

ИЗМАМИТЕ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ И ДОГОВАРЯНЕТО ВЪВ ВОДНИЯ СЕКТОР

Измамите не са от вчера! А във водния сектор измами се извършват, може би и от времето, когато някой се е сетил да продава в пустинята чиста планинска или минерална вода, а тя да е налята или смесена с чешмяна от по-далечен район.

В по-съвременните времена вече се появяват ВиК операторите, които дали национални или международни, често прилагат различни „творчески“ подходи, включително и измами, в мисията си на естествени монополисти на предоставяне на ВиК услуги на „жадните“ потребители.

При наличието на около 50 държавни, общински и едно със смесена собственост ВиК оператори, дейността им по договарянето и обществените поръчки често е съпроводвана с благоприятните възможности да се използват „нечестни“ предимства.

Нека припомня, че дефинирана общо, измамата е умишлено или преднамерено действие (бездействие), извършено, за да се излъже или спечели нечестно предимство пред други. В частност измамите във водния сектор и ВиК услугите, обикновено се свързват с действията на мениджмънта, служителите, доставчиците, организираната престъпност.

Като актуално потвърждение на написаното по-горе може да послужи публикуваната във в. „Дневник“ статия: „**USAID: Мафията се намества във ВиК сектора**” от 22.11.2004 г., в която се цитира доклад на Американската агенция за международно развитие. Там се посочва, че:

„... Подмяната на остарялата ВиК мрежа и електроинфраструктурата, която се извършва предимно с помощи и заеми от чужбина, става основна цел на организираната престъпност, сочи анализът, публикуван от USAID. По данни на министерството на регионалното развитие за рехабилитацията и модернизирването на водния сектор ще са необходими над 6 млрд. евро инвестиции. Структури на мафията са имплантирани в легалния бизнес и участват на всички нива при преразпределение на държавните и общинските средства според изследването. Става въпрос за депутати и общински съветници, които индиректно, а често и открито защитават интересите на хора и фирми, свързани със съмнителни капитали, твърдят авторите на доклада.”

Тук някой отявлен оптимист ще заяви: „Вижте какво, вече влезе в сила новия Закон за обществените поръчки и той ще сложи край на далаверите!”

В случая веднага бих му препоръчал да надникне в Интернет страницата на новосъздадената Агенция за обществени поръчки (АОП): <http://www.aop.bg/bg/news.php?id=21>, за да се убеди, че новият закон за обществените поръчки (ЗОП), вече прилаган от 01 октомври тази година, не съдържа нищо ново относно превантивните мерки за неговото заобикаляне и преодоляване.

Ето ги и **новите моменти, посочени от самата Агенция:**

- Държавната политика в областта на обществените поръчки се осъществява от министъра на икономиката;
- Създават се два нови органа - Агенция по обществени поръчки, която подпомага министъра на икономиката при провеждане на държавната политика в областта на обществените поръчки и Арбитражен съд, който ще разглежда и решава спорове между субектите на

