

2. КОРУПЦИОННИ РИСКОВЕ И ПРАКТИКИ

Въпросът за критичните равнища на политическата корупция в България заема централно място в обществения дебат от края на 90-те години. Голяма заслуга за това имат редовните доклади за оценка на корупцията чрез Системата за мониторинг на корупцията на *Коалиция 2000*, както и изследванията на Българската стопанска камара и други неправителствени организации. Той бе поставен с особена острота и в последните мониторингови доклади на Европейската комисия за готовността на България за членство в Европейския съюз⁵. Докладите идентифицираха равнището на корупцията по високите етажи на властта и организираната престъпност като главни препятствия на прага на присъединяването на страната ни към ЕС и директно ги свързаха с неефективната съдебна система (т.е. липсата на ефективни присъди). Чувствителността на Европа към тази тема при присъединяването на страната е напълно разбираема. През първите 7 години на членството си България получава достъп до значителен финансов ресурс от Структурните, Кохезионния и Аграрните фондове от порядъка на 11-12 млрд. евро⁶. Ефективността на европейските грантови схеми зависи преди всичко от доброто управление и системите за контрол на централно и местно равнище. Политическата корупция при разпределението на европейски средства към определени български фирми и политици би изложила на директни загуби не само българския, но и европейския данъкоплатец.

Националната стратегия за прозрачно управление и мерки срещу корупцията (2006 – 2008 г.) идентифицира обществените поръчки като сфера с най-висок корупционен риск поради факта, че заедно с концесиите те са главният канал за насочване на публични ресурси към частния сектор. Нека най-напред да се опитаме да оценим размерите на проблема и щетите от него, като изходим от оценката на размера на „пазара“ на обществени поръчки в България. За целите на това изследване с голяма доза условност ще определим този пазар като **потреблението на строителни работи, стоки и услуги, което се осъществява по предвидените в законодателството процедури и правила за възлагане и изпълнение на обществени поръчки.**

⁵ Вж. European Commission COM (2005) 534 and COM (2006) 549.

⁶ Национална стратегическа референтна рамка (версия от 14.09.2006 г.) на <http://www.eufunds.bg/docs/>

2.1. ПАЗАР НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ

Терминът пазар на обществените поръчки е употребен тук доста условно. За целите на оценката на корупционния риск в тази сфера с него се определя потреблението на стоки, услуги и строителни работи в **публичния** и **комуналния** сектор, за които са в сила предвидените в законодателството процедури за възлагане и изпълнение на обществени поръчки. С други думи, от дефиницията на пазара отпада онази част от това потребление, при която изборът на доставчик или изпълнител не изисква провеждане на процедура. В действащото българско законодателство това са поръчките под прагове от 100 000 лв. за строителство и 30 000 лв. за доставка на стоки или услуги. В този контекст „пазарът“ на обществените поръчки включва по-голямата част от текущото и инвестиционното потребление в публичния и комуналния сектор. Към него се отнася потреблението на органите и институциите на централната и местната власт, както и юридически лица, които се финансират и/или управляват от тях. Това са т.нар. „класически“ възложители на обществени поръчки. Освен тях пазарът на обществените поръчки включва и потреблението на т.нар. „секторни възложители“. Това са мрежовите доставчици на публични услуги в отраслите на енергетиката, водоснабдяването, транспорта и пощенските услуги. Независимо дали са с държавно участие или не, поради естественото си монополно положение на пазара и поради огромната обществена значимост на тяхната (не)ефективност, текущото и инвестиционното им потребление влизат в обхвата на правната уредба на обществените поръчки.

Обем и структура. Стойността на сключените договори за обществени поръчки през 2005 – 2006 г. възлиза на 15 176 млн. лв.⁷, което е около 17 % от произведения през двете години БВП. Тази цифра дава донякъде изкривена представа за размера на пазара на обществени поръчки в България, тъй като повече от половината от нея се дължи на една сделка – договора за строителството на двата блока на АЕЦ „Белене“ на стойност 7817 млн. лв., сключен през 2006 г. Ето защо тук са представени данните за пазара на обществените поръчки със и без договора за АЕЦ. Ако се абстрахираме от АЕЦ „Белене“, стойността на сключените договори възлиза на около 8 % от БВП на страната (Таблица 1).

Таблица 1. Стойност на сключените договори за обществени поръчки през 2005 – 2006 г. (млн. лв.)

	2005	2006	2006*
Стойност	3296.0	11879.8	4061.8
Дял в БВП	7.9 %	24.2 %	8.3 %

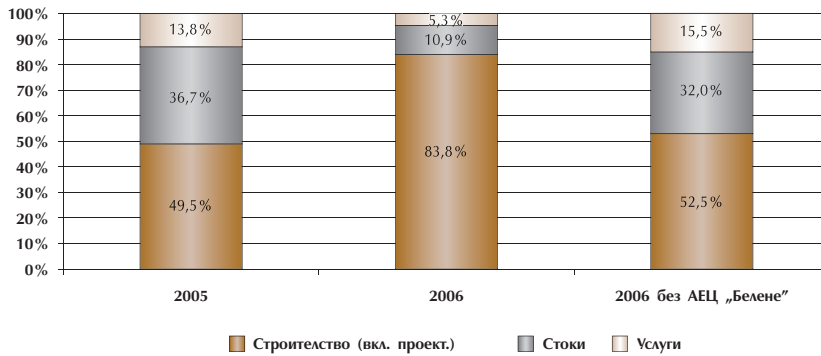
*Без договора за АЕЦ „Белене“; прогноза за БВП за 2006 г. за 49 млрд. лв.

Източник: АОП, НСИ и собствени изчисления.

⁷ Сумата е без ДДС.

Повишеният корупционен риск до голяма степен е свързан с факта, че пазарът на обществените поръчки е силно доминиран от строителни работи. Всъщност строителството през 2006 г. съставлява 83 % от стойността на сключените договори, но по-дълъг период на наблюдение навярно ще покаже, че подобен висок дял е по-скоро изключение, дължащо се на договора за АЕЦ „Белене“. Но и без него строителството съставлява повече от половината от стойността на сключените договори за обществени поръчки. Около една трета е стойността на договорите за доставка на стоки, а около една шеста – за предоставяне на услуги (Фигура 2).

