



**КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ
ПОРЪЧКИ ФИНАНСИРАНИ ОТ СТРУКТУРНИТЕ ФОНДОВЕ НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ:**

**ПОЛИТИКА СВЪРЗАНА С КОНФЛИКТА НА ИНТЕРЕСИ В
ОРГАНИЗАЦИЯТА**

Ина Лечева
lecheva_i@abv.bg

*Университет за национално и световно стопанство
1700 София, Студентски град „Христо Ботев“
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ*

***Ключови думи:** конфликт на интереси, обществени поръчки, политика за конфликт на интереси*

***Резюме:** За новият програмен период 2014 -2020, политиката за сближаване изисква от държавите-членки да разработят мерки за борба с измамите при управлението на структурните действия. Наличието на конфликт на интереси при възлагането на обществени поръчки е един от ключовите моменти, създаващ предпоставки за незаконосъобразното провеждане на процедурите. Органите на съюза препоръчват на възлагащите органи да разработят и внедрят политика по отношение на конфликта на интереси при възлагането на обществени поръчки. Обхватът следва да покрива всички аспекти по деклариране, проверка на декларираните обстоятелства, както и предприемане на действия от страна на ръководството и компетентните служители в случаи на деклариран и установен конфликт на интереси. Политиката следва да бъде популяризирана сред служителите на Управляващия орган, Междинните звена, бенефициентите, кандидатите и участниците. Основната задача на възложителя е създаването на правила и ред за деклариране, извършване на проверки и предприемане на съответните действия при наличие на конфликт на интереси. Всички тези действия ще позволяват на ръководителя да извърши анализ на спецификата на процесите си. Анализът ще определи ключовите тесни места в системата, за които да се въведат адекватни контролни дейности за предотвратяване на потенциален, привиден или действителен конфликт на интереси.*

ИЗЛОЖЕНИЕ

Конфликтът на интереси е една от ключовите области за наличие на измами и нередности при усвояването на средства от Европейския съюз. В тази си характеристика той е основен бич при възлагането и изпълнението на обществени

поръчки. В общото европейско законодателство, конфликта на интереси не е хармонизиран. По тази причина различните държави-членки прилагат изискванията, приложими към националната специфика в областта.

Понятието конфликт на интереси в правото на Европейският съюз се определя за целите на изпълнение на общият бюджет. Определението се прилага по отношение на всички видове обществени поръчки, финансирани със средства на ЕС, независимо от размера на средствата. Съгласно Финансовия регламент¹, приложим по отношение на общия бюджет на ЕС, определението за конфликт на интереси е приложимо за целите на изразходване и управление на бюджета на ЕС и гласи: „*Финансовите участници и другите лица, участващи в изпълнението и управлението на бюджета, включително в подготвителни действия за това, в одита или контрола, не предприемат каквито и да са дейности, които може да поставят собствените им интереси в конфликт с тези на Съюза*²“. Конфликтът на интереси съществува, когато *безпристрастното и обективно упражняване на функциите на финансов участник или друго лице, е опорочено по причини, свързани със семейството, емоционалния живот, политическата или националната принадлежност, икономически интерес или всякакъв друг интерес, който е общ с този на получателя.*

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) е дефинирала следното определение за конфликт на интереси³: „*Конфликт на интереси*“ *представя конфликт между обществените задължения и частните интереси на длъжностни лица, при които частните интереси могат да повлияят по неподходящ начин върху изпълнението на техните служебни задължения и отговорности.* В насоките си⁴, ОИСР класифицира три вида конфликт на интереси: **действителен, привиден и потенциален**. Като *действителен* конфликт на интереси се дефинира конфликта между обществените задължения и частните интереси на длъжностни лица, при които частните интереси могат да повлияят по неподходящ начин върху изпълнението на техните служебни задължения и отговорности. *Привиден* конфликт на интереси може да се идентифицира в области, където изглежда, че личните интереси на длъжностните лица биха могли по неподходящ начин да повлияят върху изпълнението на техните задължения, но всъщност не е така. *Потенциален* конфликт на интереси възниква, когато длъжностно лице има такива лични интереси, които биха предизвикали конфликт на интереси, ако в бъдеще това лице поеме съответните (влизаци в конфликт) официални задължения.

