

Добри международни практики за борба с корупцията при обществените поръчки

Съдържание:

Резюме.....	2
Въведение.....	3
Какво изражение намира корупцията при обществените поръчки и какви следи оставя?.....	4
Добрите международни практики.....	5
Интегритет – честност.....	6
Прозрачност.....	9
Надзор и контрол.....	14
Заключение.....	18

Това изследване е създадено по проект „Отворени обществени поръчки“, осъществен с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на студентски иновации на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София. Съдържанието на изследването е отговорност единствено на авторите и при никакви обстоятелства не може да се приема, че отразява официалното становище на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София.

Резюме

Съсредоточаването на крупен обем парични средства и голям брой засегнати субекти определя обществените поръчки като една от сферите с най-висок корупционен риск. Прахосваните пари на данъкоплатците, било то заради измами и/или небрежно управление, създават един многопластов проблем, чието решаване е от национална полза.

Изследването на международния опит показва, че по света се прилагат множество добри практики за борба с корупцията в обществените поръчки и резултатите от тях са видими и измерими. Най-успешните практики целят спазването на принципите на интегритет (честност), прозрачност и конкурентност, а интегрирана в законодателството, тази принципна база позволява надграждането с допълнителни стандарти, норми и механизми.

Конкретните прилагани по света мерки варират от консултации и обучения по превенция на корупцията на всички заинтересовани (държавни органи, фирми, граждани, неправителствени организации), през активно гражданско участие и контрол до въвеждането на електронни системи за управление и заплащане. В редица държави - Норвегия, САЩ, Германия - държавните служители периодично преминават обучения по превенция на корупцията в обществените поръчки. Германското законодателство предвижда и превенция чрез избягването на прекомерно продължителен контакт между чиновниците и доставчиците като на няколко години служителите, посредством ротационен принцип, сменят назначението си.

Прозрачността чрез използването на електронни системи също се практикува широко. В Мексико държавните институции публикуват информацията, свързана с обществените поръчки, на специализиран интернет портал, с което оповестяват всички направени разходи за стоки, услуги и инфраструктурни проекти. В Бразилия пък гражданите имат свободен достъп в реално време до информация, касаеща изпълнението на бюджета и разходите, като данните се набират автоматично от информационните системи без да изискват конкретни действия от служителите. Корея въвежда напълно интегрирана система за е-поръчки, която изцяло дигитализира процеса на обществените поръчки. Интересна практика намираме и в ЮАР – там е създаден отворен Регистър на злоупотребилите участници в публичните търгове.

Разнообразни и иновативни практики се срещат и в сферата на контрола на харченето чрез обществени поръчки. В Япония и Канада работят специализирани органи за подаване на възражения по процедурите на обществените поръчки, а в Мексико и САЩ се практикува пряко гражданско участие в наблюдението и контрола при провеждането на обществените поръчки. Мексиканската система включва по-пряка форма на гражданско участие чрез програмата „Социални свидетели“. Социалните свидетели са НПО или индивидуални граждани, които наблюдават целия процес по изпълнението на отделните обществени поръчки, а участието им е задължително при големи поръчки.

Всички изброени добри практики за борба с корупцията в обществени поръчки показват, че освен осъзнаване на проблемите и рисковите фактори при процедурите, е необходима политическа воля за справяне с предизвикателствата на покварените системи. Множеството прилагани практики за борба с корупцията (независимо от техния успех) говори за опити и желание за премахването на статуквото и повишено внимание към разходването на публичния ресурс.

Това изследване е създадено по проект „Отворени обществени поръчки“, осъществен с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на студентски иновации на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София. Съдържанието на изследването е отговорност единствено на авторите и при никакви обстоятелства не може да се приема, че отразява официалното становище на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София.

Въведение

В световен мащаб отношението на стойността на обществените поръчки към брутния вътрешен продукт представлява средно около 13-20%.¹ Изследване от 2013 г.² показва, че на годишна база в САЩ се харчат приблизително 9,5 трилиона долара под формата на обществени поръчки, а стойността в Европейския съюз за 2012 година възлиза на над 2 трилиона евро или грубо 20% от годишния БВП на Съюза³.

Съсредоточаването на крупен обем парични средства и голям брой засегнати субекти определя обществените поръчки (ОП) като една от сферите с най-висок корупционен риск. Прахосваните пари на данъкоплатците, било то заради измами и/или небрежно управление, създават един многопластов социален проблем, чието решаване е от национална полза.

Инициативата „Прозрачност в строителния сектор“ (The Construction Sector Transparency Initiative - CoST)⁴ прогнозира, че в света годишните загуби в сектора на инфраструктурата, породени от лошо ръководство, неефикасност и корупция могат да достигнат 2,5 трилиона долара през 2020 година. Приблизителни изчисления установяват, че между 10-30% от инвестициите в обществени строителни проекти вероятно се изгубват заради лошо управление или корупция (CoST, 2012). Друга оценка изчислява, че злоупотребите костват около 20-30% от стойността на проектите (Wells, 2014⁵; Stansbury, 2005⁶).

Подобни изследвания целят да илюстрират мащаба и сериозността на проблема, с което да подкрепят усилията на редица международни организации в стремежа им да образуват обществеността, като провокират цялостно преразглеждане и подобряване на системата за обществени поръчки.

Настоящият труд има за цел да направи обобщен преглед на приетите сполучливи практики за борба с корупцията в обществените поръчки. За да се илюстрира пълноценно ефективността на прилаганите стандарти, ще се използват конкретни примери от практиката, които лесно и разбираемо ще изобразят международния опит.

