

Първи доклад на ЦППКОП относно проекта


„Модел на решение в областта на обществените поръчки“

Кратка версия V 1.52

1/29/2013
ЦППКОП
Ролф Шлотерер



Легенда

Проект	Наименование на проекта Модел на решение в областта на обществените поръчки	Номер на проекта 0001	
Номер на проекта/приложение	Доклад № 001	Приложение № Приложения 1-9	
Адресати	Списък на адресатите: Заместник министър-председател и председател на Консултативния съвет г-н Цветан Цветанов и членовете на Консултативния съвет		
Цел на заданието	Наименование на предмета на проверка Разработване на интервенционна система срещу корупцията в областта на електронното възлагане на обществени поръчки с оглед на представения през месец февруари 2012 г. модел на решение „Електронно възлагане на обществени поръчки“		
Цел на доклада	Цел и съдържание на доклада: <ol style="list-style-type: none"> 1. Доклад относно състоянието на заданието 2. Препоръки относно необходими мерки 		

История на документа

Промяна			Променени глави	Описание на промените	Автор	Състояние
№	Дата	Версия				
1	18.12.2012 г.	1.0			Г-н Шлотерер	В процес на работа
2	20.12.2012 г.	1.1	Доклад	Корекции на превода, пояснения	Г-н Шлотерер	В процес на работа
3	09.01.2013 г.	1.2	Доклад, приложения	Корекции на текста и пояснения, приложения	Г-н Шлотерер	В процес на работа
4	14.01.2013 г.	1.3	Приложения	Допълнение Мерки	Г-н Шлотерер	В процес на работа
5	16.01.2013 г.	1.4	Доклад, приложения	Актуализиране на текста от доклада и на приложенията	Г-н Шлотерер	В процес на работа
6	25.01.2013 г.	1.5	Доклад, приложения	Пояснения на понятия, актуализиране на текста и приложенията	Г-н Шлотерер	В процес на работа

Промяна			Променени глави	Описание на промените	Автор	Състояние
№	Дата	Версия				
7	28.01.2013 г.	1.51	Доклад, приложения	Корекции на грешки, съдържание	Г-н Шлотерер	В процес на работа
8	29.01.2013 г.	1.52	Доклад, приложения	Корекции според V-Modell	Г-н Шлотерер	Печатна версия

Списък на проверките

Таблицата по-долу представя обзор на всички проверки на настоящия документ – както вътрешни проверки, така и проверки чрез независимо гарантиране на качеството.

Дата	Проверена версия	Коментари	Проверяващ	Състояние
29.01.2013 г.	1.52	Заключителна проверка	Б. Великова К. Господинова В. Димитрова В. Баталов	

Съдържание

1. Въведение	5
2. Задача и цел	6
3. Електронните обществени поръчки в контекста на Европейския съюз	7
4. Електронното възлагане в контекста на превенцията на корупцията	9
5. Моделът на решение относно електронното възлагане на обществени поръчки	10
5.1. Четирите стълба на модела на решение	11
5.2. Преквалификация	13
5.3. Централни служби за възлагане на обществени поръчки	14
6. Шестте електронни платформи на модела на решение	15
6.1. Е-Регистър (електронен регистър)	15
6.2. Е-Наддаване (електронно наддаване – аукцион)	15
6.3. Е-Каталог (електронен каталог)	16
6.4. Е-Търг (електронен търг)	16
6.5. Е-Мониторинг (електронен мониторинг)	17
6.6. Е-Одит (електронен одит)	18
7. Пет тези за ефективни мерки срещу корупцията според принципа БОРКОР	20
8. Методика и резултат от анализите	20
9. Обобщение	22
10. Приложения	24
Приложение 1: Принципът БОРКОР	
Приложение 2: План на правнообвързани мерки	
Приложение 3: План на организационни мерки	
Приложение 4: 10 принципа на целеполагането	
Приложение 5: 10 принципа при определянето на мерки	
Приложение 6: Групова структура на слабите места и мерките	
Приложение 7: Разпределение на обществените поръчки за периода 2008-2012 г.	
Приложение 8: Статистическо изображение на слабите места в процедурите по възлагане на обществени поръчки	
Приложение 9: Речник	

1. Въведение

БОРКОР е проект на българското правителство за превенция и противодействие на корупцията и представлява важна съставна част от прилагането на „Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност в България“. С проекта БОРКОР българското правителство доказва политическата си воля за превенция на корупцията, като изгражда „Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност“ (ЦППКОП) към Министерски съвет.

Проектната концепция описва един уникален и същевременно универсално приложим методически и систематичен подход за развитие и прилагане на стратегии и ефикасни мерки срещу корупцията и нейните причини.

Методическото ядро на концепцията се основава върху принципа БОРКОР – иновативен стандарт за решение на комплексни проблеми. Принципът БОРКОР комбинира най-модерна техника и ноу-хау с интегрирана информация и набор от новосъздадени и успешно утвърдени в икономиката и науката аналитични методи, за да създаде една високопродуктивна система. Целта на нейното приложение е разкриването на слаби места – системно обвързани, обвързани с процесите и с личността, които предизвикват или благоприятстват корупцията (*Causa finalis*). Посредством новоразработения метод ЦППКОП е в състояние да разработва мерки, подходящи да отстраняват или да контролират ефикасно установените слаби места на корупцията. Това протича систематично чрез ефикасно съгласувани помежду им мерки, които обхващат различни равнища и разгръщат своето въздействие преди всичко там, където са причините за проблемите.

Действието на принципа БОРКОР съответства на имунната система на човека. Имунната система е свойствена за човешкото тяло, комплексна, високопродуктивна и надеждна система, която активира самозащитата си. Колкото по-сериозна е болестта, толкова по-забележими са промените. Имунната система еднозначно ни показва колко болни сме. Когато симптомите на болестта нарастват, тогава единични мерки не са достатъчни. Принципът БОРКОР разпознава слабите места (причинителите на болестта) и разработва мерки преди слабите места да доведат до корупция.

Докладът на ЦППКОП описва широкообхватен модел на решение за превенция на корупцията в областта на обществените поръчки. Това е първото представяне на комплексно решение, което се основава на принципа БОРКОР. Пълното му разгръщане предполага цялостна техническа и персонална реализация на концепцията БОРКОР.

Моделът на решение дава конкретна представа за възможностите на БОРКОР и за ролята на ЦППКОП в тази връзка.

Организационните и финансовите предпоставки за успешното приключване на проекта по изграждането на БОРКОР са изпълнени. Но за гарантирано внедряване на препоръчаните мерки е необходимо правнообвързващо решение, което да доведе до

цялостната реализация и приложение на принципа БОРКОР. Моментът за решение е сега, защото само общото изложение на причините за корупцията и на установените й слаби места може да внесе яснота за последствията и обхвата на процеса на промяна в България.

2. Задача и цел

На 21.02.2012 г. Консултативният съвет (КС) възложи на ръководителя на ЦППКОП разработването на „Модел на решение в областта на обществените поръчки“, който беше представен като проектно предложение на третото заседание на КС. Моделът е съобразен с "най-добрите практики" в държавите-членки на Европейския съюз и предвижда уеб-базирано решение с няколко електронни платформи като част от електронното правителство.

Разработването на модела на решение се основава на принципа БОРКОР, което означава, че всички мерки:

- имат измеримо превантивно действие срещу корупцията или водят до разкриването на корупция,
- образуват интервенционна система, която – цялостно и в отделните й елементи, е съобразена с „10-те принципа за определяне на мерки“ (виж приложение), които са съставна част на стандарта за качество БОРКОР,
- обхващат всички сфери на обществените поръчки,
- съобразени са с действащите европейски директиви и съществуващите български правни норми. При необходимост, последните се преформулират, допълват или приспособяват оптимално към интервенционната система,
- не са подвластни на интереси и са лишени от конфликт на интереси,
- съблюдават принципа на икономичността.

Изборът на първата възложена на ЦППКОП задача – разработване на модел на решение за електронно провеждане на обществени поръчки, не е случаен.

През изминалите 5 години (2008 – 2012 г.) в България са възложени 81.847 поръчки на обща стойност 31.326.930.000 лева (виж приложение, актуално към ноември 2012 г.). Годишно това са средно 16.369 поръчки на стойност 6.265.386.000 лева.

Към момента няма надеждни статистики, които дават достоверна информация относно дела на корупция в областта на обществените поръчки. Все пак обаче на страница 40 от одитен доклад № 0200006711 на Сметната палата за извършен одит на възлагането и изпълнението на обществени поръчки в Столична община за периода от 01.01.2010 г. до 30.09.2011 г. се съобщава, че в резултат на неефективни контролни процедури при 69% от проверените процедури, проведени по реда на ЗОП, са били установени нарушения и слабости. Извънредно високият брой нарушения е индикатор за слабите места на

корупцията. Колкото повече слаби места съществуват, толкова по-висок е рискът от корупция. Досега проведените анализи на ЦППКОП потвърждават високия риск. Според нашата предварителна преценка корупционният риск възлиза на 20% или повече, пресметнато според общия обем на поръчките. Тази преценка отчита също завишено оценените компенсационни сделки, последвалите увеличения на цените, неизпълнените гаранции и доставки или услуги, изпълнени с недостатъци. Като следствие на корупционното поведение възникват дефицити в качеството, които намаляват стойността или съкращават жизнения цикъл на стоките и услугите и водят до по-високи разходи за поддръжка и ремонтни дейности.

При по-задълбочено разглеждане е видно, че броят на нарушенията има отношение към административната тежест. По предпазливи преценки делът на завишената административна тежест възлиза на най-малко 20%. Това са предотвратимите разходи, които възникват за страните по договори поради бюрокрация и неприсъщи за възлагането изисквания.

Правителството вижда в тази икономическа област с важно значение за държавния бюджет и конкурентоспособността на българската икономика най-голямата необходимост от намеса и най-голямата добавена стойност.

3. Електронните обществени поръчки в контекста на Европейския съюз

Статистически преглед:

Когато стойността на поръчката надхвърля една определена стойност, обявлението се публикува в рамките на цяла Европа. Европейската комисия съобщава, че към момента обявените в общоевропейски план обществени поръчки възлизат на около 20% от всички поръчки в държавния сектор. За 2010 г. това отговаря на обем с обща стойност от 447 млрд. евро, или 3,7 % от европейския БВП. Делът на България се оценява на обем договори от общо 2,3 млрд. евро. От тях в Европейския електронен журнал (TED¹) са обхванати поръчки на стойност от 1,24 млрд. евро. Това отговаря на около 0,35% от общо публикувани поръчки в Европейския електронен журнал, на стойност 340,43 млрд. евро. Разликата в стойностите се обяснява главно с това, че по-високата оценка произлиза от общата стойност, зададена при откриването на процедура за обществена поръчка. По-ниската стойност обхваща общата стойност на обема от договори. Времевият период между публикуването и сключването на договора е друга причина за различните стойности. Обществените поръчки се делят според обема си, както следва, на:

1. Строителни дейности	36%	=	161 млрд. евро
2. Услуги	42%	=	187 млрд. евро
3. Доставки	22%	=	99 млрд. евро

¹ TED = Tenders Electronical Daily

Броят на публикуваните обществени поръчки през последните години постоянно нараства. През 2010 г. са регистрирани 167.227 обществени поръчки. В 73% от случаите подписаните договори са регистрирани в Европейския електронен журнал. Този процент отговаря на броя на откритите процедури.

През 2010 г. България регистрира 5805 обществени поръчки на стойност 2,067 млрд. лева под европейските стойностни прагове. Броят на регистрираните обществени възложители варира силно в зависимост от икономическата мощ и броя на населението в Европейския съюз. Броят на регистрираните възложители в България през 2010 г. е общо 3409. Измерена по отношение на населението, тази стойност е уместна.

Е-поръчки:

Използването на електронни технологии за провеждане на обществени поръчки е важна стъпка към по-голяма ефикасност и възможност за значително намаляване на разходите за всички заинтересовани страни. Общественият интерес към приложенията на електронното правителство е много голям, защото интелигентната концепция улеснява значително изпълнението на обществени поръчки и участието в тръжните процедури. Намаляването на административните тежести и рискове е допълнителен ефект. Въпреки това, Европейската комисия отбеляза в годишния доклад за 2012 г., че само 5-10% от всички процедури за възлагане на обществени поръчки в Европа се осъществяват по електронен път. В този смисъл, формулираните амбициозни цели на конференцията на министрите в Манчестър през 2005 г. не са постигнати².

Някои държави-членки, като Ирландия, Литва, Португалия и Швеция отчитат значителен напредък във фазата, предхождаща възлагането и сключването на договора. Такъв напредък е постигнат единствено в страни, които са обявили електронното провеждане на обществените поръчки чрез националните си законодателства за задължително.

Повечето страни са разработили стратегически подход към електронните обществени поръчки, с цел възлагането на обществени поръчки да се осъществява изцяло с електронни инструменти и приложения, независимо от възложителя и независимо от избраната процедура.

Досега мнозинството от държавите-членки предоставя на участниците в процедурите избора, дали да се възползват от възможността за участие в електронни обществени поръчки или да предпочетат традиционния метод. Преходът се извършва постепенно и частично. Така хартиените процедури съществуват паралелно с електронните.

² Съгласно изявлението на министрите в Манчестър на 24 ноември 2005 г. до 2010 г. „всички държавни институции в Европа трябва да могат да реализират по електронен път 100% от техните обществени поръчки и най-малко 50% от обществените поръчки с обем на поръчката над европейските стойностни прагове“.

Електронните платформи, осигуряващи еднопосочна информация или еднопосочен достъп (например e-notification и e-access), се срещат по-често от платформи, които са в състояние активно да подпомагат процесите по възлагане на обществени поръчки. Макар че по-опростеният тип платформи може да осигури на възложителя само възможността за предоставяне на информацията относно неговите обществени поръчки на заинтересованите кандидати по електронен път и да осигури възможността на оферента да подаде негова оферта също електронно, това само по себе си е първа и важна крачка към електронната комуникация на всички участници. Общата електронна платформа TED (Tenders Electronic Daily) е добър пример за този процес на трансформация. През 2004 г. все още 90% от документацията по всички обществени поръчки е била изпращана на хартиен носител. Междувременно вече 94% от обявленията протичат по електронен път.

Растящият брой електронни платформи за възлагане демонстрира наличния към момента капацитет в сферата на електронното възлагане на обществени поръчки. Досега съществуват повече от 240 електронни платформи или портали в рамките на Европейския съюз. Едва 50% от платформите са в състояние да приемат електронни оферти, а още по-малко – да ги обработват. Но все пак това е ключовият аспект при електронното възлагане.

Колебливият процес на трансформация не се дължи на технически причини. Техниката е разработена и е на разположение. Предизвикателството се състои много повече в убеждаването на заинтересованите участници да възприемат електронните решения и да гарантират, че системите, които ще бъдат въведени, са на разположение на един по-широк кръг от потребители и пазари в европейското пространство.

Бъдещите инициативи следва да се концентрират върху това, процесът на трансформация да бъде насочен изцяло към електронна комуникация, по-специално достъпът до информацията и тръжна документацията и самата е-процедура по възлагане би трябвало да се осъществяват изцяло по електронен път. В това се корени най-значимият потенциал за повече прозрачност и конкуренция в областта на обществените поръчки.

4. Електронното възлагане в контекста на превенцията на корупцията

Моделът на решение за електронно възлагане на обществени поръчки има важен принос за превенцията на корупцията. Моделът не само подкрепя и потвърждава най-новите инициативи на Европейската комисия, но ги и допълва. Освен тях, в рамките на модела са интегрирани иновативни мерки и решения за ефикасна превенция на корупцията. По този начин могат да бъдат ефективно подобрени рамковите условия за прилагане на директивите на Европейската комисия в държавите-членки.

Докладът на ЦППКОП описва интервенционна система, която се състои от няколко пакета с мерки, които взаимодействат тясно помежду си и постигат синергични ефекти.

Интервенционната система се вписва в съществуваща вече система, като поема важни функции. Цел е реализацията на онлайн-технологии за възлагане на обществени поръчки, които гарантират приложението на основните принципи на европейските правни норми в областта на обществените поръчки и предотвратяват ефективно корупционни схеми. При това на преден план стои не само техническото решение, а и вграждането на модела на решение в една функционираща правна, организационна и административна рамкова система.

Техническите, организационните и финансовите рискове, свързани с реализацията на модела на решение, са управляеми. Успешното прилагане на модела на решение зависи от качеството на правните регулации, организационните мерки и качеството на администрацията.

Още през 2005 г. Европейският съвет взе стратегическо решение за въвеждането на електронни обществени поръчки и възложи на Европейската комисия прилагането на съответните мерки. След като предвидените до 2010 г. цели не бяха достигнати от повечето държави-членки, Европейската комисия е твърдо решена при втория си опит да осъществи цялостното преустройство всеобхватно във всички страни-членки до средата на 2016 година³.

Задължителното преминаване към електронно възлагане на обществени поръчки предлага една добра възможност за опростяване на процесите по възлагане и изграждане на работоспособни, централни структури. Модернизацията допълнително предоставя нови и ефикасни форми на сътрудничество между всички участници в процеса по възлагане, както и въвеждането на ефективни методи и инструменти за подобряване на контрола.

5. Моделът на решение относно електронното възлагане на обществени поръчки

"Моделът на решение" във възложената на Центъра задача се различава от досега известните решения, използвани в други страни. С възлагането на проекта Консултативният съвет постави основите на нов модерен модел, който за първи път може да има качеството на "най-добра практика" в областта на превенцията на корупцията за всички страни-членки на ЕС. Това качество се постига с един нов методически стандарт (БОРКОР), който е разработен в България и се въвежда за първи път в Европа.

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0179:FIN:BG:PDF>

Фактът, че въз основа на установените слаби места Европейската комисия отпреди две години е предприела нови мерки за подобряване качеството на нейните директиви и за вътрешното и външното сътрудничество, които в своята същност се състоят от аналитични мерки, потвърждава вече въведената от БОРКОР методика в България и е доказателство за далновидността на взетото през февруари 2012 г. решение от Консултативния съвет по отношение на разработването на модел на решение. Методиката и направените от нея изводи поставят България за първи път в изгодната позиция да играе водеща роля при изготвянето на иновативни решения в областта на превенцията на корупцията.

Решенията, които вече съществуват в партньорските държави, онагледяват само част от българския модел на решение. Това е единственото автономно решение, което съответства не само на европейските директиви⁴, а и е оптимизирано чрез законови и организационни мерки за последователно отстраняване на причините за слаби места на корупцията.

5.1. Четирите стълба на модела на решение

Следните основни аспекти са нови в сравнение с други подходи за решение и представляват четирите стълба на модела на решение:

5.1.1. Техническата част на модела на решение за електронно възлагане на обществени поръчки се състои от шест платформи, които взаимодействат помежду си и подпомагат всички фази от изпълнението на процедурата, включително преди и след възлагането на обществената поръчка.

Както директивите, така и електронните платформи за обществени поръчки разработени в други страни-членки, третират недостатъчно фазите на възлагане след избора на изпълнител и сключването на договор. Работата на досегашните платформи се концентрира във фазата след сключването на договор върху архивирането на информация и електронното фактуриране (e-invoicing), т.е. върху извършване на плащанията. Поради това, сферата на мониторинга и одита се откроява ясно при модела на решение БОРКОР.

5.1.2. Събиране на данни за разкриване на корупция

За да бъдат установените слаби места и преди всичко схемите на корупцията обхванати изцяло, следва допълнително да се вземат предвид данни и документи, които са в предметна и икономическа взаимовръзка, но остават извън обсега на закона за възлагане. Тези данни и информации са неизбежно необходими за целите на мониторинга, одита и изпълнението на сравнителния и форензик анализа. Те служат за

⁴ Директивите на Европейската комисия, включително европейските правни принципи, определят правната рамка в областта на обществените поръчки и се прилагат във всяка държава-членка чрез националните правни норми.

разкриването на стратегии за укриване и компенсационни сделки. Освен това тези данни съдържат неизползван досега статистически материал и имат голямо значение за приемането на стратегически политически и икономически решения, както и улесняват разработването на стандарти.

5.1.3. Активно включване на органите за контрол и надзор (Compliance)

Активното включване на контролните и надзорните органи се състои от смесица комплексни технически, организационни и методологични компоненти и поради тази причина следва да се разглежда като самостоятелен стълб на модела на решение. Основният акцент пада върху двете платформи за одит и мониторинг. Там се намират преди всичко инструментите за надзор и контрол. Важните за тази дейност данни и работни процеси обаче ще могат да бъдат намерени на всички електронни платформи. Именно поради това свързването на всички платформи е задължително.