- обществени поръчки само и единствено, ако са му възложени по силата на арбитражно споразумение, което е одобрено от всички участници в обществената поръчка.
- Законът въвежда нови, три пъти по-високи стойностни прагове, в сравнение с досегашните:
 - Разширен е обхватът на обектите на обществените поръчки. Създава се Класификатор на обществените поръчки, в който обектите са подробно описани и определени със специфичен уникален код.
 - От приложното поле на ЗОП са изключени обществени поръчки, свързани с отбраната и сигурността на страната, както и тези, касаещи търговията с оръжие, възлагани по специална процедура на международна организация, възлаганите в изпълнение на международен договор и др.
 - Обявленията за обществени поръчки и информацията за сключени договори се изготвят и предоставят по образци, които са одобрени от министъра на икономиката и са обнародвани в Държавен вестник;
 - Изрично се регламентира възможността двама или повече възложители да вземат решение за провеждане на обща процедура за обществена поръчка.
 - Определените с отменения ЗОП процедури са допълнени, като са предвидени и нови:
 - Различни правила при избор на процедури от секторните възложители. Специални правила регламентират и процедурите за сключването на рамково споразумение от секторни възложители, както и създаването на системи за предварителен подбор на изпълнителите.
 - Увеличени са минималните срокове за представяне на оферта.
 - Възлагането на обществената поръчка може да се осъществи чрез покупка на стокова борса само за строго определени стоки, включени в списък – приложение към Правилника за прилагане на ЗОП.
 - Списъкът съдържа 25 стоки, които са с обозначен код съгласно Класификатора на обществените поръчки.
 - Създава се нов Регистър на обществените поръчки. Всеки възложител има своя уникална партия и всяка обществена поръчка получава свой уникален идентификационен номер
 - Нов подход е възприет в областта на оспорване на актовете (решенията) на възложителите; Съгласно новия ЗОП актовете на възложителите не са индивидуални административни актове. Те се оспорват по общия исков ред по ГПК, производството е бързо и двуинстанционно.
 - Създава се Арбитражен съд към Агенцията по обществени поръчки (АОП).
 - Арбитражният съд към АОП разглежда и решава спорове между субектите на обществени поръчки само и единствено, ако са му възложени по силата на арбитражно споразумение, което е одобрено от всички участници в съответната процедура. Арбитражното производство алтернативен несъдебен исков процес за разрешаване на спорове, свързани с възлагането на обществени поръчки.
 - Оспорването на решението на възложителя не води до автоматично спиране на процедурата и не пречатства нейното довършване.”

И дотук! Въпреки това, обаче, според чл. 1 на новия ЗОП: „...Този закон определя принципите, условията и реда за възлагане на обществени поръчки с цел осигуряване на ефективност при разходването на бюджетните и извънбюджетните средства, както и на средствата, свързани с извършването на определени в закона дейности с обществено значение.”

Не звучи, лошо! И по-нататък ЗОП-ът „успокоява”, че:

„... Обществените поръчки се възлагат по процедурата, предвидена в този закон, в съответствие със следните принципи:

1. публичност и прозрачност;

2. свободна и честна конкуренция;
3. равнопоставеност на всички кандидати.”

В една известна песен от близкото минало се пееше „А дали е така - кой ще ми каже?”. Ами явно, не е точно така на практика, тъй като в цитираната по-горе статия на в. „Дневник” се посочва и че:

„...Има репродукция на корупционните схеми от средите на организираната престъпност към широката общественост по модела за корумпиране на администрацията на всяко ниво, твърди изследването. Българските силови групировки са използвали опита на мафиотските структури в САЩ от 30-те и 50-те години на миналия век, в Западна Европа след войната, в Латинска Америка и в бившия социалистически лагер и най-вече бившия СССР през последните 15 години, смята USAID. Това донякъде е криминализирано икономиката и довело до 40% дял на сивата.”

Едва ли ще са много опонентите на твърдението ми тук, че **измамите при договарянето и възлагането на обществените поръчки (за кратко „при договарянето”) представляват „третата страна” на бизнеса: ако първата се отнася за нормалния бизнес, втората се заема от сивата икономика, а третата - това са измамите, които все по-често са атрибут на „успелия и/или успяващ бизнес”.**

И въпреки, че е много лесно всеки да бъде измамен, много трудно, а дори в повечето случаи е невъзможно да се докаже измамата, а извършителят ѝ да бъде наказан. Особено трудно това е в областта на обществените поръчки и договарянето.

Опитът и познанията ми като дипломиран проверител на измами винаги са ми помагали в проявата на професионалния скептицизъм при обявяване на спечелилия солидна обществена поръчка или договор за строеж на магистрала с републиканско значение. Или пък концесионен договор за оказване на ВиК услуги! И, за съжаление, в края на краищата, лошите резултати в повечето случаи са потвърждавали първоначалните ми съмнения и множеството видни индикатори за извършена измама!