1 OECD, [Fighting Corruption in the Public Sector](#), February 2013

2 Caroline, Spruill, [Open Contracting: Factivists fighting Procureaucrats](#), December 2013

3 Европейска комисия, [Правила и процедури при обществените поръчки в ЕС](#), 2016

4 Construction Sector Transparency Initiative(CoST), [Openness and Accountability in Public Infrastructure Could Save \\$2.5 trillion by 2020](#), 2012

5 Wells, Jill, [Corruption and collusion in construction: a view from the industry](#), 2014

6 Stansbury, N., [Exposing the Foundations of Corruption in Construction. In Corruption in Practice, Transparency International Global Corruption Report 2005](#), 2005

Това изследване е създадено по проект „Отворени обществени поръчки“, осъществен с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на студентски иновации на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София. Съдържанието на изследването е отговорност единствено на авторите и при никакви обстоятелства не може да се приема, че отразява официалното становище на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София.

Какво изражение намира корупцията при обществените поръчки и какви следи оставя?

Разпределянето на обществените финанси е комплексен процес, направляван от редица правила и норми и включващ, до голяма степен, намесата на човешки фактор. Тази характеристика очертава предразположението на всеки един етап към умишлени злоупотреби и неволни грешки. Наличието на множество заинтересовани страни (участниците в ОП и всички други заинтересовани страни като гражданите, бизнеса, медиите и т.н.) и особено прякото взаимодействие между държавните служители и доставчиците увеличават уязвимостта към корупционно поведение.

Възползвайки се от вродените слабости, публичният, паралелно с частния, сектор, деморализира системата за обществени поръчки, извършвайки дейности като: длъжностно/лично обогатяване, спекулации в оценяването на офертите, конфликт на интереси, подкупване на служители с цел въздействие върху избора на изпълнител, злоупотреби от изпълнителя, данъчни измами, физически кражби, неизпълнение на договорни споразумения, безотчетност или фалшифицирано осчетоводяване, деклариране на неверни отчети, тайни спогодби и други.

За да разберем каква форма на корупция съществува при обществените поръчки, е важно да познаваме как функционира системата на тяхното осъществяване. Обществена поръчка (ОП) е възлагането на поръчка за доставка на блага, извършване на услуги или строителни работи от правителствено ведомство или държавна институция.

Участниците в процедурата, свързана с обществена поръчка, са възложители, кандидати и изпълнители. Използваните механизми и структура за разходване на публични средства се отличават между отделните държави и различните сектори.

Въпреки специфичните особености, основата на обществените поръчки е еднаква и може да се илюстрира като цикъл от три последователни фази.

Опростена илюстрация на етапите в системата на обществените поръчки

Огромният прахосван ресурс и вредите от корупцията стават причината международни организации да насърчават внедряването на адекватни системи за обществени поръчки. В тази връзка Типовите закони на Комисията на ООН по международно търговско право⁷, Конвенцията срещу корупция на Службата на ООН по наркотиците и престъпността⁸, Общото споразумение по търговията с услуги на Световна търговска организация⁹ и директивите за обществените поръчки на Европейския съюз¹⁰ представляват най-важните регламенти, използвани при моделирането на законодателната рамка на публичните търгове.

7 United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL), [Model Laws](#)

8 United Nations Commission on Drug and Crime (UNODC), [Convention against Corruption](#), 2003

9 World Trade Organizations (WTO), [Agreement on Government Procurement \(GPA\)](#), 2014

Това изследване е създадено по проект „Отворени обществени поръчки“, осъществен с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на студентски иновации на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София. Съдържанието на изследването е отговорност единствено на авторите и при никакви обстоятелства не може да се приема, че отразява официалното становище на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София.

Вредните последици от продажността

Върховната цел на публичните разходи е задоволяването на обществения интерес. За „добра“ поръчка се смята тази, която доставя навреме точното количество блага или услуги, с подходящото качество, от най-добрия изпълнител, на най-добра цена, при оптимални условия. За всяка една недобре изпълнена поръчка гражданите търпят директни загуби и пропуснати ползи, а държавата става по-бедна и отслабва институционално, чрез вътрешна саморазруха. Негативните последици от корупцията вредят върху цялата икономика:

Финансово влияние

- Твърде високи разходи за покупки, инвестиции, услуги или минимални приходи от лицензии, концесии, разрешителни
- Нискокачествени продукти и услуги, неотговарящи на заплатената за тях стойност
- Утежняване с финансови задължения, които са надценени, ненужни или икономически необосновани

Влияние върху околната среда

- Щети от пренебрегнати въздействия или неадекватно оценени проекти
- Неспособност за посрещане на екологични стандарти или постигане на „зелени“ цели при изпълнението на проекта
- Незаконно или безотговорно експлоатиране на природни ресурси

Влияние върху здравеопазването и обществени цели

- нискокачествени продукти, застрашаващи здравето и безопасността на гражданите
- немарливо строителство на сгради, пътища, мостове и др., което може да причини фатални инциденти
- Пренасочване на публични средства, необходими за предоставянето на ключови публични услуги като здравеопазване, достъп до чиста вода, образование и други

Вреди върху иновациите

- Неконкурентните доставки ограничават възможността от иновативни решения и продукти
- Ограничената конкуренция ограничава достъпа до пазарите и обезсърчава иновативните инвестиции

Добрите международни практики

Дълбочината на проблема с корупцията предизвиква разработването на множество наръчници и ръководства, които посочват задължителните принципи и подходящите инструменти за ефективното и ефикасно разходване на обществен ресурс. Тези аналитични документи, изготвяни

10 European Commission, [EU Public Procurement Directives](#), 2014

Това изследване е създадено по проект „Отворени обществени поръчки“, осъществен с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на студентски иновации на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София. Съдържанието на изследването е отговорност единствено на авторите и при никакви обстоятелства не може да се приема, че отразява официалното становище на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София.

от редица международни организации, служат за отправна точка на правителствата при усъвършенстване на националното законодателство и превенцията от злоупотреби.