В хода на извършените анализи ЦППКОП установи, че надзорните и контролни органи и институции в областта на обществените поръчки не са координирани оптимално и процедурите не постигат желаните резултати.

Големият брой установени нарушения на правилата и големият брой жалби и оплаквания, свързани с обществените поръчки, са в силно противоречие с факта, че на практика няма разкрити случаи на корупция в резултат от дейността на надзорните и контролните структури.

Поради това ЦППКОП препоръчва да бъде анализирана причината за посоченото несъответствие и включва надзорните органи в качеството им на активни участници и ползватели на електронните платформи за възлагане.

Чрез създаването на електронни платформи за мониторинг и одит във връзка с цялостното решение и непосредствения достъп до данни от провежданите процедури и изпълнението на договорите, възникват свършено различни изходни предпоставки за контрол и надзор спрямо практиката сега.

5.1.4. Подготвителни и подsigуряващи законови и организационни мерки

Четвъртият стълб на модела на решение съдържа съпътстващи мерки, които ще се реализират още преди въвеждането на техническото решение и ще разгърнат своето въздействие.

Съпътстващите мерки се подразделят в следните две области:

- а) Преквалификация
- б) Централни служби за възлагане на обществени поръчки

Тези две области се състоят от независими пакети от мерки, които все пак са от съществено значение за успеха на модела на решение, тъй като те представляват предпоставка за реализиране на техническото решение и чрез взаимодействие насочват към него, както и покриват онези слаби места, които не са или са покрити частично от техническото решение.

5.2. Преквалификация

Бюрокрачните и сложните процедури са благоприятна почва за корупцията. Чрез разграничаването на повтарящи се и тежки административни процедури в обществените поръчки, които неоснователно забавят и усложняват процесите на доставки, възлагането на поръчките може значително да се съкрати без от това да пострада качеството на самата процедура. Множество административно необходими процедури подлежат на стандартизиране и могат да бъдат отделени от специализираната част. Един пример за това е преквалификацията на кандидатите.

Преквалификацията (или предварителната квалификация) е проверка на обичайните за бранша доказателства за квалификация. Тя е независима от поръчката, предхожда процедурите по възлагане и се извършва съгласно стандартизирани, съответстващи на необходимостта критерии и според типичните за дадената поръчка изисквания. Преквалификацията позволява възможно най-широко разделяне на административните от специфичните и качествените съставни елементи в рамките на дадена процедура по възлагане на обществени поръчки. По този начин не само се намалява значително административната тежест, но и процедурите по възлагане значително се опростяват и ускоряват. Чрез тази мярка отпадат повечето поводи за подаване на оплаквания и с това и свързаните с тях слаби места на корупцията.

Преквалификацията се извършва съгласно германската „най-добра практика“ и под надзора на ориентираните по браншове сдружения за преквалифициране чрез независими частни и професионално компетентни предприятия, т.нар. служби за преквалификация. Службите за преквалификация трябва да представляват ефикасна и рентабилна структура, които гарантират безпристрастност и прозрачност. Те имат задължението да докладват относно обработването на обществени поръчки,

формалните одитни процедури, процедурите по проверка на съдържанието, получаването на преквалификация и въвеждането в списъка на преквалифицираните фирми на сигурната интернет страница на съответното сдружение за преквалифициране, която впоследствие да бъде интегрирана в електронната платформа „e-Registry“. Служителите на службите за преквалификация трябва да могат да докажат, че познават материята, че са почтени и партийно необвързани.

Процедурата за преквалификация се ориентира спрямо изискванията на техническия модел на решение и трябва да бъде регламентирана в националното законодателство.

Разделените по браншове сдружения за преквалифициране водят единен уеб-базиран списък на предоставяните от сдруженията данни според законовите предписания, възлагат на избрани служби за преквалификация провеждането на преквалификация и контролират тяхната дейност. Освен това сдружението координира взаимодействието на неговите членове от областта на икономиката (браншови организации) и администрацията (представители на министерства и общини).

Когато мярката е правилно организирана и провеждана, електронната платформа за идентифициране и регистриране на участниците в тръжната процедура може да приеме и документите, които доказват формалните предпоставки за участие в обществената поръчка. Предимството: въвеждането на данните може да протича отделено от самото обявление. Веднъж въведени, документите могат да се ползват като основание за многократно участие в процедури за възлагане на обществени поръчки. Необходима предпоставка за това би било едно всеобхватно, браншово-специфично стандартизиране.

5.3. Централни служби за възлагане на обществени поръчки

Значимата зависимост на възложителя от външни консултанти и високият брой установени нарушения на правилата свидетелстват, че предимно в градовете и общините, но също и в държавните органи има недостиг от компетентни експерти в областта на обществените поръчки. При повече от над 3000 възложителя в България това далеч не е учудващо. Като съпътстваща мярка ЦППКОП препоръчва създаването на централни служби за възлагане на обществени поръчки, които разполагат със специално обучени служители, запознати с националните и международните стандарти, както и с правните и техническите предпоставки. Централните служби подпомагат изготвянето на формални документи и проверяват техническите спецификации преди обявлението. Те са отговорни за публикуването на тръжната документация.

Създаването на централни служби за възлагане на обществени поръчки е тенденция, която се наблюдава в цяла Европа. През 2011 г. вече 5,73% от обявените обществени поръчки са проведени от централните служби.

Прекавалифицирането, създаването на централни служби за възлагане, тяхната работа, наред със законовите основания са важни организационни и правни съпътстващи мерки за електронните платформи в обществените поръчки и предпоставки за техническото изпълнение на модела на решение защото, както централните служби, така и сдруженията за прекавалифициране са предвидени като активни потребители на платформите.

Посочените мерки въздействат превантивно срещу множество корупционни схеми, предназначени да предоставят предимства на предварително определени кандидати.

6. Шестте електронни платформи на модела на решение

6.1. Е-Регистър (електронен регистър)

Електронният регистър е централната платформа за участниците в процеса по възлагане на обществени поръчки от публичния сектор, за икономическите оператори (ИО⁵), за възлагащите органи (ВО⁶), за доставчиците на услуги и за експертите. В това приложение са събрани и предоставени на разположение всички

- данни и
- документи

за процедурата по възлагане от предходните етапи до решението за възлагане на поръчката. Наличните в Е-Регистъра софтуерни приложения са съобразени с нуждите на участниците и обслужват преди всичко

- правни и
- административни

процедурни дейности до акта на възлагането и сключването на договора с изпълнителя.

6.2. Е-Наддаване (електронно наддаване – аукцион)

Платформата Е-Наддаване съдържа активни софтуерни приложения за провеждане на различни форми на онлайн наддаване. Освен това, тук се предоставя пълна информация относно правните, практическите и техническите области на обществената поръчка.

Електронното наддаване е особено подходящо за открити процедури на възлагане на обществени поръчки в областта на:

- услугите и
- експертните консултации,

⁵ Economic Operator = икономически оператор – ИО [изпълнител, респективно доставчик]

⁶ Contracting Authority = възлагащ орган – ВО [възложител]

когато бързината на изпълнение на договора стои на преден план. Онлайн наддаванията са особено подходящи, когато желаното изпълнение е стандартизирано или може да бъде точно описано, но заедно с това съществуват силно изразени разлики в цените, респективно ценови колебания. Това се отнася до занаятчийски и други услуги, експертни консултации и доставка на стоки, които не са обхванати в електронния каталог (Е-Каталог).

Тази форма за провеждане на обществена поръчка е приложима и в случаите, когато публичен орган, на свой ред, има какво да предложи. В тези случаи, ролите се разменят (наддаване за изгубени вещи, за ненужни излезли от употреба служебни превозни средства, обзавеждане и оборудване, но също и за стари запаси от държавния резерв, подлежащи на обновяване и др.)

6.3. Е-Каталог (електронен каталог)

Електронният каталог е онлайн платформа, която позволява, при съблюдаване на основните принципи на европейските правни норми в областта на обществените поръчки, да бъдат предлагани и закупувани онези продукти, които са обект на обществени поръчки. За целта са подходящи всички продукти, които вече са стандартизирани или за които е възможно да се разработят и утвърдят собствени стандарти. Обичайното за тези продукти е, че имат предметен характер и могат да бъдат представени визуално. Такива най-вече са:

- машини,
- инструменти,
- мебели,
- оборудване и
- стандартизирани консумативи,

които са подходящи за предлагане и доставка чрез електронния каталог.

6.4. Е-Търг (електронен търг)

Електронният търг е класическата форма за обявление и възлагане на обществени поръчки до етапа на възлагането, която се осъществява посредством онлайн приложения. Платформата Е-Търг управлява и изпълнява всички процеси свързани с обществените поръчки за:

- строителство,
- услуги и
- доставки,

които подлежат на обявление, но поради законов регламент или сложността на обекта и информационната потребност на участниците в процедурата, не са предназначени и/или

са неподходящи за провеждане чрез онлайн платформите Е-Наддаване и Е-Каталог. По-специално, към тях спадат:

- обществените поръчки със стойностни прагове над европейско равнище и
- рамковите договори.

Процедурите по договаряне, процедурите по състезателен диалог и партньорствата за иновации заемат специална позиция, защото предстои да бъдат пренаписани и регулирани, след като през 2013 г. влязат в сила Директивите на Европейската Комисия. Държавите-членки могат да решат да не транспонират тези процедури в собствените законодателства.

6.5. Е-Мониторинг (електронен мониторинг)

Платформата Е-Мониторинг събира, съхранява и осигурява онлайн достъп до:

- всички договори (в и извън обхвата на обществените поръчки) и
- анекси към тези договори, както и
- протоколи от преговори,

които се сключват между държавни структури и юридически лица, независимо от това дали те са юридически лица, чиято собственост изцяло или само като дялово участие е държавна, дали са под юридически контрол на държавата, дали са институции изцяло на държавата или са с държавно участие, дали в съответствие с дейността им са юридически лица на публичното, частното, търговското или гражданското право.

Доколкото – подобни на горепосочените – договори се сключват и с физически лица, дотолкова и тези договори подлежат на обхващане, въвеждане и съхранение в електронната платформа.

Платформата Е-Мониторинг служи за провеждане на централно наблюдение на изпълнението на всички договори, които са финансирани със средства от

- държавния бюджет и/или от
- фондове и средства от трети източници,

които са поставени под контрола на закона или на държавата. Електронната платформа съдържа всички данни и документи, които са необходими и изискуеми за целите на

- контрола
- и наблюдението

на дейностите и постиженията при изпълнение на договорите и свързаните с тях плащания. Всичко необходимо в тази връзка е предварително определено и стандартизирано.

Данни, които се набират и въвеждат в платформата служат, освен за целите на наблюдението, и за статистически цели. Отговорност за точността и пълнотата на данните носят органите, компетентни за тяхното набиране и предоставяне. За верността и изчерпателността на статистическите отчети и на докладите от проведените наблюдения, отговорност носят съответно упълномощените статистически и контролни органи. Дейностите им са базирани на стандарти.

Електронната платформа за онлайн наблюдение Е-Мониторинг предоставя централен достъп до всички софтуерни приложения предназначени за събиране на данни и документи, както и за обработката и издаването им. Приложенията включват инструменти за

- мониторинг,
- статистика,
- анализи и
- изготвяне на доклади и др.

6.6. Е-Одит (електронен одит)

Електронният одит е онлайн платформа, предназначена за провеждане на целенасочена

- ревизия и
- аналитична дейност за установяване на нарушения на правила и закони.

Достъп до платформата Е-Одит имат структурите, които са отговорни за извършване на одит и ревизионна дейност.

ЦППКОП използва информацията от онлайн платформите в "Модела на решение" единствено за аналитични цели. Платформата Е-Одит предоставя всички инструменти за изпълнението на тези задачи, които са необходими за целите на ревизионната дейност и за провеждането на форензик анализи. Освен това, осигуреният достъп до данните на платформата Е-Мониторинг позволява при необходимост те автоматично да бъдат приемани и обработвани от софтуерните приложения за одит на ЦППКОП.

Платформата Е-Одит разполага с комуникационна система, която позволява на физически лица и институции да предоставят в структурирана форма

- сигнали при съмнение за случаи, съотносими към наказателното преследване,

които случаи, поради правни или фактически основания са неподходящи за по-нататъшна обработка от правоприлагащи органи, преди да са налични конкретни сведения или доказателства за закононарушение. Сигналите примерно могат да се отнасят до

- възможни поведенчески схеми, които
- не са конкретно обосновани, или

- нямат пряко отношение спрямо действащи лица или институции.

Тези сигнали служат единствено на целите за потвърждаване и усъвършенстване на ревизионните методи и форензик анализите, които се използват за разработване на превантивни мерки.

Всички представени решения, доколкото те са подчинени на европейските правни норми в областта на обществените поръчки, следват препоръките на експертната група за електронно възлагане на обществени поръчки – eTEG, която е назначена през януари 2012 г. от Европейската комисия. През ноември 2012 г., eTEG представи своя първи доклад⁷. Част I на доклада съдържа стратегически препоръки, насочени към политически и длъжностни лица. Част II съдържа подробни оперативни и технически препоръки за проектиране, експлоатация, избор и използване на електронните системи за възлагане на обществени поръчки.

Допълнителните функции и препоръки, в частност спрямо електронните платформи Е-Мониторинг и Е-Одит са препоръки, изключителен предмет на националното законодателство. Законовите им основания следва да се разглеждат извън зависимостта от директивите на Европейския съюз в областта на обществените поръчки. Въпреки това, те са подходяща подкрепа за изпълнението на показателите за напредък в областта на превенцията и противодействието на корупцията и организираната престъпност, формулирани от Европейската комисия в рамките на Механизма за сътрудничество и проверка. Препоръките на ЦППКОП се основават на резултатите от аналитичната дейност и извършените форензик анализи и са предназначени за предотвратяване или разкриване и отстраняване на слабите места в областта на корупцията.

⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/conferences/121214_e-tendering-expert-group-draft-report-part1_en.pdf
http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/conferences/121214_e-tendering-expert-group-draft-report-part2_en.pdf

7. Пет тези за ефективни мерки срещу корупцията според принципа БОРКОР

1. Корупцията може да бъде разкрита единствено чрез методично и систематично разпознаване на съществуващите слаби места на корупцията.
2. Слаби места в областта на корупцията могат да бъдат обосновани – аналогично на причинно-следствените връзки (Causa finalis) – с разнообразието на техните връзки по отношение на причина и следствие. Последствията, предизвикани от действията им, могат да бъдат повлияни или чрез отстраняване на самото слабо място, или чрез целенасочено намаляване на неговото въздействие посредством съответните мерки.
3. Ефективни мерки срещу корупцията могат да бъдат директно изведени от естеството на слабите места, като след въздействието на целенасочените мерки, причината за дадено действие отпада или то вече изглежда прекалено рисковано (виж Принципа БОРКОР – корупционна формула).
4. Насочените срещу корупцията мерки трябва да бъдат съобразени с условията за възникване и сферите на действие⁸ на слабите места. Мерките разгръщат цялостното си въздействие едва тогава, когато са организирани в затворена и координирана система (интервенционна система).
5. Въздействието на разработените според принципа БОРКОР мерки или интервенционни системи е измеримо в качествен и количествен аспект посредством предварително определени по аналитичен начин параметри.

8. Методика и резултат от анализите

Централно място в извършените от ЦППКОП анализи, във връзка с разработването на модел на решение, заемат форензик анализите. Те се разпределят в пет основни области:

- 1. Анализ на случаи,**
- 2. Правен анализ,**
- 3. Организационен анализ,**
- 4. Анализ на процесите и**
- 5. Анализ на слабите места.**

Всички основни анализи съдържат – в съответствие с определената аналитична цел и наличната информация – множество възможности за комбиниране на субанализи. ЦППКОП разполага с потенциал от над 50 вида методи за анализ.

⁸ Условия за възникване и въздействие на слабите места в областта на корупцията се отнасят до правните норми, директиви, стандарти и вътрешни правила, законосъобразност, организации (структури), процеси на действие и процеси на вземане на решения, както и до лица, които вземат решения.

Първите четири от назованите по-горе основни анализи служат за идентифициране на слаби места. **Анализът на случаи** е единственият анализ, който използва данни от конкретни случаи. Установяването на модели на корупционно поведение е допълнителен акцент в този анализ. За разлика от оперативния анализ на случаи, тук не става въпрос за установяване на извършител, нито за търсене на доказателства за престъпление. Затова, за форензик анализа на случаи, свързаните с лица конкретни данни са ненужни. **Основният източник на данни за форензик анализа на случаи се запазва предимно от процесите на действие и вземане на решения в икономическата среда на корупционната област.**

Анализът на слабите места обединява резултатите на останалите форензик анализи. Негов предмет са техните резултати, въз основа на които се разработват съответните мерки.

В рамките на извършените анализи досега бяха **установени и документирани повече от 600 слаби места в областта на обществените поръчки**. Приблизителен дял от 50% се отнася към процедурите за възлагане на обществени поръчки. Аналитичната работа продължава да се извършва, поради което окончателни стойности все още не могат да бъдат назовани. Установените слаби места нерядко са идентични, или могат да бъдат причислени към определени типове слаби места. Досега са **идентифицирани 56 различни типа слаби места**, които са обхванати в каталог на слабите места. Всички идентифицирани слаби места се проверяват и причисляват отделно според типа им. Мерките се ориентират целенасочено към типологичните групи слаби места. Когато те са напълно покрити с противодействащи мерки, тогава интервенционната система е годна да функционира.

Моделът за решение е в състояние да премахне всички установени досега слаби места в процедурите за възлагане на обществени поръчки, или най-малкото – да ги постави под контрол, когато в модела за решение се разработят и интегрират нови, ефикасни контролни механизми. Те биха могли да заместят или допълнят съществуващи вече контролни процедури. Отстраняването на причините и изпълнението на решенията, които следва да се вземат предвид извън сферата на действие на електронните платформи, представляват особено предизвикателство. Към това се отнасят

- законодателната процедура,
- реформата на публичната администрация,
- намаляване на бюрокрацията и административната тежест,
- както и осигуряване на външни контролни механизми,

които трябва да бъдат ефективни, реалистични, прозрачни и цялостни.

Проблематично е и провеждането и контролът на възлагания, които не са уредени от Закона за обществените поръчки, но имат връзка с него. Обществени поръчки, които не е необходимо да се обявяват, често са сива област на корупцията чрез компенсационни сделки и дават възможност за отклонения и избягване на законовия контрол. Една от

тези критични зони са регулираните случаи на изключения в законовите норми за възлагане на обществени поръчки. Тук спадат така наречените „вътрешни“ (inhouse) поръчки, насочени към икономически не активни, но свързани с възложителя предприятия. Така се отварят пробиви за корупция, защото тези сделки в голяма степен избягват контрола и дават възможност за многобройни корупционни схеми.

Именно в такива случаи, в които на възложителя се предоставят свобода и възможност, проличава липсата на стандарти, които предотвратяват злоупотребите и гарантират конкурентоспособност и справедливи цени, както още качество и компетенции от страна на изпълнителя.

Относно възраженията и обжалванията – в това отношение наредбите и практиките често съдържат пропуски и са безрезултатни. В много случаи основателни сигнали не намират своите адресати и не биват взети под внимание. Някои процедури въобще не подлежат на контрол, други се контролират отчасти. Когато се упражнява контрол обикновено компетенциите на контролиращите и необходимите ресурси не са гарантирани.

Независимостта и компетенциите на комисиите в рамките на обществените поръчки и извън тях не са осигурени, в някои случаи дори са отнети чрез зависимости от възложителя.

9. Обобщение

Като обобщение ЦППКОП установява:

- Причините за корупция и липсващите успехи в областта на превенцията и противодействието на корупцията са по-многопластови отколкото се предполага. Ако искаме да отстраним причините и техните последствия, само преминаването към електронно възлагане на обществени поръчки не е достатъчно. Необходими са предварителни и допълващи мерки в областта на законодателството, организацията и методиката.

Към доклада е приложен каталог с мерки относно предварително свързаните и допълващите мерки.

Резултатите от анализите показват, че трябва да бъдат прилагани повече стандарти там, където те са подходящи или където процесите по възлагане на обществени поръчки могат да бъдат организирани по-ефикасно. По този начин се намаляват рисковете и се осигурява качеството на решенията относно възлагането на дадена поръчка.

- Прилагането на европейското *acquis* в областта на обществените поръчки изисква допълнителни стъпки за хармонизиране.
- Анализите на ЦППКОП продължават. Едва сега са на разположение релевантната информация и изисканите основи за провеждане на анализи. През следващите месеци ще бъде приета по-обхватна нова версия на съществуващите директиви относно европейските правни норми, регламентиращи възлагането на обществени поръчки. Паралелно с това има нови съпътстващи заключения на експертни групи от Европейската комисия.

