година. На сайта на Агенцията за държавна финансова инспекция могат да се намерят тези одитни доклади, които за нашия екип представляваха безценна помощ като източник на информация за осъществяване на типологията.

Друг източник на информация са медиите. В печата периодично излизат журналистически разследвания и публикации, които касаят обществените поръчки. Причина за това станаха както наводненията, така и няколко показни убийства в общинските администрации, което породило една взривна вълна от публикации, които бяха полезен ориентир за екипа, осъществяващо изследването.

В рамките на типологията се откриха три основни измерения, по които поръчките се класифицират. Тези три измерения са: първо, предметът на поръчката, за какво тя се възлага, второто измерение е възложителят (кой възлага поръчката) и третото измерение е етапът, в който се възлага поръчката.

Що се отнася до предмета на поръчките, най-проблемни се оказаха поръчките за строителство и инфраструктура. Това до голяма степен се дължи на факта, че базата ни данни се опира изключително на одитните доклади на Агенцията за държавна финансова инспекция, която тогава целево беше проверявала ликвидирането на щети от наводнения. Това изведе на преден план един систематичен проблем, защото се оказва, че общинските администрации или не са достатъчно подготвени да осъществяват обществени поръчки според правилата или просто те са едно от най-слабите звена в цялата система от възложители. На следващо място са поръчките за доставка на стоки и оборудване и поръчките за услуги.

В измерението възложители най-голяма тежест имат нарушенията, извършени от общинските администрации, следвани от министерствата, областни администрации, държавни

агенции и други. Етапът на процедурата беше условно разделен на подготовка, провеждане и изпълнение. Тези три етапа представляват специфично и съотносимо разграничение на категории нарушения.

Според предмета на поръчките най-много нарушения забелязахме в поръчките за строителство и инфраструктура, следвани от поръчките за доставка на стоки и оборудване и поръчките за доставка на услуги.

Според показателя възложител най-голяма тежест имат общинските администрации. Това може да бъде обяснено с големия им брой и предоставения им ресурс да действат чрез обществени поръчки за преодоляване на щетите от наводненията. На следващо място по нарушения в обществените поръчки са министерствата.

По отношение на етапа, в който нарушенията са открити, няма ясно натрупване. Това може да бъде съотнесено към един от основните акценти на изследването на обществените възприятия, където респондентите като цяло проблематизират сектора на обществените поръчки. Те виждат проблем във всеки един етап от процедурата. На практика се оказва, че нарушенията са както в заобикалянето на процедурата, тоест разделянето на поръчките с цел да се избегне процедура, така и при подготовката, провеждането, класирането и възлагането. Най-много нарушения има при изпълнението на договора, като най-фрапантните случаи в това отношение бяха инфраструктура, която по документи е построена, общинската администрация съответно я е приела, а всъщност насрещната проверка показва, че строителството въобще никога не е започвало. В действителност са заплащани дейности, които не са били извършени.

Това голямо разпръскване на нарушенията спрямо етапите ни накара да се фокусираме върху това измерение от класификацията и в крайна сметка бяха открити седем типа нарушения в процедурата, които представляват трите чисти типа в етапите – заобикалянето на процедурата, нарушенията в подготовката и провеждането, и нарушенията при изпълнението на договора, както и още четири вторични типа, които се получават от комбинирано нарушение в първите три етапа.

Тази класификация ни помогна да разграничим някои наистина сериозни нарушения. Има поръчки, които биват нарушавани от самото начало – от определянето на нуждата от въпросната поръчка до изпълнението на самия договор и приключването му.

Въз основа на трите измерения впоследствие беше изграден триизмерен центричен модел, чиято цел е да се определи типичният вариант нарушение в обществените поръчки, тоест най-разпространеното за българския сектор нарушение. То се проявява при поръчки за доставка на стоки и оборудване и

инфраструктура, поръчвани от общински администрации във всеки един момент от въвеждането на процедурата⁸.

Силвия Илиева, правен експерт

Благодаря за предоставената възможност за участие в тази кръгла маса. С моя колега Юлиан Митев изработихме един обширен материал за обществените поръчки⁹. Нашият анализ обхваща проблемните зони в тази област, предполагащи възникване на корупционни практики, както и механизмите и възможностите за тяхното ограничаване, а защо не и за тяхното предотвратяване.

Съвсем накратко ще акцентираме върху основните моменти на този анализ, като ще се постареем да сме максимално кратки, за да се получи една добра дискусия по тази така важна тема. Бих искала да отбележа, че нямаме претенцията да представим изчерпателно всички аспекти на този проблем. Изработеният анализ е базиран на опита, който имаме като експерти и на действащата нормативна база към настоящия момент.

Както знаете, проявите на корупционно поведение имат своя специфика в зависимост от различните области на общественият живот, в които се реализират. При систематизирано изследване могат да бъдат разграничени няколко основни сфери на корупционни практики – корупция в сферата на държавната администрация, политическа корупция, корупция в съдебната система и правоохранителните институции и корупция в сферата на обществените услуги. Корупцията в областта на обществените поръчки е една от най-значимите поради факта, че тя се разпростира в особено големи размери. Нейните проявни форми могат да се открият и в четирите изброени по-горе сфери.

