



ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА

Анализ *Reports*

Корупцията при

обществените поръчки в България:

анализ на политиката

18

КОРУПЦИЯТА ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ РИСКОВЕ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ

Константин Пашев
Асен Дюлгеров
Георги Касчиев



ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА

CSD АНАЛИЗИ/REPORTS

1. България и структурните фондове на Европейския съюз. С., 1999.
ISBN 954-477-050-X
2. Структурните фондове на Европейския съюз: кратко ръководство. С., 1999.
ISBN 954-477-036-4
3. Социални проблеми на присъединяването на България към Европейския съюз. С., 1999.
ISBN 954-477-052-6
4. Подготовка за преговори за членство на България в Европейския съюз. С., 1999.
ISBN 954-477-056-9
5. Присъединяването на България към Европейския съюз: ролята на политическите партии. С., 1999.
ISBN 954-477-054-2
6. Българският капиталов пазар в контекста на присъединяването към Европейския съюз. С., 1999.
ISBN 954-477-058-5
7. Корупция и контрабанда: мониторинг и превенция. С., 2000.
ISBN 954-477-077-1
8. Корпоративно управление и контрол в България. С., 2000.
ISBN 954-477-083-6
9. Корупция и контрабанда: мониторинг и превенция.
Второ преработено и допълнено издание. С., 2000.
ISBN 954-477-086-0
10. Контрабандните канали в Югоизточна Европа. С., 2002.
ISBN 954-477-098-4
11. Корупция, контрабанда и институционална реформа. С., 2002.
ISBN 954-477-100-X
12. Пазарът на наркотици в България. С., 2003.
ISBN 954-477-111-5
13. Партньори в престъпността: Рисковете от симбиозата между сектора за сигурност и организираната престъпност в Югоизточна Европа. С., 2004.
ISBN 954-477-114-X
14. Българският износ на оръжие: Оценка на контролния механизъм върху експорта на малки оръжия и леко въоръжение. С., 2004.
ISBN 954-477-116-6
15. Транспорт, контрабанда и организирана престъпност. С., 2004.
ISBN 954-477-118-2
16. Корупцията при данъчното облагане. Предизвикателства пред данъчната политика и администрация. С., 2005.
ISBN 954-477-131-X
17. Полицейски проверки и използване на етнически профили в България. С., 2006.
ISBN-10 954-477-141-7
ISBN-13 978-954-477-141-6
18. **Корупцията при обществените поръчки. Рискове и противодействие. С., 2006.**
ISBN-987-954-477-148-5

Редакционен съвет

Огнян Шентов
Бойко Тодоров
Александър Стоянов

ISBN-987-954-477-148-5

© 2006, Център за изследване на демокрацията
Всички права запазени.

ул. „Александър Жендов“ 5, 1113 София
тел.: (+ 359 2) 971 3000, факс: (+ 359 2) 971 2233
www.csd.bg, csd@online.bg

СЪДЪРЖАНИЕ

Увод	5
1. ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ – ДВИГАТЕЛ И ИНСТРУМЕНТ НА ПОЛИТИЧЕСКАТА КОРУПЦИЯ	9
1.1. Политикономия на корупцията при обществените поръчки	9
1.2. За отговорността – политическа или административна, колективна или персонална	14
2. КОРУПЦИОННИ РИСКОВЕ И ПРАКТИКИ	17
2.1. Пазар на обществените поръчки	18
2.2. Равнище и разпространение на корупцията при обществените поръчки	22
2.3. Щетите	27
2.4. Области на критични равнища на корупционен риск	30
3. ЕНЕРГЕТИКАТА – ОТРАСЪЛ С ВИСОК КОРУПЦИОНЕН РИСК	35
3.1. Източници на корупционен риск	35
3.2. Обществени поръчки в енергетиката	44
3.3. Форми на злоупотреби	46
3.4. Злоупотреби при консултантските и посредническите услуги в енергетиката	50
3.5. Противодействие на корупцията при обществените поръчки в енергетиката	53
4. НАМАЛЯВАНЕ НА РИСКА ОТ КОРУПЦИЯ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ – КЪМ БАЛАНС НА ИКОНОМИЧЕСКИТЕ И НАКАЗАТЕЛНИТЕ ЛОСЛОВЕ	55
4.1. Повече конкуренция и прозрачност	56
4.2. Електронни търгове	60
4.3. Обжалване	60
4.4. Контрол	63
4.5. Изпълнение на поръчките	64
4.6. Мониторинг	64
4.7. Ефективни санкции срещу злоупотребите	65
4.8. Укрепване на административния капацитет	69
4.9. Регулиране на финансирането на партиите, лобистката дейност и публично-частните партньорства	70
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	77
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Най-големи възложители по стойност на склучените договори	83

Приложение 2.	Основни възложители на обществени поръчки в секторите на енергетиката	85
Приложение 3.	Кой кой е на българския енергиен пазар	89

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 данькоплатец 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. Заключението 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.

1. ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ – ДВИГАТЕЛ И ИНСТРУМЕНТ НА ПОЛИТИЧЕСКАТА КОРУПЦИЯ

1.1. ПОЛИТИКОНОМИЯ НА КОРУПЦИЯТА ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ

Независимо от своето многообразие злоупотребите в тази сфера имат за цел насочване чрез системата на обществените поръчки на финансов ресурс от разпоредителите с бюджетни средства, както и от държавните и общинските предприятия към предварително определен победител с цел лично облагодетелстване. Коруptionята в обществените поръчки може да бъде видяна през призмата на два взаимно допълващи се икономически модела за обяснение на политическата корупция. Първият е моделът **принципал – агент**. Той обяснява възможностите за лично облагодетелстване чрез разпореждането с парите на данькоплатците. Модерните демократични системи на управление на бюджетните разходи до голяма степен предполагат **делегиране на права и отговорности** от гражданите (принципала) към избраните от тях политици (агент), а чрез тях и по-надолу – към ръководените от тях държавни служители. При това даденият мандат не е напълно определен. Има възможност за дискреция на тези, които вземат решенията, тъй като в процеса на избора избирателят не може предварително да предопредели решенията на политиците и висшите чиновници за изразходването на публичните средства. Той може само да изисква от тях да бъдат най-близо до техните програми и обещания и да ги държи отговорни за това.

Освен че е непълен, този мандат е много разнороден. Той е проекция на обществения избор, който представлява баланс на различни социални интереси и виждания за оптималното изразходване на публичните средства. Накратко **непълнотата и разнородността** на мандата са предпоставка за отклонението на изпълнителя (агента) от него.

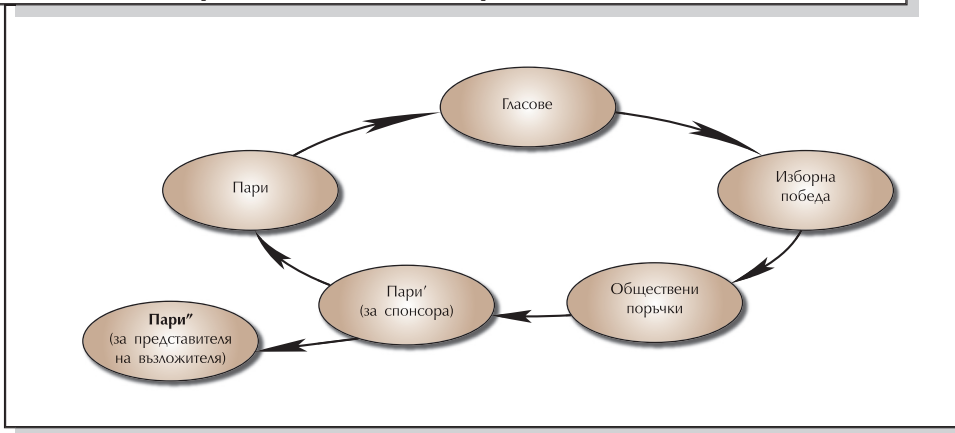
В рамките на тази концептуална постройка мерките за противодействие на злоупотребите при управлението на бюджетните разходи са преди всичко в по-пълното разписване на мандата, т.е. в детайлното разписване на отговорностите на възложителите на обществените поръчки и намаляването на възможностите за административна дискреция при провеждането на процедурите по възлагането им. Тенденцията към детайлно всеобхватно регулиране на тези процедури и съответният акцент на законосъобразността при контрола досега са израз на тази логика. Но мандатът може да се зададе и чрез по-ясното определяне на целите, които трябва да се постигнат. Именно в това се състои и смисълът на **увеличаване на относителния дял на критериите за целесъобразност** за сметка на по-ограничените и доминиращи досега критерии за законосъобразност при оценката и контрола върху обществените поръчки. В този преход е заложен ключът към синтеза на правните и

икономическите лостове на политиката за противодействие на корупцията в обществените поръчки.

Вторият концептуален подход към ограничаване на корупцията в обществените поръчки почива на класическия индивидуален поведенчески модел за обяснение и противодействие на престъпленията изобщо. Той обяснява **индивидуалните мотиви** за възползването от възможностите за лично облагодетелстване (изведени по-горе от модела принципал – агент), като изхожда от очакваните лични облаги и индивидуалната цена, която извършителят очаква да заплати и която зависи от вероятността за разкриване и наказване. Съответно мерките за противодействие са до голяма степен на равнището на индивидуалните стимули и спирачки по отношение на корупционното взаимодействие от страна на даващия и получаващия подкупа. Те са свързани с възможностите за разкриване, доказване и наказване на злоупотребата, които от своя страна са функция на ефективността на вътрешния финансов контрол и на съдебната система.

Корупцията при обществените поръчки има своите специфични двигатели и спирачки, които поставят в различна светлина следствията на посочените два модела за противодействие на корупцията. Това, което я отличава от другите видове фискална корупция, е, че тя в значителна степен определя **целите и инструментите на политическия клиентелизъм**. Механизмът е добре известен. Както навсякъде по света, политическите партии се нуждаят от финансовата подкрепа на бизнеса за своите изборни кампании. За разлика от развитите демокрации обаче, в нашата практика на тази подкрепа се гледа като на инвестиция на бизнеса **не** за общественото благо, а като на лична инвестиция от съответния бизнес спонсор, срещу която той получава гарантирана възвръщаемост под формата на преференции и облаги при разпределянето на това благо, след като спонсорираната партия или „независимият“ кандидат дойдат на власт. Става въпрос за привилегирован достъп до обществени поръчки, концесии и други форми на насочване на публични средства в частни сметки. Разбира се, част от средствата се връщат в личните сметки на тези, които вземат решенията или упражняват политически контрол. Това не е за сметка на изпълнителите, а на данъкоплатците. При липсата на конкуренция доставчиците винаги могат да калкулират в цената на доставката стойността на разходите за персонално стимулиране на вземащите решенията. *Фигура 1* илюстрира принципно един цикъл на подобни политически „инвестиции“. Бизнес спонсорът подкрепя предизборната борба на своя политически съюзник. Целта на спонсорството е победата на изборите, т.е. превръщането на парите в гласове и изборна победа. Бизнесът си връща вложението (П') чрез насочване на обществени поръчки от управляващите, а отговорните фактори получават лична облага (П'').

Фигура 1. Политикономия на корупцията при обществените поръчки



Без последния етап П'' тази схема бе открито отстоявана и оправдавана в редица публични изяви на лидера на ДПС Ахмед Доган през 2005 – 2006 г. Идеологическата ѝ обосновка е, че помагайки на своите бизнес спонсори, партиите създават работни места в своите избирателни райони и повишават жизнения стандарт на своите избиратели. Тъй като всички партии имат своите обръчи от фирми, обществото в крайна сметка не губи от това. Партиите се състезават в интерес на своите членове и обществото чрез своите обръчи от фирми². Проблемът на подобна концептуална схема за легитимиране на партийните обръчи от фирми е, че тя прави пазарното стопанство до голяма степен излишно. Възниква въпросът: защо са необходими пазарна конкуренция и транзакционни разходи на фирмите, ако партиите могат толкова ефективно да разпределят оскъдните ресурси в икономиката чрез политическата конкуренция?

Разбира се, посоченият пример е твърде схематичен, за да отразява напълно цялото многообразие на процеса. За разлика от обикновената, политическата инвестиция е свързана с повече неизвестност и рискове. Те произтичат от несигурния изход от политическото състезание; от несигурния изход от борбата и баланса на силите вътре в подкрепената партия и оттам в относителната тежест на поетите ангажименти към други спонсори. Освен това тук са ясни финансовите параметри на инвестицията, но не и на нейната доходност. По-скоро преди изборите се плаща за членство в клуба на приближените до властта, но какво ще донесе то се решава впоследствие с цената на допълнителни средства, които вече могат и да не отиват за партията, а за управляващите съответния ресор. Освен това обществените поръчки, макар и основна, са само част от облагите от членството в клуба. Те могат да бъдат свързани и с концесии, договори за подизпълнение на спечелилите процедурите чужди изпълнители, издаване на лицензии и разрешения за дейност и сделки, политически чадър срещу заобикаляне на правилата, важни за бизнеса държавни постове в чужбина и др.

² Вж. Доклад на председателя на ДПС А-р Ахмед Доган пред делегатите и гостите на Шестата национална конференция на ДПС, 01.04.2006 г. на <http://www.dps.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0037&n=000001&>

Освен това бизнес партньорите на управляващите едва ли могат да бъдат поставени под общ знаменател. Повечето от тях се състезават за членство в клуба и разходите им за избягване на риска в предизборната борба са най-големи. Други са там по право като фирми на партийните лидери или функционери. Те не се нуждаят от инвестиции в партиите. Обратно, партиите и другите спонсори инвестират в тях, като ги включват като партньори, консултанти или подизпълнители в техните доставки. Трети са дотолкова идентифицирани с определена партия, че бизнес цикълът им до голяма степен отразява партийния жизнен цикъл. Четвърти са успели да надскочат своята начална еднопартийност и са достатъчно големи, за да разчитат на членство във всеки клуб, т.е. техните пари са добре дошли навсякъде и на по-късен етап, когато рисковете и неизвестността са по-малко.

Има значение и равнището на управление. При състезанието за местната власт колкото по-малка е общината, толкова по-малко са неизвестните и толкова по-големи са възможностите на местния бизнес да определя състава на общинското ръководство и неговите решения. Разбира се, целта на всеки бизнес е да се разрасне и да излезе извън границите на региона. Ето защо той се нуждае от инвестиции в централната власт: депутати и членове на висшата изпълнителна власт. Още повече, че поради незавършения процес на финансова децентрализация у нас все още сравнително малка част от разпределението на публичните ресурси се решава на местно равнище.