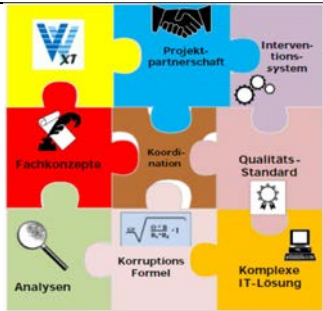
София, 29.01.2013 г.

Принципът БОРКОР

Първи стандарт за разработване на
комплексни системи от мерки
срещу корупцията

Ролф Шлотерер

Легенда

Проект	Наименование на проекта Модел на решение в областта на обществените поръчки	Номер на проекта 0001	
Номер на проекта/приложение	Доклад № 001	Приложение № Приложение 1	
Адресати	Списък на адресатите: Заместник министър-председател и председател на Консултативния съвет г-н Цветан Цветанов и членовете на Консултативния съвет		
Цел на заданието	Наименование на предмета на проверка Разработване на интервенционна система срещу корупцията в областта на електронното възлагане на обществени поръчки с оглед на представения през месец февруари 2012 г. модел на решение „Електронно възлагане на обществени поръчки“		
Цел на приложението	Цел и съдържание на доклада: Описание на принципа БОРКОР		

Национален проект за превенция и противодействие на корупцията в България – "БОРКОР"

Кратко описание на проекта "БОРКОР"

Националният проект "БОРКОР" (БОРба с КОРупцията) е ключов инструмент за изпълнение на Националната стратегия за превенция и борба с корупцията и организираната престъпност в България. Реализацията на проекта създава условия за успешно и основаващо се на взаимно доверие сътрудничество между публичните институции, гражданското общество, медиите и бизнеса за системно разработване на рамкови условия за устойчиво противодействие на корупцията. С подкрепата на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, на всички социални и икономически сили заинтересовани от успеха на проекта, с помощта на комбинирано приложение на специално разработени методи и утвърдени стандарти се разработват ефективни решения срещу корупцията, чиито успех за първи път става измерим.

Градивните елементи на концепцията БОРКОР

БОРКОР е иновативен и комплексен проект за разработване на затворени системи от мерки срещу корупцията и организираната престъпност.

Тези системи от мерки са обединени под наименованието

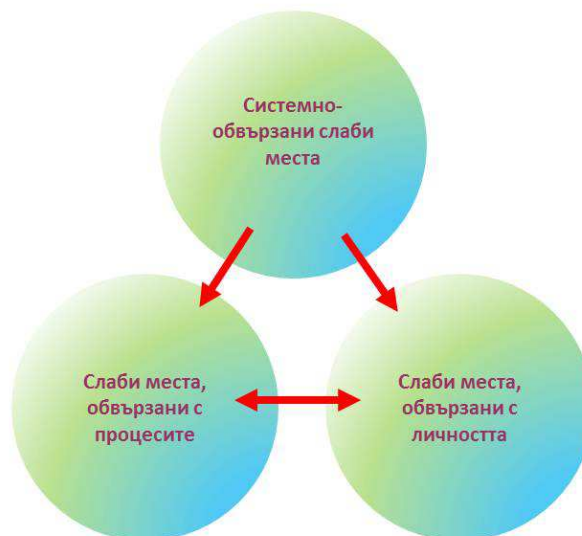
"интервенционна система", тъй като координираното действие на мерките образува цялостна система, която според изменението на наблюдавани параметри сигнализира за нарушения, които са показателни за наличието на корупция. По този начин може да бъде предприета интервенция с цел противодействие към възможно най-ранен момент.



Интервенционните системи срещу корупцията са целенасочени, координирани и комплексни мерки (включително правни, организационни, технически и персонални), предназначени за систематично предотвратяване и/или разкриване на корупцията в областта на тяхното приложение. Необходимо условие за разработването на интервенционните системи са резултатите от аналитичните процедури за идентифициране на "**слабите места**" на корупцията.

Слаби места (портали на корупцията) са обстоятелства и правила, съотносими спрямо системи и процеси, които насърчават и/или обуславят корупцията. Съгласно тяхната обвързаност с конкретен обект (правна норма, процедура или лице), а също и според съществуващите помежду им конкретно дефинирани отношения, те подлежат на типологично групиране като: *системнообвързани, обвързани с процесите и обвързани с личността* слаби места.

Слаби места на корупцията



За целенасоченото идентифициране на "слабите места" и за разработването на "интервенционни системи" се използва методология, която съчетава методичното и систематично приложение на качествени и количествени изследователски методи, аналитични техники и правила, обхванати в понятието "принципът БОРКОР".

Принципът БОРКОР

Принципът БОРКОР е първият в света стандарт за антикорупционни мерки. Той описва сложен кибернетичен процес от специално проектирани и координирани анализи. Стандартизираният подход е базиран върху разбирането, че случаите на корупция включват престъпни дейности и решения, като вероятността за тяхното проявление ($CF_i = \text{Corruption Frequency Index} = \text{Индекс за честотата на корупцията}^1$), респективно техният брой, зависи от следните фактори:

- правните, политическите и социалните рамкови условия ($CP_i = \text{Индекс за възприемането на корупцията}^2 = \text{стойността за косвените фактори на корупцията}$);
- условията за престъпна дейност от гледна точка на потенциалния извършител ($CT_i = \text{Corruption Term Index} = \text{Индекс за корупционните условия} = \text{стойността за преките фактори на корупцията}$).

В стратегическо и практическо отношение, разграничаването на стойностите на CP_i (Индекс за възприемането на корупцията) от стойностите на CT_i (Индекс за корупционните условия) е от решаващо значение за превенцията и контрола на корупцията. Ако стойността на Индекса за възприемането на корупцията (CP_i) откроява

¹ Индексът за честотата на корупцията (CF_i) се извежда от Корупционната формула като стойност, изразяваща величината на вероятността за проява (честота) на корупция.

² Стойността на индекса CP_i се ориентира по Индекса за възприемане на корупцията на "Трансперънси интернешънъл", виж: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/>

разлики в рамковите условия на всяка отделна страна (косвените фактори), то стойността на Индекса за корупционните условия (CTi) изразява силата на въздействието на фактори, които са идентични за различните страни. Стойностите на CPi насочват директно към слаби места на корупцията, които подхождат на "най-добри практики", независимо от това, къде са били разработени. Противоположният извод означава, че методите на принципа БОРКОР са валидни за всяка една отделна страна.

Силно опростената Корупционна формула гласи:

$$CFi = CPi \sqrt{CTi}$$

Вероятността за корупция зависи от фактори, които се различават помежду си по въздействието върху потенциалния извършител. Това са *косвено* (CPi) или *пряко* (CTi) действащите фактори. При по-близко разглеждане на преките фактори установяваме, че условията за престъпна дейност "CTi" съчетават въздействието на пет отделни фактори:

$$CTi = \frac{O * B}{R1 * R2} * I$$

Легенда:

- CTi = Corruption Term Index = Индекса за корупционните условия
 O = Gelegenheit (Opportunity) = възможност
 B = Vorteil (Benefit) = изгода
 I = Integrität (Integrity) = интегритет/почтеност
 R1 = Risiko der Aufdeckung (Risk of Detection) = риск от разкриване
 R2 = Risiko der Konsequenzen (Risk of Consequences) = риск от последствия

Пълната Корупционна формула гласи:

$$CFi = CPi \sqrt{\frac{O * B}{R1 * R2} * I}$$

Всеки един от тези фактори (преки фактори) определя непосредствено поведението на извършителя. Заложим ли нулева равностойност за фактора "интегритет", това означава, че неподходящи (непочтени) лица са изключени или са без никакво влияние върху протичането и изхода на процеса.

Там, където няма възможност, няма и извършител. Това се постига, когато стойността за фактора "възможност" е сведена до нула. Антикоруptionните мерки намаляват или премахват възможностите за извършване на престъпление.

Когато за извършителя не възникне изгода, или ползата не си струва усилията и риска, той няма да се възползва от възможността да действа. Изгодата за извършителя намалява, когато решенията се вземат в съответствие с обективни стандарти, или се ограничава възможността за еднолична преценка.

Ако извършителят различи потенциално висок риск, че престъплението ще бъде разкрито (R1) и последващи неблагоприятни последици за себе си (R2), той ще реагира

по различен начин в зависимост от индивидуалното равнище на престъпната енергия. Реакциите варират от отказ от престъпна дейност до налагане на престъпен успех с всички налични средства. От прекия фактор "риск" може да се изведе ролята на наказателното преследване и на социалното осъждане на корупцията. Когато, от гледна точка на извършителя, рискът от наказателното преследване изглежда незначителен, защото дори престъпното деяние да стане известен факт, не съществува заплаха от наказателно-процесуални мерки или тя е в незначителна степен, както и липсват опасения от социален остракизъм, тогава стойността на **СТi** нараства, а по този начин и рискът от корупция се увеличава значително. Страхът от прокуратурата влияе особено на тези извършители, които имат нисък потенциал от престъпна енергия и се боят от риска. Факторът "риск" показва също колко важни са усилията, в застрашените от корупция сфери да се назначават само лица с висока степен на интегритет на позициите, където се приемат решения. За тази цел се прилагат подходящи мерки за интегритет.

За целите на реализацията на **принципа БОРКОР** се прилага **принципът на Парето**³. Според него, само с 20% от възможния разход се постига 80% от възможния успех, при условие, че са избрани правилни мерки за действие. Всички мерки, които имат за цел да трансформират рамковите условия на корупцията, без да са насочени към потенциалния извършител, действат косвено. Затова ефективността на мерките, насочени към **косвените фактори**, доколкото е в състояние да се прояви ако въобще съществува, се регистрира със закъснение. Непосредствено действащите мерки постигат желаната цел по-бързо и затова са по-ефективни. Поради тази причина, изборът на подходящи мерки се ограничава до онези, които се насочват към **преките фактори** на корупцията.

Трите компонента на принципа БОРКОР

Принципът БОРКОР подлежи на определението стандарт за качество не само поради използваните аналитични процедури и осъществяваните работни процеси. Налице са три основни компонента на принципа БОРКОР, които следва да бъдат отчитани в тази връзка. Трите компонента на принципа на БОРКОР включват – стандарт за управление на проекти, ИТ инфраструктура, включително интегрирана база данни и експертни концепции като следва:

1. **V-Modell XT®** в специално адаптирана версия (**V-Модел XT БОРКОР®**)
2. Хард- и софтуерна система – **БОРКОР-система** със специално разработени софтуерни приложения **BoA** и **BoReg**, заедно с интегрирани директории с данни, наречени каталози
3. **Експертни концепции БОРКОР** за:
 - 3.1. Набиране на данни, оценка и обработка на информация
 - 3.2. Анализи и разработване на мерки
 - 3.3. Стратегия за работа с обществеността
 - 3.4. Проектно партньорство
 - 3.5. Корупционна формула и нейното приложение
 - 3.6. БОРКОР-стандарт и норми
 - 3.7. БОРКОР-матрична организация
 - 3.8. Изпълнение и оценка на интервенционните системи БОРКОР
 - 3.9. Експлоатация и поддръжка на интервенционните системи БОРКОР

V модел XT® е стандарт на германското правителство за управление на проекти и на качество. Той се използва задължително от всички федерални ведомства, когато се налага да бъдат решени сложни задачи или проблеми посредством проектната или

³ Вилфредо Федерико Парето (1848-1923), италиански инженер, икономист и социолог.

матричната организация. Стандартът е изключително гъвкав и може да бъде адаптиран към предмета на всеки проект, (ХТ = произволно пригодим). **V-Модел ХТ БОРКОР** е предназначен специално за приложението на **принципа БОРКОР**.

Система БОРКОР е хомогенна ИТ инфраструктура, съобразена с изискванията за сигурен достъп и способност за миграция. Съставена е от хардуер, софтуер и данни като цялостна високопроизводителна система. Системата, в т.ч. софтуерът, са разработени специално за целите на приложение на **принципа БОРКОР**. Използваните стандартни софтуерни приложения също са приведени в съответствие с техническите изисквания на **принципа БОРКОР**. Администрирането на потребителите, приложенията и резултатите се осъществява централизирано. Аналитичните доклади се създават, администрират и обработват в рамките на предварително определен работен процес, а получените резултати се предоставят на разположение за нуждите на последващи аналитични процедури. Освен таблици, текстови и снимкови документи, както и графики, така също се генерират и пространствени изображения, които визуализират работните резултати и дават представа за ефективността на създадените мерки на противодействие спрямо слабите места на корупцията.

Ядрата на проектираните специално за **БОРКОР** софтуерни приложения са наименувани **BoA** и **BoReg**. **BoA** е система за контрол на анализа. **BoReg** служи за съхранение на данни, за управление на метаданни, за тяхната оценка и графична обработка.

Експертните концепции БОРКОР формират специализираната работна основа за аналитичните процеси и са третият съставен елемент на **принципа БОРКОР**. **Експертните концепции** съдържат самостоятелни методи и техники, част от които се прилагат също така успешно на други места и с друга цел. Ефикасността и качеството на **принципа БОРКОР** достигат пълния си обхват и могат да бъдат гарантирани единствено тогава, когато са налице и взаимодействат в система трите съставни елемента на **принципа БОРКОР**. Само под това условие успехът на мерките е сигурен, измерим и гарантиран за продължителен период от време.

Развитието на **интервенционни системи** срещу корупцията има за цел основно и трайно подобряване или промяна в рамковите условия срещу корупцията, затова реализацията му е възможна само със значителна мобилизация на персонал, технически и финансови ресурси. Дори описанието на проектната концепция **БОРКОР** и приложението на **принципа БОРКОР** като стандарт се разпростират в продължение на няколко години. Времето, което е необходимо за разработването и изпълнението на всяка една интервенционна системата зависи от обхвата и сложността на обекта. За тази цел се инвестират значителни ресурси от време, персонал и финансови средства. Още по-важни са стандартите за качество и методите за осигуряване на успеха и гарантиране на икономичност и устойчивост на **интервенционните системи**.

Графиката по-долу илюстрира цялостната система на **принципа БОРКОР**:

БОРКОР – затворена система за актуализиране на интервенционните системи



Който гарантира успеха на интервенционната система, поема отговорност. Тази отговорност продължава отвъд самото описание на решението. Тя приключва едва след изпълнение на всички процеси, които са необходими за осигуряването на успеха. Затова принципът БОРКОР включва също и процесите по изпълнение, оценка и поддръжка на **интервенционната система**. Затова, проектната концепция **БОРКОР** предвижда разширена фаза за подкрепа на споменатите процеси със следните съпътстващи дейности:

1. Създаване на технически и организационен план за изпълнение като задължително изискване към структурите, които са отговорни за прилагането;
2. Професионална квалификация на персонала, който е отговорен за изпълнението;
3. Професионална квалификация на персонала за контрол на интервенционната система;
4. Разработване и определяне на параметри за сравнение по отправни сценарии, необходими за качествената оценка на мерките;
5. Приемане на мерките след тяхното завършване или изпълнение;
6. Контрол на ефикасността на мерките в сътрудничество с персонала от надзорните органи;
7. Поддържане на системи за повторение след промяна в рамковите условия или при други обстоятелства, налагащи нагаждане или промяна на мерките.

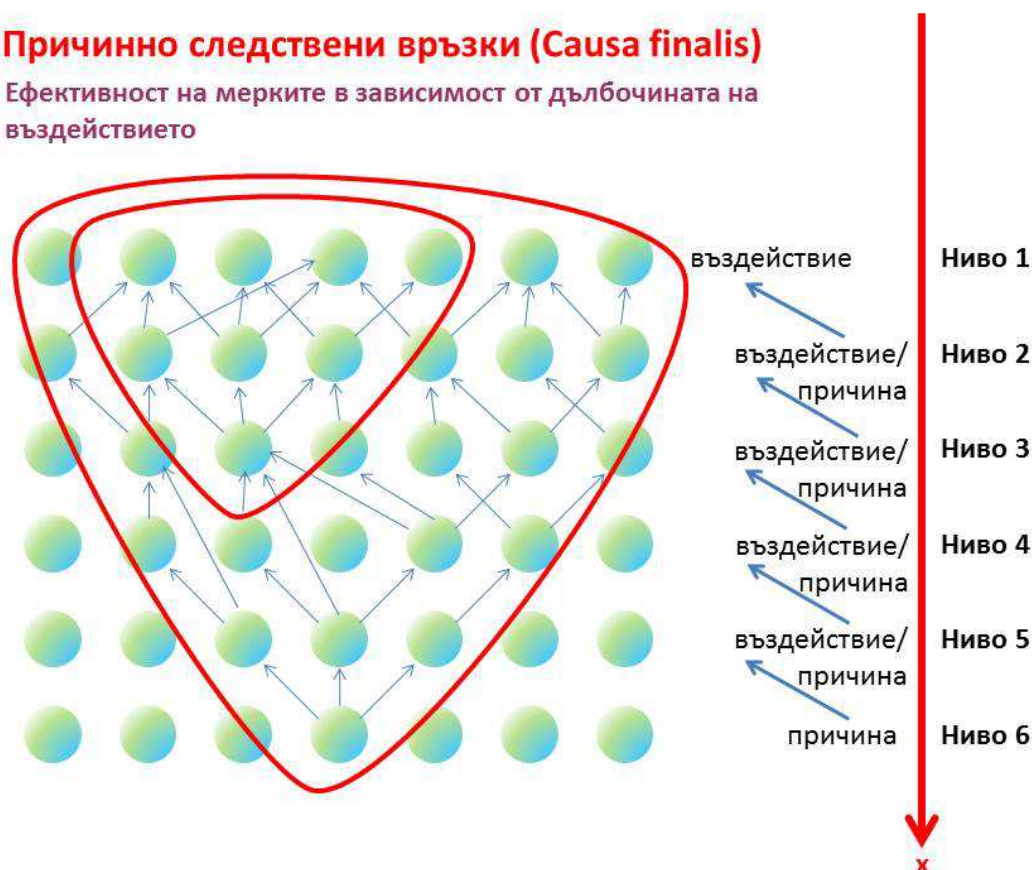
Аналитични методи съгласно принципа БОРКОР

Експертните концепции **БОРКОР** въвеждат редица иновационни методи за анализ, които поставят нови стандарти и допринасят за успеха на резултатите.

Разработените мерки посредством приложението на **принципа БОРКОР** целят последователно разкриване на причините за корупция (**causa finalis**) и по този начин действат подобно на имунна система, която защитава от корупция още на етапа на нейното формиране.

Причинно следствени връзки (Causa finalis)

Ефективност на мерките в зависимост от дълбочината на въздействието



БОРКОР се различава принципино от познатите досега подходи. Новият подход в рамките на принципа **БОРКОР** избягва конфликти, които преди са били неизбежни. С прилагането на аналитичния метод "causa finalis" на преден план изпъкват слабите места на корупцията, които нямат непосредствена допирна точка с политически изявления. Често използвано в политическата реч като индикатор за демократични ценности, определението "прозрачност на законодателния процес" не влиза в противоречие с аналитично установените "слаби места на корупцията" в рамките на съществуващите правни норми. Критици на правителството са склонни да поставят експертни мнения в контекст със скандали или ги противопоставят с привидно противоречиви изказвания на членове на правителството. Това възпрепятства специализацията на борбата с корупцията и взаимното доверие в сътрудничеството между държавните органи и гражданското общество.

Колкото повече методичен и неутрален е подходът, толкова по-незначителен е рискът от политическо инструментализиране. Политическото инструментализиране убива доверието. Затова, **принципът БОРКОР** отказва използването на информация, която е предмет на класифициране, не е потвърдена или е лична.

Принципът БОРКОР използва повече от 50 различни методи за анализ и повече от 20 техники, които се използват в различни комбинации за целите на тяхното приложение.