Източниците тълкуват различно тежестта на практиките, които предлагат, но мнението е единодушно по отношение на три принципа, считани за фундамента на доброто общественото разходване. Централното място се заема от принципите за интегритет (честност), прозрачност и конкурентност, като те представляват абсолютният минимум, който правителствата трябва да утвърдят. Тези принцип са зависими и обвързани един с друг, което прави невъзможно частичното им или отделено съблюдаване. Заложени в основата на всяко едно управление, тези принципи действително спомагат да се защити общественият интерес. Липсата на единни разбирания за значението на почтеността обезоръжават защитната функция, изпълнявана от прозрачността и подкопават всяка чиста форма на конкурентност. Немислимо е съществуването на система, ръководена единствено от прозрачност, но без интегритет или само от честност, но без видимост. Триадата от взаимодопълващи се принципи служи за основата, върху която се гради всяко качествено управление на публични средства.

Интегрираната в законодателството принципна база позволява надграждането с допълнителни стандарти, норми и механизми, които по-прецизно да засягат конкретни рискови области и по този начин да усъвършенстват цялостния процес в полза на обществото. Другите предложени ангажменти, стандарти и препоръки като, например, отчетност и надзор, електронни системи за управление и разплащане, гражданско участие, се явяват производни и допълващи на основните принципи. Това не ги определя като по-малко значими за развитието на системата за обществените поръчки, но тяхното приложение е възможно единствено ако първоначално бъде внедрена триадата.

Интегритет – честност

Първият градивен принцип е почтеното поведение. Тъй като обхваща всеки един етап в цикъла на обществените поръчки - от подготовката на тръжна документация, през избора на изпълнител, до същинското реализиране на проекта - липсата на този принцип е причина за редица рискове от нарушения. Такъв интегритетен риск, например в предварителните дейности, може да бъде:

1. Манипулирането, поради външни влияния, на критериите за конкуренция и недискриминация, а също и
2. риск от конфликт на интереси с кандидатите или участниците в провеждането на търга.

За да се внедри и затвърди почтеността като дълбока ценност в действията и мотивите на гражданите, респективно в институциите, е необходимо цялостно въздействие върху средата. Тоест повишаването на честността и ограничаването на корупцията е постижимо единствено с холистичен (всеобхватен) подход към решаването на проблема. Фокусирането на интегритетни мерки само върху отделни фази в процеса на ОП или към конкретни рискове би създавало допълнителни непредвидими опасности и недостатъци, затруднявайки изкореняването на деморализацията.

Холистичният подход изследва рисковете в цялата система и насърчава придържането към единни етични догми за всички участници в целия цикъл на ОП. Правно регламентиран и всеобхватно

Това изследване е създадено по проект „Отворени обществени поръчки“, осъществен с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на студентски иновации на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София. Съдържанието на изследването е отговорност единствено на авторите и при никакви обстоятелства не може да се приема, че отразява официалното становище на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София.

прилаган, принципът на почтеност естествено създава бариера срещу корупцията и постига така желаната обща справедливост.

Възприемането на значимостта от почтено публично управление изисква наличието на национални стандарти, кодекси за поведение или други норми, които да направляват представителите на централната власт в утвърждаване културата на интегритет в цялата система на обществените поръчки. Такива предписания трябва ясно да описват критериите и очакванията за добро поведение на служителите. Осъществяването най-често се свързва с определени структури, на които е вменена задачата да усъвършенстват и разпространяват добрите практики, а също да консултират и наставляват администрацията в прилагането на стандартите.

В България подобни норми откриваме в Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация или в Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор. За съжаление обаче, регламентирането в законодателната уредба не е достатъчно условие за създаването на справедлива икономическа среда и нерядко ставаме свидетели на груби, а често и безнаказани, престъпления спрямо обществения интерес.

В допълнение към общите норми, могат да се създадат и специфични стандарти за участниците в ОП, чрез които да се ограничат отделни корупционни рискове, породени от сложността и спецификата на процеса. Конкретните разпоредби изрично определят правата, ограниченията и забраните, които трябва да се съблюдават в работата на администрацията и доставчиците или пък формират други насоки с цел защита на националния интерес.

Ценен опит може да се почерпи от **Канада**, където е разработен и се прилага **Кодекс за поведение при обществените поръчки**¹¹. Документът предоставя на всички участници в процеса на ОП - възложители и изпълнители - ясно изявление на техните взаимни очаквания, стремежи се да гарантира основното им разбиране от двете страни. Кодексът отразява политиката на канадското правителство и е изграден от принципите, заложи в други две правни норми - Закон за финансовата администрация¹² и Закон за федералната отговорност¹³.

В същността си, кодексът обединява правилата, отнасящи се до конфликт на интереси и корупция, както и други законови изисквания и правила за поведение, касаещи конкретно обществените поръчки. Също така дефинира процедурите за повдигане на възражения за нередности от изпълнителите и гарантира тяхната анонимност и защита. Кодексът за поведение е стремеж за синтезиране на съществуващото законодателство и служи на институциите и доставчиците като единен източник за основните им отговорности и задължения, както и за реда на определяне и налагане на наказателни санкции.

Много държави-членки на ОИСР са въвели специфични стандарти за поведение заедно с точни указания и/или обучения, които да улеснят прилагането им във всекидневната работа на държавните служители. Целенасоченото обучение по етични и интегритетни принципи повишава

11 Government of Canada - [The Code of Conduct for Procurement](#)

12 Government of Canada - [Financial Administration Act](#)

13 Government of Canada - [Federal Accountability Act](#)

Това изследване е създадено по проект „Отворени обществени поръчки“, осъществен с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на студентски иновации на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София. Съдържанието на изследването е отговорност единствено на авторите и при никакви обстоятелства не може да се приема, че отразява официалното становище на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София.

