

ПРЕВЕНЦИЯ НА КОРУПЦИЯТА ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР – АКТУАЛНИ ПРОБЛЕМИ И ЗАЩИТНИ МЕХАНИЗМИ НА НАЦИОНАЛНО И ЕВРОПЕЙСКО НИВО

Ас. д-р Йордан Георгиев Деливерски*

УНИВЕРСИТЕТ ПО БИБЛИОТЕКОЗНАНИЕ И ИНФОРМАЦИОННИ ТЕХНОЛОГИИ

РЕЗЮМЕ: *Корупцията е сложен феномен с икономическо, социално, политическо и културно измерение, който не може да бъде елиминиран лесно. Проявите на корупционно поведение имат своя специфика в зависимост от конкретната област, в която се реализират.*

Основните принципи, върху които следва да се изгражда системата на организация при провеждане на обществени поръчки в публичния сектор са: Прозрачност, доброто управление, превенция на нарушения, съответствие и наблюдение, отчетност и контрол.

Ефикасността при предотвратяването и разкриването на корупционни практики при реализиране на обществени поръчки в публичния сектор зависи от ефикасността на общите механизми за контрол в тази област.

КЛЮЧОВИ ДУМИ: *корупция, обществени поръчки, превенция*

PREVENTING CORRUPTION IN PUBLIC PROCUREMENTS – CURRENT PROBLEMS AND SECURITY MEASURES IN NATIONAL AND EUROPEAN PERSPECTIVE

Assist. Prof. Jordan Georgiev Deliversky, PhD *

STATE UNIVERSITY OF LIBRARY STUDIES AND INFORMATION TECHNOLOGIES

ABSTRACT: *Corruption is a complex phenomenon with economic, social, political and cultural dimension, which cannot be eliminated easily. Acts of corrupt behavior have their own specifics depending on the area in which they occur.*

The basic principles, on which the system of organization of public procurements needs to be build include: Transparency, good governance, prevention of violations, compliance and monitoring, accountability and control.

The efficacy in preventing and detecting corruption practices in the implementation of public procurements depends on the efficiency of the common controls in this area.

KEY WORDS: *corruption, public procurement, prevention*

Корупцията има сериозен негативен ефект върху икономиката и обществото като цяло. Много държави по света страдат от дълбоко вкоренена корупция, която спъва икономическото развитие, разклаща основите на демокрацията, вреди на социалната справедливост и върховенството на закона. Корупцията е сложен феномен с икономическо, социално, политическо и културно измерение, който не може да бъде елиминиран лесно. Ефективният политически отговор на това явление не може да бъде сведен до стандартна съвкупност от мерки. Универсално решение няма. Корупцията може да бъде различна по естество и размери в отделните страни в ЕС, но засяга всички държави-членки. Тя има негативно отражение върху доброто управление, върху разумното управление на публичните средства и върху конкурентните пазари. Когато е широко разпространена тя подкопава доверието на гражданите в демократичните институции и процеси[1].

* Доктор по “Организация и управление извън сферата на материалното производство”, Катедра “Национална сигурност”, УНИБИТ, e-mail: deliversky@yahoo.com

* Doctor of Philosophy (Ph.D.), Organization and Management Outside the Sphere of Material Production, Department of National Security, State University of Library Studies and Information Technologies, Sofia, Bulgaria, e-mail: deliversky@yahoo.com

При провеждане на процедури по закона за обществени поръчки (ЗОП), корупцията, може да приема различни форми и може да се прояви по всяко време на процедурата. Факторите, които благоприятстват за увеличаване на възможностите за реализиране на корупционни практики при процедури по ЗОП са[2]:

1. Наличие на монополно положение
2. Свобода на действие
3. Слаба отчетност
4. Липса на прозрачност

Поради големия размер на генерираното движение на капитали и редица други фактори обществените поръчки са област, предразположена към корупционни практики. Корупцията при обществените поръчки се проявява най-често чрез подкупи, изнудване, манипулиране на оферти, разделяне на поръчки и други форми на измама[3].

Проявите на корупционно поведение имат своя специфика в зависимост от конкретната област, в която се реализират. Могат да бъдат очертани няколко основни сфери на дейност, които се наблюдава широко разпространение на корупционни практики:

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

Въпреки че корупционните практики в гореизброените сфери са разнородни, при всички тях са възможни случаи на корупция в областта на обществените поръчки.