Основните аналитични методи са обобщени в следните категории:

№	Категория	Предназначение
1	Информационни анализи (Проектни фази 1-3) ⁴	Служат за подбор, оценка и обработка на информацията, необходима за целите на специално разработените "форензик анализи". Подчинени са на строги критерии за качество. Необходимите функции се осигуряват от VoReg (софтуерно приложение на системата БОРКОР).
2	Форензик анализ на случаи (Проектни фази 1 и 3)	Използваният в рамките на принципа БОРКОР форензик анализ на случаи методически се различава съществено от известния оперативен анализ на случаи, като използва в допълнение на оперативните данни всякакъв вид информация, която е от полза за идентифициране на корупционни схеми. Служи за: <ul style="list-style-type: none"> a. идентифициране и описание на корупционни схеми (модел на корупционно поведение). Този метод е подходящ още и за разработване и идентифициране на корупционни схеми в тъмната област на корупцията b. идентифициране и описание на слаби места на корупцията посредством съставяне на сценарии чрез сравнителни анализи на модели на корупционно поведение c. за криминално профилиране чрез привеждане в съответствие на профилите на извършителите със схемите на действие
3	Форензик правен анализ (Фаза 3)	Идентифициране на системно обвързани и/или обвързани с процеса слаби места на корупцията в областта на правните норми
4	Форензик организационен анализ (Фаза 3)	Идентифициране на системно обвързани и/или обвързани с процеса слаби места на корупцията в областта на организациите (институции, органи, комисии и т.н.)
5	Форензик анализ на процеси (Фаза 3)	Идентифициране на обвързани с процеса и/или обвързани с личността слаби места на корупцията в областта на дейностите и процесите на вземане на решения.
6	Форензик анализ на слаби места на корупцията (Фаза 3)	Систематично разработване на мерки, които елиминират всички идентифицирани слаби места на корупцията или ги поставят под контрол.
7	Анализ на въздействието (Фаза 3)	Анализът на въздействието е специален метод в категорията анализ на риска. Предназначен е: <ul style="list-style-type: none"> a. за определяне на ефикасността от въздействието на разработените мерки върху потенциални

⁴ Тематично обвързаните работни проекти на БОРКОР са разделени в няколко проектни фази: Проектна фаза 1: Инициране на проекта; фаза 2: Планиране на проекта; фаза 3: Реализация на проект (разработване на интервенционната система); фаза 4: Изпълнение; фаза 5: Оценка; фаза 6: Работа и поддръжка на интервенционната система

		<p>извършители, върху други целеви групи и техните реакции</p> <ul style="list-style-type: none"> b. за откриване на нежелани странични ефекти c. за разработване на съпътстващи мерки за гарантиране на ефективността от въздействието на интервенционната система d. за определяне на параметрите за ранно откриване на нарушения, които сигнализират за корупция
8	Анализ на изпълнението (Фаза 4)	Изготвяне на сценарии и сравнителни анализи за планиране, определяне и изпълнение на мерки и параметри, които след изпробването на интервенционната система служат за измерване на качеството и определяне на успеха от приложените мерките (оценителен анализ)
9	Оценителен анализ (Фаза 5)	<ul style="list-style-type: none"> a. За идентифициране, измерване и оценка на параметрите за ранно откриване на нарушения, които сигнализират за корупция b. За определяне на ефективността от изпълнението на приложените мерки
10	Анализ на интервенционната система (Фаза 6)	Анализът на интервенционната система служи за: <ul style="list-style-type: none"> a. поддръжка и актуализиране на системата за интервенция b. определяне на необходимостта от намеса след промяна в рамковите условия c. подкрепа на повтарящи се процеси
11	Мултивариатни аналитични методи (Фаза 4-6)	<p>Мултивариатните методи са част от анализа на въздействие, от оценителния анализ, от анализа на изпълнението и от анализа на интервенционната система. Мултивариатните методи се прилагат в подкрепа или в допълнение на изброените анализи. Това са статистически аналитични методи за откриване и оценка на структури, при които по правило се използват няколко променливи. Те служат за:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. проверка за достоверност b. пресмятане на рискове c. установяване на причинно-следствени връзки d. представяне на характерни особености e. установяване на структурна валидност f. определяне на показатели за корупция g. откриване на нарушения h. ограничаване на значими фактори на корупцията i. автоматизирано класифициране j. представяне на сценарии k. оценяване и представяне на реакции на целеви групи и др.

Предимствата на принципа БОРКОР

Ключовите предимства на **принципа БОРКОР** произтичат от икономичността на мерките, от непосредственото им въздействие и от измеримостта на качеството на техния успех. Методологията е базирана на разбирането, че причините за корупцията – за разлика от рамковите условия на корупцията – не се различават помежду си. Само пет фактора (**преки фактори**) влияят пряко върху мисленето и поведението на

потенциалния извършител. Тези фактори са елементи от така наречената **Корупционна формула** на **БОРКОР**. Те осигуряват важни сведения и допринасят както за идентифицирането на **слабите места** на корупцията, така и за избора и разработването на подходящи **мерки** срещу тези слаби места. Само мерките, които принуждават извършителя да се съобразява с тях и предопределят поведението му, или неизбежно му влияят, имат незабавен ефект.

Дотолкова, доколкото **слабите места** на корупцията и подходящите **мерки** на противодействие по същество са част от наказателно-правния опит, те се предоставят от **системата БОРКОР** на анализаторите за целите на сравнението под формата на стандарти, въпросници за проверка, каталози на **слабите места** и на **мерките**. По този начин **системата БОРКОР** предоставя не само инструментите за набиране и обработка на необходимите данни, но също така и опората и ноу-хау на наказателно-правния опит.

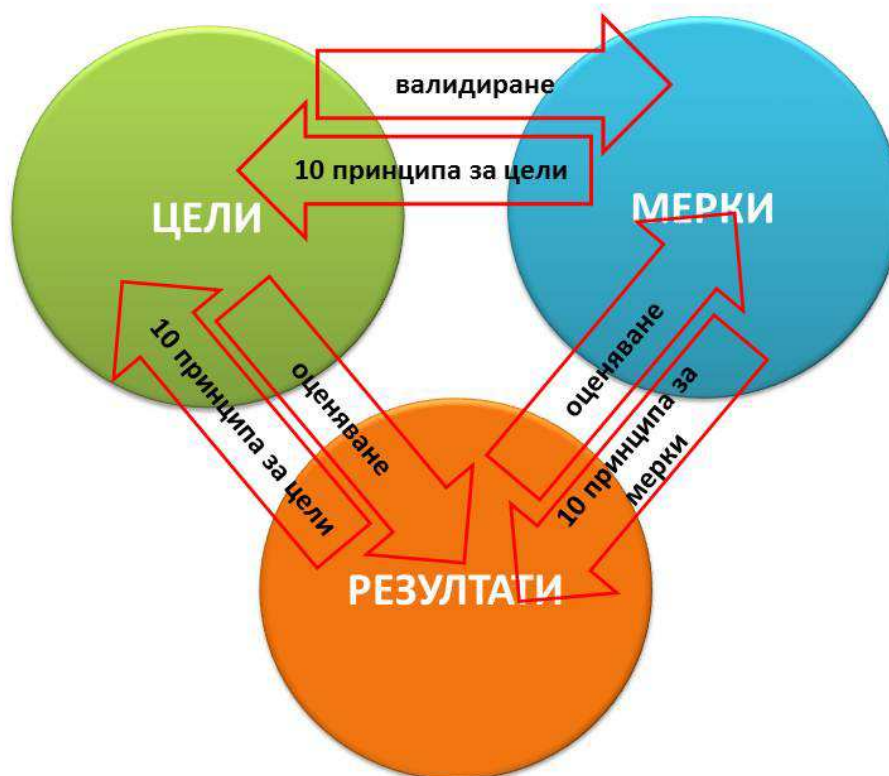
Работните процеси, които произлизат от **принципа БОРКОР** и от **V-Модел ХТ БОРКОР**, протичат изключително в рамките на **системата БОРКОР** и поради това са – като във всяка затворена система – кибернетични. В резултат възникват следните предимства:

- a. Кибернетичните системи са устойчиви на манипулация и са неутрални спрямо външни интереси, доколкото системата е съобразена и се ръководи в съответствие с общоприети стандарти и методи.
- b. Възможност за прилагане на строги стандарти за качество.
- c. Анализаторите изпълняват роли с точно описани дейности и конкретни задачи, които се поддържат от системата БОРКОР. Това позволява обучението да бъде по-целенасочено и да приключи в относително кратък период от време.
- d. Не съществува неотменна необходимост от експерти с аналитичен и/или криминологичен опит. Затова на преден план с предимство изпъкват други качества и умения като *логичното и абстрактно мислене* и уменията за *работа в екип*.
- e. Профилът на длъжността е универсален и позволява по-гъвкав избор при наемане на персонал.

На преден план изпъкват обективността, икономичността и качеството. Началото се поставя с определяне на целите, продължава с мерките и завършва с резултатите от приложението на интервенционната система.

Графиката по-долу илюстрира начина, по който целите, мерките и резултатите са свързани и взаимно зависими. Поради постоянното наличие на тази зависимост, целите, мерките и резултатите трябва непрекъснато да се съпоставят. Тези сравнения се осъществяват въз основа на обективни стандарти.

Триединство на качеството Цели – Мерки – Резултати



Десетте принципа на целепологането⁵ и десетте принципа за определяне на мерките⁶ са централни стандарти на **принципа БОРКОР**. Тези принципи се прилагат, както при проверка на подлежащите на оценяване правни норми и мерки, така и спрямо самостоятелно формулираните цели и разработени мерки. Принципите съответно се състоят от по 10 критерия за проверка, съотнесени и подчинени на здравия разум и логиката. Въвеждането и прилагането като стандарт на принципа "2x10 критерия" във всички области на държавното управление би допринесло за едно общо решение, свързано с потребността от идентифициране и отстраняване на слабите места не само в сферата на корупцията.

Специфични за страната фактори

Стандартите и технологията на принципа БОРКОР са универсално приложими. Само организационните и персоналните предпоставки за приложението на принципа БОРКОР са обвързани със специфични за страната фактори. За съответно нагаждане към тези фактори в България са необходими законодателни промени, някои от които вече са в сила. Има потребност от допълнителни законодателни стъпки за законово устройство на държавната институция, отговорна за реализацията – Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност към МС, както и за осигуряване на изпълнението и приложението на резултатите от работата на Центъра.

⁵ Виж Приложение 4

⁶ Виж Приложение 5

Самостоятелна част на **принципа БОРКОР** е "Стратегията за работа с обществеността", която е съобразена със спецификата на българския медиен пейзаж. Стратегията не използва пропагандни техники и поставя специален акцент върху обективността, професионализма, прозрачността и надеждността за целенасочено насърчаване на доверието на гражданското общество. Нарастващата честота на професионалното и положително медийно отразяване на **БОРКОР**, също и в критични спрямо правителството медии в България, е свидетелство за успеха на стратегията.

София, 30.10.2012 г.

Кат. №	ПЛАН НА ПРАВНООБВЪРЗАНИ МЕРКИ
	<p>Указания за разбиране и ползване на плана с мерки:</p> <p>ЦППКОП анализира също така и законови основи, процедури, процеси, структури и друг вид информация в търсене на слаби места, които позволяват или благоприятстват корупцията. Когато слабите места са идентифицирани, ЦППКОП изследва и причините, довели до тези слаби места, и разработва система от мерки. Чрез този подход за първи път е възможно разработването на системи от превантивни мерки, които са не само всеобхватни и ефикасни, но и са в състояние да отстранят причините за корупция. За разлика от други обичайни планове с мерки, съгласно принципа БОРКОР всяка мярка е само част от един механизъм и следва да бъде разглеждана като зъбно колело от часовников механизъм. Единствено от гледна точка на цялостното решение може да бъде осъзнато значението на всяка отделна мярка за въздействието на системата от мерки.</p> <p>ЦППКОП разграничава правнообвързани, обвързани с процесите и организацията мерки, както и съпътстващи или организационни мерки. Съпътстващите или организационните мерки са стъпки, необходими за реализирането на онези мерки, които са насочени пряко срещу слабите места на корупцията.</p>
А	Правнообвързани мерки за превенция на корупцията в областта на обществените поръчки и законодателните процедури
А1	Мерки за по-добро създаване на закони (законодателни процедури)
А 1.1	Ясно целеполагане и формулиране на целите на дадено правно предписание, като се съблюдават 10-те принципа на целеполагане в рамките на принципа БОРКОР.

Кат. №	ПЛАН НА ПРАВНООБВЪРЗАНИ МЕРКИ
А 1.2	<p>Всички основни правни норми на Европейския съюз и икономически съществени правила в рамките на законодателните процедури се подлагат на следните анализи:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) Анализ на целите за установяване на възможността за постигане на целите и предназначението на закона съгласно правното предписание. Проверката се осъществява посредством 10-те принципа на целеполагане съгласно методиката на БОРКОР. б) Анализ на риска за установяване на рискове и нежелани странични ефекти (при необходимост в комбинация с анализ на въздействието) в) Правен анализ за установяване на обвързани със системата слаби места в областта на корупцията г) Анализ на процесите за установяване на обвързани с процесите слаби места в областта на корупцията д) Анализ на слабите места за разработване на ефикасни законови мерки е) Анализ на въздействието и възприемането за установяване на въздействието на планираните правни предписания върху потребителите и целевите групи и техните реакции ж) Анализ на въздействието и възприемането за установяване на реакции на противопоставяне и на заобикаляне, и за разработване на ефикасни законови мерки з) Анализ на икономичността за установяване на съотносимостта между разходите и ползите и за определяне на административните разходи съгласно модела на ЕС за нетни административни разходи и) Сравнителен анализ спрямо „най-добри практики“ (best practices) в рамките на Европейския съюз
А 1.3	Проверка за активно и пасивно "позлатяване" (Gold-plating), както и за опростяване на правното предписание

Кат. №	ПЛАН НА ПРАВНООБВЪРЗАНИ МЕРКИ
А 1.4	Проверка на алтернативи на правните и административните предписания (например: стандартизиране, саморегулиране и корегулиране)
А 1.5	Включване и съблюдаване на становища на сдружения, потребители и засегнати лица относно проекта на правното предписание
А 1.6	Проверка и поддръжане по приоритет на дигитални решения
А2	Мерки за по-добро тълкуване на закони (квалификация)
А2.1	Проверка и интерпретация на всички правни норми, процедури, предписания, включително относно контролните мерки и вътрешните правила, които са валидни в областта на обществените поръчки по смисъла на <i>lex causae</i> .
А3	Мерки за по-добро съблюдаване на правните принципи в областта на европейските правни норми, регламентиращи възлагането на обществени поръчки
А 3.1	Кодификация ¹ на българското право в областта на обществените поръчки и адаптиране, включително на процедурите по възлагане, към европейските правни норми, регламентиращи възлагането на обществени поръчки, съобразена с основните принципи.

¹ Кодификацията е систематично обобщение на валидното за една определена област право в пакета от взаимосвързани закони (тук: обобщение на правните норми в областта на обществените поръчки в един законов кодекс). Кодификацията изисква заключително регулиране и на собствената материя.

Кат. №	ПЛАН НА ПРАВНООБВЪРЗАНИ МЕРКИ
А 3.1.1	Възпроизвеждане по смисъл и предназначение на действащите в областта на обществените поръчки директиви и основни принципи на европейските правни норми, регламентиращи възлагането на обществените поръчки, в българския Закон за обществените поръчки (ЗОП).
А 3.1.2	Привеждане в съответствие на структурата на ЗОП с новата Европейска директива за възлагане на обществени поръчки.
А 3.1.3	Назоваване и определяне на основните принципи на европейските правни норми за възлагане на обществени поръчки в съответните местни правни норми или подходяща препратка към основните европейски принципи в Закона за обществените поръчки.
А 3.1.4	Всички съществуващи в България правни норми и регулации в областта на обществените поръчки, които не са предвидени според европейските правни норми за възлагане на обществени поръчки или са в противоречие с европейските основни принципи в тази област, отпадат без замяна, с изключение на нормите и правилата, които съответстват на основните принципи на европейските правила за възлагане на обществени поръчки и изпълняват 10-те принципа за определяне на мерки, съгласно методиката на БОРКОР.
А 3.1.5	Определенията, свързани с процедурите по възлагане, се прилагат правно обвързващо и еднакво за всички възложители съгласно закона или вътрешноведомствения акт. Допълнителни или ограничителни правила от страна на възложителя не се допускат.
А 3.1.6	Административни правила са допустими единствено, когато изпълняват 10-те принципа за определяне на мерки съгласно методиката на БОРКОР.
А 3.1.7	Критериите за възлагане и сключване на договор за изпълнение на обществена поръчка и тяхното оценяване се извършва съгласно стандарти, които съответстват на 10-те принципа за определяне на мерки съгласно методиката БОРКОР.

Кат. №	ПЛАН НА ПРАВНООБВЪРЗАНИ МЕРКИ
А 3.1.8	Правните норми, регламентиращи правото на обжалване на кандидата или на изпълнителя, се съобразяват със стандарти, които отговарят на основните принципи на европейските правила за възлагане на обществени поръчки и на 10-те принципа за определяне на мерки съгласно методиката БОРКОР.
А4	Мерки за по-добро прилагане на Европейските директиви в областта на обществените поръчки
А 4.1	Проверка на правните норми, на подзаконовите нормативни актове и на вътрешните правила в областта на обществените поръчки и тълкуване на валидността им по смисъла на <i>lex causae</i> при възлагането на обществени поръчки.
А 4.2	Ясно определение на централните правни принципи и правни понятия в националното законодателство в областта на обществените поръчки.
А 4.3	Законово задължение за прилагане на стандарти при провеждането на процедури по възлагане на обществени поръчки, при описание на технически и административни спецификации в рамките на изготвяне на тръжна документация, при допускане на кандидати и оферти, при оценяване на оферти, както и на доказателства за извършената работа, при извършване на плащания, при наблюдението (мониторинга) на изпълнението на договора и при одита.
А 4.4	Законова регулация за преквалификация на конкурентите с цел да се намалят административния дял на тръжната документация и административните процеси в процедурата по възлагане на обществени поръчки, и с това да се оформят по-ефикасно и по-целево.
А 4.5	Законова регулация за създаване на централни служби за възлагане на обществени поръчки с цел професионализиране на възлагането.

Кат. №	ПЛАН НА ПРАВНООБВЪРЗАНИ МЕРКИ
А 4.6	Промяна на Закона за обществените поръчки, с оглед изпълнението на контрол върху централните служби по възлагане на обществени поръчки, подобряването на мониторинга, гарантирането на компетентността на персонала и повишаването на ефикасността.
А5	Мерки за избягване на слаби места, обвързани с процесите
А 5.1	Проверка на всички процедури за съответствие с 10-те принципа за определяне на мерки съгласно методиката на БОРКОР. Ако един от основните принципи не е изпълнен, процедурата следва да бъде спряна или приспособена така, че всички условия да бъдат изпълнени.
А 5.2	Създаване на експертна група, която след проверка на процедурите съгласно А 5.1 да изработи конкретни препоръки, респективно решения.
А 5.3	Извършване на анализи на въздействието съгласно методиката на БОРКОР за определяне на въздействието върху пряко и косвено засегнатите лица.
А 5.4	Разделяне на административните от специализираните процеси за дейности и вземане на решения. Административните процеси за дейности и вземане на решения в областта на обществените поръчки се преместват в областта на преквалификация или се изпълняват съгласно стандарти чрез централните служби за възлагане на обществени поръчки.
А 5.5	Пазарни анализи за предварителен избор на потенциални кандидати в рамките на закрити процедури за възлагане на обществени поръчки или в случаи, при които броят на оферентите в търга е ограничен, се извършват чрез централни служби за възлагане на обществени поръчки от пазарни експерти посредством системи за преквалификация и при съблюдаване на критериите за избор.

Кат. №	ПЛАН НА ПРАВНООБВЪРЗАНИ МЕРКИ
А 5.6	При процедури по договаряне съставът на по-голямата част от членовете на комисията трябва да бъде зает от експерти в областта на предмета на обществената поръчка. Най-малко един от членовете на комисията е експерт на централна служба по възлагане на обществени поръчки. Най-малко двама експерти не са заети в институцията или общината, която е страна по договора.
А 5.7	Проверката за съответствие с критериите за възлагане и сключване на договор за изпълнение на обществена поръчка протича преди избора на кандидати или оференти (виж проекта на Директива на ЕК).
А6	Мерки за избягване на слаби места, обвързани с личността
А 6.1	Законови стандарти за заемане на позиции от високоотговорни ръководители. Решението за заемането на позиции от висши ръководители се насочва преди всичко в съответствие с критерии за лични и професионални качества, които гарантират, че кандидатът е подходящ и компетентен. (Длъжностни характеристики, процедури за оценка, стандарти, тестове за интегритет /почтеност, лоялност/, публично изслушване от независими комисии).
А 6.2	Законово задължение за висшите ръководители за допълнителна квалификация и доказване на участието в обучение за допълнителна квалификация, които допринасят за повишаване на компетентността за ръководене.

