

СТРАТЕГИЯ

ЗА ПОСТИГАНЕТО НА УСТОЙЧИВ
ИНТЕГРИТЕТ В ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ
НА КОРУПЦИОННИТЕ ЗЛОУПОТРЕБИ
С ПУБЛИЧНИ ФОНДОВЕ НА ЕС В
БЪЛГАРИЯ

(МЕСТНО И РЕГИОНАЛНО НИВО НА УПРАВЛЕНИЕ)



ЦЕНТЪР ЗА СОЦИАЛНИ ПРАКТИКИ

СТРАТЕГИЯ

**ЗА ПОСТИГАНЕТО НА УСТОЙЧИВ
ИНТЕГРИТЕТ В ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ
НА КОРУПЦИОННИТЕ ЗЛОУПОТРЕБИ
С ПУБЛИЧНИ ФОНДОВЕ НА ЕС В
БЪЛГАРИЯ**

(МЕСТНО И РЕГИОНАЛНО НИВО НА УПРАВЛЕНИЕ)

Център за социални практики – София
2009

Изданието е по проект „Интезитет и превенция на корупционните злоупотреби с публични фондове на ЕС в България (местно и регионално ниво на управление)“, съфинансиран от Европейската комисия (Европейска служба за борба с измамите – OLAF) в рамките на програма Hercule II.

Съдържанието на изданието е отговорност единствено на Център за социални практики и при никакви обстоятелства не трябва да бъде възприемано като позиция на Европейската комисия (Европейска служба за борба с измамите – OLAF).



www.olaf.europa.eu



ЦЕНТЪР ЗА СОЦИАЛНИ ПРАКТИКИ

www.csp-sofia.org

- © Авторски колектив на ЦСП, 2009
- © Дизайн и предпечат Дедракс ООД
- © ISBN 978-954-9853-23-0

ВЪВЕДЕНИЕ

Отчитайки съществуващата референтна стратегическа рамка за противодействие и превенция на корупцията на национално и регионално ниво на управление, и постигнатите до момента резултати за ограничаване на корупцията, *настоящата стратегия доразвива и конкретизира приоритетните насоки за превенция и противодействие на корупцията, с фокус противодействие на корупционните злоупотреби с публични фондове на ЕС в България (местно и регионално ниво на управление).*

Настоящата стратегия поставя въпроса за *успешното противодействие на корупцията при управлението на публичните фондове на ЕС*. Тя е свързана с убеждението, че нищо не може да компенсират липсата на политическа воля. И най-подробно разписаният закон (а българските закони са пословично подробно разписани), и най-прогресивният етичен кодекс не могат да дадат резултат тогава, когато на „върха“ на системата има колебливост или открито поощряване на корупционни подходи, нагласи и практики. Хората са онези, които могат да накарат законите да дадат реални резултати. Но те могат да направят това единствено тогава, когато намират решително ръководство и подкрепа от „върха“.

В първите две години от членството на България в ЕС, макар страната ни да е лидер в хармонизирането на законодателството, корупцията и корумпираното поведение в нея постигат невиждан ръст, стигайки по точката, в която започват да застрашават националната сигурност.

Корупцията се превърна в проблем номер 1 на развитието тъкмо поради видимото, осезаемо на всички равнища – от министър-председателя до последния общински чиновник – отсъствие на политическа воля. Този вакуум предопредели системния провал на усилията за постигане на интегритет и отчетност при боравенето на публичните институции с публични средства. Конкретният резултат: спиране на средства по фондовете на ЕС; дупка в бюджета за 2009 година от 2,5 милиарда лева; драстично изоставане в сроковете, съгласувани с ЕС по изграждането на инфраструктурни системи и обекти.

Корупцията, обаче, е много повече от кражба на пари, тя ограбва до-

верието на гражданите в институциите и политиците, води до сринове, трудно и бавно поправими с цената на нови усилия и значителен ресурс. Политическият резултат е изключително обезкуражаващ: трайна загуба на доверие от страна на институциите на държавата сред гражданството. Обществото престана да вярва, че решенията, вземани от държавните институции, имат за цел постигането на общото благо и гражданите са убедени, че за всяко решение стои намерението да бъде обслужен нечий частен интерес.

През лятото на 2009 г., на най-високо ниво на изпълнителната власт се появи ясна заявка, че подобна политическа воля се е появила. На 5 юли 2009 г. се провеждат парламентарни избори. В 12:00 часа на 27 юли 2009 г. правителството на Република България полага клетва пред Народното събрание и Президента на Република България. Премиерът г-н Бойко Борисов представя Програмна декларация за приоритетите на правителството на европейското развитие на България, която извежда антикорупцията като държавен приоритет:

„Затова от тази висока трибуна декларирам волята на Правителството на европейското развитие на България да работи за:

Гарантиране правовия ред в страната, борба с престъпността и ограничаване на корупцията.

Резултатите в тази посока трябва най-напред да се изразят в освобождение на гражданите от мрежите на престъпност и корупция, които действат там, където администрацията не работи по правилата.

Успоредно с това ще създаваме условията за ограничаването на корупцията на всички нива на държавното управление и за пресичане на връзката между организираната престъпност и властта.

Борбата с корупцията ние определяме като основен и дългосрочен приоритет на нашето правителство. За това декларирам ясната ни политическа воля за неговото осъществяване.”

След появата на решителна политическа воля, следващите стъпки при превенцията на злоупотреби с публични средства включват постигането на интегритет и повишаването на административния капацитет на отговорните институции. Постигането на убедителни резултати в предотвратяването на корупционните практики е важно мерило за успеха на всеки орган на управление, на всяко от нивата на управление.