В националното ни законодателство, регулирането на конфликта на интереси е чрез приетия Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ)⁵. Според легалната дефиниция⁶ на понятието, конфликт на интереси възниква, когато лице, заемащо публична длъжност има частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективно изпълнение на правомощията и задълженията му по служба. Дефинирано е, че частен е всеки интерес⁷, който води до

¹Регламент (ЕС, ЕВРАТОМ) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета

² чл. 57, параграф 1 и 2 от Регламент 966/2012

³Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and country experiences, p. 24

⁴Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and country experiences, p. 24-25

⁵Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси обн. ДВ бр. 94 от 31.10.2018, посл. изм. и доп. ДВ бр. 12 от 13.02.2015 г.

⁶чл. 2, ал. 1 от Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси

⁷чл. 2, ал. 2 от Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси

облага от материален или нематериален характер за лице, заемащо публична длъжност, или за свързани с него лица, включително всяко поето задължение. Под облага⁸ се приема всеки доход в пари или в имущество, включително придобиване на дялове или акции, както и предоставяне, прехвърляне или отказ от права, получаване на привилегия или почести, получаване на стоки или услуги безплатно или на цени, по-ниски от пазарните, помощ, глас, подкрепа или влияние, предимство, получаване на или обещание за работа, длъжност, дар, награда или обещание за избягване на загуба, отговорност, санкция или друго неблагоприятно събитие.

В областта на обществените поръчки със Закона за обществените поръчки⁹ е регламентирана забрана по отношение на конфликта на интереси в две направления. Първото направление е свързано със забраната за участие в комисия при разглеждане, оценка и класиране на офертите по всяка една процедура на членове и консултанти, които имат частен интерес от възлагането на обществената поръчка по смисъла на ЗПУКИ¹⁰. Второто направление е насочено към кандидатите или участниците в обществената поръчка¹¹, съгласно което не могат да участват в обществената поръчка, лица които са сключили договор с лица, имащи ограничения след освобождаването им от публична длъжност¹².

Препоръките, изведени в Насоките на ОИСР и опита на държавите по управление на конфликта на интереси в публичния сектор¹³, препоръчват на Управляващите органи да въведат *политика*, свързана с конфликта на интереси, с която се цели минимизиране на рисковете и коригиране на евентуални проблеми. Политиката следва да обхваща действия, свързани с предотвратяване, разкриване, управление и санкциониране на конфликти на интереси. Необходимо е да бъде въведена в рамките на всеки орган, който функционира като част от системата за управление и контрол на дадена оперативна програма и следва да бъде посочена като препоръчителна за бенефициентите, които провеждат процедури по възлагане на обществени поръчки, независимо от правния им статут.

Политика по отношение на декларациите за липса на конфликт на интереси

Политиката по отношение на конфликта на интереси в процедури по възлагане на обществени поръчки е необходимо да е въведена като писмен документ. Трябва да бъде един от основните документи, които служителите получават, когато постъпят в организацията, когато заемат длъжност, включваща възлагане на поръчки за услуги, стоки или дейности в тази организация, или длъжност, включваща управление на такива договори или рамкови договори¹⁴. Политиката следва да:

- обхваща целия процес по възлагане на поръчки и управлението на последващите договори;
- отговаря на изискванията на националните правни актове относно възлагането на поръчки и директивите на ЕС в областта на обществените поръчки;
- включва конкретна глава, посветена на декларациите за липса на конфликт на интереси;

⁸чл. 2, ал. 3 от Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси

⁹ Закон за обществените поръчки обн. ДВ бр.28 от 06.04.2006 г., посл. изм. и доп. ДВ бр. 79/13.10.2015 г.