осведомеността и ангажирането на администрацията, което благоприятства за създаването на морална среда.

Австрия илюстрира този подход в Стратегията за превенция на корупцията¹⁴, разработената от Австрийската федерална агенция по обществени поръчки (BBG, Bundesbeschaffung GmbH).

Стратегията съдържа следните предпоставки:

- 1/ ясен модел на организация (еднозначно определени длъжности и структури);
- 2/ антикорупционни механизми, които са интегрирани в работния процес;
- 3/ непрестанно оценяване на стратегията и подобряването ѝ;
- 4/ непрекъснато насочване на вниманието на служителите към признаци на злоупотреби;
- 5/ наблягане върху негативните последици от корупцията.

Стратегията също така определя кои са „сивите области“ (например, кое отличава грижата към потребителя от подкуп), описва стриктно условията и предпоставките за приемането на подаръци, както и критериите и правилата при упражняване на допълнителна дейност. Стратегията предлага на служителите и ясни предписания за управление на извънредни ситуации.

Придържането към принципа на интегритет е задължение както за публичния, така и за частния сектор. Ангажираните в дейностите по разходване на обществен ресурс безусловно трябва да демонстрират професионализъм, почтеност, отговорност и компетентност, с което да постигат взаимни ползи. Пропуски, грешки и нередности често присъстват в договорите за обществени поръчки. Това може да се отдаде на слабата информираност на лицата или тяхната (умишлена или не) небрежност.

Не толкова хипотетична изглежда ситуацията, в която пряк свидетел на порочни практики не проявява никаква инициатива за разгласяване на видяното. Необразованост, недоверчивост, усложнена процедура за докладване или страх от вероятни репресии, както и други причини са рисковете, подкопаващи принципа на интегритет. Тези рискове могат да бъдат преодолявани с помощта на предварителна подготовка, която по подходящ начин помага на персонала да действа в заплетената законодателна рамка на обществените поръчки и антикорупционните норми.

Международният опит показва, че обучението по почтеност и морални ценности сред публичните служители изгражда умения за справяне със сложни процедури и допълнително повишава бдителността за евентуални рискове. Обогащането на квалификацията на персонала, зает с разпределянето на държавните средства, може да бъде под формата на въвеждащ курс за лицата, встъпващи в длъжност, като ги ориентира в спецификата на тази сфера и/или да се провежда периодично, като адресира нововъзникващи рискове и способите за ограничаването им.

В Норвегия се предлагат доброволни програми за обучение по превенция на корупцията на държавни чиновници и представители на частния сектор, а в САЩ те имат изцяло задължителен характер¹⁵.

14 Federal Procurement Agency - [Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffungsgesellschaft mit beschränkter Haftung \(BB-GmbH-Gesetz\)](#)

Това изследване е създадено по проект „Отворени обществени поръчки“, осъществен с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на студентски иновации на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София. Съдържанието на изследването е отговорност единствено на авторите и при никакви обстоятелства не може да се приема, че отразява официалното становище на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София.

Федералната агенция за обществени поръчки в Германия¹⁶ внедрява провеждането на семинари за персонала си, които целят насърчаване на почтеността и противодействие на корупцията. От 2001 година новопостъпващите служители преминават въвеждащо обучение, където прокурор от съответната района прокуратура информира за рисковете и съответно опитите за подкупване. Друга част от семинара разглежда действията при такива ситуации и силно насърчава докладването на нередностите. Акцент се поставя върху ключовата роля на работника и неговото етичното поведение, което има съществено значение в борбата с корупцията. От 2005 година целият персонал участва в семинарите и те се провеждат.

Друга превантивна мярка, прилагана от институцията, е насочена към избягването на прекомерно продължителен контакт между чиновниците и доставчиците. На всеки пет до осем години служителите, посредством ротационен принцип, сменят назначението си. Въпреки че представлява трудност заради високите изисквания към кадрите, избраният подход подобрява мотивацията на работещите и успешно прави длъжността по-привлекателна.

Трудно би било всички участници в процеса да разбират значението на почтеността и да се ръководят от този принцип. За да се подsigури доброто поведение е възможно предварителното сключване на „Споразумение за почтеност“ (Integrity Pact) между Възложителя и Изпълнителя, което урежда въздържането от корупционни действия за периода на поръчката. Отговорността на двете страни, че спазват уговореното, може да се следи от външни граждански организации¹⁷.

Германия	Споразумение за почтеност е сключено при изграждането на летище Шьонефелд в Берлин (проект на стойност 2,4 млрд. €)
Австрия	Проект на стойност 500 млн. € за реновиране на сградата, в която се помещава парламентът, също налага подписването на такова споразумение
Мексико	Над 100 поръчки, възлизащи на над 30 млрд. \$, са сключени заедно със споразумения за почтеност
Индия	Национална директива регламентира „споразуменията за почтеност“ като стандартна процедура при възлагането на големи поръчки

Прозрачност

Следващият водещ принцип за добро управление е прозрачността. Най-общата представа за същността на принципа включва:

1. оповестяване на възможностите за възлагане на обществени поръчки и разкриване на правилата (закони, регулации, наредби), които трябва да бъдат спазвани;
2. публично и открито изпълняване на процеса на обществената поръчка според предписаните норми и процедури, които ограничават личната преценка на държавните служители; и

15 OECD, [Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z](#), 2007

16 OECD, [Country case: Integrity training in Germany](#), 2016

17 Transparency Int., [Integrity Pacts in Public Procurement: An Implementation Guide](#), 2013

Това изследване е създадено по проект „Отворени обществени поръчки“, осъществен с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на студентски иновации на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София. Съдържанието на изследването е отговорност единствено на авторите и при никакви обстоятелства не може да се приема, че отразява официалното становище на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София.