ЦЕЛИ И ПРИНЦИПИ

Настоящата стратегия, чието предназначение е да се превърне в *документ, следван доброволно от участниците в проекта*, цели да очертае *конкретни насоки и инструменти* за постигането и поддържането на интегритет при боравенето с публични фондове. Тя е разработена с *активния принос на участниците в проекта*, както и на основата на най-добрите практики и анализи, предлагани от ОЛАФ, ЕС и ОИСР.

Стратегията е насочена към реално намаляване на административната корупция, има потенциала да рефлектира и върху ограничаването на корупцията по високите етажи на властта и върху забележимо повишаване на доверието в институциите, убедеността на гражданите във върховенството на закона и равенството на всички пред него. Във връзка с това стратегията поставя следните **конкретни цели**:

- Повишаване на общественото доверие в институциите и засилване на гражданския контрол;
- Повишаване на ефективността по управлението на интегритета и ограничаване на корупционния риск;
- Създаване на гаранции за прозрачност и отчетност в дейността на сръжавната администрация на регионално и местно ниво;
- Регламентиране на ясни и ефективни правила за взаимодействие между гражданите и служителите в администрацията;
- Утвърждаване на ценности като честност, почтеност и морал у служителите в сръжавните органи и в обществените отношения като цяло.

ФОКУС НА СТРАТЕГИЯТА

Настоящата стратегия е насочена към подобряване на ефективността на управлението на корупционния риск и интегритета *в областта на управлението на публичните фондове на ЕС в България на регионално и местно ниво на управление.*

ПУБЛИЧНИ ФОНДОВЕ И ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

Трансформацията на обществени фондове в частни средства посредством механизма на обществените поръчки представлява огромен потенциал за корупция и измами. В контекста на „доброто управление“ и по-конкретно на аспектите прозрачност, ефективност, ефикасност и подотчетност, въпросите, свързани със злоупотребите с публични средства и манипулациите при управлението на обществените поръчки излизат извън рамките на обикновени транзакции по администриране на закупуването от страна на органите на управление, и стават стратегически важни за разпределението на ограничените по дефиниция обществени ресурси към тяхната най-добра крайна полза.

В световен план, през 2007 г. дялът на обществените поръчки в БВП е както следва:

- 15% от БВП в световен мащаб
- 20% за страните от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие
- 10,4 % от БВП в България, като щетите от нарушения за бюджета са на стойност от 1,3 млрд. лв. годишно.

ЗАДЪЛЖЕНИЯ НА БЪЛГАРИЯ ПО ОТНОШЕНИЕ ПРОЗРАЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФОНДОВЕ НА ЕС

По отношение ползването на публични фондове от ЕС посредством механизма на обществените поръчки, България е длъжна да спазва основни правила, заложи в Договора за членство в ЕС. Съгласно чл. 274 от Договора за ЕС, Комисията изпълнява бюджета на своя отговорност, като се придържа към принципите на разумното финансово управление. Държавите-членки сътрудничат на Комисията, за да гарантират, че бюджетните средства се използват в съответствие с принципите на разумното финансово управление. Чл. 280 от Договора постановява, че Общността и държавите-членки противодействат на измамите и на всякакви други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на Общността.

В допълнение, съгласно чл. 53 б (2) от Регламент на Съвета (ЕО, Евроатом) No 1605/2002 относно финансовия регламент приложим към общия бюджет на Европейските общности, държавите-членки отговарят за предотвратяването и справянето с нередности и измами в областта на съвместното управление. Съгласно правните условия за съвместно управление, за да защитят финансовите интереси на Общността, държавите-членки са принципно отговорни за внедряването на системи за управление и контрол, съобразно с изискванията на общностното право, като гарантират ефективното функциониране на системите, посредством одити от страна на съответните органи, за предотвратяване, разкриване и поправяне на нередности и измами.

През 2008 г. ГД „Регионална политика“ и ГД „Заетост, социални дейности и равни възможности“, подпомогнати от ОЛАФ, разработиха *Съвместна стратегия за предотвратяване на измамите (ССПИ)*, състояща се от поредица от дейности за повишаване на нивото на съзнателност за измамите при съвместното управление и предоставяне на насоки и по-дейни средства за противодействие на измамите.

Поетите от България ангажирани включват борбата както с нередности, така и с измами.

Борба с нередностите

За целите на Регламент на Съвета (ЕО) No 2988/95 от 18 декември 1995 относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности, понятието „*нередност*“ е обширна концепция и обхваща както умишлените, така и неумишлените нередности, извършени от стопански субекти. Чл. 1(2) от Регламент (ЕО) No 2988/95 определя понятието „*нередност*“ като: *"всяко нарушение на разпоредба на правото на Общността, произтичащо от действие или бездействие от страна на стопански субект, което има, или би имало, за резултат нанасянето на вреда на общия бюджет на Общностите или на управляваните от тях бюджети, посредством намаляване или загуба на приходи, произтичащи от собствени източници, събирани пряко от името на Общността, или посредством извършването на неоправдан разход."*

Борба с измамите

Съставената въз основа на чл. К.3 от Договора за Европейския съюз Конвенция за защита на финансовите интереси на Европейските общности определя понятието „измама“ по отношение на изразходването на средства като: *Всяко умишлено действие или бездействие, свързано с:*

– *Използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни отчети или документи, което има за резултат незаконното присвояване или неправомерното задържане на средства от общия бюджет на Европейските общности или от бюджетите, управлявани от или от името на Европейските общности;*

– *Неразкриването на информация в нарушение на конкретно задължение със същия резултат;*

– *Неправомерното използване на такива средства за цели, различни от онези, за които са били отпуснати първоначално.”*

Елементът на умишлена заблуда е този, който разграничава измамата от по-общото понятие „нередност“.