И въпреки че е много трудно да бъдат доказани различните форми на измама, тя е престъпление и се наказва като такова според чл. 209 на Наказателния кодекс: “Който, с цел да набави за себе си или за друго имотна облага, възбуди и поддържа у някого заблуждение и с това причини нему или другиму имотна вреда, се наказва за измама с лишаване от свобода до 6 години”. Естествено, това се отнася и за измамите при договарянето, но едва ли много са осъдените в тази област.

Измамите при договарянето се извършват на различните етапи на процеса от възникване от потребността от стоки или услуги до сключването и изпълнението на договора. Извършителите пък, обикновено са външни и/или вътрешни лица: доставчици на стоки и услуги, служители, отговарящи за доставките в предприятието, мениджмънта. Характерно при този вид измами е, че висшето ръководство на предприятието-възложител, наричани „бели якички”, взема дейно участие в извършването им.

Многообразни и често уникални са схемите и видовете измами при договарянето, но във водния сектор, в обобщен вид, те могат да бъдат следните:

Подкупи и комисионни

Доставчиците и договарящите се могат да плащат (получават) подкупи и комисионни, за да се спечели поръчката или договора и да им се позволи да доставят некачествени продукти или услуги, да “раздуят” цените или да получат други предимства. Подкупите и комисионните са класическата форма на корупция и влияят върху извършването и на други видове измами. Ето защо те са най-сериозните и скъпоструващи измами при договарянето.

Подкупите могат да бъдат искани и в следствие на изнудване от нежелаещ кандидат чрез заплахата, че ще бъде декласиран от процеса на оферирание, че няма да му се плати навреме или че ще понесе други икономически вреди.

Съглашателство при оферирание между договарящите се

Няколко кандидати могат тайно да се договорят да представят допълнително високи оферти, за да позволят на предварително избрания контрагент или контрагенти да спечеля офертата на ротативен принцип, или да разделят договорите по територия или да предприемат други стъпки за преодоляване на конкурентния процес и да си поделят работата.

Съглашателското оферирание води до увеличаване на цените във водния сектор. Най-обичаен е подходът в отрасли с естествено монополно влияние при определяне на цените и високи начални разходи и относително малко кандидати-офериращи, като ВиК услуги, ремонт на пътни настилки, инкасиране на водопотреблението и др. Някои форми на подправяне на офертния процес често съпровождат схемите с комисионни, за да се обезпечи факта, че фаворитизираната фирма е предпочетена и е спечелила.

Конфликти на интереси

Конфликтите на интереси могат да възникнат, ако служителите, отговарящи за доставките и покупките, имат неоповестени (неразкрити) интереси спрямо доставчика или контрагента и той се изразява чрез приемане на неподходящи (скъпи) подаръци, услуги или комисионни от доставчиците, или чрез ангажиране в неодобрени от мениджмънта уговорки за преминаване на работа при настоящите или бъдещи договарящи се контрагенти.

Изключване на квалифицирани контрагенти

Нечестният служител или мениджър, отговарящ за снабдяването, обикновено в сговор с корумпиращ кандидат-контрагент, може да използва множество тактики, за да изключи другите квалифицирани кандидати, включително аранжирайки много специфични или необосновано трудно приложими критерии за участие, създавайки нелогични офертни спецификации. Освен това се използва и разделяне на покупките или вида услуги, за да се избегне конкурентно оферирание, правейки оправдано спечелването на договора от една предпочетена фирма и т.н.

Изтичане на информация за офертите

Персоналът, отговарящ за доставките може да издаде информация на другите офертиращи или конфиденциална офертна информация на фаворитизиран кандидат, за да му

предоставят нечестно предимство в процеса на оферирание. Такива схеми обикновено възникват в резултат на корупция.

Фалшиви отчети и претенции

Контрагентите или доставчиците могат да представят фалшива или невярна информация за квалификацията и опита на своите служители, финансови отчети, представяне за изплащане на фактури за стоки и услуги, които не са доставени, начисляват разходи за по-големи количества, отколкото са предоставени, да представят фалшиви или дефектни гаранции, или правят множество различни фалшиви твърдения и претенции.

