

УВОД

Обществените поръчки са сред сферите на управлението на публичния сектор в България, които се отличават с най-висок корупционен риск. Злоупотребите в тази област най-общо се свеждат до **възлагане на поръчката на предварително определен доставчик в ущърб на обществения интерес чрез нарушаване на принципите на конкурентното начало с цел лично облагодетелстване.**

Корупцията при обществените поръчки трудно може да се класифицира еднозначно в традиционната дихотомия голяма – малка корупция. Публичният сектор купува стоки и услуги на всички равнища с различен обем и стойност на доставките – от канцеларски материали до инфраструктурни проекти. Фаворизирането на определен доставчик в нарушение на обществения интерес може да става от най-малките ежедневни доставки до най-големите тържни процедури, пряко наблюдавани и контролирани от висшето държавно ръководство. Личното облагодетелстване може да бъде под формата на пари, власт, устройване на работа в частния или публичния сектор и т.н.

С цел по-добро насочване на инструментите на политиката това изследване акцентира върху голямата корупция при обществените поръчки. Тя включва всички сделки и процедури, които влизат или би трябвало да влизат в обхвата на законодателството за възлагане на обществени поръчки. Такива са повечето доставки, чиято цена и технически или качествени параметри са обект на **договаряне** между възложителите от публичния сектор и доставчиците от частния сектор. Изключение правят онези доставки на консумативи, вложени материали и услуги, които имат случаен характер и не могат да бъдат предмет на бюджетно планиране в параметри, които да позволяват рамково договаряне на по-големи обеми. Такова потребление на стоки и услуги в публичния сектор, което не може да се планира и окрупни в интерес на икономическата изгода, би трябвало да е доста ограничено. То попада под стойностните прагове на правната уредба на процедурите по възлагане на обществени поръчки. Когато обаче подобно директно потребление от търговската мрежа е с цел целенасочено заобикаляне на закона, тогава и малките поръчки (под законоустановените прагове, изискващи прозрачни процедури), могат да бъдат средство за лична изгода – в този случай – на ниските равнища на администрацията.

Въпреки наличието на корупционен риск на всички равнища на държавното управление злоупотребите при обществените поръчки тук ни интересуват главно като **цел и инструмент на голямата корупция**. Условно могат да се обособят два аспекта на проблема. Първият е **икономическият**. Той е свързан

с икономическата и фискалната цена на злоупотребите, както и със съответните институционални предпоставки и спирачки, съдържащи се в системата на управлението на публичните разходи. В този контекст ударението пада върху загубите за обществото от договарянето в публичния сектор на доставка на стоки и услуги при условия, които са **по-лоши от пазарните**, т.е. или са на завишени цени спрямо пазарните, или са със занижено качество. Налице е неефективно използване на публичните средства, при което вземащите решения получават неполагащи им се лични облаги. Накратко става дума за най-близкия до ума въпрос, който всеки данъкоплатец би си задал, за да оцени действията на този, който се разпорежда с обществени средства. Ако той купуваше съответната стока или услуга за собствена консумация, дали би я купил при същите условия? Този въпрос синтезира логиката на критериите за **икономическа ефективност** при обществените поръчки. Той опира до т.нар. **принципи на целесъобразност** при контрола и противодействието на корупцията в тази сфера.

Вторият – **правен аспект**, е свързан с това, какви регулативни бариери могат да се издигнат пред подобни действия, за да се поставят те извън закона, и до каква степен те се прилагат ефективно. Тук акцентът е върху нормативните спирачки и прилагането на принципите на **законосъобразността**. Невинаги обаче може да се търси административна или наказателна отговорност от вземащия решенията за това, че осъществява покупки за публичния сектор при неизгодни условия. В много случаи той ощетява обществения интерес, без формално да нарушава закона. Примери за това има на всички равнища на договаряне: от закупуването на канцеларски материали до закупуването на ядрени реактори. Това е причината напоследък заедно с усилията за оптимизиране на правната уредба и прилагането на закона ударението все повече да се премества към контрол върху целесъобразността на действията на разпоредителите с обществени средства. Голямото предизвикателство тук е, че в сравнение със законосъобразността, която се определя в състезателна съдебна процедура по ясно кодифицирани правила, целесъобразността е по-аморфна категория с по-неутвърдени правила за установяването ѝ и съответно в по-висока степен е изложена на опасността от административна дискреция.

Това изследване има за цел да хвърли *мост между икономическите и правните лостове* за противодействие на корупцията при обществените поръчки. Независимо дали има нарушение на действащите регулации става дума за това, че възложителят **в някаква степен е ограничил конкуренцията**, което е довело до ощетяване на обществения интерес като цена и качество на съответните обществени услуги или блага. Именно възможността за конкуренция на доставчиците при възлагането на обществените поръчки е отправната точка на анализа на правната уредба на обществените поръчки в България, както и основният критерий, който прилагаме за оценка на корупционния риск и съответните антикорупционни мерки.

В този контекст задачата за обединяване на икономическите и правните инструменти в противодействието на корупцията при обществените поръчки може да се сведе до отговора на въпроса: **ако целта е да се осигури в максимална степен свободна и лоялна конкуренция при обществените по-**

ръчки, каква е икономически оптималната институционална и регулаторна рамка за постигането ѝ?

Целта на анализа е преди всичко да идентифицира нормативните и институционалните предпоставки за най-разпространените корупционни практики в тази област и да изведе възможните мерки за противодействие. Заедно с това той разширява традиционния подход в две насоки. От една страна, акцентира върху икономическата оценка на ефекта на регулациите, а от друга, се опитва да насочи оценката на риска и контрола към използване на обективни критерии за целесъобразност. Първа глава характеризира корупцията при обществените поръчки като основен двигател и инструмент на политическата корупция. Втора глава представя най-честите корупционни практики и злоупотреби в България и се опитва да даде приблизителна оценка за мащабите на явлението и за щетите от него. Трета глава разглежда секторното измерение на проблема на примера на един от секторите с най-голям корупционен риск – енергетиката. Четвърта глава хвърля мост между икономическата и правната страна в превенцията на злоупотребите при обществените поръчки. В нея е направен критичен анализ на това, как антикорупционната политика и институциите досега отговарят на тези предизвикателства. В главата се проследяват и анализират структурните реформи в областта на обществените поръчки в светлината на процеса на присъединяване към ЕС, промените в българското законодателство и в административната практика, както и контролът по изпълнението на договорите. Заключениеето обобщава основните изводи и насоки за антикорупционната политика.

Отделните части са написани, както следва: първа и втора глава – К. Пашев, трета глава – А. Дюлгеров и Г. Касчийски, четвърта глава – К. Пашев и А. Дюлгеров¹. Весела Георгиева от Центъра за изследване на демокрацията оказва ценна техническа помощ. Геника Бошнакова направи цялостната стилова редакция на изследването.

Центърът за изследване на демокрацията благодари за помощта на Миглена Павлова, Изпълнителен директор, и Ана Миткова, Директор „Електронна база данни“ в Агенцията за обществени поръчки, както и за ценните бележки и становища по предварителните варианти на изследването на: проф. Валери Димитров, Председател на Сметната палата; Петко Николов, Председател на Комисията за защита на конкуренцията; и Гинка Драганинска, Изпълнителен директор, Агенция за държавна финансова инспекция.

¹ Константин Пашев е доктор по икономика, доцент по икономика на публичния сектор, старши икономист в Центъра за изследване на демокрацията; Асен Дюлгеров е сътрудник към Икономическата програма на Центъра; Георги Касчиев е доктор по реакторна физика, преподавател и изследовател в Института по изследване на риска към Виенския университет.