Интегритетът – най-доброто лекарство за предотвратяване на корупцията

Терминът „интегритет“ произлиза от латинското прилагателно *integer*, означаващо „цялост, завършеност“. Можем да твърдим, че дадена личност има интегритет тогава, когато виждаме, че поведението на тази личност е в пълно съответствие с ценностите, вярванията и принципите, които тя твърди, че следва.

Обществените и политически институции играят съществена роля в постигането или непостигането на интегритет в действията на обществените служители. Институциите създават и поддържат условия, които могат да подпомагат или да пречат на интегрираното поведение на служителите. Съответно, институциите трябва да бъдат структурирани така, че да подпомагат интегрираното поведение. Само организация с високи стандарти за интегритет може да гарантира адекватна справедливост, ефикасност и прозрачност при управлението на структурни фондове.

С появата на политическа воля на най-високо равнище, и като се има предвид плътната нормативна тъкан, уреждаща принципите и начините за боравене с публичните фондове, можем да

приемем, че институциите съдържат в себе си потенциала да подпомагат интегрираното поведение там, където то се появи. Законово-институционалната, както и политическата рамка за интегрирано поведение са в достатъчна степен налице. Въпросът е да бъдат изпълнени със съответното съдържание на поведенческо равнище от страна на съответните служители и техните ръководства.

От това следва, че нарушенията на интегритета опират предимно до поведенческите аспекти на работата на институциите; и че с прилагането на тази (и подобни) стратегия, фокусирана върху интегрираното поведение, подобни нарушения ще бъдат рязко ограничени.

Нарушенията на интегритета могат да бъдат групирани в няколко основни групи:

- Конфликт на (частни и публични) интереси
- Измама и кражба
- Корупция
- Злоупотреба и манипулиране на информация
- Несъвместими функции, дейности
- Недобросъвестна употреба на власт
- Разхищение и злоупотреба с ресурси
- Дискриминация и сексуален тормоз
- Неуместно поведение в извънслужебно време

Тези нарушения попадат по-скоро под дефиницията за „измама“, отколкото за „нередност“. Това ги прави особено опасни и борбата с тях – особено важна от гледна точка на постигането на добро управление.

ПРИНЦИПИ НА ИНТЕГРИТЕТА

Интегритетът при управлението на публичните фондове се основава на тясно свързаните помежду си принципи на почтеност, справедливост, прозрачност, ефективност, ефикасност и отчетност.

• **Почтеността** описва базисната нагласа публичните фондове да бъдат ползвани за обслужване на общото благо по честен и

отговорен начин.

- **Справедливостта** описва нагласата за прилагането на правилата за честно състезание (т.е. между бенефициенти, между изпълнители).

- **Прозрачността** описва процес на вземане на решения, който е лесно достъпен за гражданите – с чиито пари боравят съответните институции – във всеки етап на този процес.

- **Ефективността** описва процес, при който постигнатият резултат е оптималният възможен за дадения бюджет.

- **Ефикасността** описва процес, при който постигнатият резултат е най-близо до обслужването на общото благо.

- **Подотчетността** е принцип, тясно свързан с публичността и описва ситуация, при която решенията се отчитат реално както пред контролни органи, така и пред гражданството.

Интегритетът, основан върху тези принципи, е нещо, което всеки може да научи и да развие – и по този начин да се интегрира успешно в общите усилия за укрепване на административния капацитет и повишаване общата ефикасност на постигането на целите от държавната администрация.

Ключов момент в управлението на корупционния риск е разбирането от всеки служител на собственото място и роля по отношение на антикорупцията. Всеки държавен служител следва да осъзнае, че управлява рисковете, свързани с интегритета, и корупцията на своето ниво и съобразно своите функции. С други думи, необходимо е въпросите, свързани с интегритета да бъдат осмислени от служителите, принципите на интегритета трябва да бъдат разбрани от тях. Щом съответният служител веднъж вземе решението да демонстрира интегритет във всеки аспект от дейността си, тези принципи се превръщат в гаранцията срещу измами, злоупотреби и корупционни практики.

Изпълнението на стратегията ще се основава на следните **принципи**:

- **Съответствие** – необходими са система за осигуряване на съответствието на дейността по управление на публичните средства на ЕС с приложимите нормативни и други изисквания;

осигуряване на върховенство на закона за гарантиране ефективната защита на правата на човека, разделението на властите и равенство на всички граждани пред закона;

- **Ежедневната дейност на служителя** – всеки служител управлява рисковете, свързани с интегритета на своето ниво и в рамките на своите функции;

- **Непрекъснатия процес** – осигуряването на интегритета не е изолирано упражнение, а част от системен непрекъснат процес, целящ постоянното усъвършенстване на управлението на корупционния риск като важна част от управлението на организациите в публичния сектор; доброто управление задължава ръководството на органите на управление на всички нива да предприемат ясни и ефективни действия, които напълно да удовлетворяват нуждите на гражданите;

- **Ориентираното към промяна лидерство** – ясно изразената в гела и видима за всички заинтересовани лица политическа воля за противодействие на корупцията е ключова за изпълнението на всяка антикорупционна стратегия, ангажираността на висшето ръководство на отделните управленски звена е задължително условие при противодействието на корупцията;

- **Ефективната и откритата комуникация** с гражданското общество и всички заинтересовани лица – прозрачност и активни консултации с гражданското общество и бизнеса при формулирането на политики, изпълнението на тези политики и тяхното отчитане;

- **Подходящата идентификация и оценка на корупционния риск по звена** като основа за формулирането на адекватни мерки за противодействие на корупцията – превенция на корупцията чрез предприемане на ефективни мерки от администрациите по предварително идентифициране на причините и условията, които биха могли да доведат до корупционно поведение, и ограничаването и/или елиминирането им;

- **Умелото използване на инструменти** за управление на корупционния риск, тяхното адаптиране към конкретната организационна среда, прилагане, наблюдение и измерване на въздействието и последващо подобрене.