От 1990 година досега са извършени няколко сериозни промени на режима за възлагане, оспорване и контрол по изпълнение на обществените поръчки. С последния закон от 1 октомври 2004 година и приетия впоследствие Закон за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки, материално-правната уредба на обществените поръчки в България се доближи до модела за възлагане на обществени поръчки в Европа, но въпреки това все още не е достатъчно синхронизирана с европейските норми и изисквания.

Българският Закон за обществените поръчки възприе всички международно признати средства и механизми за гарантиране на свободна и честна конкуренция, равнопоставеност на икономическите субекти при участие в обществени поръчки и въведе по-голяма публичност и прозрачност в действията на възложителите при подготовката, провеждането, възлагането и изпълнението на обществени поръчки. От процесуална

⁸ Пълният текст на това изследване може да бъде намерен на стр. 36.

⁹ Пълният текст на това изследване може да бъде намерен на стр. 11.

гледна точка, обаче, остават нерешени проблемите, свързани с оспорването и защитата на интересите както на възложителите, така и на стопанските субекти, кандидатстващи по процедури за възлагане на обществени поръчки. Честата смяна на процедурата за оспорване на актовете на възложителите води до бавно и неефективно съдебно производство и разнородна съдебна практика по прилагането на закона.

От друга страна, възложителите се оплакват, че не могат да задоволят своевременно и в необходимото количество и качество потребностите си от стоки и услуги, а бизнесът постави като основен проблем при обществените поръчки не само различните форми на корупция при подготовката, провеждането, възлагането и изпълнението на поръчките, но и бавното съдебно производство като основна пречка за развитие на икономиката и възпиране на инвестициите в страната.

Един от проблемите, посочвани от възложителите, е изискването за насрещно обезпечение в размер 1% от стойността на поръчката, което следва да се внася от оспорващите процедурите. От една страна, това е гаранция на възложителя срещу подаване на неоснователни жалби, но от друга прави обжалването достъпно само за кандидати и участници, които могат да си позволят блокиране на значителни финансови ресурси.

Юлиян Митев, правен експерт

Уважаеми дами и господа,

Позволете ми да изразя благодарност на организаторите на днешната дискусия за възможността да предоставя накратко резултатите от правния анализ на законодателството, регламентиращо възлагането и изпълняването на обществени поръчки в България. В тази връзка бих искал накратко да посоча най-често срещаните показатели за наличие на корупционна среда и корупционни практики в тази сфера. Това са:

1. Изкривяване на търговската конкуренция от хора на ръководна длъжност в държавната администрация, най-често във висшите слоеве на държавната администрация, чрез нарушаване на служебна тайна, разкриване имената на останалите конкуренти пред определени фирми, които участват в процедурите и могат да станат изпълнители на поръчките.

2. Включване на необичайно изискване или условие към участниците или кандидатите, на което да отговаря единствено фирмата, с която има договорка да бъде избрана за победител.

3. Конституиране на комисиите за провеждане на избора на изпълнител от служители, които се намират в служебна зависимост с възложителя или упълномощеното от него лице и които могат да бъдат повлияни при вземане

на решението си.

4. Изпращане на покани до три свързани помежду си фирми, за да няма конкуренция при възлагане на обществени поръчки под праговете, определени в закона.

5. Изготвяне на методика за оценяване на офертите, която предполага субективизъм, възможност за неправомерно толериране на кандидата с по-лошо предложение.

6. Липса на контрол при съхраняване на подадената документация и възможност за подмяна на документи в хода на провеждане на процедурата, липса или неспазване на вътрешните правила за възлагане на обществените поръчки, неупражняване на контрол относно задълженията на съответните служители, както и търсене на административна отговорност за извършени нарушения.

7. Нарушения се извършват и по време на избора на процедура чрез договаряне при възможност за провеждане на по-конкурентна процедура.

В тази връзка искал да предложи няколко мерки, които биха били удачни с оглед бъдещо законодателство за предотвратяване на корупционните практики в сферата на обществените поръчки.

При определяне на бъдещия изпълнител на обществена поръчка основна роля играят комисиите за провеждане на процедурите. Внимателният преглед на нормативната база показва, че правилата относно определяне на техния състав са единствените, които не са променени в хода на усъвършенстване на законодателството. Минималният брой членове на комисията все още не е променен – изискват се трима души, един от които задължително е правоспособен юрист, а останалите са лица, притежаващи необходимата професионална квалификация и практически опит. На практика, обаче, за членове на комисиите се назначават лица, които се намират в служебна зависимост от възложителя на обществената поръчка. Това обстоятелство създава предпоставка за недобросъвестно влияние върху дейността на комисиите за провеждане на обществените поръчки. Освен това, остава в сила основателното предположение, че лицата, които се намират в положение на власт и подчинение с възложителя на обществената поръчка, са изложени на риска да се съобразят с неговото външно влияние.