Фигура 2. Структура на пазара на обществени поръчки (% от сключените договори)



Източник: АОП.

Що се отнася до доставките на стоки, над 40 % от договорите в стойностно изражение обхващат четири промишлени отрасли: химическа промишленост (основно медикаменти), машини и оборудване, горива и медицински инструменти и оборудване (Таблица 2). Тази класация на най-консумираните стоки очертава сектора на здравеопазването като най-големия потребител на стоки в публичния сектор. Лидерите на пазара на обществените поръчки в сферата на услугите са бизнес услугите, управлението на отпадъците и опазването на околната среда и ремонтите и поддръжката. Заедно с горните четири стокосектора тези три сектора на услуги съставляват около 2/3 от стойността на сключените договори през разглеждания период.

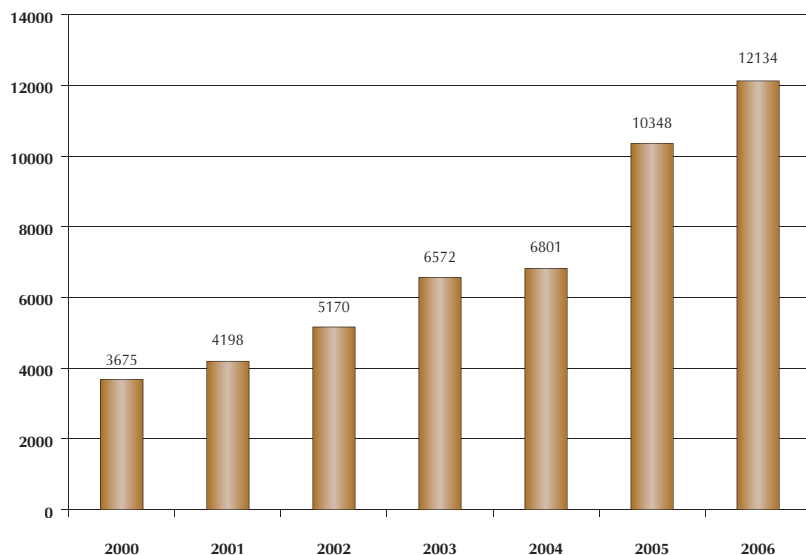
Посочените в таблицата данни са за **регистрация** пазар на обществените поръчки. **Реалният** пазар на обществените поръчки е най-малко с около 20-25 % по-голям. Той включва, от една страна, сделки, които не подлежат на регистрация (свързани с отбраната и сигурността например), както и сделки, които подлежат на регистрация, но по една или друга причина не са регистрирани. Не на последно място той обхваща и сделки, които са сключени без процедура при наличието на основания за това. На тази база размерът на пазара на обществените поръчки в България днес може да бъде приблизително оценен на около 10-12 % от БВП, т.е. около 4-5 млрд. лв. през 2005 г. и между 4.5-5.5 млрд. лв. през 2006 г.

Таблица 2. Стойност на договорените стоки и услуги по сектори през 2004 – 2006 г. (млн. лв. без ДДС)

Сектор (група по класификатора на ОП)	Млн. лв.	Дял
1 Химическа промишленост (24-25), в т.ч.	463,02	
медикаменти (244)	408,63	
2 Машини и оборудване (29), в т.ч.	404,70	
турбини и реактори (291)	69,43	42,3 %
3 Петролни продукти и горива (23)	402,59	
4 Медицински и други уреди и инструменти (33), в т.ч.	357,02	
медицинско оборудване (331)	267,95	
5 Професионални и бизнес услуги (74)	342,04	
6 Управление на отпадъците и опазване на околната среда (90)	317,77	24,4 %
7 Ремонт и поддръжка (50)	281,13	
8 Офис и компютърно оборудване (30), в т.ч.	187,52	
офис оборудване (301)	47,18	
компютърно оборудване (302)	83,13	
9 Полуфабрикатни изделия (28), в т.ч.	173,25	
метални изделия (281-287)	110,88	
строителни материали (288)	63,44	
10 Електрически машини и оборудване (31)	126,03	
11 МПС (34)	93,99	
12 Финансови услуги (66-67)	80,55	
13 Храни, напитки, тютюневи изделия (15-16)	77,62	
14 Текстил, дрехи и кожарска промишленост (17-19)	62,36	
15 Енергия (40), в т.ч.	53,82	
ядрени горива (405)	1,23	
16 Други стоки	262,87	
17 Други услуги	163,76	
Общо	3850,04	

Бележка: Секторите на услугите са маркирани.

Източник: Агенция за обществени поръчки; данните са за периода 01.10.2004 г. до 30.06.2006 г.

Фигура 3. Брой сключени договори през периода 2000 – 2006 г.

Източник: Агенция за обществени поръчки.

Динамика. Трудностите при оценката на обема на пазара на обществените поръчки в България идват отчасти от факта, че той бележи стремителен ръст и е далеч от своите равновесни нива. Само допреди две години този пазар се оценяваше средногодишно на около 1.8-2 млрд. лв. (5 % от БВП)⁸, а днес е вече около три пъти по-голям. Фигура 3 илюстрира четирикратно увеличение на броя на сключените договори между 2000 и 2006 г. Част от този ръст се дължи на увеличаването на регистрираните договори и навярно обхваща главно долния сегмент на пазара. Ето защо в стойностно изражение ръстът е по-скромен, но не по-малко впечатляващ. Може да се очаква, че високите темпове на нарастване на стойността на сключените договори ще се запазят през първите години на присъединяването и пазарът ще се приближи до европейското равнище, което е 16,3 % от БВП. Още повече, че в сравнително кратък период България трябва да преодолее голяма част от разликата между наличната базова, комуникационна и екологична инфраструктура и изискванията на единния европейски пазар за конкурентоспособна икономика. Това е и целта на значителните средства от ЕС, които ще се насочат към България след присъединяването и които ще се разпределят по механизмите на обществените поръчки. Може да се очаква, че през първите седем години от присъединяването пазарът на обществените поръчки ще расте средно с около 6-7 % годишно. По най-консервативни оценки (т.е. без гигантски сделки от мащаба на АЕЦ „Белене“) това прави очакван обем на пазара за около 6-7 млрд. лв. средногодишно за 2007 – 2008 г.