МЕРКИ ПО ОСИГУРЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА СТРАТЕГИЯТА НА РЕГИОНАЛНО И МЕСТНО НИВО НА УПРАВЛЕНИЕ

Прилагане на принципите на интегритета от всички участници в процеса на управление на публичните фондове на ЕС на регионално и местно ниво

Прилагането на *принципите* на интегритета на практика означава на всеки етап на боравенето с публичните фондове съответните служители да дават ясен отговор на въпроси като:

- Участвам ли в процес, който обслужва общото благо по един честен и отговорен начин?
- Участвам ли в процес, който е създал и поддържа правила за честно състезание и равен достъп?
- Публикувал ли съм, на лесно достъпен за гражданите носител, всички етапи от процеса: обявяването (на търга, конкурса); описването на правилата за кандидатстване; постъпилите оферти; стенограмите на заседанията на комисиите по проектите; решенията на комисиите и тяхната обосновка?
- Използвал ли съм парите на данъкоплатците по най-пестелив начин?
- Използвал ли съм парите на данъкоплатците с оглед постигането на най-добър за тях резултат?
- Изградил ли съм система, при която гражданите могат да търсят реален отчет от мен за взетите от мен решения – както и да могат да ги оспорят ефективно?

Предотвратяване на нарушаването на принципите

В областта на ползването на публичните фондове по линия на обществените поръчки интегритетът изисква убедителен отговор на ключови въпроси като:

- Проведена ли е оценка на риска от корупция? В тази връзка, идентифицирани ли са основните рискове и оценени ли са те по подходящ начин, така че да дадат необходимата основа за адекватно приоритизиране на риска и формулиране на мерки за противодействие и превенция?
- Направен ли е преглед на уязвимите длъжности във връзка с

покупките и обществените поръчки (кой има контакти с трети страни, упълномощен е да взема решения и да подписва договори)?

- Съществува ли „черен списък“ на фирми, участвали в злоупотреби по отношение на правилата за обществени поръчки?

- Преминал ли е отделът за обществени поръчки антикорупционно обучение?

- След подбор: Публикувани ли са оценените проекти, аналитичната оценка и списък на членовете на Комитета за избор?

Предотвратяване на измамите

С оглед предотвратяване на измамите мощно средство за осигуряване на интегритета е познаването от служителите, и последователното прилагане на индикаторите, разработени от ОИСР (да се има предвид, че списъкът на ОИСР не е изчерпателен), които представляват работещ, доказал ефикасността си в борбата с корупцията инструмент за защита на интегритета. На практика това означава, че при всеки търг съответните служители следва да анализират процесите спрямо индикаторите и схемите, описани по-долу

Следва съкратен вариант на списъка.

1. Корупция – подкупи и рушвети

Описание на схемата:

Подкупите и рушветите са свързани с даването или получаването на „нещо ценно“ с цел оказване на влияние върху официално действие или стопанско решение. Всяко материално благо, дадено или получено с намерение да се окаже корупционно влияние върху получателя, може да бъде подкуп. Независимо по какъв начин се плащат подкупите, цените обикновено са неправомерно завишени или качеството на стоките и услугите е занижено, за да се покрият разходите по тези плащания.

Корупционно влияние:

Корупционното влияние в сферата на договорите и обществените поръчки често приема следните форми: неправомерен избор, като например некоректен избор на процедура (могат да са

налице множество възложени доставки под прага за обществени поръчки); неоправдано завишени цени; прекомерни по количество доставки; приемане на нискокачествена и забавена или неосъществена доставка¹.

Индикатори за измама:

Най-честият индикатор за подкупи и рушвети е необяснимото благосклонно отношение към даден изпълнител от страна на служител на възложителя за определен период от време.

Други червени знамена:

- Близки отношения между служителя на възложителя и доставчика на услугата или продукта;
- Необяснимо или внезапно увеличаване на благосъстоянието на служителя на възложителя;
- Служителят има неразкрита странична стопанска дейност;
- Изпълнителят има репутация за плащане на рушвети в бранша;
- Недокументирани или чести изменения по договорите, с които се повишава стойността им;
- Служителят на възложителя отказва повишение на длъжност, несвързана с обществените поръчки;
- Служителят на възложителя не подава или не попълва декларация за конфликт на интереси.

2. Неразкрит конфликт на интереси

Описание на схемата:

Ситуация на конфликт на интереси може да възникне, ако служител на възложителя има неразкрит финансов интерес от даден договор или изпълнител.

Индикатори за измама:

- Необяснимо или необичайно благосклонно отношение към конкретен изпълнител или доставчик;
- Продължително приемане на поръчки с висока стойност, ниско качество и т.н.;
- Служителят на възложителя не подава или не попълва декларация за конфликт на интереси;

1. Тези фактори често се обобщават като „ИЦККД“ – неправилен Избор, висока Цена, прекомерно Количество, ниско Качество, забавена или неосъществена Доставка.

- Служителят на възложителя отказва повишение на длъжност, несвързана с обществените поръчки;
- Има подозрения, че служителят провежда странична стопанска дейност.

3. Уговорено оферирание

Описание на схемата:

Участници в дадена географска област или район, или в даден бранш, се договарят тайно да изтласкат конкурентите и да повишат цените чрез различни схеми за координиране на оферти.

Блокиране на оферти:

За да успее една тръжна манипулация, броят на участниците трябва да бъде ограничен и всички те да са съгласни да се договорят тайно помежду си.