Нашето предложение за бъдеща законодателна промяна и възможно разрешение на този проблем би могло да се постигне чрез създаване на списък с експерти към Агенцията за обществените поръчки, които да бъдат назначавани на принципа на случайния подбор. Принципът на случаен подбор се прилага

при разпределението на делата в съдебната система и дава изключително добър резултат. Същият принцип би могло да бъде въведен и при назначаването на експерти, участващи в комисиите за провеждане на обществените поръчки. Така би се получила по-голяма безпристрастност при дейността на комисиите, като същевременно не би се затруднила по никакъв начин дейността на възложителя, защото, съобразно действащото законодателство и сега той е длъжен да изплаща възнаграждения на членовете на комисиите.

Друг признак за наличие на корупционна среда е включването на необичайно изискване или условие към участниците или кандидатите, на което отговаря единствено фирмата, с която има договорка да бъде избрана за победител. Също така често се изготвя методика за оценяване на офертите, която предполага субективизъм и възможност за неправомерно толериране на кандидати с по-лошо предложение. Тези два показателя са свързани с процеса на изготвянето на документацията при провеждане на обществени поръчки. За съжаление, в тази фаза от процеса е много трудно да се докажат нерегламентирани връзки между субектите на обществени поръчки с цел толериране на определени участници за сметка на други.

Нашето предложение в тази връзка е въвеждането на правна възможност за обжалване на решението за откриване на процедура за обществена поръчка. След последните изменения на законодателството, решението за откриване на процедурата, с което се одобрява обявлението и документацията за участие, несъмнено се явява индивидуален административен акт и подлежи на обжалване. Тази правна възможност би следвало да се използва от кандидатите за изпълнители и още в този ранен етап да атакуват решенията за откриване на процедура.

Едни от най-сериозните случаи, в които възникват основателни съмнения за корупция, са решенията на възложителите за провеждане на процедури на договаряне. В много от анализите, свързани с наличието на корупционна среда при възлагане на обществени поръчки, се сочи, че процедурите на договаряне често се използват именно за заобикаляне на закона и ограничаване на кръга от възможни участници. Нашето предложение е при бъдещо законодателно уреждане на този проблем да се предвиди задължение на възложителите предварително да предоставят на Агенцията за обществени поръчки подробна обосновка за случаите, когато възнамеряват да приложат процедура на договаряне и да я стартират едва след получаване на разрешение от агенцията.

Наистина отчитаме факта, че подобна нормативна уредба би затруднила до известна степен възложителите, но с оглед ограниченото приложно поле на този вид процедури и високата степен на корупционен риск при тяхното прилагане считам, че тя е целесъобразна за постигане на пълна прозрачност и конкурентна

среда.

Също така доста въпроси, които често са свързани със съмнения за корупционен елемент, пораждат разпоредбите на чл. 13 от закона. В тези текстове са уредени изключения от приложното му поле, така наречените специални обществени поръчки, като условията и редът за тяхното възлагане се определя с наредба, приета от Министерския съвет по предложение на министъра на вътрешните работи, на министъра на отбраната, на министъра на икономиката и енергетиката и на министъра на финансите.

Това законодателно решение предизвиква доста противоречиви становища предвид особеното значение на обществените отношения, които урежда. Наредбата за възлагане на специални обществени поръчки намира приложение именно при поръчки със значителна стойност и предизвикващи особено засилен обществен интерес. В сега съществуващата правна система не са изработени достатъчно добри гаранции и механизми за намиране на балансиран компромис между държавните интереси, свързани с мерките за сигурност, и необходимостта от прозрачност и лоялна конкуренция при разходването на обществените средства. Според мен би следвало посочените обществени отношения да бъдат уредени със специален закон, който точно и ясно да регламентира случаите, в които се изключва приложното поле на Закона за обществените поръчки и да посочи органа, който трябва да определи кога се налага прилагане на специалния закон. Също така, трябва да се въведат подобни процедури за избор на изпълнител, които максимално да се доближават до тези в Закона за обществените поръчки и да изключват максимално възможността за заобикаляне на общите правила за възлагане на обществени поръчки с оправданието, че се застрашавала националната сигурност.

Друг съществен елемент е свързан с либерализирания режим на обществените поръчки. С последните изменения на Закона за обществените поръчки се повишиха долните стойностни прагове, които действат по облекчените процедурни правила на Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки.

За съжаление, продължава практиката за раздробяване на обществените поръчки под долните стойностни прагове с цел да се избегне провеждане на състезателна процедура. Според нас основният начин за борба с този вид заобикаляне на закона е засилен регулярен контрол от страна на съответните компетентни органи и налагане на строги санкции. Считаме, че тук няма някаква сложност при доказване на тези нарушения. Всичко може да се изведе от счетоводната документация, единствено е необходимо съответните компетентни органи да изпълняват своите задължения и да налагат строги наказания при този тип най-често срещани нарушения.