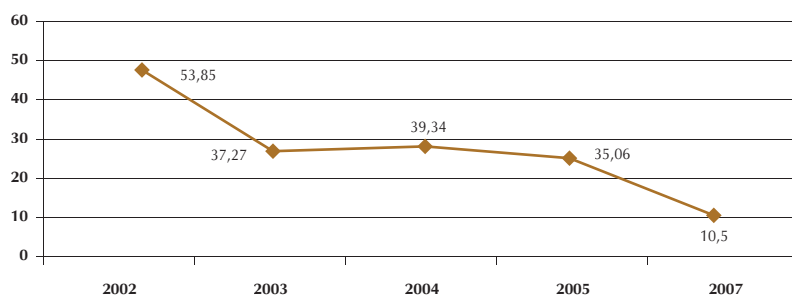
⁸ Вж. БСК, *Мониторинг на обществените поръчки: най-често срещани нарушения и корупционни практики*, С., 2005, с. 4 (<http://www.bia-bg.com/files/ZOP-broshura-2005.rtf>).

2.2. РАВНИЩЕ И РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА КОРУПЦИЯТА ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ

Естествено е огромният и динамичен за нашата икономика пазар на обществени поръчки и свързаните с него възможности за свръхпечалби и непазарни и/или нерегламентирани доходи да поражда силни стимули и за доставчици на стоки и услуги, и за възложители към корупционно поведение.

Наистина данните от Системата за мониторинг на корупцията на Центъра за изследване на демокрацията показват низходяща тенденция. Преди 5 години всяка втора фирма, участвала в процедура за обществени поръчки, е споделила, че е трябвало да даде подкуп; през 2005 г. такъв опит е споделян от всяка трета фирма, участвала в проучването, а през 2007 г. една от десет фирми е давала подкуп (Фигура 4).

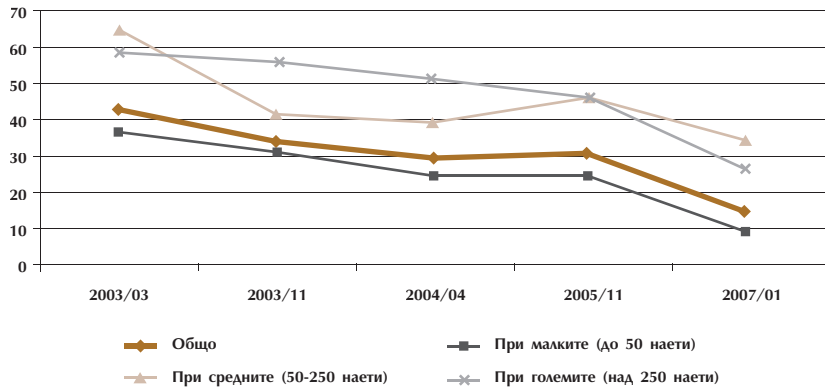
Фигура 4. Дял на фирмите, прибягнали до подкуп в процедура по обществени поръчки



Източник: Витоша рисърч.

Но тези оптимистични резултати би трябвало да се приемат с уговорки. Други показатели на СМК повдигат въпроса дали те показват намаляване на корупцията при обществените поръчки, или по-скоро нейното институционализиране, т.е. миграцията ѝ от средните административни равнища към високите етажи на изпълнителната власт и преминаването ѝ от случайни сделки до затворени корупционни мрежи, получили в нашия политически жаргон гражданственост като „обръчи от фирми“. Няколко аргумента наклоняват везните към втория извод. Първо, съмненията за концентрация на корупцията при обществените поръчки към високите етажи на властта се подкрепят от данните за стесняващия се кръг на участниците. Все по-малко фирми – особено нови, участват в обявените процедури. От 2003 г. делът на фирмите, участвали в процедури по възлагане на обществени поръчки, се свива около три пъти: от 43 % през 2002 г. до 14 % през 2006 г. (Фигура 5).

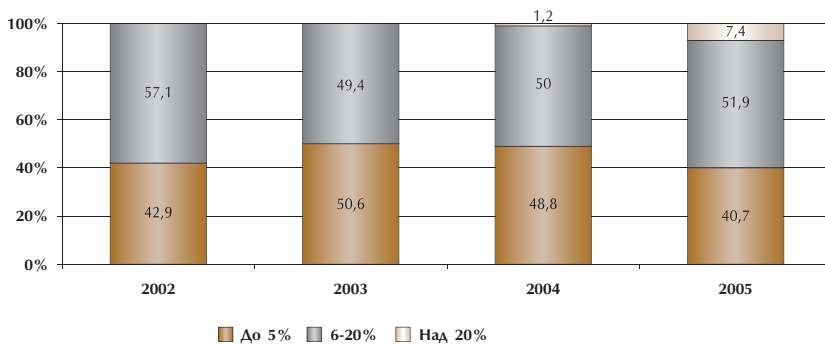
Фигура 5. Дял на фирмите, участвали в процедура за възлагане на обществени поръчки (% от съответната група)



Източник: Витоша рисърч. Месеца и годината показват времето на съответното проучване, което отразява опита на респондентите през предходната година.

Второ, растат размерите на подкупите (Фигура 6). Накрая трябва да се има предвид, че виктимизационните изследвания, на които се основава СМК, отразяват най-добре лично участие в корупционни практики, при които респондентите се възприемат като жертви. С други думи, те отразяват интензитета на административната малка корупция при обществените поръчки. Техният капацитет да измерват интензитета на голямата (политическата) корупция в обществените поръчки чрез споделеното участие на респондентите в нея е сравнително ограничен. Бизнесът там е по-скоро съучастник, отколкото жертва.