Исторически голямата корупция у нас преминава през няколко фази при прехода към пазарна икономика. В началото на 90-те години, когато демокрацията и върховенството на закона са твърде крехки, политическата корупция е предимно в сферата на източването на държавните предприятия и подготвянето им за евтина приватизация. С участието на държавните мениджъри нововъзникналите частни предприятия застават на входа и на изхода на държавните. При липсата на развито пазарно стопанство и след либерализирането на цените те получават възможност да източват държавните предприятия, а чрез тях – благодарение на меките бюджетни ограничения преди въвеждането на валутния борд – и държавния бюджет. Така шокът пазарна и финансова либерализация от началото на 90-те години в съчетание със забавената структурна реформа и меките бюджетни ограничения създават възможности за източване на активите на публичния сектор към привилегировани частни групи. След кризата от 1996 – 1997 г. и въвеждането на валутния борд структурите, които дотогава са в основата на забавянето на реформите, се превръщат в основни участници в раздържавяването. Този процес очертава българската специфика на това, което експертите на Световната банка нарекоха „завладяване на държавата“³.

Ранният посткомунистически етап на развитие на българския бизнес ражда и една специфична форма на партийно финансиране чрез институционализирана административна корупция, която за години напред определя високото равнище на корупционен риск в митническата администрация и свързането на партиите с организираната престъпност. В първите години на прехода но-

³ Hellman, J. S., G. Jones and D. Kaufman, *Seize the State Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*, World Bank Policy Research, Working Paper No. 2444, September 2000.

вите демократични формации не могат да разчитат на финансовата подкрепа на бизнеса. Той е или все още слаб и неопитен в политическите инвестиции, или генетично обвързан с бившата комунистическа партия. Ето защо те имат на разположение само държавната власт, което доведе до една по-рудиментарна форма на използване на административна вместо политическа корупция за партийно финансиране. По това време дълго потисканото потребление бе отключило истински бум на вноса на потребителски стоки, голяма част от които бяха с високи мита и дори акцизи. Избягването на мита и акцизи носи големи печалби за вносителите, което става срещу установена тарифа на всеки внесен контейнер. Според участници определена част от всеки подкуп на митницата се разпределя нагоре по веригата на властта чак до партийните каси. Към края на 90-те години много мита вече бяха намалени или отпаднали, а обхватът на акцизите беше ограничен до типичните акцизни стоки (горива, тютюн, алкохол и някои луксозни стоки). В същото време партиите вече имаха своите бизнес партньори и тази примитивна форма на партийно финансиране чрез митническа корупция стана относително неефективна. Част от контрабандните канали бяха легализирани и преминаха от сивата в светлата част на икономиката, а други, където митата, ДДС и акцизите все още бяха източник на големи печалби – в черната част. Освен това основната цел на политическата корупция стана приватизацията, а не вносът. Последниците от тези ранни форми на използване на организирана административна корупция за партийно финансиране и днес оформят спецификата на корупционната и криминогенната среда в България. От една страна, те определят дълбоките връзки между контрабандни канали, бизнес и политици, а от друга, задълго деморализираха редовите митничари и затрудниха контрола на корупцията при тях.

Днес политическата корупция у нас вече има доста по-развити и мащабни форми, като основен дял в нея имат обществените поръчки. С приключването на основната част от приватизацията в България в началото на това десетилетие обществените поръчки заедно с концесиите се превърнаха в една от водещите сфери на голямата корупция. Тяхното място на върха на пирамидата на корупционните практики се определя както от големия финансов ресурс, който се разпределя в системата на обществените доставки, и произтичащите от това несравними възможности за лично обогатяване, така и от факта, че именно поради тази причина злоупотребите не могат да станат без участие и протекция на високо равнище; и не на последно място поради огромната икономическа и фискална цена, която обществото плаща.

От друга страна, при обществените поръчки нараства относителната тежест на злоупотребите при секторните възложители. Подобно реструктуриране на традиционните корупционни практики се обуславя и от нарастващия дял на секторните възложители на този пазар, както и от относително по-ограничените възможности за обществен контрол. Последната глава в това изследване е посветена на корупционния риск и практиките при обществените поръчки в енергийния сектор на България.

1.2. ЗА ОТГОВОРНОСТТА – ПОЛИТИЧЕСКА ИЛИ АДМИНИСТРАТИВНА, КОЛЕКТИВНА ИЛИ ПЕРСОНАЛНА

За разлика от други видове фискална корупция при обществените поръчки става въпрос предимно за корупция по горните етажи на властта. Ръководителите на ведомството или предприятието от публичния сектор носи цялата отговорност за възлагането и изпълнението на обществената поръчка. В повечето случаи неговото назначение е политическо. Политически са и назначенията на членовете на бордовете на държавните и общинските предприятия. Въпреки това на практика почти никога случаите на такава корупция не водят до поемане на политическа отговорност. Напротив, често те свършват с претенции и спорове чия е политическата заслуга за разкриване на злоупотребите на долните равнища на управление⁴. Оттук и склонността на управляващите корупцията при обществените поръчки – най-вече констатираните нарушения, да се отнасят към обхвата на административната корупция. Често се среща и друга спорна тенденция в обществения дебат за противодействие на корупцията при обществените поръчки. Дори когато тя се разглежда в рамките на политическата корупция, има склонност да се свързва главно с финансирането на партиите. Оттам и тенденцията противодействието да се търси по линия на увеличаване на държавните субсидии за партиите. От гледна точка на антикорупционната политика е важно да разгледаме тези две тези.

Първо, възможно ли е част от злоупотребите в тази сфера да бъдат в полето на административната корупция, т.е. да не са свързани с колективни партийни или индивидуални интереси на управляващите? С други думи, възможно ли е злоупотребата при закупуването на стоки и услуги в публичния сектор да става през главата на политическия началник и да бъде резултат от целенасочени действия на долните етажи на управление. Подобен риск съществува предимно при малките обществени поръчки в централните ведомства, както и при общинските процедури или поръчките в болници, училища, и др. Но той съществува и при големи поръчки, които изискват висока степен на професионална експертиза. При тях е възможно експертите да зададат такива параметри на обществената поръчка или така да оценят офертите, че да дадат предимства на определен участник. Възможностите за такава корупция на експертно равнище обаче са ограничени. Това би означавало да няма други участници и експерти, чиито аргументи да стигнат до началника, и той самият да не получава натиск отгоре или отвън от конкурентни доставчици. Още повече, че процедури за възлагане на обществени поръчки с такава сложна специфика се подготвят с помощта на консултанти. Всъщност ако има корупционна схема, тя често се задейства още при избора на консултант, за да могат параметрите на обществената поръчка да дадат предимства на определен изпълнител.

Накратко не е изключено корупцията при обществените поръчки да бъде резултат от занижен контрол върху по-низши изпълнителски нива, т.е. да гравитира по-скоро към административната, отколкото към политическата корупция. В българските реалности обаче, тази възможност изглежда по-скоро

⁴ Пресен пример за това е скандалът със злоупотребите в столичната „Топлофикация“.

изключение за големите обществени поръчки. Тя е главно в областта на малките поръчки. През 2006 г. стойността на договорите под праговете на ЗОП възлиза на 6.3 % от всички договори. Въпреки че тази малка стойност се дължи главно на такава гигантска сделка, като договора за строителството на АЕЦ „Белене“ за 7.82 млрд. лв., дори и без него малките поръчки не надхвърлят 19 % от общата стойност. Още по-важно е, че малката корупция в обществените поръчки не сменя отговорността от управляващите. Като цяло зад корупцията при обществените поръчки преобладават по-скоро добре структурирани мрежи за целенасочени инвестиции в политиката, отколкото индивидуални действия на случайни хора от долните етажи на властта поради недоглеждане на техните началници. Ето защо този тип корупция ни интересува като двигател и инструмент на корупцията по високите етажи на властта. Това ни води до втория въпрос: дали двигател на корупцията при обществените поръчки е необходимостта от финансиране на партиите, или индивидуалният стремеж към лично облагодетелстване на политиците?

Когато целта е власт, ползите от неправомерното възлагане на обществените поръчки могат да бъдат за съответната партия, т.е. да бъдат свързани с финансирането на партийната дейност за спечелването на властта. Корените на използването на държавната власт за финансиране на партиите у нас са дълбоки и водят началото си от дългите години на срастване на партията с държавата. Има виждания, че тогава целта не е лично облагодетелстване, а е в името на партията, а в годините на прехода – в името на демокрацията. Възможно ли е крайната цел на злоупотребите с обществени поръчки да бъде победата на партийната кауза, а не победата на хората, които се идентифицират с нея? Искане ни се да вярваме, че повечето политици наистина виждат във властта средство да решат проблемите на избирателите, преди да решат своите. В този смисъл на теория е възможна хипотезата, че ако корупцията при обществените поръчки се използва за финансиране на партии, тя може и да не е директно насочена към лично облагодетелстване. На практика обаче, когато корупцията се използва за недемократично и непрозрачно насочване на публични ресурси към партийната каса, крайната цел е повече власт за ръководителите и функционерите на тази партия. Целта и използването на управленските правомощия са друг въпрос, но едва ли е реално да се приема, че те са свързани само и единствено с интересите на техните избиратели. В по-голяма степен те обслужват лични интереси независимо дали личната облага от спечелването на властта идва като пари, власт, или просто удобен държавен или корпоративен пост. В крайна сметка партийната облага като мотив за злоупотреби при обществените поръчки има за крайна цел лична облага.

Съвременните демокрации се опитват да ограничат тези възможности чрез по-голяма прозрачност на партийното финансиране и отчетност на партиите пред обществото. У нас противодействието също се търси най-напред по линия на законодателството за финансирането на партиите. В този контекст напоследък все повече се налага тезата, че ефективна мярка срещу корупцията е увеличаването на бюджетните субсидии на партиите. Аргументите са, че ако партиите имат „достатъчно“ пари, те няма да използват държавната власт за финансови облаги. Както на индивидуално (увеличаване на заплатите на държавните служители), така и на групово (партийно) равнище тази теза

няма сериозни потвърждения нито в теорията, нито в практиката. Тя би имала някакво ограничено основание, ако използването на властта за финансиране на партиите или за облагодетелстване на партийните спонсори е напълно безкористно, т.е. единствено за постигане на целите на партията и в интерес на нейните членове или симпатизанти. Дори тогава едва ли би имало такова равнище на субсидия, което да е достатъчно за всички участници, т.е. да намали оптимално икономическите стимули, които тласкат партиите към финансиране чрез политически клиентелизъм.

По-често обаче, корупцията по високите етажи на властта е резултат не от стремеж да се финансират партийната дейност и цели, а от стремеж на отделни висши функционери да използват държавната власт в своя, включително пряка финансова полза. В този смисъл корупцията по високите етажи на властта е резултат от липса на вътрешнопартийна демокрация, прозрачност и контрол. У нас след 16 години преход партиите са с нестабилна и често малка или аморфна членска маса, недоизградени структури и съответно неустановени демократични традиции. Накратко те са с недостатъчно ефективни защити срещу използването им за лично обогатяване от отделни висши функционери. Това отблъсква част от техните поддръжници, което от своя страна задълбочава зависимостта им от политически предприемачи, от коалиционни и финансови компромиси и увеличава рисковете от изборителна апатия и маргинализиране на изборния процес.

Организационната слабост на партиите е между главните причини за липса на демократичен контрол върху вземането на решенията вътре в тях. Това обяснява и очерталата се склонност в българския политически живот да се залага повече на лидера, отколкото на партията и нейните идеи, т.е. да се търси по-скоро „месията“, отколкото пълноценното използване на инструментите за граждански контрол върху политическите избраници. Оттам и тенденцията у нас на известно отдръпване от класическите партии, търсенето на някакви нови форми на граждански сдружения и непартийно представителство.

Накратко кризата на политическото представителство у нас, която до голяма степен отразява разочарованието на избирателите от корупцията по високите етажи на властта, засили едноличния лидерски характер на основните партии у нас и съвсем замъгли идейните различия между тях. Получава се порочен кръг на низходяща спирала, при която голямата корупция е основният двигател на кризата на политическото представителство у нас. От друга страна, основно проявление на тази криза са „лидеризацията“ на партийните ръководства и изолирането им от техните избиратели, което засилва риска от корупция. При тези условия лидерът зависи не толкова от своите избиратели и симпатизанти, а от това, до каква степен успява да балансира между интересите в партийната върхушка.

2. КОРУПЦИОННИ РИСКОВЕ И ПРАКТИКИ

Въпросът за критичните равнища на политическата корупция в България заема централно място в общественения 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.

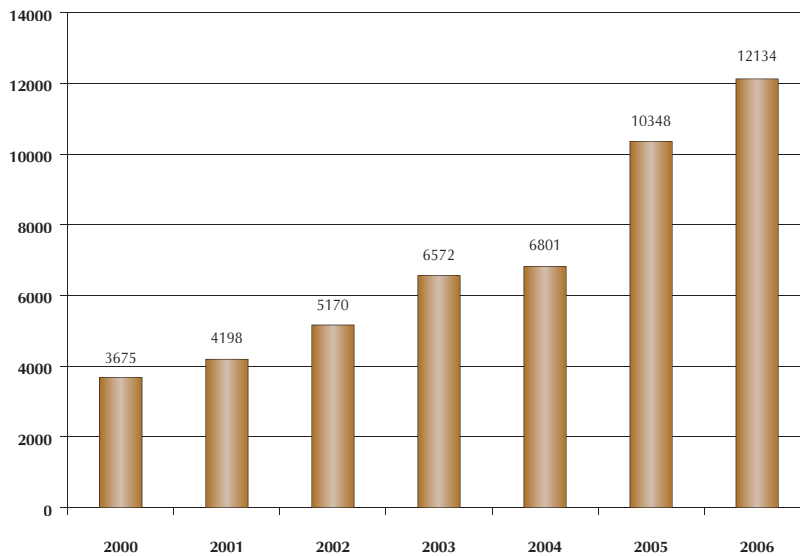
Таблица 2. Стойност на договорените стоки и услуги по сектори през 2004 – 2006 г. (млн. лв. без ДДС)

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.