3. осигуряването на система за мониторинг на прилагането на съответните законодателни разпоредби.

Прозрачната система за публични разходи гарантира спазването на нормативната уредба и, обратно, спомага за идентифицирането на неизпълнението ѝ, като дава възможност на заинтересованите страни да наблюдават, обсъждат и обжалват обществени поръчки. При положение, че възложителите имат по-голяма свобода на действие в процеса, прозрачността е принципът, който заставя вземащите решения да действат по-отговорно и по-дисциплинирано да отчитат направеното. Прозрачността позволява да се проследи дали в разходването на публичен ресурс се преследва общественият интерес или изгодата на някого друго. Прозрачната система затвърдява връзката с принципа на интегритет и антикорупция, но това не става автоматично.

За да бъде успешен гражданският надзор, наличието само на отворени данни е незадоволително условие за проследяване на харчените средства. Отворените данни трябва да бъдат разбираеми, адекватни, своевременно предоставяни, качествени, обработваеми и способстващи ефективното и защитено оповестяване на забелязани нередности. Абсолютният минимум е адекватното и навременно оповестяване на предстоящи търгове, сключени договори и отчети за състоянието на активни поръчки. Достъпът до допълнителни данни като:

- техническа спецификация,
- критериите за оценка,
- всички анекси към договора, ако има такива
- детайли за фирмите-изпълнители,
- одиторски доклади,
- механизмите и процедурите за уреждане на спорове и др.

би разширил възможността външни лица да наблюдават практиката в общественото разходване.

При предоставянето на информация правителството балансира между прозрачността и защитата на данни, които представляват интелектуална собственост, конфиденциална информация или друга чувствителна информация.

Разпространена е практиката отворените данни за обществените поръчки да бъдат налични в единен, централизиран интернет портал, който да способства осведомяването на всички заинтересовани. Международният опит на държави, известни с високите си нива на корупция като Бразилия и Мексико¹⁸, показва въвеждането на достъпни информационни онлайн системи, като предприети стъпки към повишаване на прозрачността и намаляване на измамите.

Прозрачни поръчки в Мексико

В Мексико, Закон за придобиванията, арендата и услугите в публичния сектор (Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, LAASSP) задължава всички федерални институции да публикуват информацията, свързана с ОП, на специализиран интернет портал. Compranet (www.compranet.gob.mx) е прозрачна информационна платформа, в която всички държавни институции оповестяват направените разходи за стоки, услуги и инфраструктурни

18 Transparency Int., [Corruption Perception Index](#), 2016

Това изследване е създадено по проект „Отворени обществени поръчки“, осъществен с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на студентски иновации на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София. Съдържанието на изследването е отговорност единствено на авторите и при никакви обстоятелства не може да се приема, че отразява официалното становище на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София.

проекти. На обществено разположение са данни като: годишни програми за обществени поръчки, информация относно тръжни процедури, хронология на сключените договори и официални жалби.

Освен това Мексико позволява онлайн наддаване на централно правителствено ниво посредством националната електронна система на ОП¹⁹.

Добрите практики намират широко приложение в латиноамериканската страна, като не ограничават прозрачното разходване на средства само в едно звено. За да гарантира спазването на изискванията за прозрачност, справедливост и свободната конкуренция, посочени в Закона за въглеродородите, при сключените обществени договори за проучване и добив на въглеродороди, законодателството урежда коя информацията да се публикува на специализирана за целта интернет страница (www.ronda1.gob.mx). Цялата документация в процеса се обменя само електронно с цел да се намали взаимодействието между контрагентите. Националната комисия за въглеродородите публикува на собствената си интернет страница в същия ден всички взети решения или сключени договори, свързани с избора на изпълнител. В допълнение държавен нотариус удостоверява валидността и еднаквостта на публикуваното и фактическото споразумение. Самата комисия пък изпълнява надзорни функции във всеки от етапите на обществените поръчки, а нейната дейност представлява обект на периодични вътрешни и външни одити от Енергийния секретариат.

Прозрачният портал на публичната администрация в Бразилия - www.portaldatransparencia.gov.br

Създадена през 2004 г., интернет страницата осигурява свободен достъп в реално време до информация, касаеща изпълнението на бюджета и служи като основа за пряк надзор върху правителствените програми и обществените поръчки. Данните автоматично се набират от информационните системи на държавната администрация и се публикуват в портала без да изискват конкретни действия от служителите. От въвеждането на портала броят на гражданите, които го използват, се е увеличил от 700 000 посещения до около 2,3 млн. месечно като потребителската активност постоянно отчита покачване.²⁰

Прозрачният град Мартин – пример от Словакия²¹

Мартин е областен град в северна Словакия, пионер в реализирането на антикорупционен проект през 2008 година. Инициативата наречена „прозрачен град“ използва максимална степен на прозрачност в общинската администрация и едновременно намалява полето за изява на корумпирано поведение.

Преди проекта, градът показва незадоволително ниски нива на прозрачност в почти всички сфери на управлението. Местната общественост е разполагала със силно ограничени

19 World Bank, [Development of a regulatory framework for carbon capture, utilization and storage in Mexico](#), 2016

20 Portal da Transparencia http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/brazil-oecd-integrity-review_9789264119321-en#.WGrW3YVOLIU#page9

21 United Nations, [Good practices in ensuring compliance with article 9 of the United Nations Convention against Corruption](#), 2013

Това изследване е създадено по проект „Отворени обществени поръчки“, осъществен с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на студентски иновации на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София. Съдържанието на изследването е отговорност единствено на авторите и при никакви обстоятелства не може да се приема, че отразява официалното становище на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София.