Ротация на оферти:

Фирмите, участващи в съглашателство, подават допълващи се оферти или се въздържат от подаване на оферти, за да може всяка една от тях да бъде печелившият оферент с ниска цена на ротационен принцип.

Разделяне на пазара:

Уговорилите се фирми могат да си поделят пазари или продуктови линии, като се договарят да не се конкурират взаимно в своя сегмент, или като провеждат колюзивни мерки, като подаване само на допълващи оферти.

Индикатори за измама:

- Печелившата оферта е твърде висока в сравнение с разходните разчети, публикувани ценови листи, други подобни поръчки или средните параметри за бранша и справедливите пазарни цени;
- Неизменни високи цени от всички участници;
- Оферираните цени падат, когато нов участник влезе в процедурата;
- Ротация на печеливши оферти по район, дейност, вид поръчка;
- Неспечелили участници се наемат като подизпълнители;
- Необичайни модели на оферирание (напр. разликата между офертите възлиза на точно определен процент; печелившата оферта е точно под прага на приемливите цени; точно на

- бюджетната цена; цените са прекалено завишени; прекалено близки; с прекалено голяма разлика; използват се кръгли стойности; офертите са непълни и т.н.);
- Очевидни връзки между оферентите, напр. общи адреси, персонал, телефонни номера и т.н.;
 - Участник включва в офертата си като подизпълнители участници, които се състезават за основната поръчка;
 - Класирани участници не подават оферти и стават подизпълнители или участник с ниска оферта я оттегля и става подизпълнител;
 - Определени фирми винаги се конкурират с офертите си, а други никога не го правят;
 - Неспечелилите участници не могат да бъдат издирени в интернет и бизнес-справочниците, нямат адрес и т.н. (с други суми, фиктивни са);
 - Кореспонденция или други признаци, че участниците обменят ценова информация, поделят си територии или влизат в други неформални споразумения;
 - Уговорено офериране е установено в следните сектори, както и при структурните фондове: асфалтиране, строителна дейност, изкопни дейности, електрооборудване, покривни конструкции, сметосъбиране.

4. Небалансирано офериране

Описание на схемата:

При тази схема служители на възложителя предоставят на предпочетен участник полезна вътрешна информация, с която останалите участници не разполагат.

Индикатори за измама:

- Оферти по определени позиции изглеждат неразумно занижени;
- Непосредствено след възлагането на поръчката се извършват промени с цел заличаване или изменение на изискванията за съответната позиция;
- Позициите, изисквани в офертите, са различни от тези в окончателния договор;
- Участник, близък до служителите по обществени поръчки или участвал в изработването на спецификациите.

5. Манипулирани спецификации

Описание на схемата:

Поканите за подаване на оферти или предложения могат да съдържат спецификации, заложили така, че да съответстват на квалификацията на даден участник, или такива, на които може да отговори само един участник.

Индикатори за измама:

- Само един или малък брой кандидати отговарят на поканата за подаване на оферти;
- Сходство между спецификациите и продукти или услуги на спечелилия изпълнител;
- Жалби от страна на други участници;
- Спецификациите са значително по-тесни или по-широки от тези при други подобни тържни покани;
- Необичайни или неразумни спецификации;
- Висок брой спечелени обществени поръчки от един доставчик;
- Социализация или лични контакти между служител на възложителя и участници по време на тържната процедура;
- Купувачът определя дадена позиция, като посочва търговска марка вместо родово описание.

6. Изтичане на офертна информация

Описание на схемата:

Служители, отговарящи за избор на възложител, идеен проект или оценка на оферти, могат да предоставят поверителна информация с цел подпомагане на предпочитан кандидат.

Индикатори за измама:

- Лош контрол върху тържните процедури, напр. неналагане на крайни срокове;
- Печелившата оферта е малко под следващата най-ниска оферта;
- Някои оферти са отворени по-рано;
- Приемане на закъснели оферти;
- Закъснелият оферент печели търга с най-ниска оферта;
- Всички оферти се отхвърлят и се обявява нова процедура;
- Печелившият участник общува неформално с персонал на възложителя чрез електронна поща или другояче по време на тържната процедура.

7. Манипулиране на оферти

Описание на схемата:

При зле контролирана тръжна процедура, персонал на възложителя може да манипулира офертите след получаването им, за да осигури избора на предпочитан изпълнител (промяна на оферти, „изгубени“ оферти, анулиране на оферти заради недоказани грешки в спецификациите и т.н.)

Индикатори за измама:

- Жалби от участници;
- Лош контрол и неадекватни тръжни процедури;
- Индикации за промяна на оферти след получаването им;
- Оферти, анулирани заради грешки;
- Класиран участник бива отстранен от участие по съмнителни причини;
- Процедурата не се открива отново, въпреки че са получени по-малко от минималния брой оферти.

8. Некоректен избор на процедура

Описание на схемата:

Такива поръчки могат да се възлагат чрез разделяне с цел избягване на конкурентни тръжни прагове, фалшифициране на обосновка за некоректно избрана процедура, изработване на твърде тесни спецификации, продължаване на договори за вече възложени поръчки вместо повторно откриване на процедура.

Индикатори за измама:

- Некоректно избрани процедури над или малко под конкурентните тръжни прагове;
- Конкурентни в миналото процедури стават неконкурентни;
- Разделяне на поръчки с цел избягване на конкурентни тръжни прагове;
- Поканата за подаване на оферти е изпратена до единствен доставчик.

9. Разделяне на поръчката

Описание на схемата:

Служители на възложителя могат да разделят поръчката на две или повече поръчки или договори, за да избягат конкуренцията или

контрола от страна на ръководството.