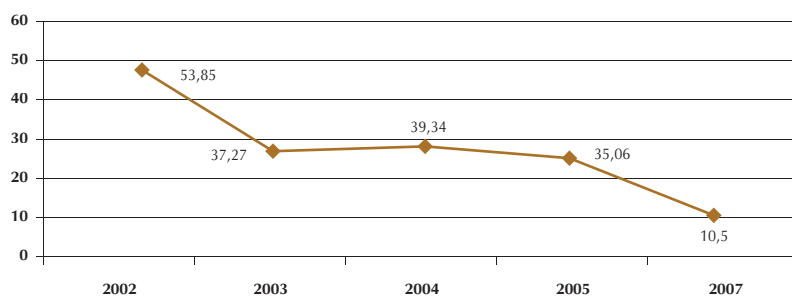
⁸ Вж. БСК, *Мониторинг на обществените поръчки: най-често срещани нарушения и корупционни практики*, С., 2005, с. 4 (<http://www.bia-bg.com/files/ZOP-broshura-2005.rtf>).

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).

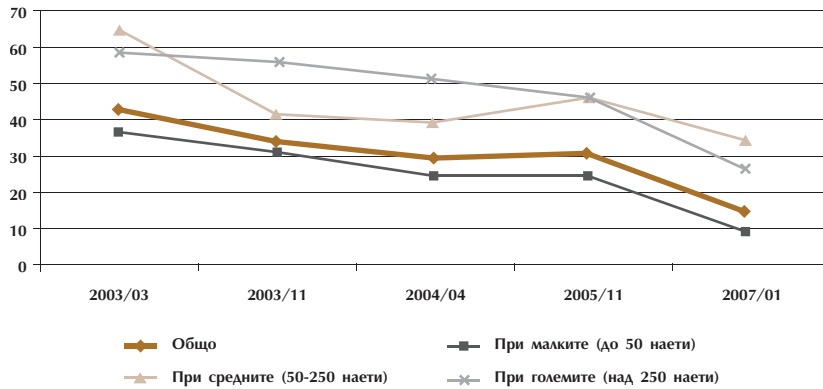
Фигура 4. Дял на фирмите, прибягнали до подкуп в процедура по обществени поръчки



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).

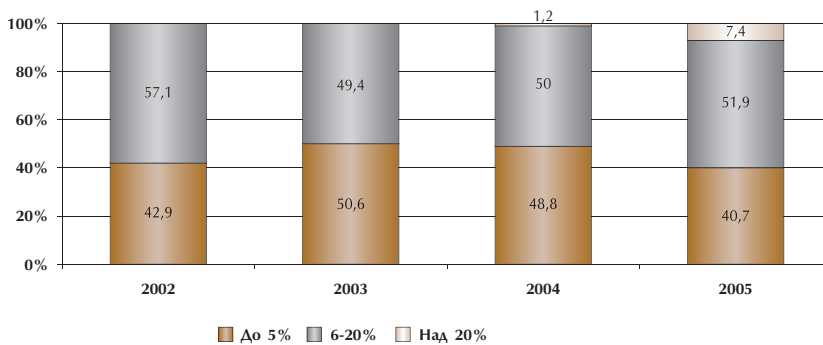
Фигура 5. Дял на фирмите, участвали в процедура за възлагане на обществени поръчки (% от съответната група)



Източник: Витоша рисърч. Месецът 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.

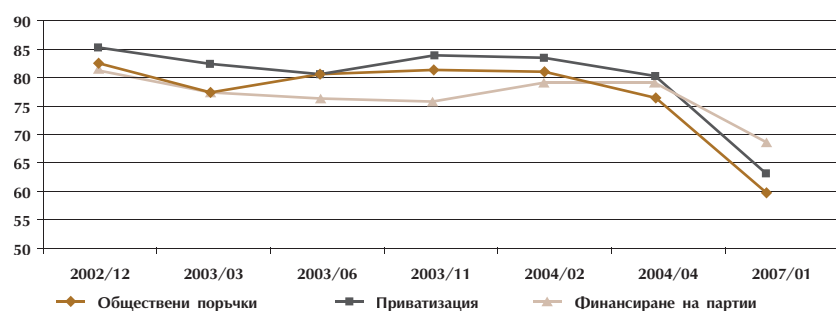
Фигура 6. Размер на подкупите като процент от сделката (% от фирмите, дали подкуп за договор за обществена поръчка)



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).

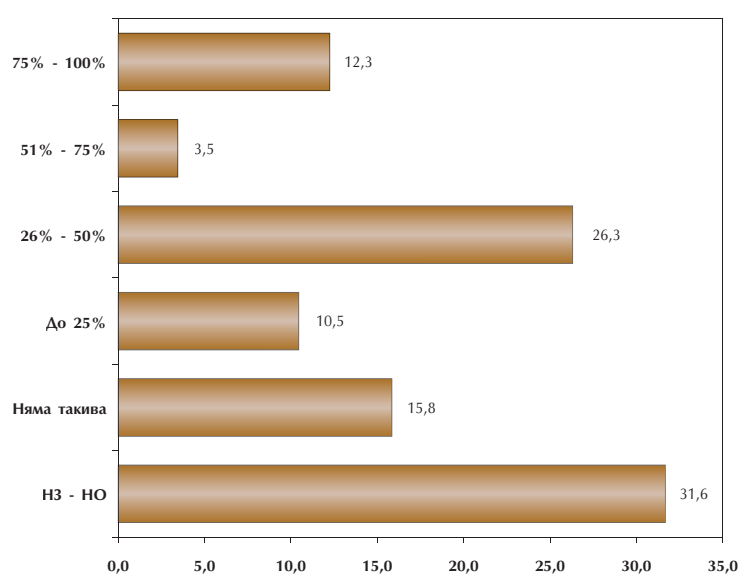
Фигура 7. Оценки на бизнеса за разпространението на корупцията при обществените поръчки (% на отговорилите, че са широко разпространени)



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.

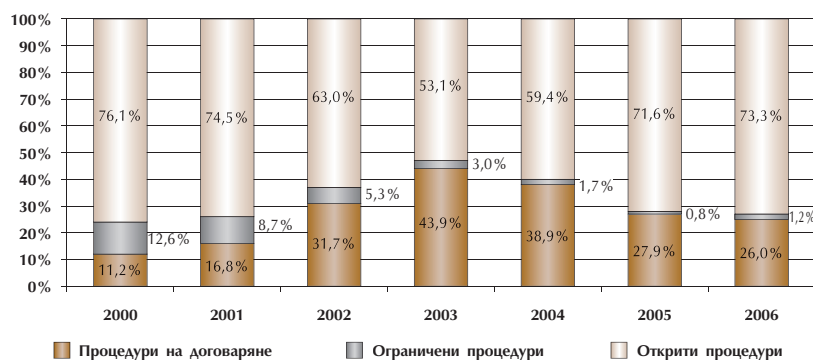
Таблица 3. Резултати от вътрешния одит на обществените поръчки

	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.)**



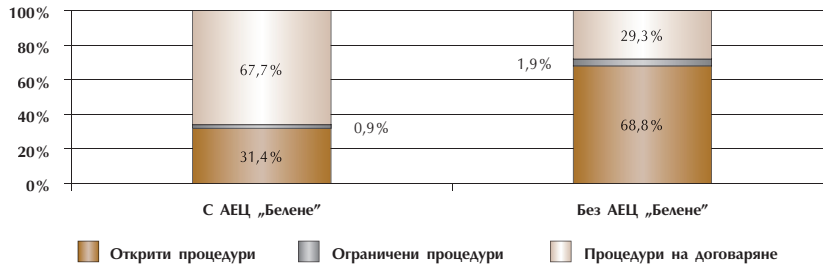
Източник: Регистър за обществените поръчки (2000 – 2004); Агенция за обществените поръчки (2005 – 2006). Процедурите по договаряне за 2005 и 2006 г. включват процедурите за договаряне с обявление и договаряне без обявление по ЗОП и договаряне с покана по НВМОП.

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.

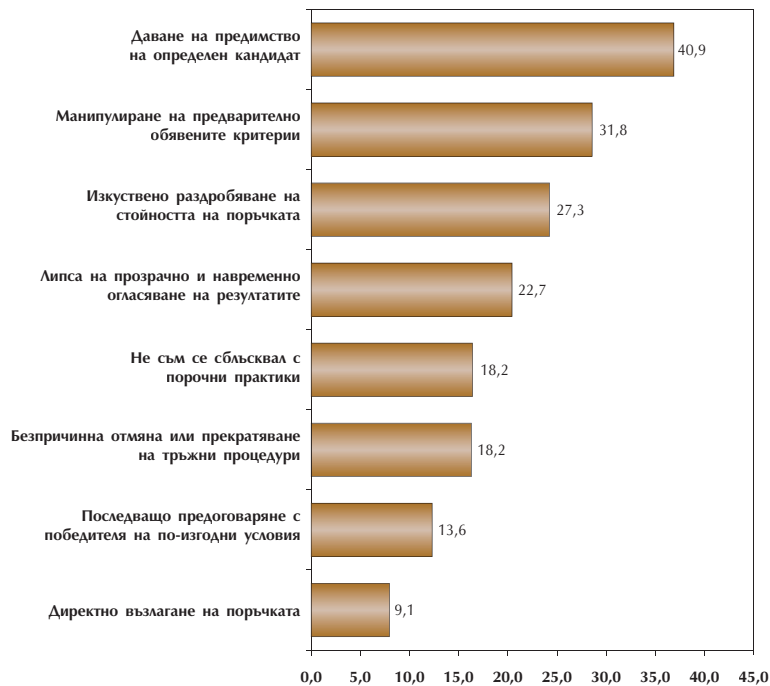
2.4. ОБЛАСТИ НА КРИТИЧНИ РАВНИЩА НА КОРУПЦИОНЕН РИСК

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.

3. ЕНЕРГЕТИКАТА – ОТРАСЪЛ С ВИСОК КОРУПЦИОНЕН РИСК

3.1. ИЗТОЧНИЦИ НА КОРУПЦИОНЕН РИСК

Енергетиката е сред най-важните структуроопределящи отрасли на националната икономика с водещ дял в добавената стойност в индустрията¹⁴. По данни на Министерството на икономиката и енергетиката¹⁵ през 2005 г. производството на електроенергия е достигнало приблизително равнището от 1988 г., когато е било 45 000 GWh годишно. В момента то е около 44 000 GWh годишно. От това количество, като се вземат под внимание техническите и търговските загуби, хипотетично се продават около 27 000 GWh на стойност над 2 млрд. лв. без ДДС. Отделно от това стои добавената стойност в другите сектори на енергетиката като: производство и търговия с въглища и други твърди горива, на газ и топлинна енергия; добив на нефт и природен газ и управление на водните енергийни ресурси.

Поне половината от фирмите с най-големи продажби в страната са от енергийния сектор¹⁶. Класацията през последните години традиционно се оглавява от НЕК и Булгаргаз, а в първата десетка са също „Електроразпределение – Столично“, ТЕЦ „Марица-изток 2“ и др. Те обаче далеч не са на първите места по ефективност на вложенията. Печалбата на производителите и дистрибуторите на електроенергия намалява във времето, докато същевременно фирмите – изпълнителки на обществени поръчки, възлагани от най-големите енергийни предприятия, се определят като едни от най-печелившите в страната. Така например в класацията на БТПП за 2004 г. НЕК заема първо място по продажби, но има под 1 % печалба. С активи от 3,17 млрд. лв. НЕК се нарежда на 88-о място по възвръщаемост на вложенията. АЕЦ „Козлодуй“ е на четвърто място по стойност на брунтните продажби с близо 645 млн. лв., но все така назад по печалба. ТЕЦ „Марица-изток 2“ заема осмо място в класацията на БТПП с близо 305 млн. лв. приходи, но е на 59-о място по печалба. През 2005 г. финансовото състояние на големите производители е не по-добро: НЕК отчита счетоводна печалба от едва 66,8 млн. лв., АЕЦ е вече на загуба, а електроразпределителните предприятия са на минимални печалби.

На фона на свиващите се печалби на монополистите производители прави впечатление, че на трето място по ръст на продажбите за периода 2003 –

¹⁴ Брунтната добавена стойност на страната по данни на НСИ за 2005 г. е малко над 36 млрд. лв., от които на индустрията се падат около 11 млрд. лв. (26, 1%). Вж. www.nsi.bg/gdp/

¹⁵ Вж. <http://www.seerecon.org/infrastructure/sectors/energy/> и презентация на В. Анастасов „Прогнози за електроенергийното потребление“ пред кръглата маса „Енергетиката на България – накъде?“, проведена на 20.03.2006 г. от МИЕ и Световния енергиен съвет.

¹⁶ Съгласно обявената от Българската търговско-промишлена палата класация „Топ 10 на фирмите“ по приходи от продажби за 2005 г.

2004 г. се нарежда фирмата „Риск инженеринг“, която за същото време е спечелила най-много обществени поръчки за ремонт на мощности в АЕЦ „Козлодуй“. Нещо повече, „Риск инженеринг“ е на първо място по възвръщаемост на инвестициите (печалба на 100 лв. активи) и на второ място по печалба. Интерес би представлявало едно сравнение с ръста на продажбите и рентабилността на фирмите – посредници на НЕК, в износа на електроенергия. Поради ограничаване на достъпа до информация за тях обаче то не може да бъде направено.

Големите обороти при водеща държавна намеса и липса на конкурентна среда излагат отрасъла на значителни корупционни рискове. Според признанието на тогавашното Министерство на енергетиката и енергийните ресурси (МЕЕР) от 2004 г. корупционният риск в тази сфера „остава висок“, което се дължи на:

- недостатъчната правно-нормативна регламентация на национално и вътрешноведомствено равнище на статута и функциите на специализираната структура в МЕЕР за противодействие на корупцията и за провеждане на мерки срещу нея;
- големите икономически интереси и значителните финансови ресурси в сферата на енергетиката;
- процеса на приватизация на електроразпределителните дружества;
- значителните по брой и стойност инвестиционни проекти;
- належащата необходимост от укрепване на капацитета на инспекторатите;
- необходимостта от въвеждане на система за обучение на кадрите, работещи срещу корупцията;
- необходимостта от разработване на политика за повишаване на заплащането като необходим фактор за намаляването на корупционния риск¹⁷.