възможности да контролира избраните представители или кметски служители, особено при избора на изпълнители на обществени поръчки. Обществените договори били сключвани на прекалено висока цена и само с малка група от доставчици. Освен това кметът също е бил уговарян от участници в търговете, които опитвали с рушвети да спечелят поръчките.

В изпълнението на проекта доброволно се въвеждат стандарти за обществените поръчки, които надхвърлят императивната законодателна рамка. Създаването на електронна платформа на ОП, предоставяща възможност за електронното провеждане на търгове, се явява една от ключовите мерки в решаването на проблема. Разходването на публични средства добива цялостна прозрачност, включително информацията, засягаща търговете, която става достъпна в интернет. През първата година от използването на платформата се отчита 25% намаляване на разходите.

Отворени и достъпни са данните за офертите, сключените договори, наименованието на избрания изпълнител, договорената цена и разплащанията, направени от град Мартин. Платформата е ефикасен инструмент за упражняване на контрол върху дейностите на местното управление в избора на доставчици.

През 2011 година проектът „прозрачен град“ е признат от ООН за един от най-добрите способности за превенция и борба с корупцията в обществените услуги.

Представените примери демонстрират многократното нарастване на прозрачността при използването на информационни и комуникационни технологии в цикъла на ОП. **Електронните** обществени поръчки (**e-procurement**) сами по себе си, не са достатъчни за противодействие на измамите. Въпреки това, e-procurement притежава репутацията на ключов компонент за много правителства при преустройството и модернизацията на механизма на обществените поръчки.

Както показва опитът на словашкия град, интелигентните технологии оказват съществен принос за намаляване на злоупотребите като елиминират или намаляват прекия човешки контакт между служител и доставчик, съставляващ един от основните източници на деморализация. Електронните средства за информация и комуникация значително подобряват ефективността и ефикасността на публичното управление и свидетелстват за безспорни преимущества като:

1. улеснен достъп за участие, осигуряващ по-голяма и разнообразна конкуренция, а оттук и повече възможности за по-изгодни оферти;
2. подобрена равнопоставеност между конкурентите - някои малки и средни предприятия изпитват по-големи затруднения, участвайки в процедурите за възлагане на ОП. Прекалената бюрокрация, с която тези компании се сблъскват, липсата на необходим времеви и/или финансов ресурс за запознаване с приложимите регулации и изисквания, както и значително по-ограниченият оперативен капацитет са потенциални пречки пред участието им, като могат да провокират корупционни действия с цел спечелването на поръчка;
3. възможност за упражняване на контрол, създаващи по-голяма видимост за разкриването на нередности и заставлящи контрагентите да декларират честни и верни финансови отчети и документи;
4. заздравяване на вътрешните за системата на ОП антикорупционни механизми;
5. облекчаване на бюрокрацията чрез стандартизиране на документацията и процедурите;

Това изследване е създадено по проект „Отворени обществени поръчки“, осъществен с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на студентски иновации на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София. Съдържанието на изследването е отговорност единствено на авторите и при никакви обстоятелства не може да се приема, че отразява официалното становище на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София.

- б. генериране и управление, без особени усилия, на данни, които да послужат за изготвянето на анализи (напр. оценяване на предложените цени, доколкото те са уместни и съответстват на пазарните такива; разработване на ориентировачни стойности за цените на конкретни стоки и услуги).

Системата на електронни обществени поръчки не може да изкорени вероятността за умишлени престъпления. Освен това не всички обществени поръчки могат да бъдат провеждани чрез интернет. Например документацията за обществената поръчка при някои процедури за възлагане може да изисква представяне на мостри или макети, които не могат да бъдат изпратени на възлагащите органи чрез електронни средства. Също така е важно разработката на онлайн платформа да е обвързана с полагането на достатъчно старание, което да гарантира защита на потребителите от кибератаки и да уважава тяхната конфиденциалност.

Следващите примери илюстрират добрите практики на Южна Корея и Грузия при употребата на иновативни технологии за осигуряване на прозрачност.

Корейският пример

През 2002 г. корейската агенция за ОП въвежда напълно интегрирана система за е-поръчки, KONEPS (Korea Online E-Procurement System)²², която изцяло дигитализира процеса на обществените поръчки (включително еднократна регистрация, електронни търгове, договори, надзор и разплащания) и обмяната на съпътстващата документация. KONEPS свързва 140 външни системи, които набавят и споделят необходима информация като: отчети, електронни фактури, данни за изпълнителите и други. Задължително всички публични организации оповестяват поръчките си през системата, която предоставя данни в реално време. Корейската АОП отчита, че за 2012 г. в платформата взаимодействат 45 000 държавни институции с 244 000 регистрирани изпълнители. За същата година е изчислено, че над 62,7% от всички публични разходи (106 млрд. долара) са направени през електронната система²³. Според агенцията, въвеждането на KONEPS значително подобрява ефективността, като съкращава времето, отделено за получаване на оферта, потвърждаване на документация и избор на изпълнител от тридесет часа на два часа. Отделно се спестяват по 7,8 млн. страници хартия годишно. Друг ефект е същественият спад в оперативните разходи, спестявайки на държавата по 8 млрд. долара годишно.

Държавната комисията за справедлива търговия поддържа автоматизирана система BRIAS (част от KONEPS), която разкрива съмнителни стратегии в етапа на офертиране, постепенно елиминирайки възможностите за манипулации в процеса.