¹⁰чл. 35, ал. 1, т. 3 от Закона за обществените поръчки

¹¹чл. 47, ал. 5, т. 2 от Закона за обществените поръчки

¹²чл. 21 и чл. 22 от Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси

¹³Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and country experiences

¹⁴Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions. A practical guide for managersстр. 8-9

- включва позовавания на подаръци и жестове на гостоприемство, които могат да бъдат сметени за облаги. Това може да бъде по време на, преди или след процес по възлагане на поръчката;
- гарантира, че органът поддържа документация за всички възникнали конфликти, за да покаже как са били преодолени и какви подходящи действия са били предприети. Политиката на поддържане на документация създава условия за ориентир при бъдещи конфликти;
- включва споменаване на санкциите за необявени конфликти на интереси. Санкциите трябва да бъдат подходящи и да възпират нарушаването на правилата;
- включва приложение, което съдържа често срещани примери за такива конфликти;
- разглежда ситуациите, в които служител напуска организация от публичния сектор, по-специално длъжност в централното управление или местното управление (така наречените случаи на „въртяща се врата“): поемане на задължение да не се разкрива поверителната информация, която служителят е научил като част от своята работа. Той не трябва да се облагодетелства от последващи конфликти на интереси, които биха могли да възникнат след като напусне длъжността.

Честността, почтеността и безпристрастността са основни етични изисквания и се прилагат по отношение на възлагането на поръчки. Въпреки това се изисква от хората, които участват пряко в дейностите по възлагане на поръчки да предоставят конкретни *декларации* или *изявления*. Като част от процедурите за възлагане на обществени поръчки на Управляващите органи е процедурата за декларации за конфликт на интереси. Тази процедура¹⁵ е необходимо да съдържа ясни указания по определени въпроси, а именно:

Отговорност за попълване и подписване на декларация за липса на конфликт на интереси

Всяко лице, което участва в подготовката, разработването, прилагането или приключването на процедурата по възлагане на обществена поръчка, следва да подпише декларация и да я представи на отговорното лице за процедурата по възлагане на поръчка – председателя на комисията. Задължението се прилага по отношение на:

- ръководителя на възложителя и всяко лице, на което ръководителят е делегирал свои задължения;
- членовете на управителния съвет;
- служители, които отговарят за съставянето/изготвянето на документите за тръжната процедура;
- членовете на комисията за оценка;
- експерти, които изпълняват задачи, свързани с изготвянето на документите за тръжната процедура и/или оценката на офертите.

Обстоятелства, водещи до действителен, потенциален или привиден конфликт на интереси

Описанието на обстоятелствата следва да отговаря на определението на чл. 57 от Финансовия регламент 966\2012 година, както и разпоредбите на чл. 21 и чл. 22 от ЗУПКИ. Съгласно чл. 57 от Регламента:

¹⁵Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions. A practical guide for managers стр. 10-13

1. Финансовите участници и другите лица, участващи в изпълнението и управлението на бюджета, включително в подготвителни действия за това, в одита или контрола, не предприемат каквито и да са дейности, които може да поставят собствените им интереси в конфликт с тези на Съюза.

При наличие на такъв риск въпросното лице се въздържа от такива дейности и отнася въпроса до оправомощения разпоредител с бюджетни кредити, който потвърждава в писмен вид дали съществува конфликт на интереси. Въпросното лице информира също така своя пряк ръководител. Ако бъде установен конфликт на интереси, въпросното лице спира всички свои дейности по случая. Оправомощеният разпоредител с бюджетни кредити лично предприема по-нататъшни подходящи действия.

2. За целите на параграф 1 конфликт на интереси съществува, когато безпристрастното и обективно упражняване на функциите на финансов участник или друго лице, посочено в параграф 1, е опорочено по причини, свързани със семейството, емоционалния живот, политическата или националната принадлежност, икономически интерес или всякакъв друг интерес, който е общ с този на получателя.

3. На Комисията се предоставят правомощия да приема делегирани актове в съответствие с член 210, с които се определя какво представлява конфликт на интереси, заедно с процедурата, която трябва да се следва в тези случаи.