Най-типичните случаи за корупция в големи и особено големи размери са в областта на обществените поръчки[4]. По тази причина, в рамките на Европейската общност, основната цел на законодателството в областта на обществените поръчки е да се гарантира спазването на принципите на Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално принципите на свободно движение на стоки, свобода на установяване и свобода на предоставянето на услуги, както и на произтичащите от тях принципи. За тази цел са приети и въведени в законодателствата на държавите членки на ЕС конкретни нормативни актове отразяващи правила и процедури заложили в директиви на ЕС като: директивата за обществените поръчки; директивата за комуналните услуги; директивата за обществените поръчки в областта на отбраната и сигурността; директивите за правните средства за защита.¹

Наднационалното законодателство има за цел да гарантира, че пазарите за обществени поръчки са отворени за целия ЕС, така че да се допринесе за най-ефективно използване и разходване на публичните средства, като по този начин се насърчава изграждането на справедлива, единна и прозрачна платформа за изразходване на публичните средства. Крайната цел е да се окаже положително въздействие върху съвкупността от антикорупционните политики в ЕС, при които прозрачността и лоялната конкуренция играят важна роля за предотвратяването на корупционните практики.

¹ Директива 2004/18/ЕО от 31 март 2004 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки (ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 114); Директива 2004/17/ЕО от 31 март 2004 г. относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги (ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 1); Директива 2009/81/ЕО от 13 юли 2009 г. относно координирането на процедурите за възлагане на някои поръчки за строителство, доставки и услуги от възлагащи органи или възложители в областта на отбраната и сигурността и за изменение на директиви 2004/17/ЕО и 2004/18/ЕО (ОВ L 216, 20.8.2009 г., стр. 76); Директива 89/665/ЕИО от 21 декември 1989 г. относно координирането на законите, подзаконовите и административните разпоредби, отнасящи се до прилагането на производства по обжалване при възлагането на обществени поръчки за доставки и за строителство (ОВ L 395, 30.12.1989 г., стр. 33), изменена с Директива 2007/66/ЕО, и Директива 92/13/ЕИО на Съвета от 25 февруари 1992 г. относно координирането на законите, подзаконовите и административните разпоредби относно прилагането на правилата на Общността по възлагане на обществени поръчки на субекти, извършващи дейност във водния, енергийния, транспортния и телекомуникационния сектор (ОВ L 76, 23.3.1992 г., стр. 14 — 20)

Процедурите за възлагане на обществени поръчки могат да бъдат различни по своя вид и характер, а самият процес на възлагане също може да бъде разделен на няколко етапа, съгласно действащата на национално ниво нормативна база.

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

- в първия етап действията са единствено на възложителя. Той има възможност да планира бъдещи процедури през следващата година, да се вземе решение относно приложимия нормативен ред по който ще се организира възлагането, да подготви решението за откриване на процедурата, обявлението, необходимата документация и да направи предварително обявление в зависимост от предвидените от законодателя изисквания и процедурни правила;
- вторият етап се състои в провеждането на процедурата – откриването и обявяването ѝ, подаване на оферти, оценката им от комисия и избора на изпълнител, определен с решение на възложителя;
- третият етап е сключването и изпълнението на договор за обществена поръчка.

Съгласно закона за обществените поръчки² видовете процедури са[5]:

- открита процедура;
- ограничена процедура;
- състезателна процедура с договаряне;
- договаряне с предварителна покана за участие;
- договаряне с публикуване на обявление за поръчка;
- състезателен диалог;
- партньорство за иновации;
- договаряне без предварително обявление;
- договаряне без предварителна покана за участие;
- договаряне без публикуване на обявление за поръчка;
- конкурс за проект;
- публично състезание;
- пряко договаряне.

Част от тях предоставят на възложителя възможността в по-малка или по-голяма степен да влияе по отношение на избора на изпълнител на базата на не особено обективни критерии.

За предотвратяване, установяване и справяне с корупцията в областта на обществените поръчки е нужен по-проактивен и засилен предварителен и последващ контрол, базирани на оценка на риска. Задълбочената оценка на риска добавя ефективност и надеждност. Тя е от съществено значение за провеждането на ефективна антикорупционна политика по отношение на процедурите по ЗОП.

Основните принципи, върху които следва да се изгражда системата на организация при провеждане на обществени поръчки в публичния сектор са: Прозрачност, добро управление, превенция на нарушения, съответствие и наблюдение, отчетност и контрол[6].

Принципът на прозрачност е свързан с осигуряване на адекватна степен на прозрачност в целия процес на реализиране на обществените поръчки с цел насърчаване на справедливо и безпристрастно отношение към потенциалните изпълнители. Осигуряване на максимална степен на прозрачност в тържните процедури и предприемане на защитни мерки, особено по отношение на процедурите при които не се предвижда състезателност (конкуренност).

Принципът на добро управление изисква да се гарантира, че разходването на средствата ще бъде съобразено с целите за които се обявява обществената поръчка. Необходимо е да бъде гарантирано обстоятелството, че лицата ангажирани с организиране и провеждане на процедурата ще отговарят на високи професионални стандарти за знания, умения и почтеност.