Съществуват проблеми и по отношение на институционалния

последващ контрол над дейността. Този контрол е възложен на Агенцията за обществените поръчки, Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция. Анализът на дейността на посочените институции показва, че те нямат възможност да извършват цялостен и своевременно контрол на всички процедури за възлагане на обществени поръчки. Констатациите за извършените нарушения често са закъснели и не могат да компенсират обществения и личен негативен ефект от една недобре проведена процедура. Точно тук с оглед усъвършенстване на законодателството и с оглед на бъдещи законодателни промени, нашето предложение е да се въведат специализирани звена в съответните контролни органи, които да осъществяват не само последващ, но и засилен текущ контрол както при провеждането на процедурите, така и при изпълнение на вече сключените договори, защото там нарушенията са много.

Съществена роля за превенция и ограничаване на корупцията при обществените поръчки играе провежданата наказателна политика в тази област. За съжаление, всички знаем, че действащият в момента Наказателен кодекс е твърде остарял и не отговаря на съвременните обществено-икономически условия. В тази връзка искам да подчертая, че липсват специални престъпни състави, които са свързани конкретно с дейността по възлагане на обществени поръчки. Тук искам специално да обърна внимание на престъплението подкуп. Крайно време е да се декриминализира провокирането към подкуп и да се развържат ръцете на компетентните органи да действат в тази област.

Практиката по прилагането на посочените текстове от Наказателния кодекс е повече от неудовлетворителна. В условията на свободен пазар се оказва, че тези престъпни състави са практически недоказуеми и трудно се стига до осъдителни присъди.

От гледна точка на наказателната политика нашето виждане е, че в тази област е целесъобразно усилията да се насочат към безкомпромисно преследване на прането на пари и укриването на данъчните задължения. Това, според нас, е верният подход за борба с корупционните елементи в сферата на обществените поръчки.

Накрая бих искал да подчертая най-важната предпоставка, която не е вътрешна за системата за обществените поръчки, но е изключително важна и антикорупционните мерки следва да се съсредоточат и в тази посока, е към преодоляване на политическата корупция, която до голяма степен се явява първоизточник и на корупцията в сферата на обществените поръчки. Тук усилията следва да се насочат към постигане на пълна прозрачност при финансиране на партиите, лобистката дейност и публично-частните партньорства. Доколкото знаем, тече законодателна инициатива в тази област, но според нас особена роля в случая биха могли да изиграят, примерно, неправителствените организации и

медите.

В тази връзка изследванията и анализът на информацията от Регистъра на обществените поръчки и от Търговския регистър могат да покажат кои са стопанските субекти, които най-често печелят обществени поръчки в определени звена на държавната администрация. Тази информация е публична и може да бъде получена и систематично проучена. Би могло да се проследява дали със смяната на даден административен ръководител се променя и кръгът от фирми, на които се възлага разходването на бюджетни средства. Ако това е така, автоматично се поражда и съмнението за наличие на корупция. Извършването на подобни изследвания и публично оповестяване би изиграло този така необходим превантивен ефект за ограничаване на корупционната среда при възлагане на обществени поръчки. Наред с това, подобни данни представляват законен повод за започване на наказателно преследване.

И последното нещо, на което бих искал да спра вашето внимание, е необходимостта от създаване на специализирано звено, което да разследва нарушенията и престъпленията, свързани с корупция. Прогласената инициатива за създаване на Агенция за национална сигурност би могла да изиграе съществена роля в тази област. За съжаление, към този момент все още не знаем какви ще бъдат параметрите и каква е идеята за създаването на това звено. Тук нашето предложение е да се проследи и да се приеме опитът на Европейското бюро за разследване на измами ОЛАФ, където е събрана изключително голяма практика в тази област. Ние лично бяхме на обучение в тази институция на Европейския съюз и опитът, който придобихме там, е изключително ценен от гледна точка на административния и организационен капацитет. ОЛАФ води единствено административно разследване, което смятам, че е доста удачна форма за избягване на злоупотреби, които биха могли да възникнат при съсредоточаване на изключително голяма власт в подобна агенция. Наред с това колегите от тази европейска институция притежават и съдебни функции. Това е много интересен подход за организация на дейността, опитът на която би могъл да се проследи при евентуално създаване на такова специализирано звено.

Дискусия

Мила Георгиева, експерт на Конфедерация на работодателите и индустриалците в България

Уважаеми дами и господа, Конфедерацията на работодателите и индустриалците в България е представила становище относно необходимостта от промени в Закона за обществените поръчки в Консултативния съвет. Становището на КРИБ е базирано на данни от ежедневния опит на членовете на организацията, свързан с

участието им в процедури за възлагане на обществени поръчки и обхваща най-често срещаните проблеми по прилагането на Закона за обществените поръчки.

Основният проблем на Закона за обществените поръчки, според нас е, че с прекалено либералното си отношение към възложителите на обществени поръчки той се превръща в средство за легализиране на корупционни практики. Възложителите на обществени поръчки сами определят потребността си от обществени поръчки и без оглед на обществения интерес сами определят вида на процедурите. В много случаи възложителите изискват от предварително избрания изпълнител сам да определи кръга на участниците, които да бъдат поканени, сами определят цената на изготвените от тях документи за участие, сами определят методологията на оценка, включват специфични условия, на които отговаря единствено фаворитът за изпълнител или ограничен кръг от участници.