Тези констатации обаче не доведоха до реални практически мерки. Нещо повече, съществуват редица признаци, че равнището на корупция в сектора на енергетиката расте. Един от тях е нарастващата част на износа на електроенергия, която се осъществява не от НЕК, а от частни фирми – посредници. Според бившия депутат г-н Ламбовски подкупите в енергетиката са от порядъка на 10 млн. лв. на месец. При това корупционният потенциал в сектора се експлоатира изключително интензивно и умело под прикритието на твърдения за защита на висши политически и национални интереси. Какви са причините и условията за това?

Първо, енергийният сектор страда от липса на конкуренция и неефективно държавно регулиране, **които позволяват да се правят свръхразходи за сметка на потребителите**. Те генерират значителен корупционен ресурс и възможности за разпределянето му в отклонение от логиката на пазара.

¹⁷ „Енергетиката с голям заряд за пари под масата“, в. „Монитор“, 21.12.2004 г.

Дейността енергетика е силно регулирана. Законът за енергетиката определя широк кръг дейности, предмет на регулиране: производство, внос и износ, пренос, транзитен пренос, разпределение на електрическа и топлинна енергия, природен газ, нефт и нефтопродукти, търговия с електрическа и топлинна енергия и природен газ и използване на възобновяеми енергийни източници. Регулаторът ДКЕВР обаче не е защитен от натиск от страна на управляващите сектора в интерес на лични интереси. Това отчасти се дължи и на затворения характер на експертния кръг в енергетиката, както и на огромните материални интереси. Поради липса на възможности за предявяване на колективен (групов) иск гражданите са обезкуражени да търсят правата си срещу ДКЕВР, тъй като отделният личен интерес е твърде ограничен от гледна точка на индивидуалната му стойност, отнесена към разходите за неговата правна защита.

По закон ДКЕВР оказва контрол върху производителите и дистрибуторите на електроенергия, за да не се възползват те от монополното си положение на пазара във вреда на потребителите. Създава се впечатление обаче, че ценовият контрол е насочен предимно към електроразпределителните дружества. Но дистрибуцията е само крайното звено в една верига. Практически от дистрибутора се очаква да понесе защитата на крайния потребител, без да може в условията на монопол да влияе върху другите участници назад по веригата до производителя и вносителя на енергоизточници. Така регулаторният контрол по отношение на производителите на електроенергия остава силно ограничен. Те са под закрилата на своя принципал, а недоволството на потребителите лесно може да се пренасочва към доставчиците, които въпреки приватизацията в много случаи също оперират далеч под приемливите стандарти за обслужване. Законът обаче изисква цялостно одитиране на начина, по който производителите формират цените, по които продават на дистрибуторите (ЕРП). Формално това се прави. Бизнес плановете на дружествата производители се разглеждат от ДКЕВР и се утвърждават. В тях могат да се залагат свръхразходи, които няма кой да контролира поради липсата на капацитет на комисията – понякога и поради неумение да се изготвят бизнес планове от самите дружества. Не се прави прецизен икономически анализ на начина на управление на дружествата, на практическата потребност от едни или други разходи и най-вече – на ефективността на провежданите инвестиционни политики, калкулирани в цени за единица мощност и съотнесени към средноевропейските пропорции и критерии за ефективност.

Прави впечатление, че под различни предлози от ръководството на НЕК и АЕЦ „Козлодуй“ постоянно се отправят предупреждения за предстоящо увеличение на цената на електроенергията. Например през миналата година от НЕК бяха направени прогнози, че като се спрат 3 и 4 блок на АЕЦ „Козлодуй“, цената на тока щяла да скочи с 30 %. Разчетите на тогавашния заместник-министър на енергетиката г-жа И. Диловска показаха очаквано нарастване на цените на тока с около 3 %. По-късно НЕК извади нови аргументи, че понеже цените на въглищата били нараствали, непременно от месец юли (2006 г.) цената на електроенергията трябва да порасне с 15 %. Ако се тръгне от реалния дял на въглищата в себестойността на произведената електроенергия, подобно повишаване на цената на тока отговаря на рязко повишаване на цената на въглищата от порядъка на 50-60 %, което бе далеч от истината. Подобна е и целта на зачестилите спекулации с разчетите за разходите за поддръжка на спрените реактори. Според заместник-

председателя на ДКЕВР г-н Игнат Томанов след спирането на последните малки реактори разходите по поддръжката им представляват 70 до 80 % от средствата, необходими в режим на работа. Годишните отчети на АЕЦ „Козлодуй“ за разходите на реакторите в режим на работа обаче показват друго. Около 30 % от тях са за ядрено гориво. В специализираните фондове се внасят 18 % от приходите от продажби. Около 23 % от разходите са за амортизация на оборудване. При спрени реактори тези разходи отпадат. Други 15 % разходи за персонал и 16 % разходи за експлоатация и поддръжка би трябвало да бъдат многократно намалени.

Подобен род спекулации имат за цел да аргументират искания за увеличение на цената на електроенергията. При липса на икономически и финансови основания за това много експерти смятат, че подобни искания отразяват корупционни интереси. В последна сметка се достигна до ситуация, при която цените на електроенергията в България за населението и бизнеса са по-високи, отколкото в редица европейски страни¹⁸.

Второ, секторът е силно зависим от енергийните източници, доставяни при монополни условия от внос. Местните лица, които се ползват с необходимото доверие сред доставчиците на енергоносители, практически доминират на местния пазар. За тях не е трудно да създадат впечатление за безалтернативност на участието си в осъществяваните икономически взаимодействия. Тъй като вносът на енергоизточници е функция на редица геополитически фактори, може да се твърди, че енергетиката е пазар с подчертано силно политическо влияние и поле на конфликти на различни стратегически интереси. Това се отразява по своеобразен начин на вътрешния енергиен пазар. Оформят се политико-икономически кръгове, обвързани с държави – производители на енергийни източници и техните доминиращи корпоративни структури. Успехът им се дължи на проникването с времето във висшите политически среди независимо от партийната принадлежност, от една страна, а от друга, на връзките им с външните доставчици на енергийни източници, които по правило са тясно свързани с висшите политически кръгове в своите страни. На това ниво се определя и влиянието на така структурираната бизнес среда в енергетиката върху енергийната сигурност в страната и региона. Така вносът на енергоизточници става сериозен източник на политическо влияние отвън. Освен това монополното положение на вносителите дава възможност за прилагане на цени, надвишаващи цените на световните пазари.

Показателен в това отношение е вносът на ядрено гориво за АЕЦ „Козлодуй“. Всяка година една трета от горивото в реакторите се подменя с ново. Пети и шести блок на централата се нуждаят от около 55 т свежо гориво всяка година. Единственият производител на ядрено гориво за тези реактори е Русия. Вносът на ядрено гориво също се извършва чрез посредници, като преди няколко години договорът е бил променен в ущърб на българската страна. В резултат на това централата купува руското ядрено гориво с близо 22 % по-скъпо, отколкото е цената му на международните пазари¹⁹. При това

¹⁸ Вж. интервю на еврокомисаря по енергетиката Андрис Пиебалгс в македонския в. „Дневник“ от ноември 2005 г., в което той се чуди как хората в балканските страни успяват да си платят сметките за електроенергия, тъй като в много случаи цените за електроенергия и за газ са по-високи, отколкото в европейските страни.

¹⁹ В. „Банкеръ“, бр. 23, 10 – 16 юни 2006 г.

е известно, че руското ядрено гориво е с далеч по-ниско качество в сравнение с качеството на западните производители. Това не попречи централата да подпише договор за доставка до 2020 г.

Трето, по аналогичен начин, но в обратен ред, стои въпросът с **износа на електроенергия**. Той отново се реализира през посредници, които се разглеждат от професионалната гилдия като незаобиколими.

Каре 1. Износ на електроенергия

НЕК осъществява преноса, вноса и износа на електрическа енергия, като традиционният пазар за износ са страните от Балканския полуостров. През последните няколко години тя постепенно е предала тази своя най-печеливша дейност на частни търговци на електроенергия. През 2003 г. според годишния отчет на НЕК са изнесени 5,45 млрд. киловатчаса, като докладът не посочва каква част от износа е осъществена чрез посредници. Съгласно годишния отчет на НЕК за 2004 г. годишният износ е възлязъл на 5,9 млрд. киловатчаса, като 81,3 % от тях са изнесени чрез посредници. През 2005 г. са изнесени 7,6 млрд. киловатчаса (Годишен отчет на НЕК 2005), като докладът не посочва каква част от него е осъществена от посредниците. На заседание на Парламентарната комисия за борба с корупцията, проведено на 29 юни 2006 г., е разгледано писмо на НЕК, от което става ясно, че през 2005 г. 90 % от износа е осъществен чрез фирми посредници. Не се посочва кои са частните фирми, които продават електроенергия. НЕК обяснява присъствието на посредници с факта, че съседните електрокомпании проявявали стремеж да работят чрез такива, а освен това НЕК не можела да си позволи условия като разсрочени плащания за 60 дни и поради това не можела да печели търговете. От годишните отчети на НЕК може да се види, че тя получава приход средно по **3,1 евроцента на kWh** от износа. На 30 ноември 2006 г. агенция „Фокус“ цитира македонския вестник „Дневник“, който съобщава следното: „Компаниите, явили се на търга за внос на електричество, са предложили доставка само на половината количество ток, което е необходимо на Македония. Македонската електропреносна система оператор (МЕПСО) иска да закупи 0,862 млрд. киловатчаса, за да посрещне нуждите на държавата до края април 2007 г. Най-ниската цена на търга е била **5,6 евроцента на kWh за април, а за зимните месеци – 8,98 евроцента на kWh.**“ Очевидно разликата в цената е най-малко 0,5 евроцента на kWh, а може да достига **до над 6 евроцента** за зимните месеци. Даже при „най-песимистичния“ за посредниците сценарий разликата ще възлезе на около 35 млн. евро, или близо 70 млн. лв. Приход, от който НЕК се отказва (той е по-голям от обявената печалба за 2005 г.) и го предоставя на посредниците.

Трябва да се отбележи обаче, че преди няколко години НЕК осъществяваше практически самостоятелно износа на ток. Практиката на използване в широки размери на посредници е била въведена през последните няколко години. За първи път НЕК официално съобщава, че износът се осъществява главно чрез търговски посредници в своя годишен доклад за 2004 г., където се казва, че „количеството изнесена през 2004 г. електроенергия през търговци на електроенергия представлява 81,3 % от общия износ“. През 2005 г. вече около 90 % от износа става през посредници. Не съществуват икономически аргументи в оправдание на това, тъй като НЕК има практически монопол за изкупуване на електроенергията за износ, пълен монопол над мрежата с високо напрежение, с която електроенергията може да се доведе до съседните страни, към които е насочен почти изцяло износът.

По правило фирмите посредници в износа на електроенергия принадлежат към същия бизнес кръг, който контролира вноса на енергоизточници. Това става възможно чрез лансирането в общественото пространство на тезата за

експорта на ток като стратегически бизнес проект на България. Редица икономически анализи показват, че перспективите на този износ могат да не се окажат толкова добри, тъй като се изнася ток по стандарт, за който има все по-ограничено търсене.

Освен това размерът на печалбите на НЕК от износа са далеч под стойностите, които биха характеризирали износа като стратегически национален приоритет. През 2004 г. например износът е бил 17,2 % от произведената електроенергия, а е осигурил 18,2 % от приходите. Ако беше вярно твърдението, че НЕК печели много от износа на ток, износът трябваше да осигурява примерно 30-40 % от приходите²⁰. От годишните доклади на НЕК за 2004 и 2005 г. се вижда, че средната експортна цена на kWh на НЕК е с по-малко от 0,1 цент над цената за вътрешния пазар въпреки далеч по-високата цена на международния пазар. Тази практика без никакво съмнение води до ощетяване на държавната компания, на държавния бюджет и на потребителите в полза на посредниците.

Необходимостта от посредници се аргументира по различни начини, но най-често чрез тяхната по-голяма в сравнение с НЕК гъвкавост и адаптивност към изискванията на пазара. Например твърди се, че посредниците можели да предложат на клиентите си разсрочено плащане за 60 дни след доставка на електроенергията, а НЕК не била в състояние да направи това. Но при наличие на договор за износ всяка търговска банка би била готова да кредитира НЕК. Подобно е и твърдението, че използването на посредници при износа е начин за либерализирането на пазара. Твърди се също, че „съседните компании проявявали стремеж да работят с посредници“²¹. Ясно е обаче, че ако НЕК беше частна фирма, не би отстъпила износа дори на един киловат-час на никой от своите конкуренти.

Четвърто, секторът се характеризира с **висок технически и екологичен риск и засяга националната сигурност**. Всичко това естествено подхранва аргументите за ограничаване на достъпа до информация и на дебатите по технологични теми. В много случаи е възможно безнаказано укриване на информация чрез нейното неоправдано класифициране. Това с особена сила се отнася до ядрената енергетика. В Закона за безопасно използване на ядрената енергия безопасността напълно разбираемо е поставена на първо място. Член 3, ал. 2 от него гласи, че „при използването на ядрената енергия и йонизиращите лъчения и при управлението на радиоактивните отпадъци и отработеното гориво ядрената безопасност и радиационната защита имат приоритет пред всички други аспекти на тази дейност“. Това отваря една сериозна врата за възлагане на обществени поръчки без състезателна процедура или дори без каквато и да е формална процедура. По този начин в името на безопасността безнаказано могат да се жертват всички останали аспекти на обществените

²⁰ Вж. Годишен доклад на НЕК за 2004 г.

²¹ Вж. Протокол от заседанието на Парламентарната комисия за борба с корупцията, 29 юни 2006 г. Представител на НЕК аргументира необходимостта от посредници по следния начин: „Когато съседните държавни компании, за които ние сме изнесли около 10 %, а това са компаниите на Македония, Сърбия, Гърция, Косово и Хърватия, не желаят повече да купят, аз искам да попитам останалите 90 % произведени от нашите производствени мощности като паметници ли да стоят, или тяхното производство трябва да бъде пласирано някъде“?

интерес, включително ефективността на изразходваните обществени средства, публичността, прозрачността, конкуренцията и етикетът. Позоваването на безопасността се е превърнало в мантра на ядрената енергетика, която не подлежи на дискусия. Излиза, че цитираният законов текст се превръща в универсално основание за нарушаване или неспазване на други закони и на етичните правила.