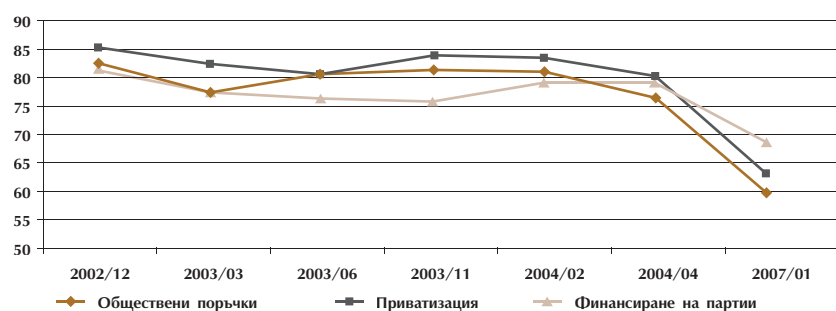
Фигура 6. Размер на подкупите като процент от сделката (% от фирмите, дали подкуп за договор за обществена поръчка)



Източник: Витоша рисърч.

Потвърждение в това отношение дават и резултатите от СМК, които отразяват оценката на предприемачите за равнището и разпространението на корупцията в тази сфера за разлика от личното им участие. Въпреки че има предварителни симптоми за спад, все още 60 % от фирмите оценяват корупционните практики при обществените поръчки като „широко разпространени“ (Фигура 7).

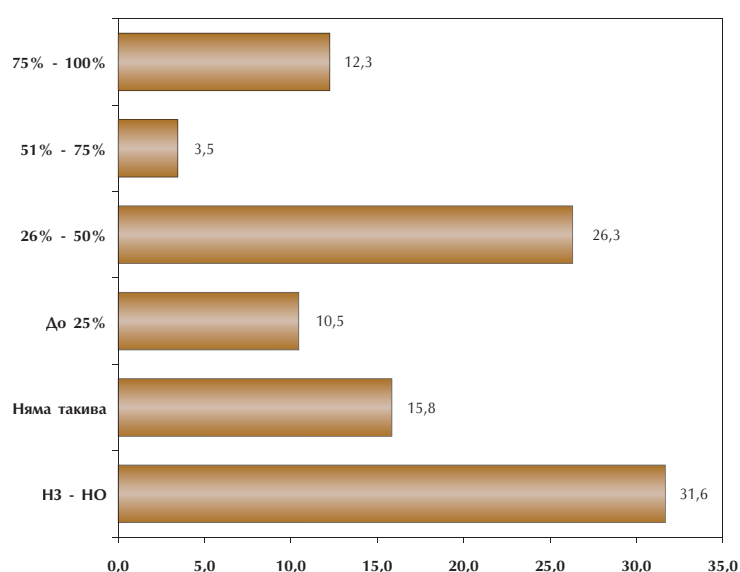
Фигура 7. Оценки на бизнеса за разпространението на корупцията при обществените поръчки (% на отговорилите, че са широко разпространени)



Източник: Витоша рисърч.

За 42 % от предприемачите делът на опорочените процедури в техния бранш е над 25 %, като за около една осма от фирмите неопорочените процедури са едва под 25 % (Фигура 8).

Фигура 8. Дял на опорочените процедури във вашия бранш (% от участващите в процедури, посочили съответния дял)



Източник: Витоша рисърч.

Отделно от социологическите („меките“) данни относително високите равнища на корупционни практики и корупционен риск се доказват и от някои „твърди“ данни. Така например добър показател за значителния корупционен риск в тази сфера е делът на действително разкритите нарушения (Таблица 3). Относителната тежест на опорочените процедури в стойностно изражение според резултатите от вътрешния одит е повече от 50 %. През 2005 г. бившата АДВФК е проверила 6399 процедури (около 60 % от всички) на обща стойност 1.2 млрд. лв. и е установила нарушения в 1609 от тях на стойност 567 млн. лв. Около 3/4 от установените нарушения са в сферата на малките обществени поръчки, но те представляват едва 9 % от нарушенията в стойностно изражение. Над 91 % от стойността на нарушените процедури са в обхвата на ЗОП⁹. Отделно са установени непроведени процедури (при наличие на основания за това) за 98.5 млн. лв. Това прави общо нарушени и непроведени процедури за 666 млн. лв. през 2005 г., което представлява 56 % от стойността на всички проверени от тогавашната АДВФК процедури. Подобно високо равнище на неспазване на закона едва ли може да се обясни само с процедурни грешки поради непознаване на нормативната уредба или на административна инерция и незаинтересованост. То е свидетелство по-скоро за висока степен на разпространение на корупционни практики.

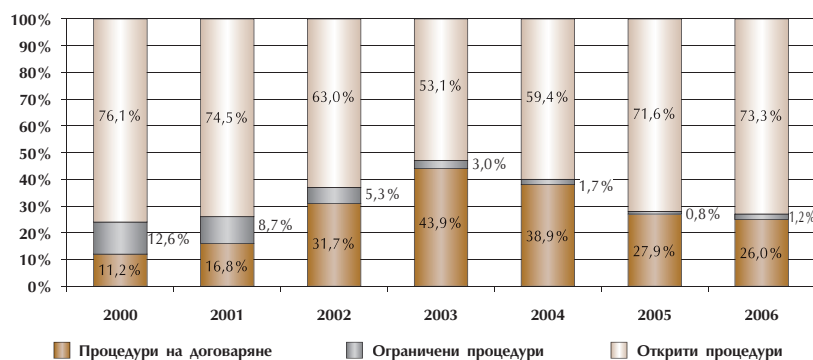
Таблица 3. Резултати от вътрешния одит на обществените поръчки

	2003		2004		2005	
	брой	млн. лв.	брой	млн. лв.	брой	млн. лв.
Регистрирани процедури (1)	6572		6801		10583	3296,0
Проверени (2)	6096	729,1	5624	988,0	6399	1200,0
Нарушени процедури	1941	350,0	1479	249,5	1609	567,0
Установени нарушения			2154		2551	567,0
по ЗОП					651	515,3
по НВМОП					1900	51,7
Непроведени процедури	820	85,0	484	79,8	641	98,5
Общо нарушени и непроведени (3)	2761	435,0	1963	329,3	2250	665,5
Дял на проверените процедури (2/1)	92,8%		82,7%		60,5%	36,4%
Дял нарушения/проверени (3/2)	45,3%	59,7%	34,9%	33,3%	35,2%	55,5%
Дял нарушения/регистрации (3/1)	42,0%		28,9%		21,3%	20,2%

Източник: АОП; АДФИ.