През 2010 г. съмнение за слабост в системата на електронните обществени поръчки се явява незаконната практика на „взети назаем“ сертификати за защита, чието успешно ограничаване е постигнато с въвеждането на „Пръстов идентификатор за участниците в онлайн търговете“. По този начин всеки потребител може да прави предложение само към една обявена поръчка на възложител, използвайки биометрични данни. Данните от пръстовия отпечатък, запазвани само при кандидата, отхвърля всякакви притеснения, касаещи събирането на лична биометрична информация от правителството. През 2011 г. ново поколение защитни изисквания и

22 Public Procurement Service of Korea, [KONEPS](#), 2007

23 Public Procurement Service of Korea, [e-Procurement Experience in Korea: Implementation and Impact](#), 2012

Това изследване е създадено по проект „Отворени обществени поръчки“, осъществен с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на студентски иновации на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София. Съдържанието на изследването е отговорност единствено на авторите и при никакви обстоятелства не може да се приема, че отразява официалното становище на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София.

приложения модернизират тръжната процедура, като позволяват публичният търг да бъде провеждан в реално време през мобилни устройства.

Грузинският пример²⁴

Грузия е една от първите държави изцяло елиминирала бюрокрацията при обществените поръчки. След въведена реформа всички тръжни процедури се провеждат изцяло онлайн, което осигурява:

1. прозрачност на разходваните обществени средства,
2. равнопоставеност при търговете,
3. справедлив избор на изпълнител,
4. опростени и по-бързи процедури,
5. обмяна на документация единствено онлайн.

Основните ползи от електронната система са значително подобряване в прозрачността и улеснение на процеса и повишено участие на кандидат-изпълнители. Правителствено изследване за 2012 година отчита намаляване на 10% от бюджетните разходи благодарение на системата. През същата година ООН признава системата като един от най-добрите способности за „Превенция и борба с корупцията в обществените услуги“.

Бюра за обучение на изпълнители в Италия²⁵

Италия засилва своето сътрудничество с доставчиците чрез създаване на мрежа от бюра за обучение ("Sportelli Rete" на италиански). Бюрата предоставят обучения и помощ на местните предприятия и по-специално на микро, малки и средни предприятия (ММП) относно използването на електронни средства за обществени поръчки.

Експертите на централната агенция за поръчки (Consip) обучават преподаватели от бизнес асоциациите, които впоследствие помагат и учат местните ММП на използването на електронни средства за възлагане на обществени поръчки.

Днес повече от 200 активни бюра в страната осигуряват непрекъснато и безплатно обучение. От началото на проекта, повече от 2 250 ММП са подкрепени от службите и придобиват умения за работа с електронната система за ОП.

Надзор и контрол

Сред задължителните условия, които поддържат отчетността, затвърждават принципа на почтеност и генерират ценна информация за изпълнението на проектите са надзорът и контролът при процесите на харчене на публични средства. Наблюдаването на процеса създава по-голяма

24 United Nations, [Good practices in ensuring compliance with article 9 of the United Nations Convention against Corruption](#), 2013

25 Italian Ministry of Economy and Finance - [CONSIP](#)

Това изследване е създадено по проект „Отворени обществени поръчки“, осъществен с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на студентски иновации на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София. Съдържанието на изследването е отговорност единствено на авторите и при никакви обстоятелства не може да се приема, че отразява официалното становище на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София.

отговорност в действията и позволява разкриването на нови рискови области в системата на ОП. Наличието на контролни механизми гарантира ефективното спазване на законовите и административни процедури и прави разходването по-ефикасно. Федералната агенция за обществени поръчки в Германия, например, електронно надзирава работните процеси, което значително улеснява контрола.

Електронен работен процес: обработка и проследяване на информация за обществените поръчки в Германия²⁶

Федералната агенция за обществени поръчки към Министерството на вътрешните работи в Германия поддържа електронен работен процес, който помага за централизацията на цялата информация, свързана с дейностите по възлагане на обществени поръчки на Агенцията. Това осигурява отчетност на различните етапи на от процедурите за възлагане на поръчки. Всички файлове се съхраняват в системата за управление на документи. Федералната агенция пази записи, за да поддържа прозрачност и създава възможност за одит на решенията за възлагане на поръчки.

В случай на съмнения, лице, заето с превенцията на корупция, има достъп до документите, за да направи проверка. Тези действия остават невидими за „заподозряното“ длъжностно лице. Отделът за управление на качеството разглежда документите в системата, на случаен принцип, както и систематично преглежда одити на вътрешните сделки от предходната година, които са били идентифицирани с повишен корупционен риск (например обществени поръчки чрез договаряне). Тези проверки не се правят единствено за предотвратяване на корупцията, а за да се гарантира законосъобразното и икономически изгодно възлагане на обществените поръчки. Периодичното оценяване на рисковете позволява адаптирането на системата на ОП към постоянно променящите се фактори.

Реформа в обществените поръчки ЮАР

През 2013 г. Министерството на финансите назначава главен директор на обществените поръчки, който има отговорността за надзор и оценка на изпълнението на правителствените поръчки, както и за модернизиране на системите към по-голяма ефективност и прозрачност. В допълнение е създаден Регистър на злоупотребили участници в публични търгове, който е отворен за обществеността и държавните органи и дава сведения за забранени изпълнители, за които е установено, че участват в корупционни схеми или не изпълняват договорености. Регистърът е достъпен на интернет страницата на Националното финансово министерство (<http://www.treasury.gov.za>).

Службата за държавни поръчки в Япония²⁷

За да се затвърди стриктният контрол и доверието към честността и справедливостта в процедурите за публично разходване, в редица държави се поддържат работещи системи за подаване на възражения. Например в Канада има специално назначен „Омбудсман за

26 OECD, [Country case: Electronic Workflow: Processing and tracking information on public procurement in Germany](#), 2016

27 Cabinet Office, Government Of Japan - [The Government Procurement Challenge System \(CHANS\)](#)

Това изследване е създадено по проект „Отворени обществени поръчки“, осъществен с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на студентски иновации на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София. Съдържанието на изследването е отговорност единствено на авторите и при никакви обстоятелства не може да се приема, че отразява официалното становище на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София.