В преобладаващата част от документациите за участие се обявява в много общи рамки избраната методология за оценка, а впоследствие, при оценяването, комисията включва към общо обявените показатели параметри за оценка, извлечени от предложенията на фаворита за изпълнител на съответната поръчка и по този начин го поставя в благоприятствено положение.

Във всички случаи, когато възложител цели да възложи обществена поръчка на досегашния изпълнител, в методологията за оценка съществува критерий със значителна тежест, който изначало поставя въпросния изпълнител в по-добра ситуация от останалите участници. Обичайната практика е тежестта на субективните критерии за оценка многократно да надвишава тежестта на обективно оценявания критерий и цена.

Възложителите сами определят членовете на комисията за оценка, като включват служебно зависими от тях лица или външни експерти, посочени от предварително избраните изпълнители. Възложителите могат необосновано да прекратят процедурата, ако с нея не могат да постигнат очаквания корупционен резултат. Те не се притесняват от налагане на предвидените административни санкции, които на фона на корупционния им интерес са незначителни. Не се притесняват и от осъдително решение, тъй като в повечето случаи докато тече процедура по обжалване, възложената обществена поръчка е напълно реализирана. Опитът ми в сферата на обществените поръчки ме е убедил, че е прекалено активна пасивната корупция в сферата на обществените поръчки. За времето, откакто действа Законът за обществените поръчки, процедурите, в които след прочит на съответните документи не съм установила наличие на корупционна практика, са по-малко от пет.

Ръководството на фирмата, в която работя, многократно е изразявало желание да публикува платено съобщение в ежедневниците, с което да информира обществеността, че поради

ширещата се корупция занапред няма да участва в никакви процедури за възлагане на обществени поръчки. Предполагам, че много работодатели са в същата ситуация, в каквата сме и ние.

Участието в процедури по Закона за обществените поръчки от кандидати, които не са склонни да плащат исканите подкупи, е напълно излишно, тъй като води единствено до загуба на средства и време за подготовка на предложения, набавяне на изисквания и доказателства, плащане на гаранции и цена на документация за участие, изготвени от съответните възложители, води и до блокиране на парични средства и поемане на разноски за водене на дела по обжалване, чието окончателно решение губи смисъла си вследствие на реализираната по време на делото поръчка. Фактът, че на контрол подлежи единствено законосъобразността на процедурите, а не и целесъобразността на решенията за търсене, възлагане и получаване на изпълнение по обществените поръчки, поставя възложителите в състояние на пълна свобода на избор и абсолютна безнаказаност.

Считам, че липсва какъвто и да било контрол по отношение на процедурите за възлагане на поръчки. В случаите, когато определена процедура е обжалвана, независимо от изхода на делото, следващата процедура със същия предмет на същия възложител е съобразена с констатациите по делото единствено с цел да ги заобиколи, да се запази съществуващият корупционен модел и да бъдат избегнати бъдещи възможности за избор на кандидат, различен от предварително избрания.

Евентуални бъдещи промени в Закона за обществените поръчки следва да ограничат възможността на възложителите безпрепятствено да налагат корупционни практики и условия, ограничавачи конкуренцията, като се **прецизират законовите изисквания относно методологията за оценка на предложения** чрез въвеждане на правила за пълно и конкретно посочване на критериите за оценка и обективизиране на процеса за оценяване. В комисиите за оценка следва да намерят място и експерти, посочени от браншовите организации.

Корупцията в сферата на обществените поръчки е основен проблем, чиито мащаби излизат далеч извън рамките на Закона за обществените поръчки и не е възможно единствено с промени във въпросния акт да се ограничат корупционните практики.

Впечатлена бях от един от изводите в доклада за оценка на корупцията на Центъра за изследване на демокрацията, според който корупцията преминава на ново качествено ниво чрез преориентиране от административни нива на управление към високи равнища на отговорност. Но съм сигурна, че дори в стойностно отношение делът на щетите от корупция да е по-голям при големите обществени поръчки, масовата корупция, която оказва най-съществено въздействие върху бизнеса, се разпростира върху всички поръчки, включително и малките.

Далеч съм от мисълта, че би могло да съществува идеално

състояние, при което липсва корупция, но ако не бъдат взети сериозни мерки за ограничаване на тотално ширещите се корупционни практики, развитието на България ще бъде в дисбаланс с пазарното развитие на цивилизования свят. Във всички случаи следва да се въведат сериозни изисквания за предварителен, текущ и последващ контрол на отношенията, свързани с възлагане и изпълнение на поръчките, както и сериозни санкции при констатиране на несъответствия. Аз лично не съм оптимист, че това ще се случи в България, тъй като смятам, че липсва воля подобни реформи да бъдат въведени.

Божидар Божинов, *председател на Българска търговско-промишлена палата*

Бих искал да ви приветствам за това събиране, тъй като, ако не се вземат конкретни мерки в тази област, поне имаме възможност да споделим тревогите си.