Кат. №	ПЛАН НА ПРАВНООБВЪРЗАНИ МЕРКИ
A7	Мерки за подобряване на мониторинга
A 7.1	Създаване на база данни за обхващане на всички: а) стандарти в сферата на обществените поръчки, б) технически спецификации в рамките на процедурите по възлагане на обществени поръчки, в) договори на държавни структури, общини и икономически активни органи или институции, чиято основна цел е изпълнението на обществени функции, които частично или изцяло са държавна или общинска собственост с физически лица и частни предприемачи, фирми, организации или институции.
A 7.2	Законово задължение на всички държавни структури и на общините за предоставяне на информация, която е необходима за целите на мониторинга. Предоставянето на данни и информация следва да се извършва по електронен път и в съответствие с единни стандарти.
A 7.3	Законово регулиране на отговорностите и задачите на държавните органи за контрол на законосъобразността, както и на други институции, които имат разрешение за достъп до базата данни за мониторинг.
A8	Мерки за подобряване на законосъобразността
A 8.1	Анализ на правните основания за дейността на всички държавни структури, отговорни за контрола и спазването на разпоредбите в сферата на обществените поръчки, с цел да се създаде концепция за оптимизиране на законовите мерки за прилагане и спазване на регулаторните изисквания. Анализът се основава на методиката БОРКОР (10-те принципи за целеполагане и за определяне на мерки).
A 8.2	Данните от сферата на обществените поръчки, обхванати в централния регистър, подлежат на непрекъснато наблюдение и контрол. Провеждането на проверки и мониторинг се извършва по преценка на съответния отговорен орган или комисия.

Кат. №	ПЛАН НА ОРГАНИЗАЦИОННИ МЕРКИ
В	Организационни мерки за превенция на корупцията в областта на обществените поръчки и законодателните процедури
В 1	Мерки за подобряване на качеството и повишаване на компетентността в областта на обществените поръчки
В 1.1	Изграждане на най-малко три независими и поотделно работещи институции за преквалификация ¹ на кандидати в областта на обществените поръчки (най-добра практика от Германия).
В 1.2	Изграждане на най-малко пет централни служби за възлагане на обществени поръчки със специално обучен персонал, които да изпълняват функциите на членове на комисии, да консултират възложителите, както и да ги обучават и да извършват проверка на качеството на тръжната документация. (Службите за възлагане отговарят за обявяването на обществените поръчки и за проверката и изготвянето на тръжната документация).
В 1.2.1	Централните служби събират необходимите данни в база данни за мониторинг и проверяват дали административните и специализираните предписания отговарят на стандартите и законовите изисквания.

¹ Преквалификацията е стандартизирана процедура за проверка на компетенциите на участващите в конкурса за дадена обществена поръчка и на обичайните за бранша или процедурата доказателства за квалификация. Преквалификацията значително опростява и съкращава процедурата по обявяването и възлагането на обществени поръчки чрез изтеглянето напред на основните елементи на административната част от тръжната документация и на формалната процедура по възлагане. За разлика от представянето на доказателство в рамките на отделна тръжна процедура, предоставеното веднъж в рамките на преквалификацията доказателство има определен срок на валидност и в този период от време може да бъде използвано за повече процедури. Доказателствата се обхващат в официална база данни за преквалификация и са законово равнопоставени на изпратените в рамките на формална тръжна процедура доказателства. Участниците в процедурата по дадена обществена поръчка имат достъп до базата данни за преквалификация.

Кат. №	ПЛАН НА ОРГАНИЗАЦИОННИ МЕРКИ
В 1.2.2	Централните служби разполагат с персонал, обучен съгласно професионалните международни стандарти в областта на обществените поръчки, мониторинга, одита, информационните технологии, строителството, правните науки, индустриалните норми и стандарти, анализите (сравнителни анализи и други) .
В 1.3	Агенцията по обществени поръчки контролира дейността на службите за възлагане. Контролът се осъществява чрез нередовни проверки на място, проверка по отношение на компетентността на персонала и редовно съпоставяне на обявената, респективно предоставената на кандидатите тръжна документация със записите в базата данни за мониторинг.
В 1.4	Техническо изграждане на базата данни за мониторинг в областта на обществените поръчки в ЦППКОП.
В 1.4.1	Изработване на проектна концепция за създаване на база данни от ЦППКОП.
В 1.5	Техническо изграждане на одитна база данни в областта на обществените поръчки със седалище в българската Сметна палата. Изработване на концепция за изграждане на база данни със съдействие на ЦППКОП като консултант.
В 2	Мерки за реализация на модела на решение в областта на обществените поръчки
В 2.1	Консултативният съвет потвърждава принципа БОРКОР като стандарт на ЦППКОП за разработване на интервенционни системи срещу корупцията и възлага заданието за персонална, техническа и концепционална реализация на необходимите за това мерки и за въвеждане на модела на решение в областта на обществените поръчки.
В 2.2	Приемане на решение съгласно препоръките на първия доклад от 18.12.2012 „Кратка версия V 1.3“ на ЦППКОП, номера 1.1, 1.2 и 2.1

Кат. №	ПЛАН НА ОРГАНИЗАЦИОННИ МЕРКИ
В 2.3	ЦППКОП докладва на Консултативния съвет регулярно за състоянието на анализите и допълва плана от мерки.
В 3	Препоръка за решение към Консултативния съвет
В 3.1	Консултативният съвет се запознава с доклада на ЦППКОП по проект „Модел на решение в областта на обществените поръчки“ .
В 3.2	Съветът възлага на ЦППКОП да продължи доразширяването на Центъра, за да се гарантира контролът за реализация на представения модел на решение в областта на обществените поръчки.
В 3.3	Съветът възлага на ЦППКОП да прецизира и организира предложените мерки. В рамките на една седмица след вземане на решение трябва да се предложи създаването на работна група за изработване на план за реализация. Планът за реализация с данни относно предвидените разходи, отговорните институции и необходимия период от време следва да бъде представен до 28 февруари 2013 г.
В 3.4	Съветът възлага на ЦППКОП, в кръга от своите компетенции, да провежда консултации по проектозаконали, в случаите когато това се изисква от компетентните органи по реда на чл. 32 от ПДАМС.

10 принципа на целеполагането

- | | |
|---|---|
| 1. Съответствие на стратегията | Съответстват ли целите на общата стратегия? |
| 2. Измеримост | Може ли да бъде доказан и измерен постигнатият успех?
Има ли критерии за качествена оценка? |
| 3. Реализируемост | Могат ли да бъдат реализирани целите? |
| 4. Цялостност | Назовани ли са всички важни цели?
Могат ли всички възможни и необходими мерки да бъдат напълно и еднозначно причислени към целите?
(Обърнете внимание: Прекалено многото цели изместват вниманието от същественото, затова целите трябва да бъдат формулирани колкото може по-общо) |
| 5. Разбираемост | Лесно ли се възприемат и запаметяват целите, и всички ли ги разбират по един и същи начин? |
| 6. Без противоречия | Противоречат ли си взаимно целите? |
| 7. Неутралност по отношение на решенията | Позволяват ли целите свободно разработване на решения? (Трябва да има възможност за повече от едно решения) |
| 8. Без излишество | Биват ли дефинирани идентични цели с различни понятия? |
| 9. Релевантност | Целите пригодени ли са към съответната проблемна област? |
| 10. Актуалност | Актуални ли са целите? |

10 принципа при определянето на мерки*

*по отношение на законите, директивите, наредбите, процедурите, мерките (персонални, технически, организационни)

- | | |
|--|---|
| 1. Смысленост | Целесъобразни и необходими ли са законът, директивата, наредбата, процедурата, мярката? |
| 2. Ефикасност | Ефективни и икономически изгодни ли са законът, директивата, наредбата, процедурата, мярката? |
| 3. Законосъобразност | Съобразена ли е мярката с конституцията, европейското право, националното право? |
| 4. Измеримост | Може ли успехът на мярката да бъде доказан и измерен? Какви критерии за оценка на качеството съществуват? |
| 5. Реализируемост | Реализуема ли е мярката? |
| 6. Цялостност | Мярката изцяло ли е описана? |
| 7. Без противоречия и конфликти | Мярката се намира в противоречие или конфликт спрямо други мерки? |
| 8. Без излишество | Съществува ли вече мярка, която покрива ефективно в сравнение с другите мерки същите слаби места? |
| 9. Релевантност | Съвпада ли мярката с целите на проекта? |
| 10. Актуалност | Актуална ли е мярката? |

Групова структура на слабите места и мерките (списъци и каталози)

Пор. №	Списък на слабите места	Ниво/ Категория	Каталог на слабите места	Ниво/ Категория	Каталог на мерките	Ниво/ Категория	Списък на мерките	Ниво/ Категория
1	Специфични за случай слаби места (СССМ)	1/0					Специфични за случай мерки (ССМ)	1/0
2	Слаби места обвързани с личността (СССМ)	1/1					Мерки обвързани с личността (ССМ)	1/1
3	Слаби места обвързани с процесите (СССМ)	1/1					Мерки обвързани с процесите (ССМ)	1/1
4	Слаби места обвързани със системата (СССМ)	1/2					Мерки обвързани със системата (ССМ)	1/2
5	Браншово-специфични слаби места (БССМ)	2/0	Браншово-специфични слаби места (БССМ)	2/0	Браншово-специфични мерки (БСМ)	2/0	Браншово-специфични мерки (БСМ)	2/0
6	Слаби места обвързани с личността (БССМ)	2/1	Слаби места обвързани с личността (БССМ)	2/1	Мерки обвързани с личността (БСМ)	2/1	Мерки обвързани с личността (БСМ)	2/1
7	Слаби места обвързани с процесите (БССМ)	2/1	Слаби места обвързани с процесите (БССМ)	2/1	Мерки обвързани с процесите (БСМ)	2/1	Мерки обвързани с процесите (БСМ)	2/1
8	Слаби места обвързани със системата (БССМ)	2/2	Слаби места обвързани със системата (БССМ)	2/2	Мерки обвързани със системата (БСМ)	2/2	Мерки обвързани със системата (БСМ)	2/2
9	Слаби места извън специфичните за бранш (СМИСБ)	3/0	Слаби места извън специфичните за бранш (СМИСБ)	3/0	Мерки извън специфичните за бранш (МИСБ)	3/0	Мерки извън специфичните за бранш (МИСБ)	3/0
10	Слаби места обвързани с личността (СМИСБ)	3/1	Слаби места обвързани с личността (СМИСБ)	3/1	Мерки обвързани с личността (МИСБ)	3/1	Мерки обвързани с личността (МИСБ)	3/1
11	Слаби места обвързани с процесите (СМИСБ)	3/1	Слаби места обвързани с процесите (СМИСБ)	3/1	Мерки обвързани с процесите (МИСБ)	3/1	Мерки обвързани с процесите (МИСБ)	3/1
12	Слаби места обвързани със системата (СМИСБ)	3/2	Слаби места обвързани със системата (СМИСБ)	3/2	Мерки обвързани със системата (МИСБ)	3/2	Мерки обвързани със системата (МИСБ)	3/2
13	Преки фактори на корупцията (формула)	4/0	Преки фактори на корупцията (формула на корупцията)	4/0	Мерки спрямо преките фактори на корупцията	4/0	Мерки спрямо преките фактори на корупцията	4/0
14	Възможност	4/1	Възможност	4/1	Мерки за намаляване на възможността	4/1	Мерки за намаляване на възможността	4/1
15	Изгода	4/2	Изгода	4/2	Мерки за намаляване на изгодата	4/2	Мерки за намаляване на изгодата	4/2
16	Риск от разкриване (Риск 1)	4/3	Риск от разкриване (Риск 1)	4/3	Мерки за увеличаване на риск 1	4/3	Мерки за увеличаване на риск 1	4/3
17	Риск от последствия (Риск 2)	4/4	Риск от последствия (Риск 2)	4/4	Мерки за увеличаване на риск 2	4/4	Мерки за увеличаване на риск 2	4/4
18	Интегритет (почтеност)	4/5	Интегритет (почтеност)	4/5	Мерки за интегритет (почтеност)	4/5	Мерки за интегритет (почтеност)	4/5
19	Качествени фактори на корупцията	5/0	Качествени фактори на корупцията	5/0	Мерки спрямо качествените фактори на корупцията	5/0	Мерки спрямо качествените фактори на корупцията	5/0
20	Липсващо или недостатъчно качество	5/1	Загуба на качеството	5/1	Мерки за подобряване на качеството	5/1	Мерки за подобряване на качеството	5/1
21	Липсваща или недостатъчна компетентност	5/2	Некомпетентност	5/2	Мерки за компетентност	5/2	Мерки за компетентност	5/2
22	Неподходящи или незадоволителни мерки (10 правила)	5/3	Неподходящи или незадоволителни мерки	5/3	Замяна или подобрене на съществуващи мерки	5/3	Замяна или подобрене на съществуващи мерки	5/3
23	Липсващи или неясни/неточни цели (10 правила)	5/4	Загуба на цели	5/4	Мерки за целеполагане и планиране	5/4	Мерки за целеполагане и планиране	5/4
24	Липсваща или недостатъчна конкуренция	5/5	Загуба на конкуренция	5/5	Мерки за насърчаване на конкуренцията	5/5	Мерки за насърчаване на конкуренцията	5/5
25	Бюрократични или обременени административни процеси	5/6	Бюрократия и административни тежести	5/6	Мерки срещу бюрокрацията и административната тежест	5/6	Мерки срещу бюрокрацията и административната тежест	5/6
26	Съществуваща зависимост или конфликт на интереси	5/7	Зависимост и/или конфликт на интереси	5/7	Мерки за намаляване на зависимостта	5/7	Мерки за намаляване на зависимостта	5/7
27	Непотизъм	6/0	Непотизъм	6/0	Мерки срещу непотизма	6/0	Мерки срещу непотизма	6/0
28	Липсващи стандарти за преценка, качество, законосъобразност	7/0	Липса на стандарти	7/0	Въвеждане на стандарти	7/0	Въвеждане на стандарти	7/0
29	Система на колективната безотговорност	8/0	Система на колективната безотговорност	8/0	Системни промени за насърчаване на отговорността	8/0	Системни промени за насърчаване на отговорността	8/0

Разпределение на обществени поръчки за периода 2008-2012 г.

Обект	Година на възлагане:		2008		2 009		2 010		2 011		2 012.00		ОБЩО	
	Стойност на един договор (без ДДС)	Валута	Брой	Обща стойност (млн. лв)	Брой	Обща стойност (млн. лв)	Брой	Обща стойност (млн. лв)	Брой	Обща стойност (млн. лв)	Брой	Обща стойност (млн. лв)	Брой	Обща стойност (млн. лв)
1) Строителство	1) Над 2 150 000 лв.	BGN	232	2 294.06	177	1 677.23	93	1 124.92	143	1 921.70	136	1 589.74	781	8 607.65
	2) От 200 000 лв. до 2 150 000 лв	BGN	1 502	966.91	969	623.75	458	266.12	721	486.66	596	412.50	4 246	2 755.94
	3) От 0 до 200 000 лв	BGN	1 930	146.76	1 154	77.02	715	43.91	1 038	61.66	638	38.22	5 475	367.57
2) Доставки	1) Над 180 000 лв.	BGN	1 772	2 083.08	1 438	1 475.87	1 122	1 529.83	1 553	2 074.13	1 323	1 320.85	7 208	8 483.76
	2) От 50 000 лв. до 180 000 лв.	BGN	2 787	280.40	2 129	212.20	2 170	214.10	2 458	244.18	1 816	180.51	11 360	1 131.39
	3) От 0 до 50 000 лв.	BGN	4 962	81.61	4 388	63.86	6 239	73.71	6 323	80.78	5 509	61.87	27 421	361.83
3) Услуги	1) Над 110 000 лв.	BGN	1 248	1 017.43	1 154	5 882.80	890	731.59	908	878.43	845	572.00	5 045	9 082.25
	2) От 50 000 лв. до 110 000 лв.	BGN	1 028	78.03	809	62.87	707	53.74	721	54.15	576	43.25	3 841	292.03
	3) От 0 до 50 000 лв.	BGN	3 468	63.45	3 149	45.68	3 387	46.21	3 792	53.20	2 583	31.54	16 379	240.08
4) Конкурс за проект	1) Над 110 000 лв.	BGN	2	1.73	3	0.92	0	0.00	0	0.00	0	0.00	5	2.65
	2) От 30 000 лв. до 110 000 лв.	BGN	6	0.21	8	1.14	1	0.00	0	0.00	0	0.00	15	1.35
	3) От 0 до 30 000 лв.	BGN	13	0.13	15	0.07	27	0.17	7	0.02	9	0.04	71	0.43
	ОБЩО	BGN	18 950	7 013.78	15 393	10 123.43	15 809	4 084.31	17 664	5 854.89	14 031	4 250.52	81 847	31 326.93

Източник: АОП/ЦППКОП, ноември 2012 г.

Легенда

Проект	Наименование на проекта Модел на решение в обществените поръчки	Проект № 1	
Процес в проекта	Доклад № Междинен доклад	Приложение № 7	
Метод за анализ	Наименование на метода за анализ Аналитична статистическа справка		
Предмет на изследване	Наименование на предмета на изследване Обществени поръчки за периода 2008-2012 г.		
Сегмент за изследване	Наименование на сегмента за изследване Източник: АОП	Индекс	

История на документа

Промяна			Промене-ни глави	Описание на промяната	Автор	Състояние
№г.	Дата	Версия				
	м. ноември 2012 г.	1			ЦППКОП	

Списък на проверките

Дата	Проверена версия	Комен-тари	Проверен-вац	Състояние
			AM	

Легенда

Проект	Наименование на проекта Модел на решение в областта на обществените поръчки	Номер на проекта 0001	
Номер на проекта/приложение	Доклад № 001	Приложение № Приложение 8	
Адресати	Списък на адресатите: Заместник министър-председател и председател на Консултативния съвет г-н Цветан Цветанов и членовете на Консултативния съвет		
Цел на заданието	Наименование на предмета на проверка Разработване на интервенционна система срещу корупцията в областта на електронното възлагане на обществени поръчки с оглед на представения през месец февруари 2012 г. модел на решение „Електронно възлагане на обществени поръчки“		
Цел на приложението	Цел и съдържание на доклада: Статистическо изображение на слабите места в процедурите по възлагане на обществени поръчки		

Разпределение на слабите места в процедурите по ЗОП

Разпределението е извършено въз основа на Закона за обществените поръчки

В сила от 01.10.2004 г. Обн. ДВ. бр.28 от 6 Април 2004г., изм. ДВ. бр.53 от 22 Юни 2004г., изм. ДВ. бр.31 от 8 Април 2005г., изм. ДВ. бр.34 от 19 Април 2005г., изм. ДВ. бр.105 от 29 Декември 2005г., изм. ДВ. бр.18 от 28 Февруари 2006г., изм. ДВ. бр.33 от 21 Април 2006г., изм. ДВ. бр.37 от 5 Май 2006г., изм. ДВ. бр.79 от 29 Септември 2006г., изм. ДВ. бр.59 от 20 Юли 2007г., изм. ДВ. бр.94 от 31 Октомври 2008г., изм. ДВ. бр.98 от 14 Ноември 2008г., изм. ДВ. бр.102 от 28 Ноември 2008г., изм. ДВ. бр.24 от 31 Март 2009г., изм. ДВ. бр.82 от 16 Октомври 2009г., изм. ДВ. бр.52 от 9 Юли 2010г., изм. ДВ. бр.54 от 16 Юли 2010г., изм. ДВ. бр.97 от 10 Декември 2010г., изм. ДВ. бр.98 от 14 Декември 2010г., изм. ДВ. бр.99 от 17 Декември 2010г., изм. ДВ. бр.19 от 8 Март 2011г., изм. ДВ. бр.43 от 7 Юни 2011г., изм. ДВ. бр.73 от 20 Септември 2011г., изм. ДВ. бр.93 от 25 Ноември 2011г., изм. и доп. ДВ. бр.33 от 27 Април 2012г., изм. ДВ. бр.38 от 18 Май 2012г., изм. ДВ. бр.82 от 26 Октомври 2012г.

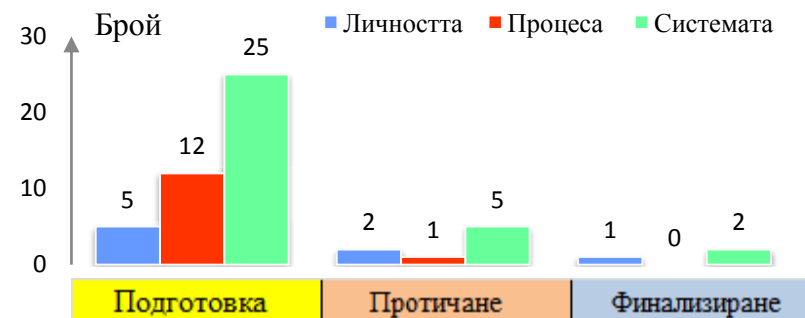
1. Открита процедура
2. Ограничена процедура
3. Процедура на договаряне с обявление
4. Процедура на договаряне без обявление
5. Състезателен диалог
6. Конкурс за проект
7. Публична покана

8. Електронен търг
9. Рамково споразумение
10. Динамични системи за доставка

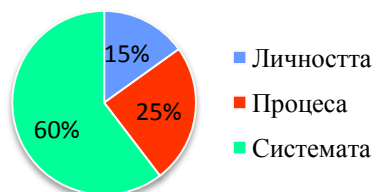
11. Възлагане на обществени поръчки в областта на отбраната и сигурността
12. Възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейности във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги.