Индикатори за измама:

- Две или повече последователни, свързани поръчки на същия възложител, малко под конкурентните тръжни прагове или праговете за контрол на по-високо ниво;
- Неоправдано разделяне на поръчки, напр. отделни договори за труд и материали, всеки от които е под тръжните прагове;
- Последователни поръчки малко под праговете.

10. Преплитане на договори

Описание на схемата:

Изпълнител с множество сходни поръчки може да начисли едни и същи разходи за персонал, такси или разноски по няколко от поръчките, като резултатът е свръхфактуриране.

Индикатори за измама:

- Представяне на сходни фактури по различни дейности или поръчки;
- Изпълнителят фактурира повече от една дейност за същия времеви период.

11. Необосновани калкулации

Описание на схемата:

Изпълнителят може да извърши измама, като умишлено начисли разходи, които са недопустими или неразумни, или не могат да бъдат обвързани, пряко или косвено, с поръчката.

Индикатори за измама:

- Прекомерни или необичайни разходи за труд;
- Разходи за труд, несъвместими с напредъка по изпълнението на договора;
- Очевидни изменения в отчетите за изработени часове;
- Отчетите не могат да бъдат открити;
- Едни и същи разходи за материали се начисляват по повече от един договор;
- Начисляване на непреки разходи като преки.

12. Неправилно ценообразуване

Описание на схемата:

Неправилно ценообразуване се наблюдава тогава, когато участниците не разкриват актуална, пълна и точна информация за разходите или ценообразуването си в своите ценови предложения, резултатът от което е завишена цена по договора.

Индикатори за измама:

- Изпълнителят отказва, забавя или не е в състояние да предостави оправдателни документи за всички разходи;
- Изпълнителят предоставя недостатъчна или непълна документация;
- Остаряла ценова информация;
- Очевидно завишени цени в сравнение с други подобни договори, ценови листи или средните стойности за бранша.

13. Несъответствие с договорените спецификации

Описание на схемата:

Примерите за подобни схеми включват използването на неотговарящи на стандартите строителни материали, лошокачествени части, неполагане на необходимата основа при пътностроителни проекти и т.н. Мотивът, разбира се, е завишаване на печалбите чрез оряване на разходите, избягване на санкции за неспазени срокове и т.н.

Индикатори за измама:

- Разминаване между резултатите от тестовете и проверките и договорните изисквания и спецификации;
- Отсъствие на документи или сертификати от тестове или проверки;
- Ниско качество, лошо изпълнение и висок брой жалби;
- Индикации в разходните документи на изпълнителя, че същият не е напр. закупил необходимите материали, не притежава или не е наел необходимото оборудване, или не разполага с необходимата работна сила на обекта (Важно: подобни сверки могат да бъдат много полезни).

14. Неверни, изкуствено завишени или дублирани фактури

Описание на схемата:

Възложителят може умишлено да представи неверни, изкуствено завишени или гублирани фактури било самостоятелно, било в съгласителство с персонал на възложителя, като резултат от корупция.

Индикатори за измама:

- Фактурираните стоки или услуги не могат да бъдат установени в описа или отчетени;
- Няма приемно-предавателен протокол за фактурираните стоки или услуги;
- Съмнителни или липсващи заявки за фактурираните стоки или услуги;
- Документацията на изпълнителя не отразява изпълнение на поръчката или извършване на необходимите разходи;
- Фактурираните цени, количества, описания на артикули или условия надхвърлят или не съвпадат с тези в договора, заявките за закупуване, приемно-предавателните документи, описа или отчетите за ползване;
- Множество фактури с едно и също количество, номер, дата и т.н.;
- Лавинообразно растящи договори за подизпълнение;
- Плащания в брой;
- Плащания към офшорни фирми.

15. Фантомни доставчици на услуги

Описание на схемата:

а) Служител може да разреши плащания към фиктивен продавач с цел присвояване на средства;

б) Изпълнителите могат да регистрират фантомни фирми, за да подават допълващи се оферти в схеми на уговорено оферирание, да завишават разходи или просто да издават неверни фактури.

Индикатори за измама:

- Доставчик на услуги не може да бъде открит в никой справочник, в интернет, и чрез други бази данни;
- Не могат да бъдат открити адресите на доставчиците на услуги;
- Доставчикът посочва неверен адрес или телефон;
- Използва се офшорна фирма.

16. Подмяна на продукти, стоки и материали

Описание на схемата:

Подмяната на продукти, стоки и материали се отнася до подмяна, без знанието на възложителя, с артикули с по-лошо качество спрямо указаните в договора.

Индикатори за измама:

- Необичайна или обща опаковка: опаковката, цветовете или дизайн се различават от нормата;
- Несъответствие между очаквания и реалния вид;
- Идентификационните номера на продуктите се различават от публикуваните или тези, посочени в каталог или система за номериране;
- По-голям от средния брой дефекти при тестове или експлоатация, преждевременна нужда от замяна, високи разходи за ремонт и поддръжка;
- Сертификати за съответствие, подписани от неквалифицирани или нелицензирани лица;
- Значително разминаване между разчетени и реални разходи за материали;
- Изпълнителят изостава от графика, но наваксва бързо;
- Необичайни или заличени серийни номера: серийните номера са несъобразени с възприетата система на номериране на производителя;
- Номерата или описанията на артикули във фактури или в описа не съвпадат с условията на заявката за покупка.

МЕРКИ В ПУБЛИЧНАТА СФЕРА НА СИСТЕМНО НИВО

Антикорупционната институционална и правна рамка в България е вече изградена. В изпълнение на приетите стратегически документи за противодействие на корупцията бяха въведени важни антикорупционни институционални механизми и правни инструменти. Предприетите антикорупционни мерки в публичната сфера доведоха до определени резултати в ограничаването на корупцията, но тя продължава да бъде един от основните източници на недоверие на гражданите към институциите, затруднява значително дейността на бизнеса и поставя сериозни пречки пред икономическото развитие на страната.