Манипулиране на оферти

Служител, отговарящ за снабдяването, в слабо контролирания процес на оферирание, може да манипулира оферирането чрез множество начини в изгода на фаворитизиран контрагент или доставчик. Те включват изтичане на информация за конкуриращи се оферти, приемане на оферти след определената за това дата и час, промяна на условията на конкурса, определяне на нови процедури за оферирание, без това да е необходимо и т.н.

Контрагент също така може да представи “ниска” оферта с предварителното знание, че корумпираният служител по доставките по-късно ще одобри промените в договора и цените ще бъдат повишени.

Небалансиран процес на оферирание

Вероятно в резултат на корупция, служител от снабдяването може да подправи процеса на оферирание чрез включването на искания за отделни елементи за оферти по конкретни работи, стоки и услуги, за които той знае, че няма да бъдат поръчвани според договора. Само фаворитизиращият кандидат е посъветван за това и поради това той представя ниска оферта на всеки отделен елемент и по този начин прави цялата своя оферта най-конкурентна. Това е ефективен и относително труден за разкриване начин, за да се придобие нечестно предимство в процеса на оферирание.

Злоупотреба с подмяна на първоначалните условия

Спечелилата фирма, в съгласителство със служител, отговарящ за доставките, може да предложи ниска оферта, за да си осигури спечелването на договора и след това да повиши своята цена и печалби чрез предлагане на искане за промяна след като договорът (поръчката) е спечелен и подписан. Нечестният контрагент, действайки сам или в съучастие с персонала по доставките, може да представи искане за иначе неоправдана или с надути цени промяна, за да повиши печалбите си или, в резултат на корупция, да използва процеса за промяна на искането, за да продължи договора, които иначе трябва да бъде преразгледан.

Смесване на договори

Нечестните контрагенти могат да представят множество фактури по различни проекти или искания за материали за работи, които се извършват или за разходи, извършени само веднъж. Служителят, отговарящ за договарянето, може да облекчи схемата и да раздели печалбите чрез попълване на еднакви (подобни) искания за работи при различни договори, приемайки множество фактури.

Невярно ценообразуване

Тази схема се отнася до контрагенти, които мамят ВиК оператора чрез включване на „надути“ разходи при договори от типа с включени и представени всички разходи. Контрагентът може да го прави по различни начини, включително чрез отнасянето на разходи за труд за извършени при частен договор с фиксирани цени при извършени работи за ВиК оператора на база разходи плюс печалба, или чрез отнасянето на едни и същи разходи към два или повече договора чрез различни проекти.

Непълно (дефектно) ценообразуване

Схемите с дефектното (непълно) ценообразуване възниква, ако кандидатът-контрагент пропусне да покаже (разкрие) акуратно текущо и пълно включване на всички данни за елементите при формиране на цената в офертите си при договорите с пълно покриване на разходите. Контрагентът може да използва надути разходи в предложенията за разходи за материали и труд, да представи фиктивни ценови котировки от доставчици-фантоми, да пропусне да посочи отстъпките, фалшифицира съпровождащата документация или прибегне към други тактики, в опита да подобри своя печалба.

Неизпълнение на договорените спецификации или цели (нива на услуги)

Контрагент (ВиК оператор), който умишлено доставя работи, стоки или услуги, които не удовлетворяват изискванията на договорените спецификации, може да бъде признат за виновен за измама, ако фалшиво представя, че спазва договора или умишлено прикрива неизпълнението му. Ако контрагентът пропусне да изпълни договорните спецификации, но не прави измамни представяния или умишлено прикрива невъзможността си да ги спазва, би могъл да бъде подведен под отговорност за неспазване на договора, но не и за измама.

Фалшиви фактури с надути стойности и/или дублирани фактури

Контрагентът може да бъде виновен за измама, ако умишлено представи фалшиви (в смисъл, че не са оказани услугите), дублиращи или надути фактури с намерение да измами получателя им. Схемата може да включва контрагент, действащ сам или в съглашателство със служител на потърпевшата организация, с който си поделят печалбите.