⁹ Вж. Отчет за дейността на Агенцията за държавен вътрешнофинансов контрол през 2005 г., С., май 2006, http://www.advfk.minfin.bg/files/docs3_2005.pdf

**Фигура 9. Дял на процедурите с договаряне
(% от броя сключени договори през периода
2000 – 2006 г.)**



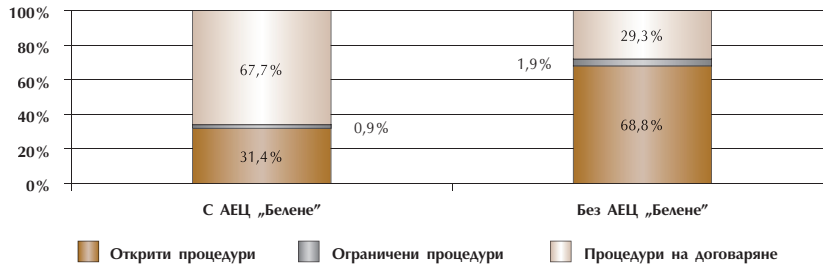
Източник: Регистър за обществените поръчки (2000 – 2004); Агенция за обществените поръчки (2005 – 2006). Процедурите по договаряне за 2005 и 2006 г. включват процедурите за договаряне с обявление и договаряне без обявление по ЗОП и договаряне с покана по НВМОП.

Друг полезен индикатор за равнището на корупционния риск в тази сфера е и дялът на сключените договори чрез различни форми на договаряне с изпълнителя, т.е. без предварително изцяло зададени параметри на поръчката. Преди всичко трябва да се отбележи, че те не само са предвидени в закона, но за някои сложни сделки са и единствените възможни процедури, които в най-голяма степен гарантират обществения интерес. Но от влизането в сила на ЗОП през 1999 г. до поправките от 2004 г. техният дял нараства повече от три пъти, като през 2003 г. достига връх от 44 %, след което бележи спад (Фигура 8). Налага се уговорката, че една част от този ръст може да се дължи на повишаване на степента на добросъвестното изпълнение на задълженията по отношение на вписването на сделките в Регистъра за обществените поръчки (т.нар. reporting compliance). Въпреки това тези данни подсказват, че голяма част от корупционния риск е съсредоточен в процедурите на договаряне. Опитът от поправките от 2004 г. показва също, че той може осезателно да бъде ограничен с по-строгото регламентиране на прилагането на тези процедури.

За оценката на риска, разбира се, по-ценни са данните за относителния дял на процедурите по договаряне в стойностно изражение. Предварителните данни за 2005 – 2006 г. (Фигура 10) показват, че той е значително по-висок, отколкото дела им в броя процедури¹⁰. Тези данни обаче покриват доста къс отрязък от време, при това включват процедурата по договаряне за АЕЦ „Белене“, чиято стойност надхвърля стойността на всички останали поръчки през 2005 – 2006 г. Ето защо тук ги използваме по-скоро като начална базова стойност на полезен индикатор за корупционния риск, отколкото като основа за окончателни изводи.

¹⁰ Регистърът от 2000 до 2004 г. (т.е. до създаването на АОП) не предоставя подобна статистическа информация. Използваните тук данни на АОП обхващат периода от 01.10.2004 г. до 30.06.2006 г.

**Фигура 10. Дял на процедурите с договаряне
(% от стойността на сключените договори)**



Източник: Агенция за обществени поръчки (2005 – 2006). Данните в стойностно изражение са за периода 01.10.2004 – 30.06.2006. Процедурите по договаряне за 2005 и 2006 г. включват процедурите за договаряне с обявление и договаряне без обявление по ЗОП и договаряне с покана по НВМОП.

Ръст на корупцията при обществените поръчки се констатира и от външни наблюдатели. Според доклада на Европейската банка за възстановяване и развитие за икономиките в преход през 2005 г., корупцията при обществените поръчки е единствената която бележи влошаване в България между 2002 и 2005 г.¹¹ По този показател страната е на предпоследно място в Югоизточна Европа (пред Албания) и единствената страна, която бележи влошаване във времето.

2.3. ЩЕТИТЕ

Въпросът за икономическата цена на корупцията при обществените поръчки е важен от гледна точка както на предварителната оценка на въздействието, т.е. на подбора на антикорупционните инструменти, така и на последващата оценка на тяхната ефективност.

Преди всичко тя нанася преки фискални щети, които произтичат от изкуствено завишените цени на доставките, включващи свръхпечалби за доставчиците и корупционния доход на отговорните фактори. Разбира се, невинаги корупционното взаимодействие има за резултат свръхразходи. Често преодоляването на конкуренцията в открит конкурс изисква реално по-ниски цени. Тогава свръхпечалбата за доставчика и подкупът за възложителя идват за сметка на компромиси с качеството и параметрите на договора за доставка. С други думи, в този случай няма прекомерни бюджетни разходи, но има загуби на обществено благополучие, тъй като обществото не получава общественото благо в онова качество и количество, което отговаря на цената, която е платило. Често тези компромиси дори могат да водят до повишени разходи при експлоатацията или консумацията на доставените стоки и услуги, т.е. да

¹¹ Изводите на ЕБВР в *Transition report 2005* се основават на данните от Business Environment and Enterprise Performance Survey в Източна Европа и Централна Азия за 2002 и 2005 г.

прехвърлят бюджетни разходи напред във времето или към други ведомства, което означава извън отговорностите по непосредствения търг.

Точната оценка на фискалните щети – било като неоправдани свръхразходи или като загуба на обществено благополучие от неспазване на зададените параметри, е трудна задача и изисква голям брой допускания. Донякъде полезна отправна точка са данните от вътрешния одит за констатираните нарушения, представени в таблица 3 на предишната подточка. Общата стойност на процедурите, които са се отклонили от законодателството или изобщо не са били проведени през 2005 г., е около 666 млн. лв. Това представлява около 56 % от общата стойност на вътрешния одит в сферата на обществените поръчки. Ако екстраполираме този процент върху направената оценка за размера на целия пазар (4-5 млрд. лв. през 2005 г.), това прави обща стойност на нарушените процедури от порядъка на 2.2-2.8 млрд. лв.