Открита процедура

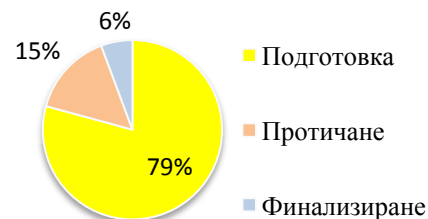
Открита процедура				
Фази	Слаби места, обвързани с:			Общ брой
	Личността	Процеса	Системата	
Подготовка	5	12	25	42
Протичане	2	1	5	8
Финализиране	1	0	2	3
Общ брой	8	13	32	53



Относителен дял на слабите места по начин на обвързване



Разпределение на слабите места по фазите на протичане



Забележка:

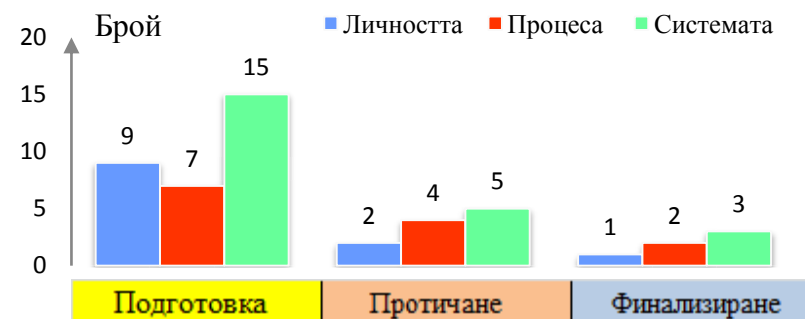
* Разпределението на слабите места е извършено въз основа на дълбочинен анализ на установените и визуализирани слаби места след сегментиране на установените в съответната процедура фази на протичане. Това разпределение не е окончателно и изчерпателно.

** Слабите места са определени само за изобразената условна степен на сегментиране.

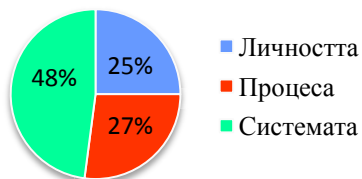
*** Посочените фази на "подготовка", "протичане" и "финализиране" са условни и са използвани само за целите на съпоставянето между отделните процедури.

Ограничена процедура

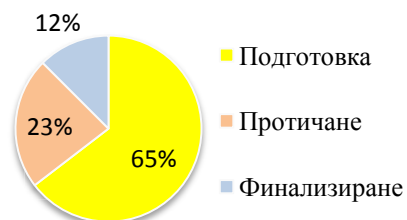
Ограничена процедура				
Фази	Слаби места, обвързани с:			
	Личността	Процеса	Системата	Общ брой
Подготовка	9	7	15	31
Протичане	2	4	5	11
Финализиране	1	2	3	6
Общ брой	12	13	23	48



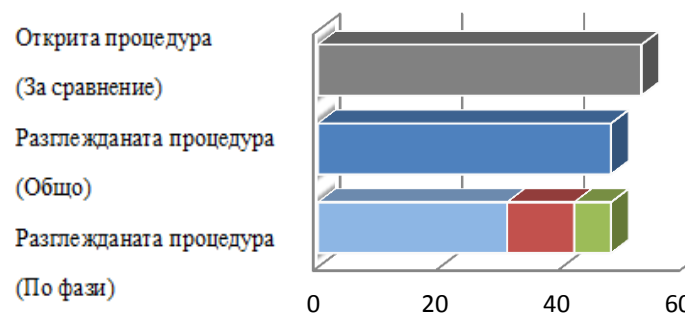
Относителен дял на слабите места по начин на обвързване



Разпределение на слабите места по фазите на протичане



Сравнение между процедурите



Забележка:

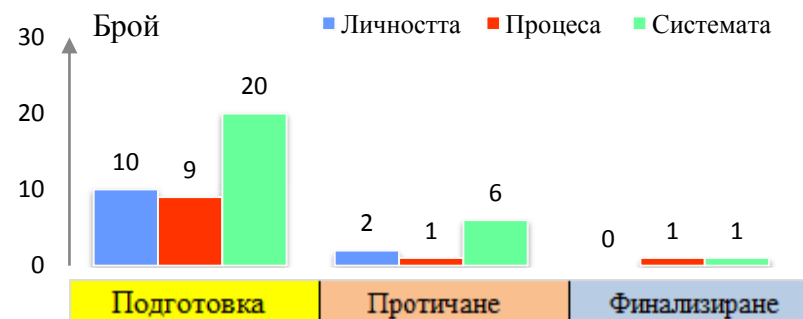
* Разпределението на слабите места е извършено въз основа на дълбочинен анализ на установените и визуализирани слаби места след сегментиране на установените в съответната процедура фази на протичане. Това разпределение не е окончателно и изчерпателно.

** Слабите места са определени само за изобразената условна степен на сегментиране.

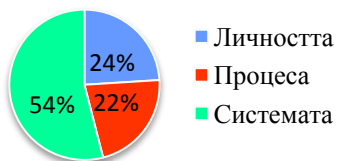
*** Посочените фази на "подготовка", "протичане" и "финализиране" са условни и са използвани само за целите на съпоставянето между отделните процедури.

Договаряне с обявление

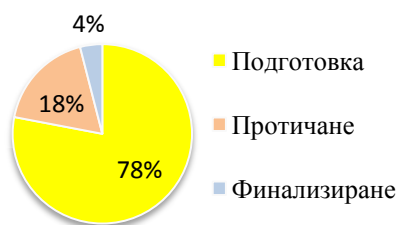
Договаряне с обявление				
Фази	Слаби места, обвързани с:			Общ брой
	Личността	Процеса	Системата	
Подготовка	10	9	20	39
Протичане	2	1	6	9
Финализиране	0	1	1	2
Общ брой	12	11	27	50



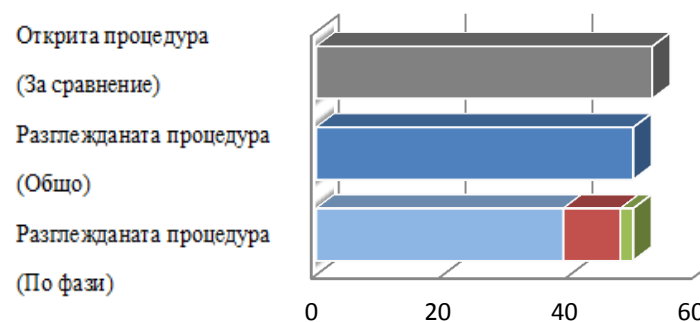
Относителен дял на слабите места по начин на обвързване



Разпределение на слабите места по фазите на протичане



Сравнение между процедурите



Забележка:

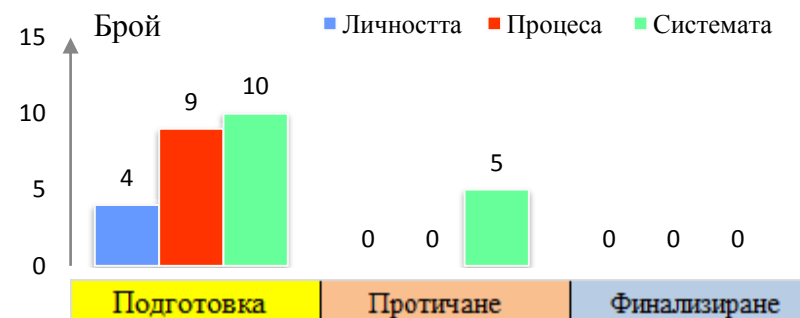
* Разпределението на слабите места е извършено въз основа на дълбочинен анализ на установените и визуализирани слаби места след сегментиране на установените в съответната процедура фази на протичане. Това разпределение не е окончателно и изчерпателно.

** Слабите места са определени само за изобразената условна степен на сегментиране.

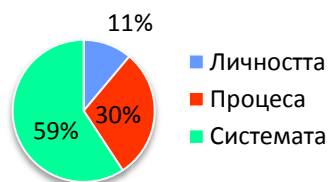
*** Посочените фази на "подготовка", "протичане" и "финализиране" са условни и са използвани само за целите на съпоставянето между отделните процедури.

Договаряне без обявление

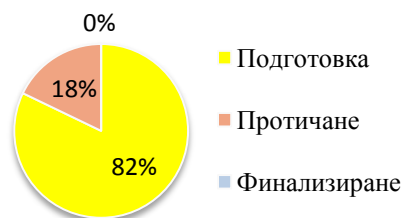
Договаряне без обявление				
Фази	Слаби места, обвързани с:			Общ брой
	Личността	Процеса	Системата	
Подготовка	4	9	10	23
Протичане	0	0	5	5
Финализиране	0	0	0	0
Общ брой	4	9	15	28



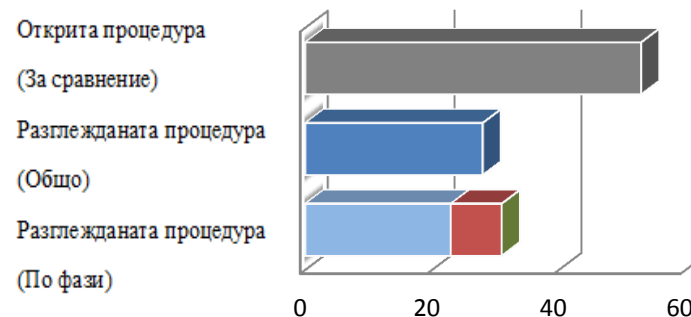
Относителен дял на слабите места по начин на обвързване



Разпределение на слабите места по фазите на протичане



Сравнение между процедурите



Забележка:

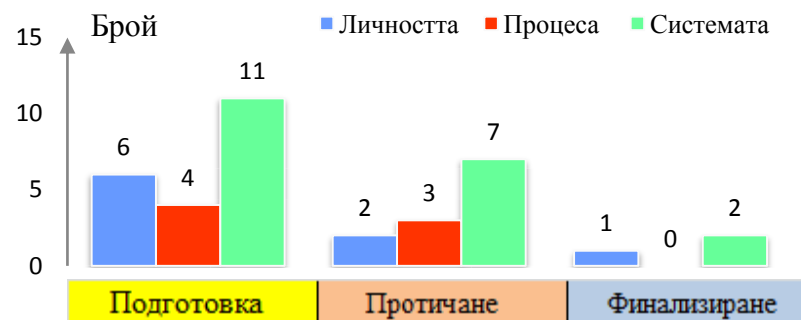
* Разпределението на слабите места е извършено въз основа на дълбочинен анализ на установените и визуализирани слаби места след сегментиране на установените в съответната процедура фази на протичане. Това разпределение

** Слабите места са определени само за изобразената условна степен на сегментиране.

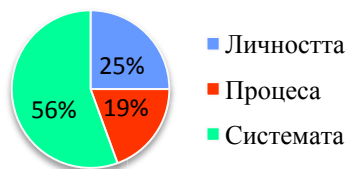
*** Посочените фази на "подготовка", "протичане" и "финализиране" са условни и са използвани само за целите на съпоставянето между отделните процедури.

Състезателен диалог

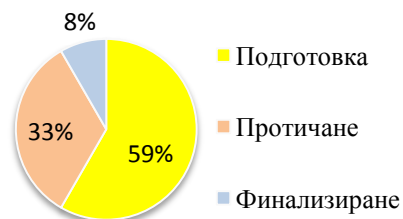
Състезателен диалог				
Фази	Слаби места, обвързани с:			Общ брой
	Личността	Процеса	Системата	
Подготовка	6	4	11	21
Протичане	2	3	7	12
Финализиране	1	0	2	3
Общ брой	9	7	20	36



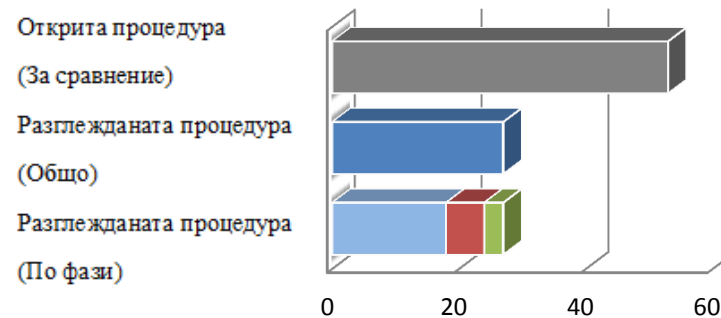
Относителен дял на слабите места по начин на обвързване



Разпределение на слабите места по фазите на протичане



Сравнение между процедурите



Забележка:

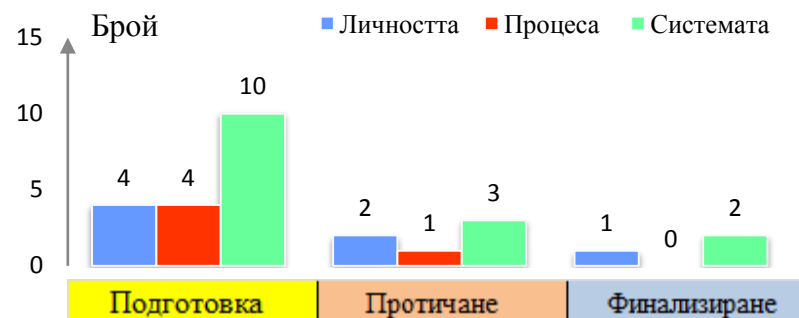
* Разпределението на слабите места е извършено въз основа на дълбочинен анализ на установените и визуализирани слаби места след сегментиране на установените в съответната процедура фази на протичане. Това разпределение не е окончателно и изчерпателно.

** Слабите места са определени само за изобразената условна степен на сегментиране.

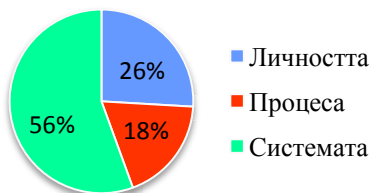
*** Посочените фази на "подготовка", "протичане" и "финализиране" са условни и са използвани само за целите на съпоставянето между отделните процедури.

Конкурс за проект

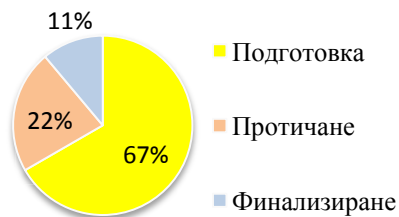
Конкурс за проект				
Фази	Слаби места, обвързани с:			Общ брой
	Личността	Процеса	Системата	
Подготовка	4	4	10	18
Протичане	2	1	3	6
Финализиране	1	0	2	3
Общ брой	7	5	15	27



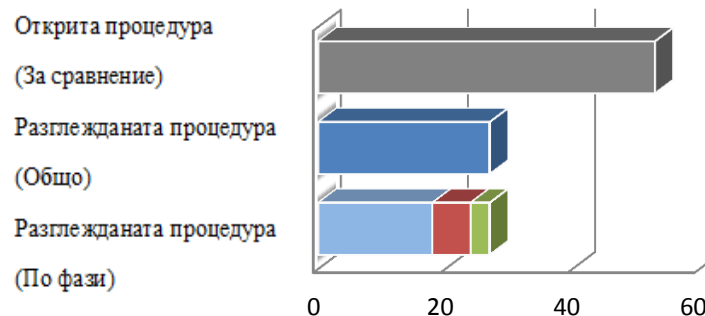
Относителен дял на слабите места по начин на обвързване



Разпределение на слабите места по фазите на протичане



Сравнение между процедурите



Забележка:

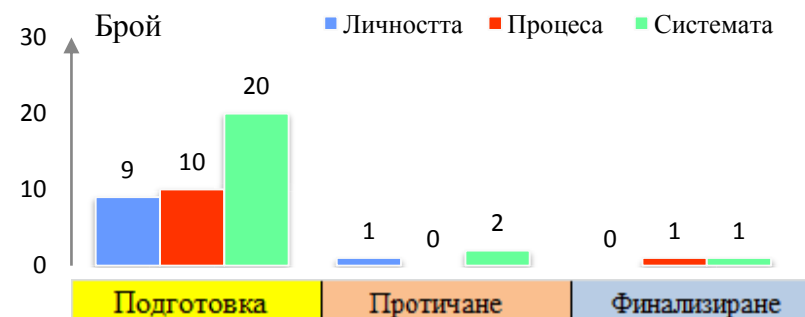
* Разпределението на слабите места е извършено въз основа на дълбочинен анализ на установените и визуализирани слаби места след сегментиране на установените в съответната процедура фази на протичане. Това разпределение не е окончателно и изчерпателно.

** Слабите места са определени само за изобразената условна степен на сегментиране.

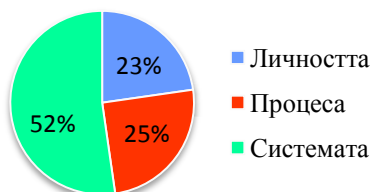
*** Посочените фази на "подготовка", "протичане" и "финализиране" са условни и са използвани само за целите на съпоставянето между отделните процедури.

Публична покана

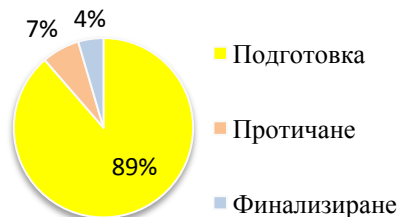
Публична покана				
Фази	Слаби места, обвързани с:			
	Личността	Процеса	Системата	Общ брой
Подготовка	9	10	20	39
Протичане	1	0	2	3
Финализиране	0	1	1	2
Общ брой	10	11	23	44



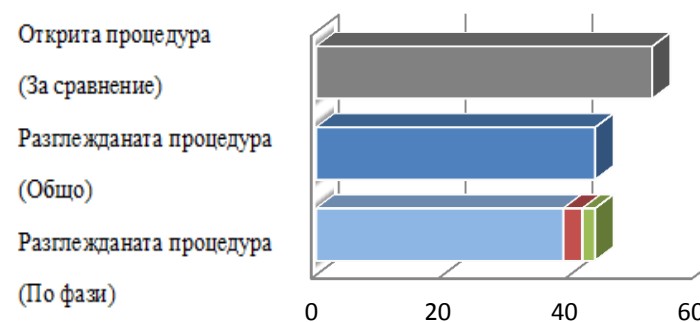
Относителен дял на слабите места по начин на обвързване



Разпределение на слабите места по фазите на протичане



Сравнение между процедурите



Забележка:

* Разпределението на слабите места е извършено въз основа на дълбочинен анализ на установените и визуализирани слаби места след сегментиране на установените в съответната процедура фази на протичане. Това разпределение не е окончателно и изчерпателно.

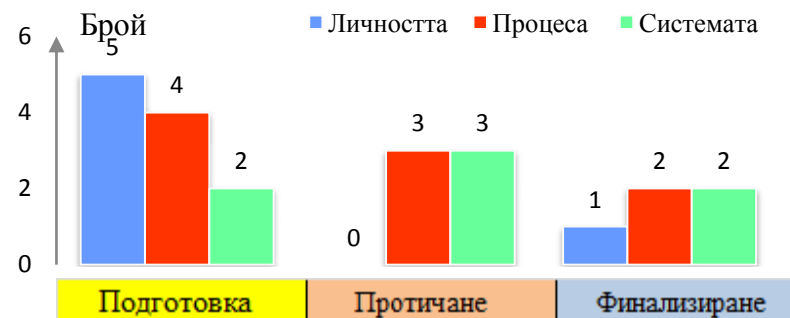
** Слабите места са определени само за изобразената условна степен на сегментиране.

*** Посочените фази на "подготовка", "протичане" и "финализиране" са условни и са използвани само за целите на съпоставянето между отделните процедури.