публичните търгове“, който следи за честното и открито правителствено харчене, а в Япония тази отговорност се поема от отделна структура.

Японската система за жалби във връзка с възлагането на държавни поръчки на стоки и услуги (включително строителни услуги) има за цел да осигури по-голяма прозрачност, справедливост и конкурентоспособност в държавните поръчки.

Специално създаденият Съвет за преразглеждане на обществени поръчки получава и разглежда жалби, свързани с обществените поръчки. За жалбите биват уведомявани и всички заинтересовани ръководители на държавните органи. Лицата или органите, които желаят да обжалват, могат да направят това към Съвета в десетдневен срок от установяването на съмнения в процедурите. Съветът разглежда получените жалби и в рамките на седем работни дни от тяхното подаване определя дали те ще бъдат приети за преглед.

Ако жалбата е приета за преглед, Съветът незабавно уведомява ищеца, OGPR и възложителя за това в писмена форма и публично обявява своето решение чрез Държавен вестник в интернет (<http://www5.cao.go.jp/access/english/kouji-e.html>), настоявайки за съдействието на участниците, заинтересовани от жалбата.

Възложителят е длъжен да представи доклад пред Съвета. Ако жалбоподателят или участниците не са съгласни с този доклад, те могат да представят становища пред Съвета или да поискат повторно преразглеждане от Съвета, което се предприема впоследствие. Накрая се изготвя доклад, съдържащ констатациите на Съвета в рамките на деветдесет (90) дни. Възможно е по желание на ищеца или възложителя периодът да бъде съкратен. Ако органът установи, че обществената поръчка е извършена по начин, несъвместим с някоя от разпоредбите на Споразумението за държавни поръчки или други приложими норми, на възложителя се връчва доклад с препоръки и правила, които да бъдат следвани. От създаването на Съвета през 1995 г. са били приети дванадесет подадени жалби, докато всички други запитвания са решени чрез проведени консултации.

Въвличането на обществеността (частни предприятия, гражданите, медиите, НПО и др.) в процедурите на ОП увеличава отговорността и затвърдява интегритета в разходния процес. Редовното провеждане на отворен диалог с всички заинтересовани затвърждава взаимното доверие.

Гражданско участие в САЩ

Електронният портал в САЩ²⁸ дава възможност за гражданско участие в усилията за подобрене на ефикасността в системата на ОП. Ключовите теми, които се обсъждат, биват: 1) Правните изискванията за докладване и съответствие; 2) Усъвършенстване на практиката; 3) Подпомагане участието на по-малките играчи. Посредством онлайн платформа заинтересованите страни могат да предлагат идеи, отговарят на поставени въпроси или да коментират други предложения.

28 Department of Health and Human Services, USA, [Open Dialogue on Improving How to Do Business with the Federal Government](#), 2014

Това изследване е създадено по проект „Отворени обществени поръчки“, осъществен с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на студентски иновации на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София. Съдържанието на изследването е отговорност единствено на авторите и при никакви обстоятелства не може да се приема, че отразява официалното становище на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София.

Социални свидетели в Мексико

По-пряка форма на участие в процедурите за ОП е програмата „Социални свидетели“, използвана в Мексико²⁹. Социалните свидетели са НПО или индивидуални граждани, които въз основа на строги изисквания се избират от Министерството на държавната администрация. Ролята им е да предлагат стратегии за подобряване на прозрачността и спазването на закона, да докладват всяко незаконно действие, което забележат, докато наблюдават целия процес по изпълнението на отделните обществени поръчки. Одобрените „свидетели“ периодично биват проверявани за качеството на тяхната работа, а незадоволителните резултати могат да доведат до отнемането на тази длъжност. Поръчките, надхвърлящи определените прагове (около 25 млн. долара за стоки и услуги и около 50 млн. долара за дейности), изискват участието на „свидетели“. Към 2014 година броят на регистрираните „Социални свидетели“ е 39, като 5 от тях са граждански организации, а останалите 34 са граждани.

29 OECD, [Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security](#), 2013

Това изследване е създадено по проект „Отворени обществени поръчки“, осъществен с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на студентски иновации на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София. Съдържанието на изследването е отговорност единствено на авторите и при никакви обстоятелства не може да се приема, че отразява официалното становище на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София.

Заклучение

Изследването показва, че по света се прилагат множество добри практики за борба с корупцията в обществените поръчки и резултатите от тях са видими и измерими.

Най-успешните практики целят спазването на принципите на интегритет (честност), прозрачност и конкурентност, като мерките варират от консултации и обучения по превенция на корупцията на всички заинтересовани (държавни органи, фирми, граждани, неправителствени организации), през активно гражданско участие и контрол до дигитализиране на целия процес по провеждане на обществените поръчки.

Дълбочината на проблема с корупцията предизвиква и разработването на множество наръчници и ръководства, които посочват задължителните принципи и подходящите инструменти за ефективното и ефикасно разходване на обществен ресурс.

Основно познаване на срещаните закононарушения и мошеничества пък е ключово за успешното ограничаване на злоупотребите с публични средства, а редица международни институции публикуват безплатни справочници, които имат за цел да укрепят административния капацитет като задълбочено изследват етапите в процеса на обществените поръчки.

Всички изброени добри практики за борба с корупцията в обществени поръчки показва, че освен осъзнаване на проблемите и рисковите фактори при процедурите, е необходима политическа воля за справяне с предизвикателствата на покварените системи. Множеството прилагани практики за борба с корупцията (независимо от техния успех) говори за опити и желание за премахването на статуквото и повишено внимание към разходването на публичния ресурс.

Това изследване е създадено по проект „Отворени обществени поръчки“, осъществен с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на студентски иновации на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София. Съдържанието на изследването е отговорност единствено на авторите и при никакви обстоятелства не може да се приема, че отразява официалното становище на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София.