Принципът на превенция на нарушения, съответствие и наблюдение изисква въвеждане на механизъм за гарантиране на безпристрастност при провеждане на процедури по възлагане на

² Чл. 18. (1) от ЗОП

обществени поръчки, както и насърчаване на по-тясно сътрудничество между публичния и частния сектор с цел създаване на гаранции за почтеност, особено при управление на договорите за възлагане изпълнение на обществени поръчки. Необходимо е да бъдат въведени механизми за наблюдение и контрол на процедурите по възлагане на обществени поръчки, с цел своевременно откриване на злоупотреби и налагане на адекватни санкции.

Принципът на отчетност и контрол се изразява в създаването на верига от компетентности и отговорности, като едновременно с това бъдат въведени ефективни механизми за контрол, а също и процедури за разглеждане на жалби и сигнали от изпълнители и доставчици на услуги възлагани по реда на ЗОП.

В рамките на установените правила на Европейския съюз, по принцип Европейската комисия няма практика да разследва дали нарушенията на различни норми в правото на Европейския съюз може да се дължат на корупция. Този въпрос е от компетентността на всяка отделна държава-членка на ЕС. В случай на евентуално нарушаване на разпоредбите в областта на обществените поръчки обаче, Европейската комисия има правомощия да предприеме действия въз основа на подадени жалби или по собствена инициатива. Комисията може да инициира производствата за установяване на неизпълнение на задължения на държава-членка на ЕС, като често пъти тези производства са свързани с нередности, разкриващи някои слабости при прилагането на разпоредбите относно обществените поръчки, които са особено релевантни и при оценяването на ефективността на превенцията и контролните механизми срещу корупцията.

Производствата за установяване на неизпълнение на задължения от държава-членка на ЕС представляват производствата, образувани от Европейската комисия срещу държава-членка в случай на предполагаемо неспазване на правото на ЕС. Всяка държава-член отговаря за прилагането на правото на ЕС (въвеждане на мерки преди изтичането на определен срок, съответствие и правилно прилагане) в рамките на собствената си правна система. По силата на актове действащи в рамките на Общностното законодателство, на Европейската комисия е възложено да гарантира правилното прилагане на правото на ЕС, вследствие на което, когато чрез действие или бездействие една държава-членка не се съобрази с правото на ЕС, Европейската комисия разполага със собствени правомощия да опита да преустанови нарушението (или неизпълнението на определено задължение) и при необходимост, може да сезира със случая Съда на Европейския съюз. Европейската комисия може да образува три вида производства за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка: в случай на неизпълнение на задължението за уведомяване за приетите мерки за изпълнение в рамките на определения срок, ако транспонирането не е съобразено с разпоредбите на ЕС или в случай на неправилно прилагане (действие или бездействие от страна на държавите членки).

Въпреки въведените процедури и механизми все още съществуват рискове и недостатъци при прилагане на правилата за провеждане на обществени поръчки не само в България, но и в редица други държави-членки на ЕС. Независимо от въведените в националното ни законодателство изменения целящи създаване на повече възможности за малките и средните предприятия, за специализирани предприятия или кооперации на хора с увреждания или за стопански субекти, чиято основна цел е социалното и професионалното интегриране на хора с увреждания или на хора в неравностойно положение, и въпреки предоставените на ръководните органи на правомощия за извършване на предварителен контрол и укрепване на процесите по отношение на процедурите по ЗОП, е необходимо да бъде въведен механизъм за строг последващ контрол относно изпълнението на договорите възложени по реда на Закона за обществените поръчки.

Ефикасността при предотвратяването и разкриването на корупционни практики при реализиране на обществени поръчки в публичния сектор е в пряка зависимост от ефикасността на общите механизми за контрол в тази област.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Европейска Комисия, Доклад на Комисията до Съвета и Европейския парламент, Доклад на ЕС за борба с корупцията, COM(2014)38
2. Glenn T. Ware et al., “Corruption in Procurement” in Adam Graycar and Russell G Smith, eds, Handbook of Global Research and Practice in Corruption (Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2011) 65 at 67

3. Индикатори за нередности и измами - Технически указания за това какво не трябва да се допуска при изпълнение на проекти, финансирани от фондове и програми на Европейския съюз, Министерство на финансите, Изпълнителна агенция „Одит на средствата от европейския съюз”
4. Асоциация “Прозрачност без граници”, Корупционни нарушения при възлагането на обществени поръчки в България, С., 2007
5. Закон за обществените поръчки (Обн. ДВ. бр.13 от 16 Февруари 2016г.)
6. Organization for economic co-operation and development (OECD), Checklist for Enhancing Integrity in Public Procurement (2008), online: <https://www.oecd.org/gov/41760991.pdf>