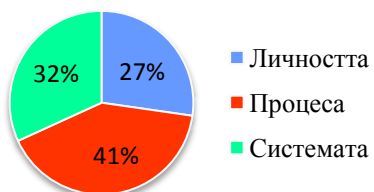
**** Възложителят събира оферти с публикуване на покана за възлагане на поръчки по чл. 14, ал. 4. от ЗОП

Рамково споразумение

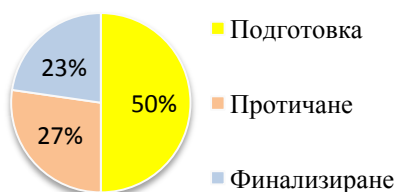
Рамково споразумение				
Фази	Слаби места, обвързани с:			
	Личността	Процеса	Системата	Общ брой
Подготовка	5	4	2	11
Протичане	0	3	3	6
Финализиране	1	2	2	5
Общ брой	6	9	7	22



Относителен дял на слабите места по начин на обвързване



Разпределение на слабите места по фазите на протичане



Забележка:

* Разпределението на слабите места е извършено въз основа на дълбочинен анализ на установените и визуализирани слаби места след сегментиране на установените в съответната процедура фази на протичане. Това разпределение не е окончателно и изчерпателно.

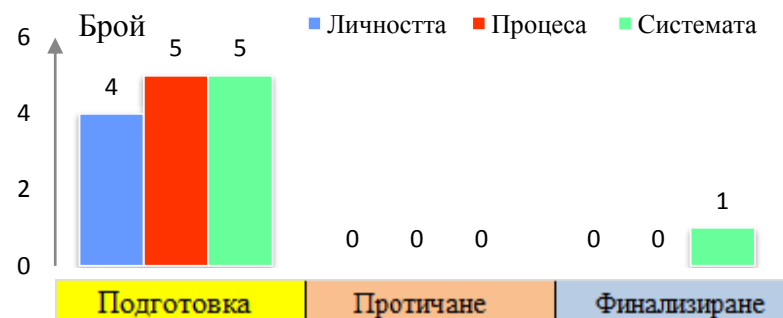
** Слабите места са определени само за изобразената условна степен на сегментиране.

*** Посочените фази на "подготовка", "протичане" и "финализиране" са условни и са използвани само за целите на съпоставянето между отделните процедури.

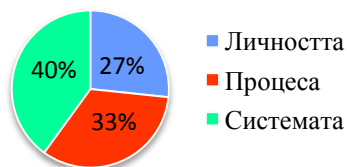
**** Възложителите могат да сключват рамково споразумение за възлагане на обществени поръчки въз основа на всяка проведена процедура, с изключение на процедурата на договаряне без обявление.

Електронен търг

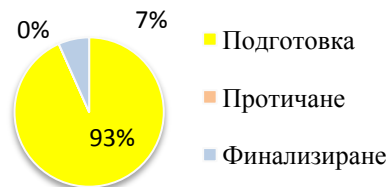
Електронен търг				
Фази	Слаби места, обвързани с:			Общ брой
	Личността	Процеса	Системата	
Подготовка	4	5	5	14
Протичане	0	0	0	0
Финализиране	0	0	1	1
Общ брой	4	5	6	15



Относителен дял на
слабите места по
начин на обвързване



Разпределение на
слабите места по фазите
на протичане



Забележка:

* Разпределението на слабите места е извършено въз основа на дълбочинен анализ на установените и визуализирани слаби места след сегментиране на установените в съответната процедура фази на протичане. Това разпределение не е окончателно и изчерпателно.

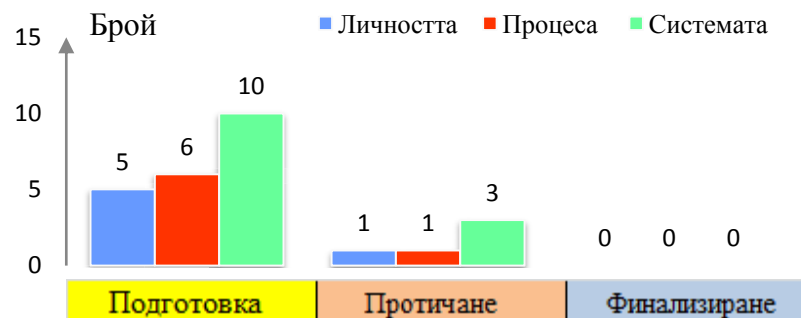
** Слабите места са определени само за изобразената условна степен на сегментиране.

*** Посочените фази на "подготовка", "протичане" и "финализиране" са условни и са използвани само за целите на съпоставянето между отделните процедури.

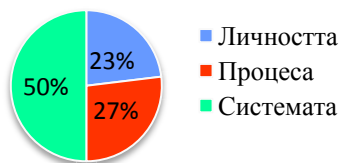
**** ЗОП изм. ДВ. бр.82 от 26 Октомври 2012г.Чл. 16б. (1) Възложителите могат да определят изпълнител на обществена поръчка при открита, ограничена процедура или процедура на договаряне с обявление в случаите по чл. 84, т. 1 чрез използване на електронен търг, както и в случаите по чл. 93б, ал. 3 и чл. 93и, когато техническите спецификации на обществената поръчка могат да бъдат точно определени. (2) Не могат да бъдат обект на електронен търг обществени поръчки за услуги и строителство, които имат за предмет интелектуална дейност като проектиране на строителни обекти.

Динамична система за доставки

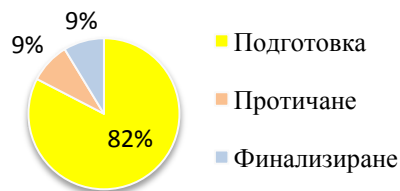
Динамична система за доставки				
Фази	Слаби места, обвързани с:			Общ брой
	Личността	Процеса	Системата	
Подготовка	5	6	10	21
Протичане	1	1	3	5
Финализиране	0	0	0	0
Общ брой	6	7	13	26



Относителен дял на слабите места по начин на обвързване



Разпределение на слабите места по фазите на протичане



Забележка:

* Разпределението на слабите места е извършено въз основа на дълбочинен анализ на установените и визуализирани слаби места след сегментиране на установените в съответната процедура фази на протичане. Това разпределение не е окончателно и изчерпателно.

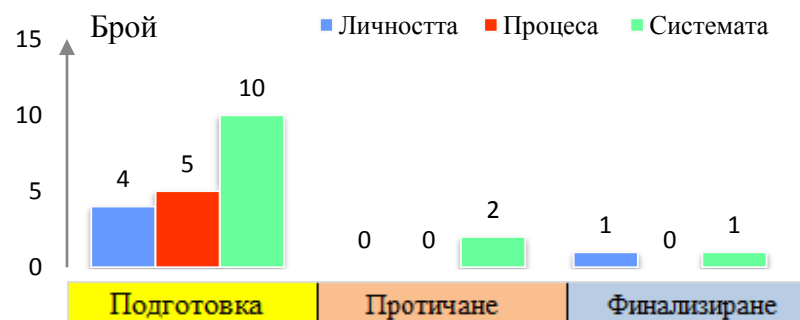
** Слабите места са определени само за изобразената условна степен на сегментиране.

*** Посочените фази на "подготовка", "протичане" и "финализиране" са условни и са използвани само за целите на съпоставянето между отделните процедури.

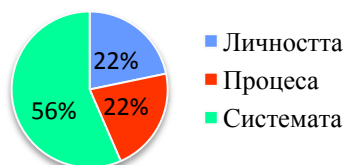
**** Чл. 93д. (1) (Изм. - ДВ, бр. 94 от 2008 г., в сила от 01.01.2009 г.) Динамична система за доставки е изцяло електронен процес за осъществяване на обичайни доставки, чиито пазарни характеристики отговарят на изискванията на възложителя. Системата действа за период не по-дълъг от 4 години и е отворена през срока си на действие за включване на всеки кандидат, който отговаря на критериите за подбор и е представил предварителна оферта, която отговаря на спецификациите. По изключение срокът на действие на системата може да е по-дълъг от 4 години, като възложителят посочва мотивите за това в обявлението. (2) Динамична система за доставки се създава чрез открита процедура.

Секторни възложители

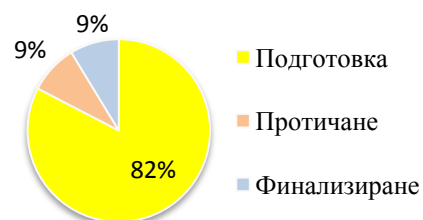
Секторни възложители				
Фази	Слаби места, обвързани с:			Общ брой
	Личността	Процеса	Системата	
Подготовка	4	5	10	19
Протичане	0	0	2	2
Финализиране	1	0	1	2
Общ брой	5	5	13	23



Относителен дял на слабите места по начин на обвързване



Разпределение на слабите места по фазите на протичане



Забележка:

* Разпределението на слабите места е извършено въз основа на дълбочинен анализ на установените и визуализирани слаби места след сегментиране на установените в съответната процедура фази на протичане. Това разпределение не е окончателно и изчерпателно.

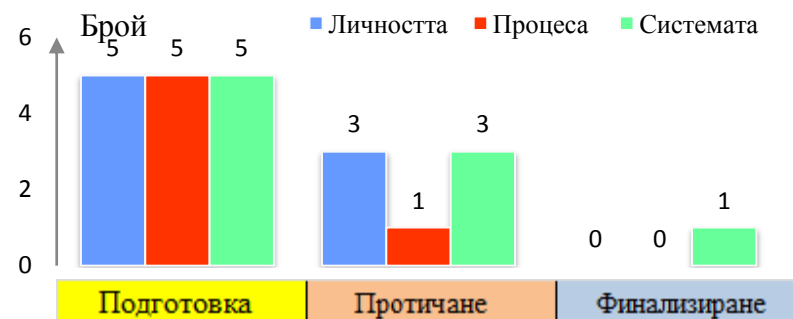
** Слабите места са определени само за изобразената условна степен на сегментиране.

*** Посочените фази на "подготовка", "протичане" и "финализиране" са условни и са използвани само за целите на съпоставянето между отделните процедури.

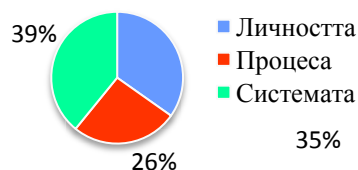
**** Специфичните слаби места, които произтичат от прилагането на процедурите по ЗОП в специфичните институционални и стопански сфери (сигурността и отбраната и дейностите, свързани с природен газ, електроенергия, топлоенергия, транспорт и пощенски услуги) водят до промяна на броя на слабите места във фазите на дадена законова процедура, която се провежда във визираната област. Слабите места се внасят допълнително към различните етапи на различните процедури, което не означава, че те механично се сумират.

Обществени поръчки в системата за сигурност и отбрана

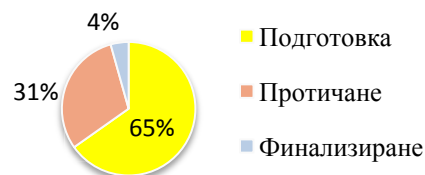
Система за сигурност и отбрана				
Фази	Слаби места, обвързани с:			Общ брой
	Личността	Процеса	Системата	
Подготовка	5	5	5	15
Протичане	3	1	3	7
Финализиране	0	0	1	1
Общ брой	8	6	9	23



Относителен дял на слабите места по начин на обвързване



Разпределение на слабите места по фазите на протичане



Забележка:

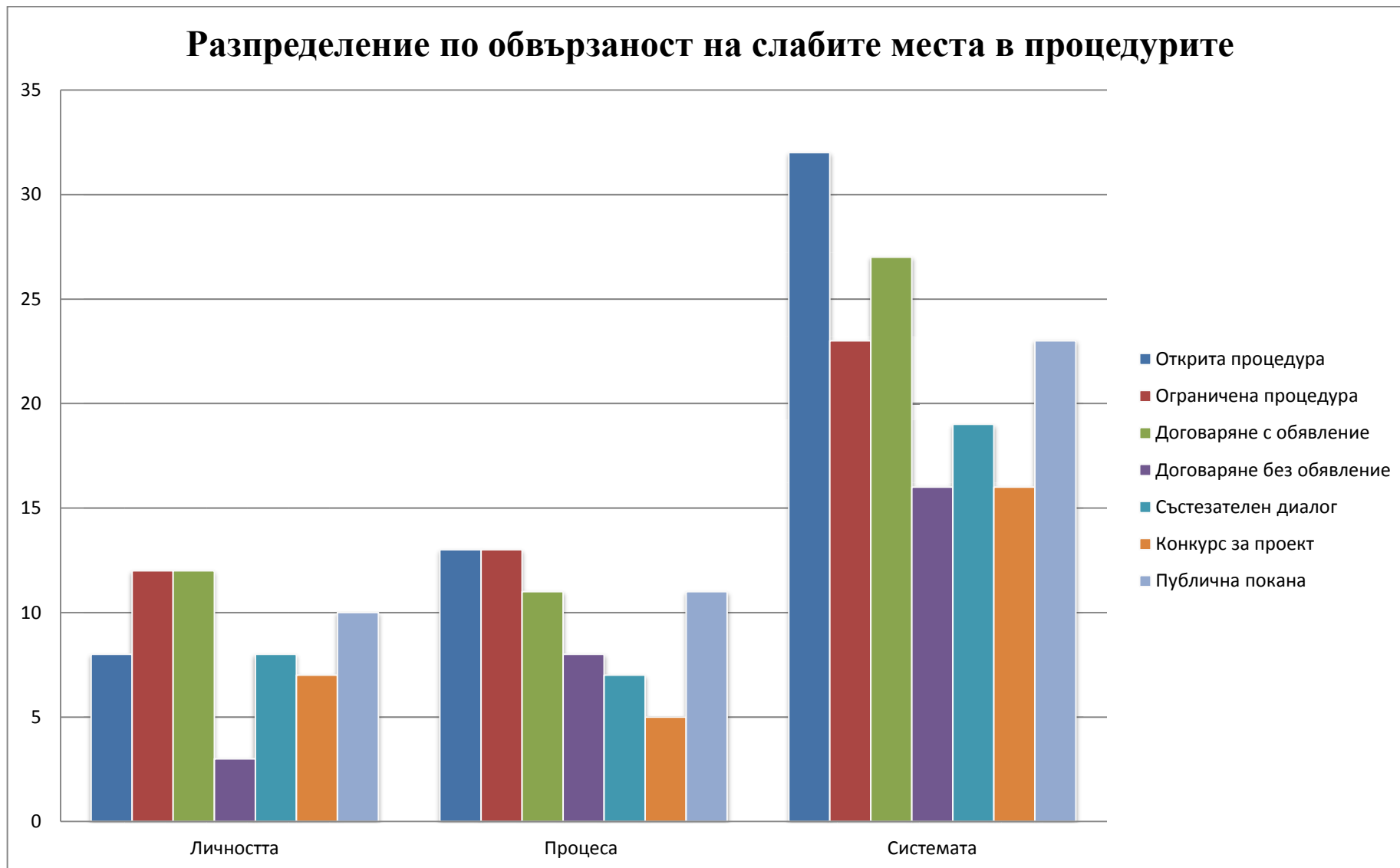
* Разпределението на слабите места е извършено въз основа на дълбочинен анализ на установените и визуализирани слаби места след сегментиране на установените в съответната процедура фази на протичане. Това разпределение не е окончателно и изчерпателно.

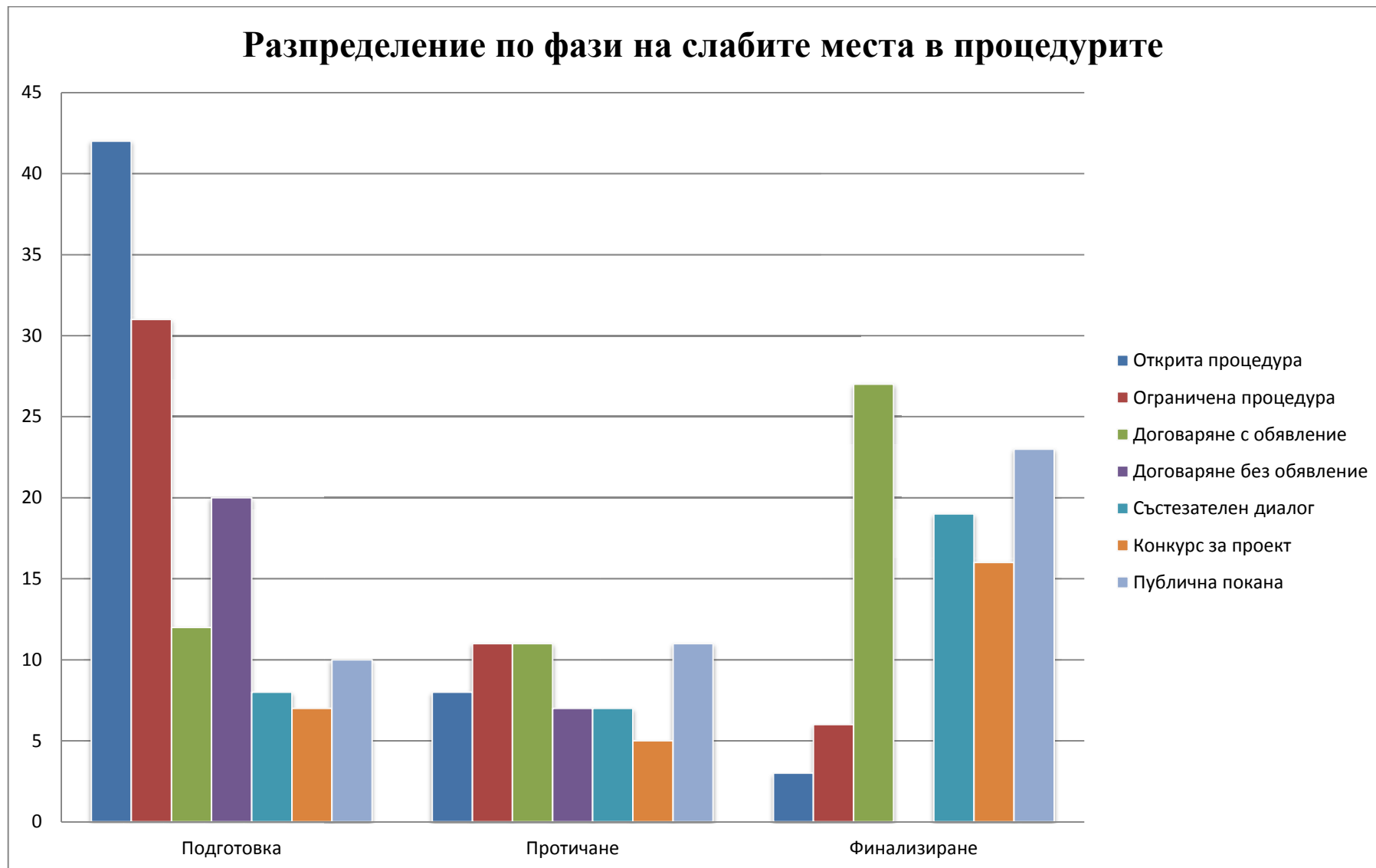
** Слабите места са определени само за изобразената условна степен на сегментиране.