В светлината на резултатите по проекта и проведените анализи и обсъждания бяха очертани следните възможности за подобряване на ефективността на превенцията на корупцията при управлението на средствата на ЕС на местно ниво чрез:

1. Възприемане и последователно прилагане на цялостен, единен подход на управление на корупционния риск при обществените поръчки във всички фази на процеса и координираността и единството на основните функционални области.

Отделните решения трябва да са свързани с останалите елементи на системата. В момента практиките както на национално, така и на регионално ниво са добър пример за агресиване на конкретни аспекти на антикорупцията и неагресиване или неадекватно агресиване на други. За илюстрация, липсват примери за извършена професионална идентификация на опасностите и източниците на корупционния риск при управлението на средствата на ЕС. Планираните програми и конкретни мерки не се основават върху конкретен анализ на ситуацията, рядко търсят опора в съществуващите нагласи и възможностите за активизиране на обществена подкрепа вкл. възможностите на гражданското общество. Планирането на антикорупционните мероприятия, тяхното извършване и последващите мониторинг и проверка се реализират до голяма степен изолирано един от друг. Резултатите се отчитат като рядко се търси оценка на източниците на корупция и не се преминава от регистрация на симптомите на

проблема корупция към анализ на причините при източника. В редица случаи липсват дейностите по проверка на ефективността на резултатите от проведените мерки, което не позволява да бъде оценено адекватно, дали и доколко са постигнати поставените цели.

2. Подобряването на координацията между функционалните звена с компетенции по отношение на антикорупцията на всички нива на управление.

Несистематичното, непоследователно все още управление на корупционния риск сериозно ограничава ефективността на превенцията на корупцията. Конкретни мерки за ограничаване на корупцията биха изпълнили крайната си цел – успешна превенция на корупцията единствено и преди всичко в условията на последователен, единен подход, свързващ планирането, изпълнението, проверката на ефективността и последващите действия в едно цяло. Убедителни доказателства за подобен подход все още липсват в конкретната административна среда в България на всички нива на управление.

3. Укрепване на Регионалните съвети за противодействие на корупцията

Гарант за ефективно и ефикасно противодействие на корупцията е висшето ръководство на всички нива на управление вкл. на местно и регионално. Това ръководство следва да бъде пример за видима, ясна и непрекъсната ангажираност по отношение на ефективното управление на корупционния риск, като предостави и необходимия личен пример в тази посока.

4. Ефективен мониторинг и контрол върху действията на ръководството.

Предприетите досега действия бяха насочени главно към ограничаване на корупцията по ниските етажи на държавната власт, засягаща най-широк кръг граждани, и в по-малка степен – към противодействие на корупцията по високите етажи на властта, чието разкриване и доказване е трудно и изисква специфични средства. Необходимо е последователно прилагане на механизми

на отчетност и контрол на лицата, заемащи висши държавни длъжности, разработване на механизъм, гарантиращ ефективно прилагане и контрол на мерките, заложи в Етичния кодекс на лицата, заемащи висши длъжности в изпълнителната власт. Осигуряване на условия за прозрачност на финансово-имущественото състояние на държавните служители на всички нива включително на лицата, заемащи висши държавни длъжности. Дефиниране случаите на конфликт на интереси и други обстоятелства, които поставят под съмнение почтеността и професионалната роля на лицата, заемащи висши държавни длъжности. Контрол върху прилагането на правилата за конфликт на интереси.

Ефективната превенция и противодействие на корупцията при управлението на публичните средства на ЕС в България на всички нива на управление е единствено възможна в рамките на работещ единен механизъм за превенция на корупцията, адресиращ всички аспекти на управлението. Концентрацията на ресурс (човешки, организационен, информационен и пр.) в сектора за управление на публичните средства на ЕС, без адекватни паралелни интервенции във всички други сектори на управлението, би могла да има единствено изолиран ефект. Това налага паралелни целенасочени усилия за противодействие на корупцията във всички области на управление и на всички нива на управление.

5. Осигуряване на прозрачност в действията на администрацията по отношение на управлението на обществените поръчки.

Това изисква подобряване на системата по обжалване на процедурите по обществените поръчки в съответствие с практиките на Европейския съюз. Засилване на специализирания и общественя контрол над процеса на отдаване на обществени поръчки както на местно, така и на централно равнище. Разширяване прилагането на електронните пазари за малки обществени поръчки. Осъществяване на ефективен контрол при разходването на средствата по европейските фондове и сключването и изпълнението на концесионни договори. Подобряване качеството и нивото на подробност на предоставяната информация от Регистъра на обществените поръчки и Регистъра на концесиите, за да бъде

гарантирана по-висока степен на медиен и обществен контрол. Спазване на принципа, заложен в националното законодателство, по отношение на обществените поръчки и концесиите да не се добавят никакви допълнителни норми освен задължителните по европейското законодателство. Подобряване и модернизирание на системата за финансово управление и контрол в публичния сектор. Осигуряване на по-добро взаимодействие между Агенцията за финансово разузнаване с другите финансово-регулаторни и контролни органи.

6. Специални, целенасочени усилия са необходими в посока развитие и усилване на капацитета за превенция на корупцията.