Високата обществена и международна чувствителност към проблемите на ядрената безопасност се превръщат в основание за постоянно и често безконтролно нарастване на разходите на АЕЦ „Козлодуй“. Данните от годишните отчети на централата сочат, че през 2001 г. себестойността на нето киловатчас е била 3,4 стотинки. През 2002 г. (преди спирането на 1-2 блок) тя е нараснала с цели 15 %, с толкова е нараснала и през 2003 г. и е достигнала 4,4 стотинки. През този период не е имало увеличаване на цените на металите и на ядреното гориво, курсът на долара се е понижил значително, използването на мощностите на централата е нараснало, а персоналът е бил намален. Въпреки всички тези фактори в България цените на ядрената електроенергия растат. Единственото обяснение би могло да бъде инвестиции в безопасността, въпреки че за тях бяха насочени милиони помощи от ЕС. Сравнението с данните за финансовите резултати на атомните централи от същия тип в страните с пазарна икономика обаче по-скоро показва неефективност в производството на ядрена енергия. Експлоатационните разходи на АЕЦ в САЩ за 2004 г. са около 1,6 цента/нето киловатчас. Експлоатационните разходи на АЕЦ във Франция са още по-ниски. Привеждането към еднакви условия показва, че експлоатационните разходи на АЕЦ „Козлодуй“ са били с около 40 % по-високи, отколкото на атомните централи в САЩ. Подобни големи разлики много трудно биха могли да се обосновават с икономически аргументи, тъй като разходите за ядрено гориво, материали, резервни части и др. в ядрената енергетика са по международни цени и само малка част от тях са специфични.

Енергийните експерти в България не са много и трудно могат да бъдат наречени независими. Почти всички работят в сектора или го обслужват като консултанти. Необходимостта от адекватно експертно познание прави участието в обществения дебат на неправителствения сектор и широката общественост трудно, особено когато става въпрос за вземането на решения с особена важност и дългосрочни последици. На практика неправителствените организации и другите форми на самоорганизация на гражданското общество се допускат до обсъждане главно и само на две групи проблеми: опазването на околната среда и целесъобразността от затварянето на първите блокове в АЕЦ „Козлодуй“. За това способстват и все още слабо развитите механизми за закрила на потребителите и липсата на правни възможности за оспорване на важни за обществото решения. Експертното говорене и затвореността на системата затрудняват и контрола от страна на външни за нея институции и доказването на отговорност във формален съдебен процес. Всеки опит за доказване на каквито и да е нарушения неизбежно би се трансформирал в технически дебат за целесъобразността на едно или друго решение. За правораздавателните органи ще бъде практически невъзможно да намерят независими и обективни вещи лица, способни да го направят обосновано.

Казаното с особена сила важи за **експертите от ядрения сектор**. Те се ползват със сравнително високо обществено доверие. Дебатът около затварянето на III и IV блок на АЕЦ „Козлодуй“ и строителството на АЕЦ „Белене“ по същество беше отклонен от темата за икономическата целесъобразност и беше затворен в рамките на темата за абстрактния национален интерес. Бяха създадени реални предпоставки за експлоатиране на накърненото чувство на национална гордост и социална загриженост по отношение цената на електроенергията за крайните потребители. Водената на експертно равнище дискуссия за цената на електрическата енергия, произведена от АЕЦ, не се пренесе в медиите по достъпен за потребителя начин. Така обществото не чу аргументите, че ядрената енергия не е най-евтината, а може да се окаже и най-скъпата, тъй като в цената не се калкулират голяма част от разходите за извеждане от експлоатация на ядрените реактори и други ценообразуващи фактори, вкл. стойността във времето на привлечения финансов ресурс. Технически това е процес, който продължава десетилетия, по време на който в АЕЦ работи многоброен персонал, а ядрените отпадъци също не се съхраняват и обезвреждат безплатно. И общественото мнение, и повечето средства за масова информация не бяха впечатлени от изнесените данни, както и от липсата на обяснения за амортизационните отчисления, правени в АЕЦ, нито от непрекъснато увеличаващата се стойност на инвестициите в обект, който подлежи на затваряне, и от липсата на ясно обяснение каква точно е цената на електроенергията, произвеждана там²².

Накрая важен е въпросът до каква степен приватизацията може да бъде решение на изложените дотук рискове. Известно е, че тя не е в състояние сама по себе си да реши проблемите с ефективността при липса на пазарна конкуренция. В допълнение на това в България има голяма доза обществено недоверие по отношение на прозрачността ѝ. Какво обаче отличава корупционните практики в приватизацията на енергетиката от останалите сектори на икономиката? Благодарение на монополната структура на голяма част от пазара тук вече не става въпрос само за корупция в процеса на приватизация, а за възможност за корупционни практики в частния монопол в условията на неефективно държавно регулиране. Характерен за енергетиката се оказва големият относителен дял на кандидат-купувачи, които са с преобладаващо или изключително държавно участие (макар че някои от държавните компании са публични). На практика се създават условия схемите за източване на енергийните предприятия от български държавни служители да се заменят със схеми, които ще се прилагат от служители на чужди държави. Ако основните цели на приватизацията са стимулиране на пазарните отношения и повишаване на ефективността чрез ангажиране на частния сектор, този подход на законодателя трябва да се определи най-малкото като неадекватен на поставените цели. На фона на досегашната практика нововъведенията са свързани с участие на същите входно-изходни структури, но вече като посредници при внос и износ на суровини, респективно на електроенергия. Първата им във времето еманация е като консултанти в процеса на приватизация, а втората – вече като посредници във вноса и износа. Причината за тази адаптация е свързана с неотслабващото им влияние в ДКЕВР и МИЕ.

²² Цената би трябвало да е сума от два компонента – за мощност и за производство. Тя би трябвало да съвпада с цената на изкупуване на енергията, което на практика не е така и това разминаване не получава задоволителни обяснения.

Косвен индикатор за качеството на купувачите са предложените цени за приватизираните обекти. В почти 15-годишната история на българската приватизация не се помнят други случаи цени за едни и същи пакети акции по едно и също време да варират в десетки пъти. Това би могло да означава, или че купувачите залагат на коренно различни стратегии за развитие на приватизираното дружество, водещи до разлики в офертите от порядъка на 1:30 и повече, или че нямат точна идея за управлението на частно дружество, или че са били неравнопоставени, като едни са разполагали с много повече информация от други. Проблемът е и в това, че Законът за приватизация и след-приватизационен контрол не допуска участие на български купувачи с преобладаващо държавно или общинско участие, но допуска без проблем купувачи с преобладаващо участие на чужди държави. Не е учудващо, че единствените подходящи обекти за приватизация, в които има възможност за привличане на чужди инвеститори, се оказаха няколкото по-големи електроразпределителни дружества. Естествено тяхното отношение към бизнеса и потребителите не може да се различава съществено от отношението на държавно притежавани дружества. Те се оказаха подходящи „виновници“ и за растящите цени на тока, и за появилия се напоследък в някои райони енергиен дефицит. Така те неволно стават удобно обяснение за свръхразходите в електроцентралите и преноса на ток за сметка на потребителите. Набралата сила приватизация продължава да преминава в противоборство между местния и чуждестранния капитал, при което чуждият интерес понякога се представлява от държавни компании (включително една публична), а от своя страна местният капитал не се ползва с обществено доверие. Изключение направиха само няколко електроразпределителни и топлофикационни дружества. От друга страна, след като НЕК и Булгаргаз от години са в забранителния списък за приватизация, все по-голям интерес предизвикват опитите да се приватизират отделни елементи в тяхната дейност като износа на електроенергия в случая на НЕК.

Във връзка с това в общественото пространство остро се поставя въпросът дали е целесъобразна приватизацията, ако води единствено до простата замяна на местните корупционни практики с чуждестранни, които излизат извън юрисдикцията на българската държава, а често и на Европейския съюз. Очевидно е, че това поставя в съвършено нов контекст и борбата с корупцията с международен елемент. Напълно възможно е управлението на българско предприятие да бъде свързано с корупционни схеми, които протичат изцяло зад граница, но засягат главно и единствено интересите на българските потребители. В най-простия случай става въпрос за обществени поръчки за доставки в местно предприятие, при които корупционните действия протичат изцяло в чужбина, т.е. при невъзможност на българските правозащитни органи да осъществят превенция или да реагират ретроактивно. Една от възможните илюстрации се отнася най-вече до поръчките за енергоносители от внос.

3.2. ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ В ЕНЕРГЕТИКАТА

В енергетиката винаги са се правили огромни по обем инвестиции в сравнение с останалите сектори на икономиката независимо от икономическото състояние на страната. По данни от проучване на Българската браншова камара на енергетиците енергийните предприятия планират инвестиции в размер на 1178 млн. лв. през 2007 г., което е над 150 % ръст спрямо 2006 г. (Таблица 4).

Таблица 4. Ръст на инвестициите в енергийния сектор за 2006 – 2007 (млн. лв.)

	2006	2007
АЕЦ „Козлодуй“	82	100
НЕК	243	412
Енергопроизводство	197	357
Електроразпределение	200	280
Топлофикационни дружества	52	29
Общо	774	1178

Източник: Българска браншова камара на енергетиците.

Обществото невинаги получава достъп до информация за необходимостта и очаквания ефект от тези инвестиции. В някои случаи те са необходими и оправдани по вид, но не и по размер. В момента например тече процес на хармонизиране с нормите за защита на околната среда на Европейския съюз, който по най-скромни изчисления струва стотици милиони евро. Това налага в частност изграждането на системи за съроочистване във всички ТЕЦ, което като мярка се ползва с необходимото обществено одобрение. Винаги обаче съществува риск и най-подходящите мерки да създадат благоприятна почва за злоупотреби, при които стойността да надхвърля чувствително реално необходимите разходи. Стойността на инвестиционните проекти в енергетиката по правило е огромна. Средната им цена надвишава многократно останалите сектори на икономиката. Стойността на обикновената турбина например е равна поне на няколко новопостроени хотела по черноморското крайбрежие заедно със стойността на земята, оборудването и обзавеждането. В тези проекти е лесно да се прикрият плащания с корупционен характер, които най-често минават през вездесъщите консултанти. Стойността и характерът на проектите неизбежно изискват инженер консултант, който по силата на българското законодателство упражнява и редица делегирани от държавата контролни функции.

Естествено е при тези огромни инвестиции в сектора в класацията на най-големите възложители на обществени поръчки по ЗОП и НВМОП неизменно да фигурират поне три от дружествата в енергетиката. Според данните на Агенцията за обществени поръчки по критерия „Стойност на възложените

поръчки” за периода 2004 – 2006 г. това са НЕК ЕАД, мини „Марица-изток” ЕАД, Раднево; ТЕЦ „Марица-изток 2” и АЕЦ „Козлодуй” (Приложение 1). Видно е, че четирите дружества са възложили поръчки на обща стойност над 8,5 млрд. лв. за последните три години, което съставлява 77 % от общата стойност на поръчките на 10-те най-големи възложители за същото време. Като се има предвид, че по същите данни около 2/3 (66,5 %) от цялата стойност на обществените поръчки се възлагат от секторни възложители, може да се каже, че **дружествата в енергетиката са структуроопределящи за системата на възлагане на обществени поръчки и притежават подходящи механизми за обратно въздействие върху пазара на определени доставки, услуги и строителство**. Освен това трябва да се вземе предвид фактът, че наличните данни се отнасят само до поръчките, възлагани чрез процедури по ЗОП и НВМОП. Законът дава възможности за възлагане на обществени поръчки под определени долни граници и без провеждане на процедура.

Таблица 5. Брой и стойност на обществените поръчки в енергетиката (1.10.2004 – 30.06.2006 г.) (лв.)

Общо за периода 01.10.2004 – 30.06.2006	Брой обявени поръчки	Брой сключени договори	Стойност на сключените договори
Общо	2139	2239	9 078 854 031
Строителство	328	320	8 165 029 124
Доставки	1055	1112	520 043 553
Услуги	756	807	393 781 353

Източник: АОП.

Рискът за възлагане на **неизгодни обществени поръчки** в енергетиката е значително по-висок, отколкото в други сектори. Причините са в съществуващия монопол в електро-, топло- и газоразпределението; специалната пазарна и PR позиция, притежавана от ядрената енергетика; повишения технически риск и приоритета на ядрената безопасност пред всички останали експлоатационни, юридически и икономически аспекти (чл. 3, ал. 2 от ЗБИЯЕ); затворения и непрозрачен начин на определяне и одобряване на цените и като цяло – на регулиране на сектора; огромния мащаб на основните производители и др. В сектора няма практика ефектът от дадена поръчка или технически проект да се калкулира на базата на краен резултат. Прилагането на формални критерии в техническите спецификации – независимо дали е целенасочено или не, по правило води до неизгоден краен резултат. Инвестициите рядко се оценяват при вземане предвид на пълния набор от критерии за ефективност в енергетиката: стойността на единица изходна мощност за целия определен срок на работа на въвеждания обект плюс надеждността на оборудването (практически: пълния му жизнен цикъл). Така например при доставка на ядрено гориво цената се определя на метрични единици, а не на количество енергия, която те могат да отделят.

Каре 2. Доставка на ядрено гориво за АЕЦ „Козлодуй“

АЕЦ „Козлодуй“ е провел обществена поръчка за доставка на ядрено гориво. Това е станало в условията на относително конкурентна среда и е имало възможност за постигане на изгодна цена. Договорът е бил сключен с руската фирма „Твел“, предложила гориво от най-ниската техническа категория на цена с 20 % над световната. Това е станало благодарение начина на формулиране на техническата спецификация за участие в процедурата. Цените на кандидатите са били калкулирани и съпоставени в съотношение със закупуваното количество носител на енергия, а не в съотношение с количеството енергия, която може да се произведе със закупуваното количество. *Източник: Вж. Стенограма – Протокол № 31 от 29.06.2006 г. на Комисията за борба с корупцията на НС и цитираните там източници*

За редица инвестиционни проекти в енергетиката бяха изказани експертни мнения, че цената на 1 MW инсталирана или реконструирана мощност надвишава значително цените в аналогични или даже по-развити от България страни. Ако обратната теза не бъде убедително обоснована и подкрепена с числа от официалните институции, това би било ясна индикация за размера на присвояваните обществени средства. В случая щетата за обществото е двойна: всички тези пари ще бъдат платени веднъж от данъкоплатците – чрез явни или дискретни форми на държавна субсидия, или чрез гаранция във формата на държавни ангажименти за подкрепа и задължения със съответните им разходи, а втори път – от всички потребители на електроенергия. Практиката за оценка на проектите на база цена/мощност/срок на действие/еко-ефекти и разходи не се възприема при вземането на важни за националната икономика решения. Още по-малко се насърчава конкуренцията между потенциални партньори, доставчици или изпълнители на проекти на тази база.