Тази сума отразява стойността на опорочените процедури, но не и стойността на нарушенията. С други думи, тя не е равна на фискалните щети от корупцията. Те се равняват на свръхрентата, която възложителят и изпълнителят извличат за собствена изгода от ограничаването на конкуренцията. Разликата между пазарната цена на доставката и нейната тръжна цена (или съответно разликата в количеството и качеството на доставката) е реалната загуба за обществото. Свръхрентата, която се генерира от липсата на конкуренция, макар и по-видима за всяка отделна сделка, трудно се изчислява на макроравнище. Ако приемем, че тя се поделва поравно от страните в корупционната сделка, това означава, че загубите за бюджета биха съставлявали около двукратния размер на подкупите в тази сфера. По данни на СМК на ЦИД от проучване сред бизнеса през 2005 г. средният размер на подкупа е около 7 % от размера на сделката¹². Това би означавало, че средният размер на свръхпечалбата, генерирана от липсата на конкуренция при доставката, е приблизително 15 %. При направената оценка за стойността на неправомерно сключените договори от 2.2-2.8 млрд. лв. това би означавало между 330 и 420 млн. лв. загуби от злоупотреби при обществените доставки.

По редица причини трябва да приемем тези данни като силно занижени. **Първо**, те отразяват една предпазлива оценка за потенциалния размер на пазара на обществените поръчки от 4-5 млрд. лв. **Второ**, те изхождат от доста оптимистична оценка за ефективността на вътрешния одит. С други думи, направената оценка се гради на допускането, че честотата на нарушенията в останалите извън одита процедури е подобна на честотата при одитираните. Всъщност, ако действа ефективна система за оценка и управление на риска, степента на отклонение при одитираните нарушения би трябвало да е дори по-висока от неодитираните. В този случай е приемлива по-ниска оценка на стойността на нарушените процедури – от порядъка на 40-45 % от сключените договори. Това е реалистично допускане за независима инспекция с доказан професионализъм и интегритет. Дали бившата Агенция за държавен вътрешнофинансов контрол, сега Агенция за държавна финансова инспекция на подчинение на министъра на финансите отговаря на това определение?

¹² *Антикорупционните реформи в България на прага на членството в Европейския съюз*, Център за изследване на демокрацията, С., 2006, с. 29.

До каква степен е основателно съмнението на бизнеса, че нейната дейност е ограничена от политически натиск и повечето констатирани нарушения са в сферата на малките поръчки по долните етажи на властта? Известна подкрепа на подобно съмнение дават данните от последния доклад за вътрешния одит от 2005 г. Според него одитираните през 2005 г. процедури покриват около 60 % от всички процедури, но около 36 % от общата им стойност (вж. Таблица 3). Около 75 % от всички установени нарушения са в сферата на малките обществени поръчки, но те съставляват едва 9 % от нарушенията в стойностно изражение. Може да се заключи, че стриктният одит е предимно в долния сегмент на пазара, т.е. в административните сфери на корупционен риск. Ако това е така, едно допускане за по-висок относителен дял в стойностно изражение на опорочените процедури би бил по-близо до реалните стойности.

Не на последно място допускането за размера на рентата също може да се окаже доста консервативно. Международните изследвания показват, че размерът на подкупа обикновено е учудващо малък в сравнение с изгодата на доставчика. Още повече, че в голямата корупция класическият паричен подкуп може да има сравнително ограничено приложение и да отстъпва място на други видове облаги и защиты: изборна подкрепа и финансиране, назначение след оттегляне от държавна работа, стипендии за обучение на децата, „гаранции“ срещу наказателни преследвания и т.н. Ако това е така, по-реалистичната оценка на генерираната свръхпечалба на пазара на обществените поръчки може да бъде около 25-30 %, което удвоява приблизителния размер на щетите за обществото.

Накратко, ако пренебрегнем всички допуснати ограничения, на които се базира оптимистичната оценка за фискалните загуби от корупцията при обществените поръчки, те могат реално да достигнат до 1 млрд. лв. годишно, т.е. около 20-25 % от размера на пазара и около 2.4 % от БВП. От всичко казано може да се заключи, че реалният размер на загубите клони по-скоро към тази цифра.

Освен загубите за публичния сектор корупцията при обществените поръчки нанася икономически щети и на частния сектор, които могат да бъдат много по-големи и с по-дългосрочен ефект от фискалните щети. Преките икономически щети са свързани със загубите на добросъвестните търговци, които могат да бъдат и по-продуктивни от спечелилите търга с подкупи. Тяхната продуктивност не може да бъде съответно оценена и наградена от пазара. Получават се пазарни изкривявания, които действат обезсърчаващо на предлагането, а оттам чрез цените на пазара част от щетите се понасят и от потребителите. Корупцията при обществените поръчки може да бъде и инструмент за постигане на олигополно положение на пазара, когато свръхпечалбите от публичния сектор позволяват да се продава на по-ниски цени на частните потребители и така да се изтикат добросъвестните и особено по-малките търговци от пазара. Оттук и особено вредата на корупцията при обществените поръчки за сектора на малките и средните предприятия.

Друга косвена цена, която добросъвестният бизнес плаща, са повишените административни разходи за участие в търговете. Те произтичат от опитите с

административни мерки да се ограничат възможностите за злоупотреби, което повишава разходите на бизнеса – особено на малкия бизнес, по добросъвестното спазване на регулациите.