Наличието на корупция в сектора на обществените поръчки е очевиден факт. По тази причина, ние бихме се зарадвали на едно последващо изследване, което да покаже носи ли се отговорност и налагат ли се санкции, кои са институциите, които са налагали санкции и какво е постигнато в това отношение?

Бих искал да подчертая, че наличието на корупция в сферата на обществените поръчки в България се дължи преди всичко на лошия закон. Този закон се променя няколко пъти. Той не се променя в посока за подобряване на антикорупционните механизми, а се променя, за да служи на корпоративни и политически интереси. Това е истината, която трябва да се каже, тя е ясна и красноречива.

Аз се радвам, че господин Великов е тук, защото той наистина има амбицията да направи промени в законодателството. Ние сме работили заедно в тази насока, но си давам сметка, че в парламента не всичко минава така, както го внасят комисиите. Давам си сметка, че корпоративните интереси имат голямо влияние върху този процес. Липсва всякаква публичност и прозрачност.

Неслучайно зададох въпрос кои са институциите, към които трябва да се обърне човек. Аз съм съгласен с Вашето предложение за декриминализиране на провокирането към подкуп. Това, обаче, е въпрос, подлежащ на дискусия. Може би подобен подход трябва да бъде само временно въведен.

Днес от корупция не са засегнати само тези, които не са участвали в обществени поръчки. Аз бих искал това събиране да повлияе на парламента за цялостна промяна на този закон. Ние също предлагаме 18 точки за промяна на закона, които ще ви представя допълнително. Предлагаме ги откакто съществува законът. Те просто не се възприемат, а до голяма степен се покриват с идеите на всички останали. Проблемите са ясни на всички. Лошото администриране не идва от лошата ни администрация. То идва от лошите правила, по които работи администрацията.

Завършвам с призив за общ натиск върху парламента за изменение на закона, но за качествено изменение, а не както досега – в нечия полза.

Йордан Кисъв, *представител на БАИТ, член на БФБЛ*

Ясно е, че въпросът има ли корупция в България или няма, не съществува. Корупцията е навсякъде и във всичко. Законът за обществените поръчки е не само несъвършен, но става по-лош с всяко изменение. Такава е реалността за съжаление. Промените му са насочени към узаконяване на организираната престъпност в най-високите нива на държавната власт. Това трябва да бъде ясно за всички.

Допуска се една валидна оферта да бъде избрана като печеливша. Тази приумица в духа на хармонизация на закона с европейските изисквания се оказва всъщност само фиктивна. Преди имаше изискване за поне три валидни оферти. Сега вече се допуска заданието да се напише така, че да спечели точно определена фирма. Ако някой не вярва, мога да приведа веднага стотици примери. Търгът за така нареченото електронно правителство беше точно така направен.

Допуска се **манипулиране на цената на тръжното досие**. Това също е една много странна приумица на българската администрация. На какво основание участниците в търга трябва да плащат разходите за разработката на тръжното досие? Тези разходи трябва да са за сметка на възложителя. С това се злоупотребява много. Например, тръжните досиета на всички търгове за електронно правителство, на всички търгове за оборудване на училищата и много други струваха по 2000 лв. Подобна цена е неоправдана. Ако погледнете досието и след това погледнете проектодоговора, веднага ще ви стане ясно, че няма никаква корелация между двете. В досието са описани много сложни системи, които по странни интерфейси ще комуникират една с друга. Накрая, един поглед върху проектодоговора показва, че става въпрос за семпла доставка на хардуер, за доставка на сървъри.

Няма контрол по изготвяне на заданията. Те се правят от всякакви хора, които са не само юридически неподготвени, но и не познават предмета на търга. Въобще нямат за цел да направят качествено задание. Законът определя в общи линии какви показатели трябва да бъдат включени в заданието. Не е ясно, обаче, как се мерят тези показатели. Масовата практика е трима души, определени като експерти, да дават оценки от 1 до 4. Липсва всякаква обективност и прозрачност. Ако такива съществуваха, то подобни задания никога не биха били допуснати. За съжаление, те минават успешно на много места.

Няма ефективен контрол по изпълнението на поръчките. Въпреки наличието на корупция, все някаква работа трябва да се свърши. Страшното е, че напоследък поръчките просто не се

изпълняват. Измисля се някаква задача, която в повечето случаи не съответства на името на търга. Изразходват се средства, които обикновено са много повече от необходимите, а изпълнение няма.

От скоро съществува практика **фирми, които нямат нищо общо със съответния бранш да получават парите по сделката** вследствие на договорка с някоя партия. Те наемат подизпълнители да извършат работата, за което плащат в пъти по-малко от получените средства за изпълнение на поръчката. Въпросът е, какво става със значителната разлика в средствата?