3.3. ФОРМИ НА ЗЛОУПОТРЕБИ

Могат да се дефинират няколко основни типа отклонения от етичните норми и икономическата целесъобразност в областта на обществените поръчки в енергетиката. Някои от тях могат да се класифицират и като незаконосъобразни, а други съответстват формално на буквата на закона, но водят до щети, чието компенсирание в крайна сметка става чрез разпределянето им между потребителите. Основните типове нарушения и отклонения при обществените поръчки в енергетиката са:

- откриване на нецелесъобразна (неотговаряща на обществените потребности) обществена поръчка с цел изразходване на средства или лично облагодетелстване;
- избор на процедура по договаряне при възможност за по-конкурентна процедура и/или на непрофесионален екип;
- целенасочено манипулиране на процедурата и документацията за участие в нея, включително ненужното ѝ усложняване или създаване на неустановеност;

Каре 3. Доставка на оборудване за ТЕЦ „Марица-изток 2”

През 1998 г. в ТЕЦ „Марица-изток 2” е обявена обществена поръчка за доставка и монтаж на турбина. Изборът е осъществен в НЕК ЕАД от комисия, определена от Съвета на директорите на НЕК, като изборът е валидиран с решение на Съвета на директорите на дружеството, тъй като по това време ТЕЦ „Марица-изток 2” е била клон на НЕК. Избран е изпълнител, който предлага експериментално оборудване без всички необходими гаранции. Вече закупената турбина не е могла да бъде въведена в действие няколко години след поръчката и монтажа. В резултат на това бездействие на дружеството са причинени щети в големи размери от непроизведена енергия. Изпълнителят не може да бъде принуден да покрие тези щети на договорно основание, защото това не е било предвидено. За него остава по-дългият и несигурен път за обезщетяване. Това е общото основание на чл. 45 от Закона за задълженията и договорите, при което ще му се наложи да доказва размера на претърпените вреди. Няма данни това да е направено, а междувременно изтича и погасителната давност за претендиране на тези вреди.
Източник: в. „Пари”, 27.10.2004.

- целенасочено манипулиране на изискванията към кандидатите: неадекватни квалификационни критерии, изисквания за опит, сертифициране, технически изисквания;
- оказване на служебен или политически натиск – било за наемане на определени подизпълнители, било за насочване решенията на служителите на организацията възложител;
- упражняване на натиск върху изпълнителя чрез системата за разплащане;
- целенасочено създаване на неравенство или на предпоставки за неравенство между участниците, или за нелоялна конкуренция;
- злоупотреба с доверие и информация²³.

Някои често срещани нарушения имат отношение към самото решение и обявяването за откриване на процедура²⁴. Останалите са свързани със съзнателното допускане на грешки при откриването на процедурата, които да послужат като основание за прекратяването ѝ, в случай че най-добрата оферта

²³ Често в обществените поръчки възникват доверителни отношения, основани на защитена от закона информация. Прекомерното разширяване или ограничаване на изискванията по отношение на тази част от документацията може да доведе до злоупотреби с нея в ущърб на изпълнителя.

²⁴ Малка част от каталога: формулиране на обекта на процедурата по подвеждащ начин или по начин, който не отговаря напълно на естеството на поръчката; формулиране на необосновани или неопределени квалификационни критерии; формулиране на изискване за опит в дейност, в която той не е от съществено значение; изисквания за опит в мащаб, очевидно неадекватен на обема и характера на поръчката; изисквания за сертифициране по непопулярна сертификационна схема (допреди измененията на чл. 30-33 от ЗОП); необосновано завишаване на срока за валидност на предложенията при условия на интензивен пазар; необосновано строги технически изисквания, основани на каталог на определен производител или кандидат; необосновано високи и строги изисквания към квалификацията на персонала; регламентиране на необосновано сложна процедура за получаване на документацията; разяснения по съдържанието на документацията, когато отговорите очевидно не са по съществото на въпросите или са изпратени непосредствено преди изтичане на срока за представяне на офертите и са съществени за тяхното съдържание; необосновано сложен или неустановен ред за подаване на офертите и др. За част от тези практики има натрупана информация в неправителствения сектор.

изхожда от „непредпочитан“ кандидат. При подобни случаи се установява и липса на финансови средства преди приключването на обществената поръчка. Тези процедурни ходове могат да продължат, докато спечели фаворитът на възложителя.

Каре 4. Модернизацията на АЕЦ „Козлодуй“

През 1998 г. е сключен договор във връзка с модернизацията на V и VI блок на АЕЦ „Козлодуй“. Договорът е бил с първоначална цена 8 млн. щ. дол. (впоследствие е нараснала до 24 млн. щ. дол. към 2002 г., което насочва към проблема с ефективността на обществените поръчки и обосноваването на разходите) и е бил сключен с фирма, специално регистрирана за случая без търг. В добавка към това без търг ще се избират и подизпълнителите независимо от високата стойност на обекта и засиления обществен интерес. Това е напълно законно, тъй като в документацията за участие е пропуснато подобно изискване. Темата за разходите за модернизации на III и IV блок на АЕЦ „Козлодуй“ след сключване на договореността между българското правителство и ЕС за затварянето им беше обсъждана и в Комисията за борба с корупцията на Народното събрание. Според изнесените данни разходите след 2001 г. по двата блока възлизат вече на около 180 млн. дол., като ще продължат да бъдат правени чак до 2009 г. Този въпрос трудно би достигнал до българската общественост, ако не беше постъпило запитване от Европейската комисия по програмите за модернизации и програмата за управление на остатъчния ресурс до 2009 г. *Източник: Стенограма от заседанието на Комисията – Протокол № 31 от 29.06.2006 г., в. „Капитал“, бр. 45, 2006 г.*

Избягването на конкурентна (състезателна) процедура за възлагане на обществена поръчка има дълга история. Типичен пример при предишните версии на ЗОП е възлагането на услуги, квалифицирани като научноизследователска дейност. В последната му редакция това става много по-трудно. И все пак спецификата на енергийния сектор позволява подобно избягване. За това помагат: цитираният по-горе чл. 3, ал. 2 от Закона за безопасно използване на ядрената енергия; технологичният монопол в редица доставки (например ядрено гориво или резервни части); режимът на износ на електроенергия и редица други фактори.

Предпочитанията към по-малко конкурентните процедури за възлагане на обществени поръчки в енергетиката се виждат от относително високия дял (около 40 % от всички процедури) на договарянето със и без обявление (Таблица 6).

Каре 5. АЕЦ „Белене“

Със свое решение от 29.04.2004 г. МС одобрява доклада на министъра на енергетиката и енергийните ресурси за изграждане на АЕЦ на площадката Белене и разпорежда съответните министри да проведат преговори със заявките инвестиционен интерес и с финансови институции за подписване на договори за изпълнение на проекта. Извън проблемите на целесъобразността на подобен проект, започнат без обществен дебат, прави впечатление избраната процедура. Не са получени разяснения защо най-голямата обществена поръчка на България на всички времена (7.82 млрд. лв.) ще бъде възложена чрез договаряне, а не чрез състезателна процедура. Така МОСВ одобрява изграждането в АЕЦ „Белене“ на 2000 MW мощност по леководна технология. Това дава достатъчна възможност за разширяване кръга на потенциалните участници. Същевременно обаче, НЕК обявява процедура само за руски реактори от типа ВВЕР, изключвайки западните леководни реактори. Това може да се разглежда като типичен случай на манипулиране на документацията за обществени поръчки, в частност – на техническите спецификации, в интерес на определен кандидат или кандидати. Преди всичко обаче това съществено ограничава конкуренцията.

Официалните институции отхвърлят тези аргументи, като посочват, че никъде в документацията не се говори за руски реактори и че доставените в миналото съоръжения на площадка Белене са производство на Шкода – Чехия. Обявен е търг за довършване на първи и за строеж на втори блок по леководна технология. Теоретично могат да участват най-малко четирима производители. Поръчката е открита в три варианта: предложение за цялата централа или разделено на ядрена и неядрена част и отделно за горивото. Факт е обаче, че в търга участваха само две фирми, които произвеждат само реактори ВВЕР. След избора на предопределения победител от НЕК бе заявено, че в интерес на безопасността и по икономически съображения е предпочетено не довършване на първи и втори блок, а построяване на изцяло нови блокове. Тези аргументи обаче бяха ясно посочени от независими експерти две години преди това и отчитането им би довело до обявяване на търг за всички видове леководни реактори, а не само за ВВЕР.

От таблицата се вижда, че 51,3 % от броя на всички процедури за възлагане на обществени поръчки, обявени в енергетиката, са процедури за договаряне (със или без обявление по ЗОП, включително ускорени, както и с покана по НВМОП). Ако се вземат предвид и договорите, сключени без процедура за обществена поръчка, се вижда че избягването на пазарната конкуренция е правило, а не изключение. Подобна теза се подкрепя и от използването на борсовата търговия от секторните възложители. Основен дял в обществените поръчки в отрасъл „Енергетика“ представляват доставките на енергоносители. Повечето от тях могат да се закупят на стоковите борси в страната и в чужбина. Създава се обаче впечатление, че този тип процедури старателно се избягват въпреки подробната им уредба в Правилника за прилагане на ЗОП и не могат да съществуват съмнения дали използването им е юридически възможно. По данни на Агенцията за обществени поръчки броят на обществените поръчки в енергетиката, проведени чрез борсови сделки за периода 1.10.2004 г. – 30.06.2006 г., е бил 16 от общо 2139, т.е. техният относителен дял е едва 0,7 %. Една от причините за това може би е ограниченият корупционен потенциал на борсовите сделки поради липсата на пряк контакт между купувач и доставчик в процеса на договаряне.

Таблица 6. Обществени поръчки в енергетиката по видове процедури (октомври 2004 – юни 2006 г.)

	2004	2005	2006	Общо	Дял (%)
Брой обществени поръчки, в т.ч.:	138	1220	781	2139	100
Открита процедура по ЗОП	48	268	151	467	21,8
Ограничена процедура по ЗОП	0	3	3	6	0,3
Ускорена ограничена процедура по ЗОП	0	0	0	0	0,0
Договаряне с обявление по ЗОП	15	282	225	522	24,4
Ускорена процедура на договаряне с обявление по ЗОП	3	12	2	17	0,8
Договаряне без обявление по ЗОП	14	191	114	319	14,9
Открит конкурс по НВМОП	43	269	175	487	22,8
Публичен търг по НВМОП	0	2	2	4	0,2
Договаряне с покана по НВМОП	15	155	70	240	11,2
Борсова сделка по НВМОП	0	13	3	16	0,7
Система за предварителен подбор и предварително обявление-покана	0	25	36	61	2,9
Състезателен диалог	0	0	0	0	0,0

Източник: АОП.

3.4. ЗЛОУПОТРЕБИ ПРИ КОНСУЛТАНТСКИТЕ И ПОСРЕДНИЧЕСКИТЕ УСЛУГИ В ЕНЕРГЕТИКАТА

В сектора съществува практика за възлагане на обществени поръчки, които не могат да се обосноват с някаква съществена техническа, икономическа или каквато и да е друга обществено оправдана потребност. Особено внимание по отношение на ефективността и изгодата заслужават консултантските услуги. Известно е, че те най-трудно се измерват количествено (а и качествено), поради което секторните възложители имат особен афинитет към тях. Причината е, че не се правят анализи на стойността на човешкия ресурс при подобни поръчки. Основните разходи в консултантската дейност са стойността на персонала и разходите по неговото обслужване (транспорт, офис разходи, комуникации, информационно обслужване, квартирни разходи). Всички материални разходи са лесно съпоставими при конкурентни предложения. Единствено разходите за труд могат да варират в твърде широки граници. Най-често те се калкулират на човекодни или часове работа. Проблемът в енергетиката е, че ако се направи подробен анализ, ще се установи или че трудът е неимоверно скъп на единица време, или че се работи много време с необичайно голямо количество персонал, или и двете. Ако изискванията към кандидатите и техническите спецификации се формулират прецизно, конкуренцията на оферти ще бъде предимно ценова и в крайна сметка консултантските услуги ще понижат драстично своята стойност, както е впрочем

на свободния пазар. В енергетиката обаче пазарът на консултантски услуги не може да се третира като свободен поради липса на сериозна конкуренция, причините за което са по-скоро субективни, отколкото обективни.

Не е непозната практиката на организиране и провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки с единствената цел да се осигурят приходи на изпълнителя. Съобразяването на дейността с европейските стандарти за защита на околната среда и със стандартите за безопасност са благодатна почва за корупционни практики, включително по отношение на доставки и строителство. Ето защо се смята, че корупционният потенциал в енергетиката е най-висок в сравнение с всички други сфери на публичния сектор. Проблемът е, че не съществува инстанция, която да определи коя поръчка, респективно доставка или услуга, е била необходима и коя – не. По отношение на големите поръчки тази функция би могла да упражнява ДКЕВР при прегледа на годишните бизнес планове на енергийните предприятия. Те трябва да бъдат задължени да представят публично своите планове за обществени поръчки за всяка календарна година със съответните обосновки и планирани разходи.

Каре 6. Процедура за ОВОС за АЕЦ „Белене“

Във връзка с проекта за изграждане на АЕЦ „Белене“ НЕК ЕАД е сключила два първоначални договора: за изготвяне на ОВОС и на технико-икономическо проучване с цел изготвяне на доклада, представен пред Постоянната комисия по енергетика на Народното събрание. Договорите са сключени с „Парсънс И енд Си Юрп Лтд“. Стойността им е определена на около 7,7 млн. щ. дол. В медиите е изнесена информация, че стойността на предходни проучвания с аналогично съдържание е била около 150 хил. щ. дол. При прекалкулиране на необходимото количество труд по общоприетите (в САЩ или Европа) ставки за външни експерти стойността на договорите се оценява на не повече от 1 млн. щ. дол. Едно от възможните обяснения за тази драстична разлика е, че изпълнителите са определени без провеждането на процедура по ЗОП. По ироничната бележка на един от експертите „не съществува закон, който да забрани на НЕК да харчи 50 пъти повече от необходимото от парите на българските потребители на електричество“²⁵.