Етапи от процедурата по възлагане на обществена поръчка и подаване на декларация за конфликт на интереси

Подаването на декларация за липса на конфликт на интереси следва да бъде предвидено на всеки етап от процедурата – подготовка, оценка, наблюдение и приключване на обществената поръчка. Задължение на председателят на комисията е да поиска от всяко лице, участващо в процедурата да попълни декларацията, като в последствие ги събира и съхранява. Председателят на комисията следва да гарантира, че лицето е напълно наясно с необходимостта да съобщи незабавно за всяка промяна на ситуацията, като при възникване на необходимост лицето може да подаде нова декларация или да използва образец.

Извършване на проверка на декларация за липса на конфликт на интереси

Проверката на декларациите за липса на конфликт на интереси следва да е детайлно разписана в политиката на Управляващия орган, като начина на извършване на проверките. В нея се включват насоки по отношение на лицето, което ще извършва проверките – професионален стаж, семейно положение и т.н.; метода на проверка; както и предвиден график за извършването им.

Осъществяване на наблюдение на декларация за липса на конфликт на интереси.

Наблюдението на декларирането за липса на конфликт на интереси е удачно да се осъществява чрез специален регистър или чрез въвеждане в специализирана система за управление на информацията за всяка процедура за обществена поръчка. Извършването на наблюдението върху актуалността на документацията в процедурата следва да се гарантира чрез определяне на отговорно лице, което не е пряко свързано с възлагането на обществени поръчки.

Налагане на санкции при установен и недеklarиран конфликт на интереси.

В политиката следва да са регламентирани приложимите нормативно определени в националното законодателство санкции, в случаи на неоповестяване на конфликт на интереси или предоставяне на декларация с невярно съдържание. Необходимо е ясно разграничаване на случаите, които се отнасят до служителите на администрацията, както и на тези които се отнасят до външни експерти или партньори при провеждането на обществената поръчка. Съгласно националното ни законодателство са предвидени глоби за физическите лица и имуществени санкции за юридическите лица, във връзка с неизпълнение на задълженията им, предвидени по чл. 21 и чл. 22 от ЗПУКИ¹⁶.

Ключов елемент свързан с поведението на служителите е наличието на Етичен кодекс, в който да са включени разпоредби относно третирането на конфликт на интереси и приложимите санкции. Регламентирането на дисциплинарни мерки в кодекса следва да са в съответствие с приложимото национално законодателство – от писмена забележка до предложения за глоби, понижаване или отстраняване от длъжност. В националното законодателство¹⁷ предвидените санкции към служителите са в зависимост от вида на правоотношението им – трудово или служебно. По отношение на външните експерти, следва да се регламентират глобите или санкциите които следва да се наложат в случай на нарушение. При сключване на договори с такива експерти следва да се включат клаузи предвиждащи санкции при нарушения. Видът на тези санкции може да варира в зависимост от нарушението – от предсрочно прекратяване на договорните правоотношения до налагане на забрана за участие в процедури по възлагане на обществени поръчки за определен период от време – например пет или десет години.

Действия в случай на установен риск от конфликт на интереси или декларирани конфликт на интереси от страна на възложителя на обществената поръчка.

Предприемането на мерки в хипотезата от риск от възникване на конфликт на интереси и декларирани конфликт на интереси е в зависимост от етапа на процедурата за възлагане/изпълнение на обществената поръчка. В зависимост от наличието или не на декларация за липса на конфликт на интереси, характера на конфликта на интереси и етапа на който се намира процедурата, следва да се предприемат следните стъпки:

- обсъждане на фактите с оглед изясняване на ситуацията със засегнатото лице, когато е подходящо да се предприемат такива действия;
- изключване от участие в процедурата по възлагане на обществената поръчка на засегнатото лице, независимо от това дали е служител на възложителя или външен експерт;
- преразпределение на задълженията или отговорностите сред служителите на възложителя;
- прекратяване на процедурата по възлагане на процедурата.