Няма реално работещ механизъм за обжалване. Това е много тежък казус. Законът беше променен няколко пъти и все в посока към обезсмисляне на обжалването. В нашия бранш, обаче, сме „разработили“ един механизъм, който придава смисъл на обжалването. Обявява се процедура в някое министерство, знае се коя фирма ще спечели, но въпреки това участват няколко фирми, които могат да свършат работата и дават силни оферти. Поръчката се възлага на предварително определената фирма. Другите обжалват, въпреки че е безсмислено. Тогава фирмата, която е спечелила търга, плаща на всички други, които имат подобри оферти, за да изтеглят жалбите си. Това е реалността в България към настоящия момент!

Нашите предложения се състоят в три основни точки. Първо, да се въведе отново изискването за три валидни оферти. Второ, тържното досие да струва толкова, колкото са разходите за копиране на документацията, защото това е разходът, който генерират участниците. Това значи, че и най-голямото тържното досие би струвало 20 лв. например. Трето, Агенцията за обществени поръчки и контролните органи трябва да започнат да работят, както подобава. Агенцията за обществени поръчки в момента нищо не прави. Тя би трябвало методично да води целия сектор. Тогава може би процедурите по възлагане и изпълнение на обществени поръчки биха станали по-прозрачни..

Нашата асоциация е разработила предложение за ограничителни права за IT търгове под мотото „Какво не трябва да се прави?“, защото това като че ли е по-съществено и по-лесно да се дефинира. Дали сме предложението си на Агенцията преди повече от половин година с молба да го разгледат и ако имат някакви забележки да ги дискутираме. Ние искаме този документ да получи публичност, но това не се прави. Те стоят на сайта, но реакции, били те положителни или отрицателни – няма.

Елеонора Николова, *народен представител*

Аз искам да благодаря на организаторите и най-вече на хората, които са реални адресати на закона, защото тук най-ясно се виждат неговите несъвършенства. Аз си спомням, че през октомври-ноември 2006 година ние проведохме пунически войни в Народното събрание по няколко текстове.

Най-проблемна е подготовката на заданието, защото от неговото изработване се вижда действителното намерение на възложителя. Предложението да се ползват професионалните камари е много добро, дори изключително ценно. Камарата на строителните инженери, Камарата на архитектите – всички, които могат чрез свои представители да участват както в подготовката на заданията, така и в комисиите, които класират офертите, трябва да бъдат включени. Гилдиите са тези, които трябва да защитят начина, по който се работи. Ако професионалистите могат да защитят критериите и правилното провеждане на обществената поръчка, това ще бъде само в полза на възложителите.

По отношение на контрола, тук не съм много съгласна с твърдението, че няма капацитет. Напротив, капацитет има. Въпросът е дали той се използва правилно.

Бойко Великов, *председател на Комисията за борба с корупцията, 40^{мо} Народно събрание*

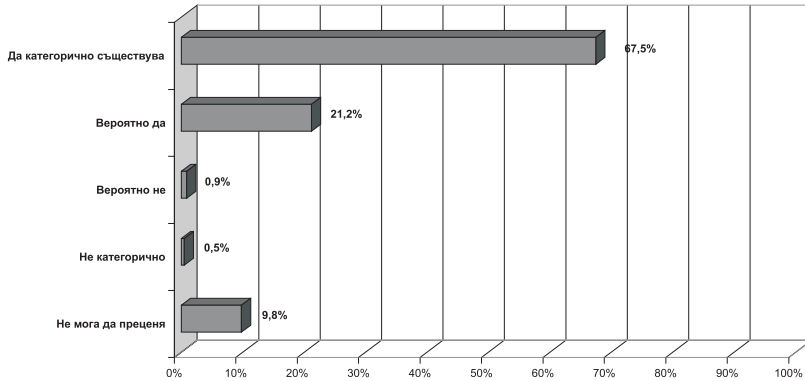
Моето предложение към гражданските структури и към институциите е на едно експертно ниво да се подготвят конкретни текстове, които Комисията да обсъди през месец септември и на базата на това обсъждане да вземе решение за внасянето им в парламента. Наясно съм, разбира се, че предложението трябва да бъде внесено от народни представители и ще го направим достатъчно процедурно издържано.

Силвана Любенова, *директор на Дирекция „Европейка интеграция”, Министерство на икономиката и енергетиката*