Представителите на енергетиката оправдават наличието на консултанти при разработване и изпълнение на големи проекти с това, че в повечето случаи имало изискване по кредитните споразумения по тях. От друга страна, имало изискване по Закона за устройство на територията за наличие на такива консултанти. С други думи, едва ли не енергетиците били задължени насила да оскъпяват големите проекти и въпреки претенциите си за високо професионално ниво те не били в състояние да развият своите проекти без външни консултанти.

Консултантският пазар в енергетиката е доминиран от няколко свързани фирми (Приложение 3). По същия начин стои въпросът и с износителя на електроенергия. Някои основни фирми присъстват като главни играчи и в двете сфери. Монополизирането на двата пазара не може да се осъществи без активната подкрепа на ръководството на отрасъла и на водещите енергийни предприятия, което от своя страна създава корупционни практики.

²⁵ Брунвасер, М., Дългият път към Белене, или защо за кокошка няма прошка, милион няма закон, <http://mediapool.bg/site/project/files/belene.shtml>.

Проблемът в случая е, че изкривяването на процедурите за обществени поръчки и тяхното заобикаляне водят до ограничаване на конкуренцията.

Каре 7. Процедура за избор на консултант за ТЕЦ „Марица-изток 2”

В ТЕЦ „Марица-изток 2” е обявена процедура за обществени поръчки за избор на консултант по ЗУТ за вече започнал инвестиционен проект – рехабилитация на блокове 1-6 и изграждане на съроочистващи инсталации на блокове 1-4. Оферти са подали трима кандидати. Най-изгодната оферта е на стойност около 9 млн. евро, подадена от американския участник „С & Л Енджиниърс Лимитид” ООД в консорциум с „Енергопроект” АД, София, които в момента нямат текущи договори в сектора. След отварянето на офертите процедурата е прекратена от възложителя с мотив за липса на средства. Прекратяването е обжалвано от отстранен участник – „Парсънс Е и С” ООД. Решението на възложителя е отменено от Старозагорския окръжен съд, впоследствие отмяната е потвърдена и от Върховния административен съд. Няколко месеца по-късно, но вече през следващата календарна година е обявена нова процедура с незначително модифициран предмет, аналогичен по своята същност на първия. Оферта е подал само един кандидат – неспечелилият първата процедура „Парсънс Е и С” ООД, притежаващ значителен дял от пазара на такива услуги. Офертата му е на стойност около 18 млн. евро, която превишава двойно офертата на отстранения при първата процедура участник. Този път не е имало затруднения в осигуряването на средства, макар и в много по-голям размер. Единственият кандидат „Парсънс Е и С” ООД е обявен за победител и с него е бил сключен договор на офериранията стойност. *Източник: Агм. г. № 298/2004 г., решение № 298/21.01.2004 г. на Старозагорски окръжен съд и материалите по агм. г. 4245/2005 г. и решение № 9115/19.10.2005 г. ВАС IV-о отг.*

Обичайната констатация на държавните институции по отношение монополизирането на пазара за консултантски и посреднически услуги е, че няма фирми в доминиращо положение. За целта се прави позоваване на пазарни дялове в проценти към общия оборот или общия брой поръчки за даден възложител. При това обаче се пропуска обстоятелството на свързаност между част от фирмите – изпълнители на обществени поръчки, както и между тях и техните подизпълнители. Нерядко схемите на обвързаност пораждат и конфликти на интереси, въпреки че се проявяват в различни обществени поръчки. Причината е, че една и съща фирма може да се яви в различни роли на изпълнител по различни обществени поръчки, но в рамките на един и същ инвестиционен проект или с един и същ възложител. Понякога за същите цели държавната администрация – принципал, и възложителите в сектора лансират и аргументи в противоположна посока от гледна точка на фактологията. Те посочват, че кръгът от експерти и консултантски фирми е много тесен и това по естествен път ограничава възможностите им за избор. Това обаче поставя въпроса защо някои консултантски фирми печелят обществени поръчки в други страни, но не могат да получат поръчки в България. И обратно – защо най-успешите в България нямат такъв успех извън страната?

3.5. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ В ЕНЕРГЕТИКАТА

Важна предпоставка за ограничаването на корупционните практики в енергетиката е наличието на цялостна енергийна стратегия на страната, оптимизиране на тази основа на енергийния ѝ баланс, изготвянето на списък на стратегическите обекти от национално значение в енергетиката и необходимостта от нови мощности. Това изисква истински обществен дебат, тъй като става въпрос за изразходване на милиарди левове на данъкоплатците и потребителите (включително с държавни гаранции) през следващите 10-15 години.

Представителите на държавата трябва да бъдат подложени на системен обществен натиск да упражняват пълноценно правата си на принципал в дружествата – производители на електро- и топлоенергия. Това включва всеобхватен мониторинг и контрол, включително и предявяването по съдебен ред на искиове за обезщетения от името на държавата като акционер срещу управителните органи на собствените ѝ дружества за нанесените от тях щети. Подобна възможност съществува по *Търговския закон*, но няма данни да е била използвана нито веднъж. За целта е необходимо да бъдат въведени задължения за принципалите, скрепени със съответни санкции за неизпълнение. Това може да стане с *Правилника за реда за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала*²⁶. В момента там (чл. 11, т. 12) е предвидена само възможност за предявяване на искиове от дружеството срещу управителя или контролъора като прерогатив на едноличния собственик на капитала, но не и задължение. ДКЕВР трябва да бъде приведена в състояние да упражнява реален контрол върху бизнес плановете на производителите на електроенергия. Комисията все още не демонстрира капацитет за убедителен икономически анализ, което позволява прокарването на необосновано или недостатъчно обосновано повишаване на цени. База за допускане на ценови промени може и трябва да стане ефективността, т.е. крайният ефект в съотношението пари/мощност/екологичен ефект.

Необходимо е да се предизвика сериозен експертен дебат по ефективността на енергийните производствени възможности. Това налага да се анализира цената на единица инсталирана мощност, към нея да се калкулират и добавят разходите за обслужване на финансовите схеми и за изграждане на необходимата инфраструктура²⁷ и едва тогава тя да се съпостави с подобни проекти в чужбина, за да се установят ефективността и обществената полза от съответния проект.

²⁶ Приет с ПМС № 112 от 23.05.2003 г., обн., ДВ, бр. 51 от 3.06.2003 г., актуална редакция в сила от 16.02.2007 г. В Правилника се споменава за юридическа отговорност на две места: предвиждане на клаузи за отговорност на управителя или ликвидатора в договорите им за възлагане на управление и освобождаване от отговорност като основание за освобождаване на внесената гаранция за добро управление.

²⁷ Известно е например, че цената на далекопроводите, които следва да се изградят в АЕЦ „Белене“, не е включена в разчетите, а тя е средно около 1 млн. щатски долара на км. И без тези финансови и инфраструктурни разходи цената на kW инсталирана мощност в Белене засега възлиза на около 2000 евро, докато в Русия и страните, ползващи аналогична технология, досега е била 1500 евро.

Въвеждането на система за обществен мониторинг на обществените поръчки в енергетиката е повече от наложително. За целта трябва да се разработи модел и да се предложи на правителството. Това може да стане чрез неправителствения сектор, включително чрез Организацията за защита на потребителите. От една страна, системата би засилила доверието на потребителите в енергийната политика, а от друга, би ограничила до минимум нанасянето на щети в сектора чрез свръхскъпи или обществено непотребни поръчки. За целта е необходимо да се разработи система от индикатори за корупционния риск при възлагането и изпълнението на обществени поръчки въобще и в частност в енергетиката и въз основа на това да се внедри система за постоянен обществен мониторинг върху изразходването на средства в енергетиката. Въз основа на анализа на досегашните практики в обществените поръчки и в енергетиката като начало подобни индикатори могат да бъдат:

- необосновано нарастване на разходите на дружествата – производители на енергия, и на електроразпределителните дружества за даден период. Допълнителен индикатор в ядрената енергетика би бил наличието на значително по-високи експлоатационните разходи в сравнение с централите от същия тип в страни с пазарна енергетика;
- необосновано намаляване на печалбата на тези дружества в даден период при паралелно необяснимо повишаване на рентабилността на съпътстващи дейности, извършвани на базата на аутсорсинг или на други договорни партньори на тези дружества;
- незабавна смяна на управителните органи след проведени избори без прозрачна и ясна мотивировка (като индикатор за овладяване на високоресурсни икономически единици);
- многократно последователно провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки с един и същ предмет;
- необосновано прекратяване на процедури за възлагане на обществени поръчки;
- използване на едни и същи консултанти в различни роли и степен на доминиране на пазара на консултантски услуги;
- системно избягване на борсовите сделки при типични хипотези на закупуване на борсови стоки;
- хипотези за свързаност на фирми, една от които е консултант в инвестиционен проект, друга – купувач или консултант в приватизационна процедура, трета – договорен партньор на дружество – производител или дистрибутор на енергия на едро или дребно.

4. НАМАЛЯВАНЕ НА РИСКА ОТ КОРУПЦИЯ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ – КЪМ БАЛАНС НА ИКОНОМИЧЕСКИТЕ И НАКАЗАТЕЛНИТЕ ЛОСТОВЕ

В хода на изпълнение на условията за присъединяване към ЕС след неколкостепенни всеобхватни промени в режима на обществените поръчки у нас днес в общи линии той отговаря на европейските директиви. Оттам и наложилото се виждане, че от гледна точка на ограничаване на корупционния риск процесът на оптимизиране на правната уредба е относително завършен. Аргументът, че националното законодателство е почти изцяло хармонизирано с европейското, трябва да се приема с известни уговорки. Остават някои съществени различия както по отношение на уредбата на концесиите, така и по отношение на уредбата на прекратяването и отмяната на процедури за обществени поръчки. Хармонизирането на европейското законодателство в областта на обществените поръчки не е завършен еднократен акт, а динамичен процес на отразяване на непрекъснато развиващите се пазарни предизвикателства в националните законодателства. Така например общите европейски регулативни стандарти по отношение на обжалването при обществените поръчки са все още в процес на съгласуване. Като пълноправен член на ЕС България вече трябва да има активна позиция в създаването на европейските норми.

Освен това високите равнища на корупционен риск и корупционни практики в тази сфера показват, че хармонизирането само по себе си не е крайна цел, а инструмент в ограничаването на корупцията. Хармонизирането на правните уредби на страните членки има за цел преди всичко да гарантира равнопоставеността на доставчиците и свободното движение на стоки, услуги, хора и капитали в рамките на единния пазар. Тъй като тези свободи са свързани с прозрачност, свободна и честна конкуренция, хармонизирането има и антикорупционен ефект. Но то в никакъв случай не може да реши специфичните проблеми и предизвикателства пред управлението на публичния сектор на отделните страни членки. Отговорността за равнището на корупцията в крайна сметка е на всяка страна.

За България могат да се посочат няколко основни групи инструменти за ограничаване и превенция на корупцията в процеса на възлагане и изпълнение на обществените поръчки, които очертават възможните приоритети на политиката:

- а) оптимизиране на правната уредба към повече прозрачност и конкуренция при обществените поръчки. Увеличаване на относителния дял на поръчките чрез стоковата борса и чрез електронни търгове;

- б) повишаване на ефективността на механизмите на правна защита и контрол;
- в) подобряване на административния капацитет и увеличаване на изискванията към професионалната етика на отговорните служители при възложителите на обществени поръчки;
- г) повишаване на ефективността на наказателното преследване на злоупотребите;
- д) ефективен контрол върху декларирането на имуществото и доходите на лицата по висшите етажи на властта;
- е) оптимизиране на нормативната уредба на финансирането на политическите партии и изборните кампании, включително на независимите кандидати;
- ж) разработване на нормативна уредба, засягаща конфликти на интереси в парламента, включително регулиране на лобистката дейност.

При повечето от посочените инструменти е необходимо да се повиши тяхната ефективност и да се доближат към добрите европейски практики. Тези възможности са разгледани по-подробно в следващите точки.

4.1. ПОВЕЧЕ КОНКУРЕНЦИЯ И ПРОЗРАЧНОСТ

Най-общо целта на правния режим на обществените поръчки е да осигури максимална конкуренция при минимални разходи за добросъвестните участници по спазването на законодателството. Тази цел очертава и основните измерения на ефективността на режима на обществените поръчки. В съответствие с европейското законодателство действащият у нас *Закон за обществените поръчки* определя три главни принципа, залегнали в основата на правния режим на обществените поръчки: публичност и прозрачност; свободна и лоялна конкуренция; равнопоставеност и недопускане на дискриминация. Те оформят рамката, която служи за оценка на ефективността на режима на обществените поръчки. Въпросът е дали режимът в максимална степен осигурява прозрачност, конкуренция и равнопоставеност на доставчиците и изпълнителите на обществени поръчки. Тези критерии са отправната точка за оценката на равнището на корупционния риск, както и за идентифициране на най-уязвимите звена на правната уредба на обществените поръчки.

Правният режим на обществените поръчки у нас за кратко време претърпя значителна еволюция към хармонизиране с променящото се европейско законодателство. Посоката на реформите бе към намаляване на бариерите на входа на процедурите за възлагане при същевременно оптимизиране на последващия контрол и засилване на гаранциите за конкуренцията. Целта на промените бе да се облекчат изпълнителите и да се оптимизират техните разходи за участие в процедурите. В същото време обаче, при някои от тях това

бе постигнато с цената на повече възможност за едноличен и неконкурентен избор на доставчиците от страна на отговорните служители.

Първоначално приетият *Закон за възлагане на държавни и общински поръчки* от 1996 г. просъществува за кратко, но може да бъде оценен положително като първа стъпка във въвеждането на правната институция на обществената (държавна или общинска) поръчка и възприемането ѝ като неотменен елемент на съвременната организационна култура в публичната администрация и операторите на обществени услуги. Започналият процес на хармонизация на българското законодателство със законодателството на ЕС и неефективността на редица разпоредби наложиха приемането на нов *Закон за обществените поръчки (ЗОП)* през 1999 г.

От друга страна, законодателството на ЕС също беше в процес на еволюция. До 2004 г. действаха четири директиви за обществените поръчки²⁸, които бяха изцяло заменени от две нови през 2004 г.²⁹ Крайният срок за хармонизиране на националното законодателство на държавите – членки на ЕС, с тези директиви беше 31 януари 2006 г. (за България този срок беше 1 януари 2007 г.). Ето защо се наложи България неколкостранно да привежда своето законодателство в съответствие с развиващите се постижения на европейското право.