Фиктивен доставчик (доставчик-фантом)

В слабо контролираните системи за доставки и плащания, служител или външно лице може да предостави фактура от несъществуващ доставчик. Нормално е, фиктивни доставчици да изглеждат, че предоставят услуги и консумативи, вместо стоки или извършени работи, които могат да бъдат разкрити много по-лесно. Нечестните офериращи също така могат да предложат “оферти” от фиктивни подизпълнители като част от схемите за подправяне на процеса на офериране и преодоляване на Закона за обществени поръчки.

Подмяна на стоки, материали и резервни части

Доставчик или контрагент могат да подменят продукти или материали с по-ниско качество вместо тези, които са определени в спецификацията в договора или да използват фалшиви, дефектни или използвани части, за да си повишат печалбата или само и само да се спази договорения график за доставките или извършените работи.

Нечестният доставчик би могъл да дава подаръци или оказва семейни услуги на контролиращите или да плаща комисионни на служителите по договарянето, за да облекчат схемата, а той ще представи и фалшива документация, за да ги прикрие.

Покупки за лично ползване или препродажба

Служител би могъл да закупи ценни активи чрез своята организация или фирма, които да са с цел негово лично ползване като, например, инструменти, персонални компютри или резервни части за автомобили или др. Нечестният служител също така може да закупи и активи, като част за компютри или бизнес оборудване, за които той има намерение да препродаде чрез странична негова или на негов близък фирма.

Подправени спецификации

Служител(ка), отговарящ(а) за снабдяването, вероятно в съучастие с доставчик или контрагент, може да изготви проект по искане за оферти или предложения, които съдържат спецификации, които са твърде конкретни или твърде общи.

Ненужно конкретизираните спецификации позволяват само на предварително определения (фаворитизиран) контрагент да се класира, а твърде общите спецификации могат също така да бъдат използвани при създаване на благоприятни условия за изменения по-късно в изгода на контрагента и искания за промени като част от корупционната схема.

Разделени по стойност поръчки за стоки, работи, услуги

Една поръчка може да бъде разделена на две или повече договора или поръчки за покупки, всяка от които да е под горния праг на преглеждане или конкурентните офертни прагове, за да се избегне преглед или конкурентна селекция. Тази схема е добър индикатор, че е налице корупция.

Неоправдано спечелил един единствен източник

Мениджър или длъжностно лице по снабдяването могат да се опитат да избегнат изискванията за конкурентен избор по ЗОП чрез присъждането (сключването) на договора пряко с фаворитизиран контрагент или доставчик. Служителят по снабдяването може да се опита да извърши това чрез представяне на претенции за извънредни ситуации (аварии, чрез разделяне на конкурсните условия на по-малки части, които позволяват пряко договаряне или чрез други начини).

Такива спечелени договори често са в резултат на подкупи или комисионни или неоповестени конфликти на интереси от отговарящия за снабдяването служител или неговият началник. Ако е мотивиран от корупционни подкупи, той или тя могат да доведат до избор на неквалифициран контрагент, до по-високи цени, до по-ниско качество и други вреди и загуби за договарящата се организация.

Ненужни и неоправдани покупки

Ненужните, в повече или неподходящи за ВиК предприятието покупки на стоки или услуги, или ненужни ремонти, могат да са индикатори за корупция, конфликт на интереси или подкупи за лично ползване или препродажба.

Посочените по-горе схеми и видове измами могат да послужат като база за разпознаване, разкриване, възпрепятстване и превенция на измамите при възлагането на обществените поръчки и договарянето във ВиК услугите и водния сектор като цяло.

Тази база се използва от Асоциацията за противодействие на икономическите измами за обединяване на усилията на всички специалисти и желаещи ефективно да се противопоставят на престъпленията на „белите якички” и за усъвършенстване на нормативните актове, касаещи обществените поръчки и процеса на договаряне.

Освен това, се надявам, че тази статия ще провокира различни мнения, дискусии, идеи и предложения, за които ще бъда благодарен!

24.11.2004 г.
Гр. София

Доц. д-р Димитър Динев, СФЕ
Член на БАВК, Основател и Председател на УС на
Асоциацията за противодействие на икономическите измами,
www.acefraud.org