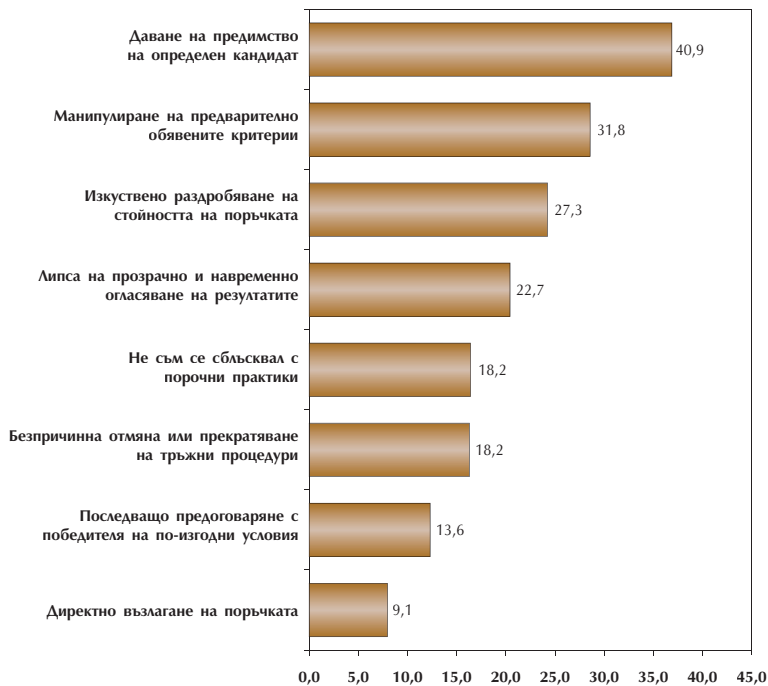
2.4. ОБЛАСТИ НА КРИТИЧНИ РАВНИЩА НА КОРУПЦИОНЕН РИСК

Повечето злоупотреби в сферата на обществените поръчки обхващат процедурите по възлагането им. Това са етапите на подготовката на тръжната документация и класирането на офертите. Анкета сред бизнеса от януари 2007 г. показва, че участниците в процедури най-често се сблъскват с параметри, които дават предимство на определен кандидат (41 %), както и с манипулиране на предварително определените критерии за оценка (32 %) (*Фигура 11*).

Без претенции за изчерпателност тук накратко са обобщени типичните инструменти за ограничаване на кръга от участници и насочване на изхода от тръжната процедура в полза на определен участник.

Директно несъобразяване със закона. Все още сравнително голям е дялът на директното нарушение чрез сключването на договори за доставка без тръжна процедура или конкурс въпреки изискванията на закона. Макар че този вид нарушения засяга предимно по-малки възложители в секторите на образованието, здравеопазването и местното самоуправление, сумарният ефект от подобни нарушения никак не е малък. За 2005 г. например бившата АДВФК е констатирала непроведени процедури за 98.5 млн. лв., а за 2004 г. тази цифра е 80 млн. лв. С други думи, около една пета от стойността на всички констатирани нарушения се дължи на най-безогледно заобикаляне на закона. Дори да допуснем, че в този сегмент на пазара разкриваемостта е далеч по-висока поради директния характер на нарушението и относителната липса на политически протекции, отколкото при големите доставки, относителната тежест на директните нарушения в общия обем на щетите (включително неустановените) изглежда значителна. Тя свидетелства за недостатъчна възпираща сила на санкциите спрямо ползите от корупционния акт. Въпреки голямата вероятност деянието да бъде разкрито, изглежда ефективните санкции са толкова меки, че трудно могат да се сравняват с облагите. Допълнителен двигател на подобно поведение конкретно при директорите на училища и болници са също и ниските им заплати, както и размиването на отговорностите по контрола върху тях между централна и местна власт, което ги поставя в условия на безнаказаност.

Фигура 11. С какви порочни практики се сблъскахте при участието си в процедури за обществени поръчки? (% от отговорите)



Източник: Витоша рисърч.

Заобикаляне на закона. Друг сравнително не толкова рисков начин на възлагане на поръчката на определени доставчици е изкуственото раздробяване на доставката на малки части, които са под минималните тръжни прагове. Една от насоките на модернизирани на системата на обществените поръчки у нас бе към вдигане на тези прагове с цел да се намалят разходите на фирмите по изпълнението на закона при малките доставки. В резултат в момента те са 100 хил. лв. за строително-монтажни работи и 30 хил. лв. за доставка на стоки и услуги. За нашите условия тези прагове изглеждат високи, щом успяват да оставят извън обхвата на правната уредба на обществените поръчки между една четвърт и една трета от консумацията в обществения сектор.

Злоупотреби при определянето на параметрите на доставката и техническата спецификация. В повечето случаи е все по-трудно да се прескочи или да се заобиколи тръжната процедура. Тогава възложителите използват редица инструменти за насочването ѝ към желания избор. Единият начин за това е залагането на такива параметри и характеристики на продукта или услугата, които не са съществени за предоставеното публично благо, но изключват част от участниците в състезанието или направо предрешават изхода му. Това е доста широко използван метод и въпреки че е трудно да бъде скрит, остава сравнително ненаказан. С други думи, той се отнася към онези методи, които макар и явно ограничаващи конкуренцията, трудно биват наказвани като незаконни. Най-често се използва, когато доставчикът е определен предварително на достатъчно

високо равнище и залозите са толкова високи, че нито той може да си позволи и най-малкия риск да загуби, нито пък провеждащите търга рискуват някакво възмездие за откритото провеждане на псевдопроцедура с предизвестен край.

Злоупотреби при определянето на критериите за оценка. Алтернативен и не толкова явен и сигурен инструмент за насочване на търга към желания изход е залагането на такива критерии за оценката и класирането на кандидатите, които да оставят достатъчно място за субективна преценка и манипулиране на резултата. Обикновено това се постига с повишаване дела на качествените показатели за сметка на количествените като цена и други количествени и технически параметри. Някои от тези критерии могат да бъдат повече от абстрактни и ненужни за оценката на полезността на доставения продукт за обществената потребителска удовлетвореност. Примери за такива критерии, посочени от БСК, са „качество на разработване на офертата“ и „визия за развитието на бранша“¹³. Други пък са свързани с оценка на доставчика, а не на доставката. Такива са всички т.нар. „гаранции“ за капацитета на доставчика да достави необходимия продукт, които са свързани с негов специфичен опит или годишен оборот, или участие в подобни търгове. Логиката на такава „застраховка“ от страна на заявителя до известна степен е приемлива, но на практика тя ограничава конкуренцията и затваря пазара на обществените доставки в рамките на тесен кръг предварително определени „правоимащи“. Извън него могат да останат фирми, които имат по-добри и иновативни решения, но нямат нужния „ценз“ именно те да стигнат до потребителя.