В тази връзка е важно да се идентифицира адекватно необходимостта от специализирано обучение по целеви групи, което да отчита нивото на познания и умения, както и реалните нужди от обучение. Освен това обучението трябва да предлага решения. Към момента липсват убедителни обективни доказателства за свързване на търсенето и предлагането на обучения по антикорупция. Общите обучения по теория на антикорупцията са добър, но недостатъчен източник на знания и умения за служителите в администрацията. Специален подход е необходим и по отношение на ръководния състав, като възможни теми за изграждане на капацитет в областта на управлението на корупционния риск при обществените поръчки биха могли да бъдат: управление на интегритета, инструменти и системи за управление на интегритета, антикорупционен одит, др. Обучителните мероприятия в разнообразен формат биха допринесли много както за повишаването на капацитета, така и за изграждане на осъзнатост по въпросите на антикорупцията и привличането на служителите като „собственик на процеса“ на управление на интегритета на организационно ниво. В тази връзка, за повишаване на общата ефективност на обучението е необходимо освен обобщаването на данните от проведените обучения и воденето на статистики, да се извършват и опити за оценка на ефективността на обученията от гледна точка на нуждите на организацията, т.е. дали и доколко те са допринесли за повишаването на качеството на превенцията на корупцията в конкретната среда.

7. Свързването на политиките по превенция на корупцията на национално, регионално и местно ниво все по-ясно се превръща в „условие, без което не може“ за ефективната превенция на корупцията.

Това свързване изисква координация на усилията, която единствено би довела до ефективност и синергизъм на резултатите. В същото време, освен „поглед отгоре“, очертаващ стратегически цели и политики, именно конкретният, фокусиран подход по места ще позволи ефективното управление на процеса в дълбочина, съобразно спецификата на отделните администрации и общности и техните нужди и ресурс. Тази идентификация ще гарантира фокус на интервенцията и концентрация на усилието, водещи до неговата ефективност.

Липсващият „nexus“ при формулирането и изпълнението на политиките по превенция на корупцията между различните нива на управление в България следва да стъпи на късче здрава почва. Подходящ формат за това биха могли да бъдат регионални форуми с участието на местните общности и представители на централната власт. Тези форуми, обаче, следва да са планирани централно, като част от единен механизъм за противодействие и да се ръководят съобразно националните политики и приоритети. Антикоруptionната активност по места, има шансове за успех и развитие преди всичко в контекста на цялостна национална стратегия за управление на корупционния риск, планирана, прилагана, проверявана и актуализирана системно и разумно.

8. Ефективният граждански контрол има потенциала да се превърне в успешен коректив на действията на администрацията по управление на публичните средства на ЕС.

Въпреки опитите и успехите в тази посока, въпросният потенциал не е използван в достатъчна степен. С оглед на институционализиране на гражданския контрол върху работата на администрацията, изработването и провеждането на политика на прозрачност е необходимо по-нататъшното регламентиране на участието на гражданите в процеса на изработване и оценка на антикорупционни политики. Конкретни възможности тук са: включване на представители на гражданските организации в рабо-


тата на основните държавни институции, изработващи политика за прозрачност; участие на неправителствени организации в сътрудничество с органите на местната власт и местното самоуправление в антикорупционни инициативи и форуми на регионално и общинско равнище; сътрудничество с неправителствените организации и медиите при изработване и прилагане на механизми за публичност и прозрачност на антикорупционната политика и инструменти. Сътрудничество с неправителствените организации при оценката на тенденциите в еволюцията на корупционните практики, както и на ефективността на провежданите антикорупционни политики. Сътрудничество между държавните органи и гражданските организации в усвояването на най-добрите международни практики. Българските неправителствени организации имат опит в работата с водещите международни институции в противодействието на корупцията. Органите по управление на регионално и местно ниво биха могли да разширят сътрудничеството си с неправителствените организации при осъществяване на съвместни проекти и обмен на практики за прилагане и адаптиране към българските условия на успешните антикорупционни практики и инструменти, особено онези, които се прилагат от страните-членки на Европейския съюз. Потенциалът за участие на неправителствените организации в противодействието на корупцията и антикорупционно сътрудничество съществува и следва да бъде ефективно използван за целите на антикорупцията.

9. Утвърждаване на механизми за прозрачност и стимулиране на участието на представители на частния сектор: бизнес асоциации и корпоративно управление.

Това включва подобряване на системата за информиране на бизнеса, особено на малките и средните предприятия, стимулиране на средата за развитие и укрепване на бизнес асоциациите като важен партньор на областните и местни органи на управление в множество инициативи, например при провеждането на обществени поръчки, лицензирането на бизнес дейности, финансирането и предоставянето на публични услуги и др.

Собственик на процеса по ефективно управление на корупционния риск в областта на управлението на публичните финанси на

ЕС на регионално и местно ниво са националното правителство и всички останали органи на власт на регионално и местно ниво. Коректив на процеса е българския избирател, данъкоплатец, или, образно казано, българският народ. Пред него, и особено пред организациите на гражданското общество, стои задачата да прилага своето право на вето не единствено и не основно избирайки национален парламент, а използвайки все по-ефективно инструментите за гражданско участие, мониторинг и контрол. Горното изисква планирано и целенасочено изграждане на необходимия капацитет, мобилизирайки свободния ресурс и използвайки всички възможности за синергизъм на резултатите и мултипликация на ефектите.



**СТРАТЕГИЯ ЗА ПОСТИГАНЕТО
НА УСТОЙЧИВ ИНТЕГРИТЕТ
В ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ
НА КОРУПЦИОННИТЕ ЗЛОУПОТРЕБИ
С ПУБЛИЧНИ ФОНДОВЕ НА ЕС
В БЪЛГАРИЯ**

(МЕСТНО И РЕГИОНАЛНО НИВО НА УПРАВЛЕНИЕ)

Българска, първо издание, София 2009
Сдружение „Център за социални практики“
Предпечатна подготовка Дедракс ООД
Формат: 145/215 mm
Тираж: 1000
ISBN 978-954-9853-23-0

Разпространява се безплатно