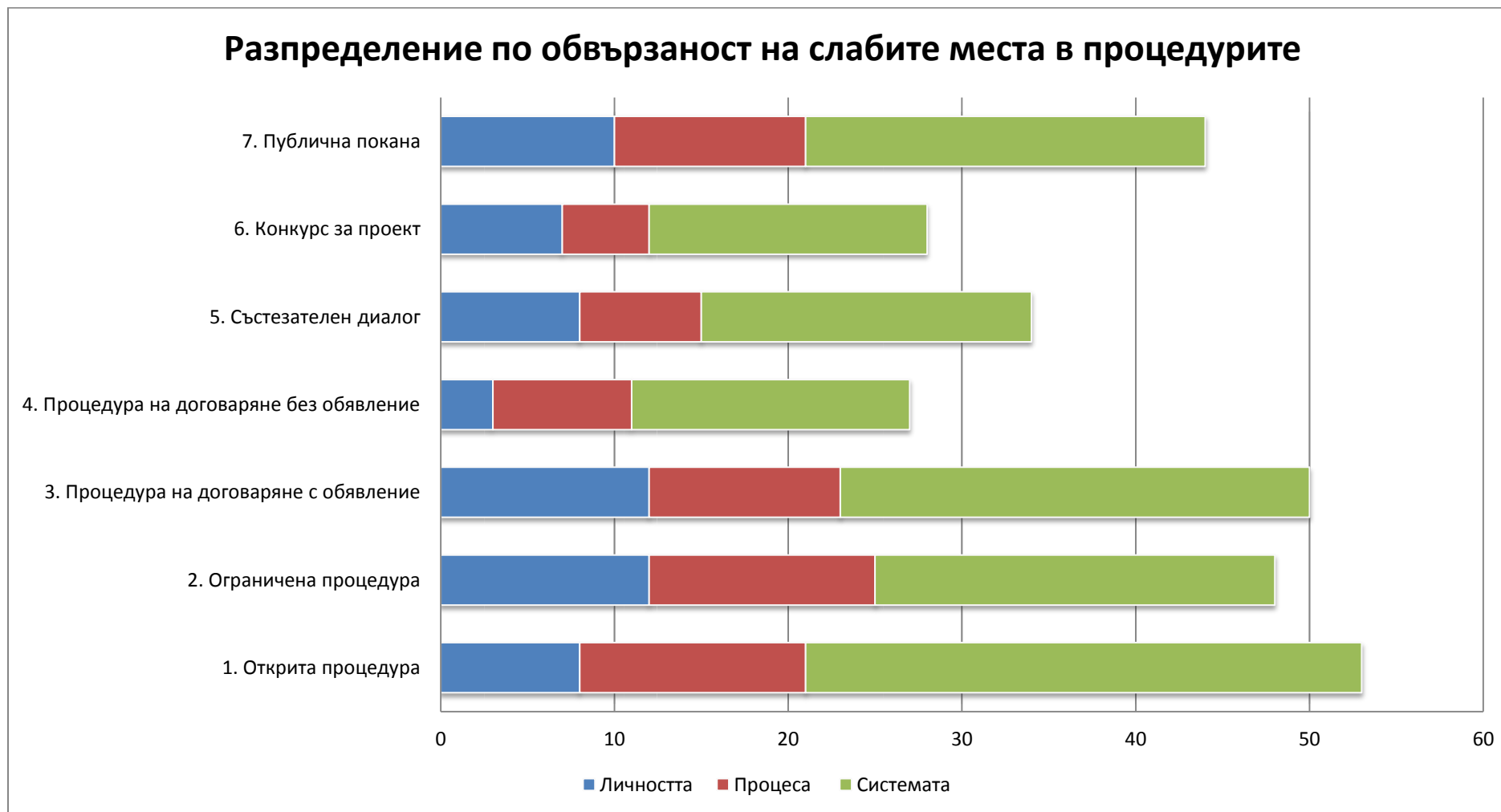
*** Посочените фази на "подготовка", "протичане" и "финализиране" са условни и са използвани само за целите на съпоставянето между отделните процедури.

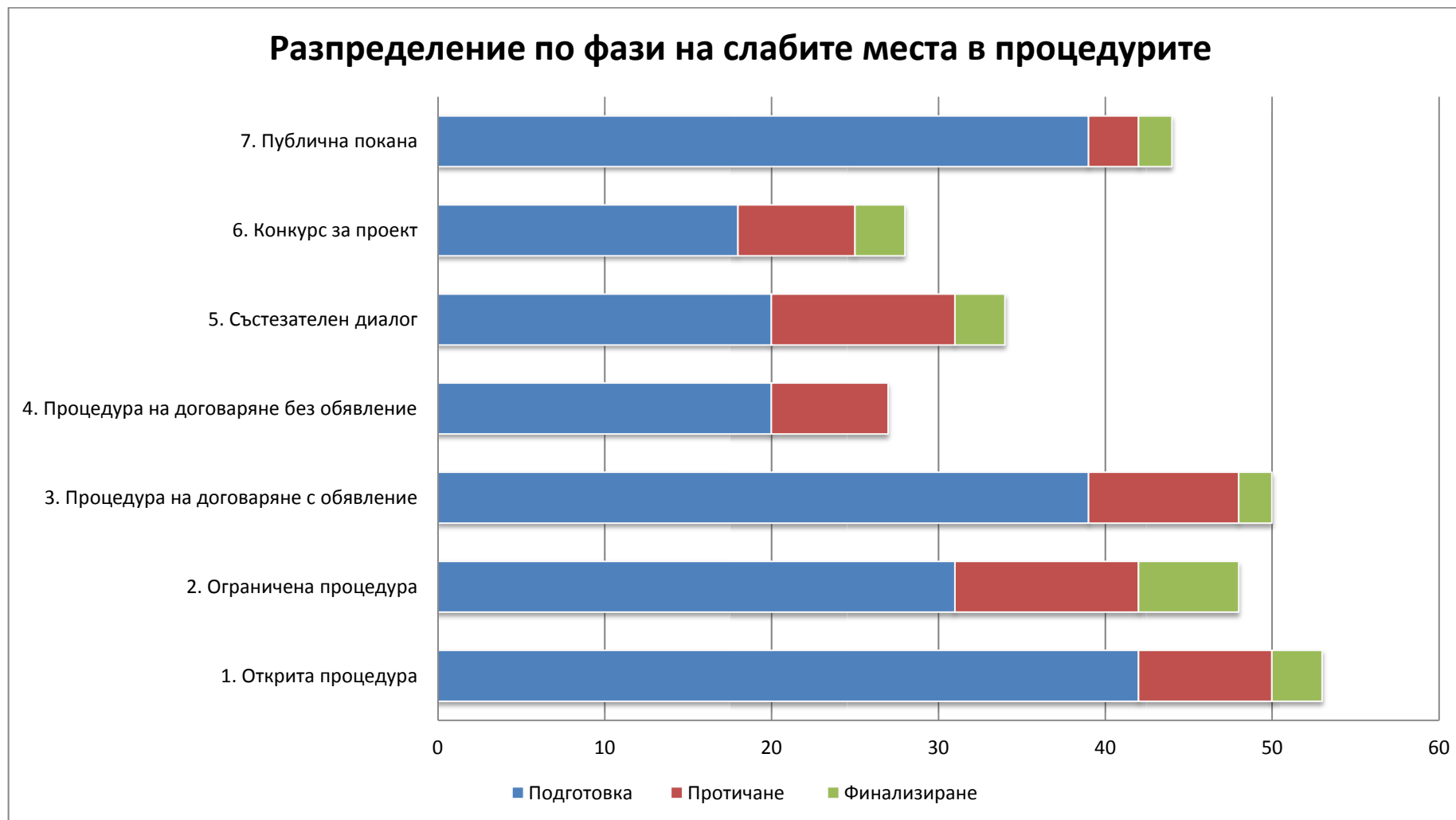
**** Специфичните слаби места, които произтичат от прилагането на процедурите по ЗОП в специфичните институционални и стопански сфери (сигурността и отбраната и дейностите, свързани с природен, газ, електроенергия, топлоенергия, транспорт и пощенски услуги) водят до промяна на броя на слабите места във фазите на дадена законова процедура, която се провежда във визираната област. Слабите места се внасят допълнително към различните етапи на различните процедури, което не означава, че те механично се сумират.

*****В системата за сигурност и отбрана се провеждат и всички останали процедури по ЗОП, които не са по чл. 3 ал.2.









Легенда

Проект	Наименование на проекта Модел на решение в областта на обществените поръчки	Номер на проекта 0001	
Номер на проекта/приложение	Доклад № 001	Приложение № Приложение 9	
Адресати	Списък на адресатите: Заместник министър-председател и председател на Консултативния съвет г-н Цветан Цветанов и членовете на Консултативния съвет		
Цел на заданието	Наименование на предмета на проверка Разработване на интервенционна система срещу корупцията в областта на електронното възлагане на обществени поръчки с оглед на представения през месец февруари 2012 г. модел на решение „Електронно възлагане на обществени поръчки“		
Цел на приложението	Цел и съдържание на доклада: Речник към първия доклад „Модел на решение в областта на обществените поръчки“ (понятия БОРКОР)		

Речник:

А

Анализ
Анализ на случай

Б

БОРКОР

Д

Данни
Документ
ДОМЕА

И

Информация
Интервенционна система (ИС)
ИС-идентификационен номер

М

Мярка (срещу корупцията)
М-идентификационен номер

О

Област на анализ

П

Пореден обозначителен номер (ПОН)
Правен анализ
Принципът БОРКОР
Продукт
Предмет на проекта
Проектна фаза

К

Causa finalis
Каталог на слабите места
Качествен признак

Р

Регистър на слабите места

Регистър

С

Сегмент (виж също сегмент на проверка)

С-идентификационен номер

Слаби места

Семейство от слаби места

Списък на слабите места

Стандарт

Статистически анализ

Сегмент за проверка (СП)

СП-Идентификационен номер

Ф

Форензик

Форензик анализ на случай

V

V-Modell XT®

X

Характеристичен критерий

Ц

Център

Цел

ЦППКОП

А

Анализ е систематично и целенасочено изследване на предмет или обект с помощта на аналитичен метод при използване на точно определени *данни*. Това са работни процеси, които се ръководят от **принципа БОРКОР** и се извършват от обучени специално за този стандарт анализатори.

Анализ на случай е анализиране на действителен или условен случай на извършено престъпление. **БОРКОР** разграничава *Оперативен анализ на случай (ОА)* и *Форензик анализ на случай (ФА)*. *Оперативен анализ на случай* е аналитичен метод за реконструиране на фазите на протичане на престъплението, с цел установяване на неизвестен извършител. Използваният в рамките на **принципа БОРКОР** *Форензик анализ на случай* служи за разкриване на действия, с еднакви признаци (типични действия) и корупционни схеми, както и за разкриване на слабите места на корупцията.

Б

БОРКОР е проектно означение на проект на българското правителство за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност. Концепцията на проекта **БОРКОР** бе разработена през 2009/2010 г. от германски консултант. Понятието „БОРКОР“ е акроним, образуван от българските думи „Борба с“ и „Корупцията“.

Д

Данни са всички налични текстове, таблици, графики и др. в електронна, писмена форма, които с оглед на тяхната приложимост за разкриване на *слаби места* на корупция и за разработване на *мерки* срещу корупция и особено за целите на анализа, все още не са били оценени или са неподходящи.

Документ е най-малката логическа цялост на даден **процес** в йерархичната файлова структура на концепцията ДОМЕА, която описва принципа на DMS/VBS-системите за управление и архивиране на документите на БОРКОР. За концепцията не е от значение, дали към документите се отнасят веществени носители на информация или електронни файлове.

ДОМЕА (Управление на документи и електронно архивиране в ИТ система за документооборот) е **стандарт** за управление на документи и електронно архивиране, използван в публичната администрация на Федерална република Германия. Концепцията осигурява задължителните правила за изграждане, както и нормативната форма на управление посредством ИТ-документи. ДОМЕА осигурява също така и уеднакви, стандартизирани продукти за администрацията.

И

Информация по смисъла на БОРКОР са обработени налични, сведения в електронна, писмена форма, които са необходими и подходящи за прилагане на принципа БОРКОР за разкриване на **слаби места** на корупция, за разработване на **мерки** срещу корупция и особено за целите на анализа. Обработването на информацията под формата на стандартизирани мета-данни е задължително.

Интервенционна система (ИС) е наръчник от мерки, обхващащ правни, организационни, технически и кадрови мерки, разработени съгласно принципа БОРКОР, които се съчетават и координират в система, цялостно и оптимално покриваща дадена област на действие на корупция и могат систематично да ѝ противодействат.

ИС-идентификационен номер е обозначение на единична мярка или пакет от мерки вътре в рамките на интервенционната система. Единичната мярка или пакет получават **ИС-идентификационен номер** единствено тогава, когато се касае за самостоятелна мярка, която обаче не се причислява към нито една интервенционна система, но може да покрие напълно поле от дадена ИС по отношение **на полето на действие на корупция и дефинираните цели на мерките**. **Сегменти** (лат. *segmentum* „отрязък“) на **ИС-идентификационен номер** произхождат от описанието на самия **ИС-идентификационен номер**. Сегментите осигуряват недвусмислено причисляване на дадена единична мярка или частично решение към един проект, респ. към една интервенционна система.

К

Causa finalis е латински термин на формулираната за първи път от Аристотел **крайна причина** или **целева причина**. При **Causa finalis** причината за дадено събитие се посочва като планирана цел. За разлика от принципа за каузалността, събитията и ситуациите при телеологичният подход се определят от тяхната цел или полза. Докато при едно действие, **causa finalis** е основанието (не причината) защо се извършва това действие. Аристотел е отграничил **causa efficiens** (причина за действие) от **causa finalis** (крайна причина) за да се различават причинно-следствените естествени процеси от практически обоснованите действия.

Качествен признак определя или описва свойството на даден „Характеристичен критерий“ в качествена и оценителна степен.

М

Мярка (срещу корупцията) представлява цялостно (завършено) индивидуално действие, респ. индивидуално решение, с цел да отстрани слабите места за корупция, или да ги неутрализира, или да ги постави под контрол. Тя цели ограничено въздействие в конкретна област, относима към противодействието или борбата с корупцията (напр. законодателство, compliance, организация, техника, кадри).

М-идентификационен номер е обозначение за самостоятелна мярка. Сегментите на **М-идентификационния номер** произхождат от описанието на самия М-идентификационен номер. Сегментите осигуряват недвусмислено причисляване (сортиране) на мярката във възходящ ред на дадена **интервенционна система** и в низходящ ред към **слабите за корупция места**.

О

Област на анализ е част от предмета на проекта. Областите на анализ се подразделят по принцип на няколко нива в поднива. Областите на анализ на най-високото ниво са предмети на проверка. Областите на анализ на най-долното ниво са сегменти на проверка.

Пример:

Анализ-ниво 1: Предмет на проекта (напр. „Възлагане на обществени поръчки“)
Анализ-ниво 2: Област на анализ (напр. фаза 2 от 5 „Подготовка на формалната процедура по обществените поръчки“)
Анализ-ниво 3: Предмет на проверка (напр. Закон за обществени поръчки)
Анализ-ниво 4: Подраздел на предмета на проверка (може да има повече нива)
Анализ-ниво 4+x: Сегмент на проверка (най-малкият затворен в себе си подраздел на анализ, напр. процедура или частична процедура)

П

Пореден обозначителен номер (ПОН) са мета-данни с азбучно-цифрово разпознаване. ПИН имат съществено значение за използване на **БОРКОР принципа**, както и при разработването и използването на интервенционни системи. ПОН в тяхната съвкупност изпълняват няколко функции, а отделният ПОН също, но в различни комбинации. Възможни са следните функционалности:

- a) Показателна функция (обща индексация)
- b) Наименуваща функция (индивидуална индексация)
- c) Разредна функция (подредане, управление на документи и архивиране)
- d) Определяне на качеството (Коефициент на полезно действие, установяване на ефективността)
- e) Контролна функция (понятност, пълнота)

- f) Категоризираща функция (типизиране)
- g) Локализираща функция (геометрично нареждане)
- h) Търсеща функция (информационно търсене, търсене на резултата)
- i) Каталогна функция (препратка към каталози или регистри)
- j) Системна функция (линкове, респ. връзки на информацията, връзки на слабите места и връзки на мерките)
- k) Сценарийна функция (зрителен ъгъл)
- l) Указателна функция (флаг ОК)

Правният анализ според принципа БОРКОР е дедуктивен метод за разкриване на слаби места на корупцията в областта на правната система и **правните норми**. Той се основава отчасти на **форензик анализа на случаи**, на **сравнителния анализ**, на **категориалния анализ** и приложението на **корупционната формула БОРКОР**.

Принципът БОРКОР, съгласно разработената концепция на проекта БОРКОР, е съвкупност от правила и способности за разкриване на Слаби места на корупцията и за разработване на Интервещионни системи срещу корупцията.

Продукт представлява резултат от един или няколко работни процеса на **БОРКОР** и се състои от един или няколко електронни документи/ файлове. Всички продукти се регистрират в един **Регистър (директория) на продуктите**.

Предмет на проекта е обозначение на подлежащ на анализ предмет или тема на съответния **БОРКОР-Проект**. (напр. **”Обществени поръчки”**)

Проектна фаза е определена, ограничена във времето и ясно дефинирана част от даден проект. Всеки **проект** се подразделя в **5 проектни фази**:

1. **Инициране на проекта** (Събиране на данни, установяване на необходимостта от действие, заявление за проекта)
2. **Разработване на проекта** (Планира на проекта)
3. **Провеждане на проекта** (Форензик анализи, разработване на мерки, анализ на въздействието, разработване на интервенционна система)
4. **Внедряване на проекта**
5. **Оценка на проекта**

К

Каталозите са независими от проекта списъци и таблици със слаби места, мерки и други чрез **ПОР** класифицирани категории. **Слабите места** и **мерките** се описват неутрално в **каталози**, тоест без отношение към определена тема или **проект**.

Качествен признак определя или описва свойството на даден **”Характеристичен критерий”** в качествена и оценителна степен.

Р

Регистър на слабите места представлява файл /набор от данни/, който съдържа всички относими към проекта слаби места. За разлика от **Каталога за слаби места**, слабите места са конкретно описани и са относими към **предмета на Проекта** и към **Сегмента за проверка**.

Регистър представлява файл (набор от данни), който съдържа проектно относима информация, дефинирана съгласно принципът БОРКОР. (напр. **Регистър на слабите места**)

С

Сегмент е обозначение на определена част от даден идентификационен номер, който образува най-малката информационна цялост на този идентификационен номер.

S-идентификационен номер е обозначение на едно еднозначно **слабо място**. Сегментите на S-идентификационния номер се образуват от неговото описание.

Слаби места в областта на корупцията са обстоятелства или правила относими към системи, процеси или лица, които предизвикват корупция или я благоприятстват (портали на проникване) и се намират в конкретна вкаимовръзка със съответен свързващ обект (закон, процедура) и са в конкуренция помежду си. Когато слабите места могат да бъдат причислени /отнесени/ към сегмент за проверка, те образуват по правило „семейство от слаби места” и/или се намират във връзка, /релация/ един спрямо друг.

Семейство от слаби места се състои от множество слаби места, които се покриват от определена **мярка** срещу корупция (напр. Шахматна фигура покрива определени игрални полета. Контролираните игрални полета отговарят на семейство от слаби места). **Семействата от слаби места** могат да се припокриват, така че няколко слаби места могат да се отнесат към няколко семейства от слаби места.

Списъкът на слабите места е файл, който съдържа всички имащи отношение към проекта слаби места. За разлика от **каталога на слабите места** **слабите места** са описани конкретно във връзка с **предмета на проекта** или респективно във връзка със съответния **сегмент на проверка**.

Стандарт е цялостна, уеднаквена норма, в повечето случаи приложим (или заложен като цел) начин, нещо да бъде извършено или направено. Даден стандарт би могъл да се отнася към постигането на определена цел, но също и към осъществяването на даден процес.

Принципът БОРКОР има силата на стандарт, както към работните процеси за изработване на интервенционни системи, така и към качеството на самите интервенционни системи срещу корупция.

Статистически анализ е аналитичен метод за оценка на статистически данни (напр. многовариантен анализ).

Сегмент за проверка (СП) е самостоятелна част от дадена процедура на действие или процедура по вземане на решение, която следва да се анализира, с цел откриване на слаби места.

СП-Идентификационен номер е еднозначно означение на **Сегмент за проверка** и е необходим предимно в рамките на итеративното /повтарящо се/ и поддържащо търсене вътре в **интервенционната система**, за да се установи необходимост от действие, както и да се открият грешки или слаби места. Сегментите на **СП-Идентификационния номер** се образуват от неговото описание.

Ф

Форензик обобщава няколко научни сфери, които установяват/идентифицират престъпни действия, или ги изключват, в следствие ги анализират и реконструират.

Форензик анализ на случай е новоразработен форензик аналитичен метод и е съставна, основополагаща част на **принципа БОРКОР**, с цел систематизирано подреждане и идентифициране на вече установени или на неразкрити типови корупционни действия и слаби места на корупция.

V

V-Modell XT® е гъвкав модулен продукт за развитие на комплексен, технически софтуер и практически приложими решения, при което процесът на разработване е организиран в отделни фази. По отношение на принципа БОРКОР се прилага във фазите на обработка на аналитичните работни процеси за установяването на слаби места и за разработването на „**интервенционни системи**“.

X

Характеристичен критерий е обозначение на дадена идентичност (предмет, свойство, процес), която от евристична гледна точка представлява описателен, характеризиращ елемент на даден сценарий. Характеристичният критерий е залегнал в основата на дадена корупционна схема и от позицията на извършителя, ХК определя или повлиява неговите действия при осъществяване на корупция. Всеки критерий се нуждае от конкретизация или оценка. Конкретизацията или оценката се извършва чрез един или няколко качествени признаци.

Ц

Център е кратко обозначение на „Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност“. Представлява самостоятелен орган към Министерския съвет на Република България, изграден специално за реализацията на проекта „БОРКОР“.

ЦППКОП е съкращение на „Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност“. Самостоятелен орган към Министерския съвет на Република България, изграден специално за реализацията на проекта „БОРКОР“.

Цел (от гръцки *τέλος* [*telos*], също и *νεκα* [*hou heneka*], от латински *finis*) представлява движещият мотив на целенасочена дейност или човешко поведение.