Дори при количествените параметри съзнателно могат да бъдат оставени неясноти, така че да се затруднят директните сравнения и да се увеличи възможността за административна дискреция при класирането. Не на последно място цената, която обикновено има голям относителен дял в оценката (най-често не по-малко от 50 %), също е само един елемент на разходите. Нерядко тя може да намалява непосредствените разходи по търга, но да увеличава разходите по експлоатацията на съоръжението в бъдеще. По-обективен критерий е при възможност да се сравнява комплексната нетна сегашна стойност на алтернативните решения. Тя включва и сконтираните бъдещи разходи по поддръжката и експлоатацията, вкл. гаранционна поддръжка, резервни части и консумативи и т.н.

Манипулиране на оценките и класирането. Не на последно място дори всички критерии да са добре подбрани и уточнени, крайният резултат може лесно да бъде манипулиран в полза на един или друг участник. На пръв поглед известна гаранция срещу това е използването на предварително обявена формула за получаване на крайната оценка. Тя включва всички количествени и качествени показатели със съответните тегла. Рядко обаче има аргументация, която да обяснява съответната оценка на даден компонент. Това дава възможност точките по отделните критерии да се манипулират и да се нагласят до постигането на желаното класиране. Възможностите за това произтичат от факта, че нито отделните компоненти се оценяват и огласяват независимо един от друг, нито общата оценка е резултат от независими оценки на експерти.

¹³ БСК, *Мониторинг на обществените поръчки: най-често срещани нарушения и корупционни практики*, С., 2005, с. 18 (<http://www.bia-bg.com/files/ZOP-broshura-2005.rtf>)

Липса на пълна прозрачност при огласяването на офертите на участниците и резултата от класирането. Липсата на прозрачност по отношение на параметрите на офертите на участниците в тръжните процедури дава възможност за допълнителни уточнения и подобрения на офертите на определени участници преди окончателното класиране. Такова затъмнение е условие и покана за корупционно манипулиране на тръжната процедура.

Други бариери пред участието в търгове. Понякога се среща изкуствено завишаване на разходите по кандидатстването с цел да бъдат обезкуражени „случайните“ играчи. Въпреки че по закон цената на тръжната документация не би трябвало да надвишава разходите по изготвянето ѝ, в повечето случаи тя прилича повече на такса участие, отколкото на такса за покриване на реални разходи. В някои случаи тя е прекалено висока и явно се използва като филтър на входа на тръжната процедура. Подобна бариера на входа са и честите случаи на нереално къси срокове за кандидатстване, които оставят у много участници съмнението, че те могат да се спазят само ако е налице предварителна готовност преди обявяване на конкурса. Тази корупционна практика е свързана с предварително „изтичане на информация“ за конкурсното задание към избрания доставчик.

Отмяна или прекратяване на тръжни процедури. Нерядко, ако всички изброени дотук мерки не успеят да доведат до победа на предварително определения доставчик, възложителят може да прекрати процедурата, оправдавайки се или с липса на финансиране, или с несъответствие на офертите на заданието. В повечето случаи липсва ясно аргументиране на подобни решения, като „непосветените“ участници остават само с разходите по кандидатстването и с все по-малко желание да участват „по-общия ред“ следващия път. Отрицателният опит при участието в опорочени тръжни процедури също ограничава конкуренцията и разширява кръга на фирмите, склонни да участват в обществени поръчки чрез подкупи.

Посочените дотук корупционни практики са свързани с насочването и възлагането на поръчката на определен доставчик с цел лична облага на отговорното лице от страна на възложителя. Те обхващат етапите на подготовка на тръжната документация и класирането на участниците в съответствие с предварително обявените критерии. Но корупцията при обществените поръчки не свършва с възлагането. Етапът на изпълнението в съответствие с параметрите на спечелилата оферта също не е защитен от риска от злоупотреби и корупционни практики.

Ограничаване на възможностите за обжалване. В някои случаи възложителят не уведомява отпадналите от търга кандидати навреме, с което ги лишава от възможността да обжалват резултатите от търга в законоустановения срок.

Изпълнение на договора. Най-разпространената корупционна схема на етап изпълнение е предоговарянето (занижаването) на качествените параметри на офертата или тяхното грубо незачитане, или дори промяната на ценовите условия. Това дава възможност на доставчика, дал подкупа, да предложи значително по-високо качество за по-ниска цена, след като знае, че тези параметри имат за цел само да отстранят конкуренцията и имат много мал-

ко общо с реалното изпълнение след това. Наистина промените в ЗОП от 2004 г. се опитаха да издигнат ефективни бариери пред масовата практика с анекси да се изменят предварително зададените параметри на обществената поръчка. Сега това се допуска само в ограничени случаи, които в последната редакция на закона бяха донякъде увеличени. Заедно с това обаче, законът не съдържа никакви клаузи за контрол над изпълнението на договора в съответствие с условията на търга. Всъщност ЗОП регламентира процеса до подписване на договора. Ако няма промени в договора, контролът върху неговото изпълнение остава извън обхвата на ЗОП.

От гледна точка на размера на сделките данните от вътрешния одит показват, че корупционният риск расте заедно с размера на сделките. В това няма нищо изненадващо: голямата корупция е там, където са големите пари. Въпреки това дълго време в центъра на обществения дебат по въпроса са долните прагове на ЗОП и отрицателният ефект от тяхното повишаване. Голяма част от ресурсите на вътрешния одит също са насочени натам. От установените през 2005 г. 2551 нарушения 1900 са в сферата на малките обществени поръчки, но тяхната обща стойност е 51.7 млн. лв., т.е. 9 % от общата стойност на неправомерните процедури. Това разпределение на риска подкрепя идеята, че от гледна точка на ефективността на контрола и разходите на бизнеса по доставките на стоки и услуги за публичния сектор повишаването на праговете на обществените поръчки е било правилно. Съответно наличният административен ресурс по прилагане на закона би трябвало да се съсредоточи върху най-големите сделки. Оптимална цел на покритие на одита могат да бъдат сделките, които съставляват около 60-70 % от стойността на всички сключени договори. Както вече бе посочено, в момента, въпреки че се проверяват над 60 % от проведените процедури, в стойностно изражение те съставляват едва 36.4 %. Тези данни от отчета на АДФИ показват, че тежестта на контрола пада върху малките поръчки, т.е. долните равнища на управление.