Предприемането на действия за отстраняване\изключване на служител или външен експерт от процедурата следва да се отнася до всеки един случай, в който са

¹⁶ чл. 39 и чл. 40 от ЗПУКИ

¹⁷Чл. 90 от Закона за държавния служител, посл. изм. ДВ бр. 98/2015 (забележка; порицание; отлагане на повишението в ранг с една година; понижение в по-долен ранг за срок от 6 месеца до една година; уволнение) и чл. 188 от Кодекса на труда, посл. изм. ДВ бр. 98/2015 (забележка; предупреждение за уволнение; уволнение)

възникнали съмнения за безпристрастността на лицето или наличието на действителен конфликт на интереси.

При определени извънредни случаи поради липса на ресурси или специалисти в дадена област, може да се окаже невъзможно изключването на конкретното длъжностно лице. При такива обстоятелства, възложителят е длъжен да предприеме действия за определяне на конкретни граници за дейността на служителя\експерта, като гарантира, че крайното решение се основава на прозрачни и справедливи доказателства при изпълнението на процедурата.

Политиката на организацията следва да регламентира задължението на служителите да уведомяват съответните органи в случай на възникване на конфликт на интереси. Предприемането на всички действия въз основа на ситуации на конфликт на интереси по дадена процедура за възлагане на обществена поръчка е необходимо да бъдат документирани.

В заключение, може да се обобщи, че политиката на възлагащия орган по отношение на конфликта на интереси трябва да е формализирана, ясна, еднозначна и популяризирана сред служителите и външните експерти при провеждане на процедурите за възлагане на обществените поръчки. Важно условие за предотвратяването, установяването и разкриването на конфликт на интереси при възлагане на обществени поръчки е декларирането на липса на конфликт на интереси. Освен декларирането на липсата на конфликта на интереси е и проверката на декларираните обстоятелства, както и предприемането на корективни мерки за предотвратяване на негативните последствия от наличието им.

ЛИТЕРАТУРА:

- [1] Регламент (ЕС, ЕВРАТОМ) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета;
- [2] Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and country experiences/ Управление на конфликта на интереси в публичния сектор, Насоки на ОИСР и опит на държавите;
- [3] Закон за обществените поръчки обн. ДВ бр.28 от 06.04.2006 г., посл. изм. и доп. ДВ бр. 79 от 13.10.2015 г.
- [4] Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси обн. ДВ бр. 94 от 31.10.2018, посл. изм. и доп. ДВ бр. 12 от 13.02.2015 г.
- [5] Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions. A practical guide for managers;
- [6] Закон за държавния служител посл.изм. ДВ бр.98/2015;
- [7] Кодекс на труда посл.изм. ДВ бр.98/2015;

CONFLICT OF INTEREST IN ASSIGNMENT OF PROCUREMENT FINANCED BY THE STRUCTURAL FUNDS OF THE EUROPEAN UNION:

POLICY RELATED TO THE CONFLICTS OF INTEREST IN THE ORGANIZATION

Ina Lecheva
lecheva_i@abv.bg

*University of national and world economy
1700 Sofia, Students' town „HristoBotev“
BULGARIA*

***Key words:** conflict of interest, public procurement, policy on conflict of interest*

***Abstract:** For the new programming period 2014-2020, cohesion policy requires Member States to develop measures to combat fraud in the management of structural actions. Conflicts of interest in public procurement is one of the key moments, creating preconditions for the unlawful conduct of the proceedings. The Union authorities recommend contracting authorities to develop and implement policy on conflicts of interest in the awarding of public contracts. Union authorities recommend contracting authorities to develop and implement policy on conflicts of interest in the procurement. The range should cover all aspects of the declaration, verification of the declared circumstances just like the action by the management and competent staff in cases of declared and established conflict of interests. The policy should be promoted among employees of Managing authority, IBs, beneficiaries, applicants and participants. The main task of the developer is to create rules and arrangements for declaration, inspection and appropriate action in case of conflict of interests. The analysis will identify the key bottlenecks into the system for which to be created adequate controls to prevent a potential, apparent or actual conflict of interests.*