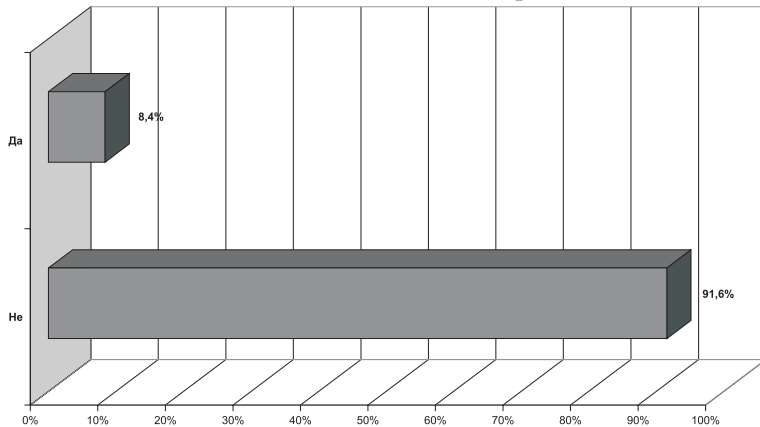
Изслушах с интерес всички поставени проблеми. За съжаление в голяма част от случаите нещата ми прозвучаха, като доста общо отбелязване на проблема. Направи ми впечатление подкрепата, която намери предложението за забрана да се сключват договори при липса на по-малко от три оферти. Доколкото си спомням обаче, в закона от 1999 година в тези случаи не се сключваше договор по тази процедура, а тя се заменяше с договаряне. Не смятате ли, че това би било по-зле, по-непрозрачно и по-корупционно? В момента условието за преминаване към процедура на договаряне е липсата на оферти или липсата на валидни оферти. Това е нормалната процедура. Липсата на оферти или наличието само на една оферта не намалява прозрачността. Ако това произтича от условията, заложили в техническото задание, това е нещо, което вече подлежи на оспорване.

Приложение 1. Резултати от изследване на общественото мнение

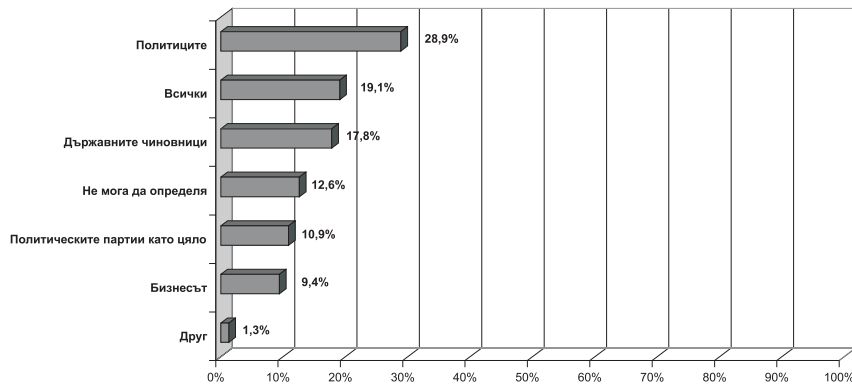
Съществува ли или не корупция при възлагането на обществени поръчки в България?



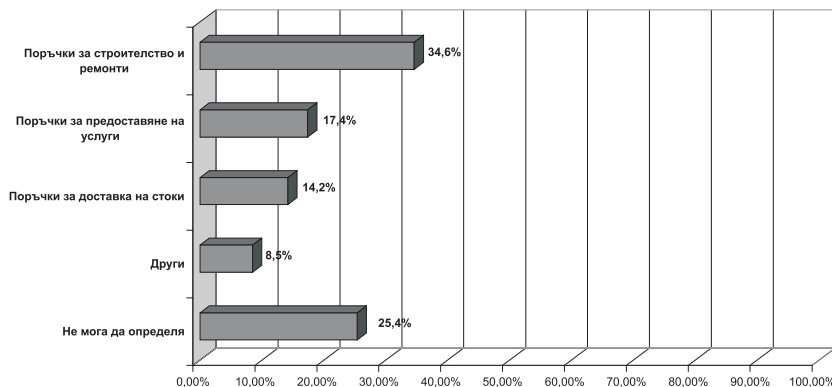
Вие лично били ли сте свидетел или участник в случаи на корупция при възлагане на обществени поръчки?



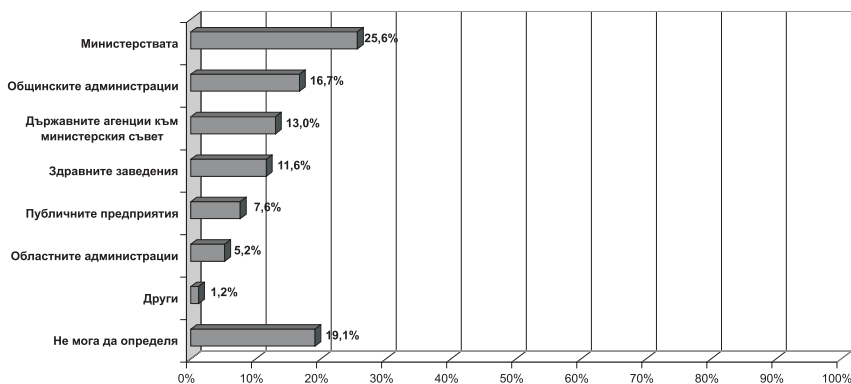
Кой печели най-много в случаите на корупция при възлагането на обществени поръчки?



При кой тип поръчки най-често има случаи на корупция?



Сред кои групи-възложители корупцията при възлагане на обществени поръчки е най-широко разпространена?



Кой е органът, който трябва да гарантира прозрачността и контрола при възлагането на обществени поръчки?



Асоциация "Прозрачност без граници"

Корупционни нарушения при възлагането на обществени поръчки в България

ISBN 978-954-91757-5-2

Художник на корицата: Милена Георгиева
Печат: "Агенция Дейта" ООД, тел. 02/9200057