Основата на днешната правна уредба на обществените поръчки в България бе поставена през 2004 г. с новия *Закон за обществените поръчки* (обн., ДВ, бр. 28 от 06.04.2004 г., в сила от 01.10.2004 г.). В съответствие с европейските директиви в новата уредба значително беше либерализиран режимът на обществените поръчки. Така например обхватът на приложение на ЗОП бе стеснен, като долните стойностни прагове бяха повишени около три пъти: на 1.8 млн. лв. за строителни работи, 150 хил. лв. за доставка на стоки и 90 хил. лв. за доставка на услуги. Под тях действат по-облекчените процедурни правила на *Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки (НВМОП)*. При това се допускаше при определени условия откритата процедура да бъде заместена с процедура за договаряне с определен доставчик. Долните прагове по НВМОП, под които не е необходима процедура, също бяха повишени. След промените в европейското законодателство през 2006 г. ЗОП претърпя толкова съществени и многобройни изменения и допълнения (обн., ДВ, бр. 37 от 05.05.2006 г., в сила от 01.07.2006 г.), че практически сме поставени в условията на четвърта поред принципно нова регулативна база на обществените поръчки в България в течение на 10 години. Праговете на обществените поръчки бяха отново изменени и диференцирани (*Таблица 7*).

²⁸ Директива 92/50/ЕЕС относно процедурите за възлагане на поръчки за обществени услуги, Директива 93/36/ЕЕС относно процедурите за възлагане на поръчки за доставки, Директива 93/37/ЕЕС относно процедурите за възлагане на поръчки за обществени работи и Директива 93/38/ЕЕС относно процедурите за възлагане на поръчки от операторите на обществени услуги в областта на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и телекомуникациите.

²⁹ Директива 2004/18/ЕС на Европейския парламент и Съвета от 31 март 2004 г. за координиране на процедурите за обществени поръчки за възлагане на обществени работи, доставки и услуги (често наричана Директива за публичния сектор) и Директива 2004/17/ЕС на Европейския парламент и Съвета от 31 март 2004 г. за координиране на процедурите за обществени поръчки на юридическите лица, оператори във водния сектор, енергетиката, транспорта и пощенските услуги (често наричана Директива за обществените услуги).

Таблица 7. Прагове на процедурите за възлагане на обществени поръчки (лв. без ДДС)

Предмет на ОП	По ЗОП	По НВМОП	Без формална процедура	
			с 3 оферти	без 3 оферти
Строителство	Над 1 800 000	100 000 – 1 800 000	45 000 – 100 000	Под 45 000
Доставки	Над 150 000	30 000 – 150 000	15 000 – 30 000	Под 15 000
Услуги	Над 90 000	30 000 – 90 000	15 000 – 30 000	Под 15 000
Конкурс за проект	Над 30 000	10 000 – 30 000		Под 10 000

Бележка: Посочените прагове не се отнасят до поръчки с място на изпълнение извън страната както по ЗОП, така и по НВМОП.

Източник: Център за изследване на демокрацията.

Всъщност тези прагове никога не са били ефективна преграда за корупцията, тъй като често срещана практика бе да се раздробяват обществените поръчки на по-малки части с цел да се избегне изискването за състезателна процедура (най-вече открита процедура, открит конкурс или публичен търг). Самият ЗОП определи тази практика като заобикаляне на закона, което опорочава проведената процедура по избора на изпълнител, съответно договора за възлагане.

Наред с праговете нормативната уредба бе съществено променена по отношение на **обхвата на ЗОП за възложителите на обществени поръчки**. Освен секторните възложители от комуналния сектор на публичните услуги в групата на възложителите бяха включени и търговски дружества и нестопански организации с преобладаващо или доминиращо влияние на държавата във вземането на решенията. Презумпцията на законодателя е, че в тези случаи мениджъри от публичния сектор имат възможност да прехвърлят в частния сектор обществени средства. Това са например случаите, когато държавата или някоя община притежава дялове в търговско дружество, които ѝ дават възможност да определя решението на общото събрание на съдружниците/акционерите за разпределяне на дивидент. Доброволният отказ на принципала да получи този приходоизточник въобще или в пълен размер представлява косвено разпореждане с бюджетни средства. Те се вливат обратно в търговското дружество и то следва да бъде подчинено на ЗОП. В този кръг влизат не само едноличните, а практически всички смесени дружества с участието на държавата и общините, в които те са запазили блокираща квота при вземането на решения. Решението на законодателя кореспондира с дефиницията и разбирането на понятието възложител по смисъла на чл. 1, § 9 от *Директива 2004/18/ЕС* на Европейския парламент и на Съвета от 31.03.2004 г.³⁰ Дефиницията обхваща и лица, обект на контрол или надзор от публично-правна организация (лице на публичното право), или лица, поне половината от чиито колективни органи на управление се определят от публично-правна организация.

³⁰ Т.нар. Директива за публичния сектор.

През последните години арсеналът от инструменти на разположение на възложителите на обществени поръчки по отношение на видовете процедури бе значително обогатен. От една страна, той бе разширен към повече прозрачност с навлизането на електронните търгове и борсовата търговия. Но от друга страна, тенденцията е към разширяване на инструментите в посока на договарянето. Сегашната правна уредба включва такива инструменти за възлагане на обществени поръчки и покупка на стоки и услуги, като състезателен диалог, процедура на договаряне със и без обявление, динамични системи за доставка и рамкови споразумения. Всички те се отличават с някаква степен на ограничаване на достъпа на участниците и увеличена дискреция на възложителя при избора на доставчика/изпълнителя. По този начин обективно нараства рискът от корупция в обществените поръчки. Означава ли това, че те нямат място в правната уредба на обществените поръчки?

Както вече бе посочено, икономическата ефективност на обществените поръчки в най-голяма степен зависи от максималната прозрачност, равнопоставеност и конкуренция между доставчиците. Но освен от тези залегнали в законодателството принципи тя зависи и от неограничения потребителски избор на възложителя. От гледна точка на обществения интерес и максималната конкуренция е важно не само изпълнителите да имат еднакъв достъп до пазара на обществени поръчки, но и възложителите да имат еднакъв достъп до пазара с останалите потребители от частния сектор. Разходите и на публичния, и на частния сектор по провеждането и участието в процедурите не бива да бъдат по-високи от обществените ползи от разпределянето на поръчките на състезателен принцип. Тези два относително подценявани принципа на икономическа ефективност гарантират, че публичният сектор няма да консумира стоки и услуги на цени, по-високи от пазарните. Проблемът е, че те невинаги предполагат решения, даващи максимални гаранции срещу корупцията. Този проблем става все по-силно изразен с развитието на икономиката на знанието, необходимостта да се избира между високотехнологични решения, при които има асиметрия на информацията между доставчици и потребители. Това налага нови търговски практики, в които наред с прозрачността и конкуренцията (които са водещи при недиференцираните продукти) все по-важни стават партньорските отношения, доверието, информацията и експертизата, както и свободата на възложителя да избира доставчик. С други думи, за много високотехнологични стоки и услуги процедурите на договаряне, ако с тях не се злоупотреби, обслужват в много по-голяма степен обществения интерес, отколкото една класическа открита процедура. В този контекст предизвикателството пред антикорупционната политика е да намери оптималния баланс между ограниченията на процедурите и икономическата ефективност. Накратко, решението не е в ограничаването на процедурите за договаряне, а в ограничаването на възможностите те да се прилагат, когато не се налага, или да се използват за лично облагодетелстване. Това, разбира се, усложнява задачите на контрола в тази сфера, като изисква увеличаване на относителния дял на **преценките по целесъобразност** наред с преценката **по законосъобразност**.

Като цяло България има модерно законодателство за обществените поръчки, което по своя дух и съдържание отговаря на изискванията на директивите на ЕС. Разбира се, неговото ефективно прилагане до голяма степен зависи

от капацитета на администрацията и правораздаването. В близко бъдеще се очаква нова фаза на хармонизация на ЗОП с предстоящите промени на директивите относно административния и съдебния контрол в процеса на възлагане на обществени поръчки³¹.

4.2. ЕЛЕКТРОННИ ТЪРГОВЕ

Електронните търгове са сравнително нов инструмент в сферата на обществените поръчки. Те са регламентирани в двете европейски директиви от 2004 г. и са залегнали в нашето законодателство с последните изменения в нормативната база през 2006 г.³² Практическото им прилагане обаче е все още ограничено. Регистър на електронни търгове за малки обществени поръчки се води от Министерството на финансите и обхваща главно търгове по предприсъединителните фондове. Макар и ограничен, досегашният опит показва, че това е доста сполучлива форма за постигане на максимална конкуренция и достъп до пазара с минимални разходи за участниците в процедурите. Прилагането ѝ е ограничено до стоки с ясни качествени параметри, където основните критерии са цената и срокът на доставка. Такива доставки има не само при малките поръчки. Би трябвало електронното наддаване да стане правило във всички случаи, когато това е възможно, т.е. когато количествените и качествените параметри на доставката са ясно определени. Процедурата е по-трудно приложима при строителни работи и други услуги, въпреки че в нашата практика не липсват примери за това. Относителният дял на електронните търгове може да бъде добър атестат за решимостта на съответното ведомство да ограничи корупцията при обществените поръчки.

4.3. ОБЖАЛВАНЕ

Системата за правна защита и контрол също претърпя сериозна еволюция. Административният и съдебният контрол по общия ред на Закона за административното производство първоначално бяха ограничени, а впоследствие – заменени с правна защита по исков път. Като основна причина се сочеха неефективността, произтичаща от сроковете за разглеждане на съдебни дела, и перспективата за спиране на производството по обществените поръчки на фона на срочността и обема на икономическите, правните и обществените интереси, вплетени в една обществена поръчка. През периода 2004 – 2006 г. се стигна до парадокса част от административните актове, издавани в процеса на възлагане на обществена поръчка, да се оспорват по специален исков ред от районните съдилища. През същия период бяха изразходвани ресурси за обучение на магистратите от първа инстанция, за които тази материя беше непозната. През 2006 г. системата за правна защита бе отново променена, като първоинстанционният контрол бе поверен на КЗК. Твърде рано е да се

³¹ Директива 89/665/ЕЕС – за публичните възложители, и Директива 92/12/ЕЕС за секторните възложители.

³² Вж. Павлова, М., *Нови процедури в областта на обществените поръчки предвижда законодателството на ЕС*, сп. „Пазар и право“, бр. 5, 2006.

каже дали тази мярка е ефективна. Един от основните проблеми, с които тя ще се сблъска, е липсата на човешки и материален ресурс в случай на натрупване на много дела. Известна спирачка пред недобросъвестното обжалване е финансовата гаранция, която трябва да предостави оспорващият, за да бъде наложена временна мярка спиране на процедурата в размер на 1 % от стойността на сделката.

Необходимо е и да бъдат преразгледани определени процесуални постановки в института на отговорността на държавата и общините за вреди, причинени на граждани. Предявяването на регресен иск срещу провинилия се служител, предизвикал отговорност на публичната институция, трябва да стане задължително в определени или в повечето случаи в зависимост от характера на вината.

Един от основните проблеми в режима на обжалване е прилагането на понятието правен интерес при оспорване актовете на администрацията пред съда. Редица актове на висшите органи на изпълнителната власт не могат да бъдат обжалвани от никого, тъй като за целта оспорващият трябва да докаже, че неговият интерес от отмяната е личен и непосредствен. Така например решенията по най-големите инвестиционни проекти, подкрепяни или лансирани от правителството, не могат да бъдат оспорени, тъй като според господстващото разбиране не засягат лично нито едно лице. Парадоксът е в това, че точно решенията, които засягат всички, не могат да бъдат обжалвани от никого. Така прилаганото у нас разбиране за правен интерес е юридическа спирачка за атакуване на решения с особено висока обществена значимост.

Правният интерес е същностен елемент на активната легитимация в гражданския и административния процес. По същество тя се свежда до въпросите „Кой може да оспорва актовете на възложителя?“ и „Кой може да поиска от съда обявяване на нищожност на договор по ЗОП, който е сключен без проведена процедура?“. Понятието „всяко заинтересовано лице“ (чл. 120, ал. 2 от ЗОП) дава формален отговор на първия въпрос. От практиката по отменените два последователни закона за административното производство (ЗАП) от 1971 и 1979 г. остава схващането, че легитимен е този интерес на лицето, който е: 1) правен; 2) личен и 3) пряк (непосредствен). Такава е установената съдебна практика по тези проблеми от 1976 г. насам³³, има и решение в този смисъл на Конституционния съд³⁴. Понастоящем чл. 147 от АПК признава интерес за оспорване на индивидуалния административен акт на лицето, чиито права, свободи или законни интереси са накърнени или застрашени от акта, или за което той поражда задължения. Формалната дефиниция обаче е ограничена от третия елемент на горния текст, а именно: дали интересът е непосредствен? В контекста на ЗОП потенциално пряко засягане на интереси би имало само по отношение на субектите, които са: (чл. 6) възложителят,

³³ Тогава беше прието Постановление на Пленума на Върховния съд № 4/76 г., което имаше за цел да обобщи и уеднакви практиката по прилагането на Закона за административното производство от 1971 г. То стана отправна точка в редица аспекти за доктрината на административния процес за десетилетия, включително за последващи тълкувателни решения, имащи значение и за разбирането за правния интерес при оспорването на административния акт.

³⁴ Вж. Решение на КС № 21 от 1995 г. относно обективния елемент в накърняването на личния интерес.

кандидатите, участниците и изпълнителят. Съответните дефиниции в ЗОП (вж. § 1 от Допълнителните разпоредби) не оставят възможности за разширително тълкуване. Проблемът се третира по аналогичен начин и от двете действащи директиви на ЕС за правната защита в обществените поръчки³⁵. *Директива 89/665/ЕЕС* признава легитимен интерес на лицата, които имат или са имали интерес да спечелят възлагане и да сключат договор за обществена поръчка, като принципът се доразвива и разширява от Европейския съд и по отношение на лицата, които са засегнати или съществува риск да бъдат засегнати от нарушение при възлагането на обществена поръчка³⁶. С това по правило се изчерпват всякакви възможности на гражданското общество за интервенция в начина, по който се изразходват обществени средства.

Практиката в България не познава изключения освен в сферата на защитата на околната среда. Там по силата на чл. 9 от *Конвенцията от Орхус*³⁷ на неправителствените организации за защита на околната среда изрично е признато правото да оспорват актовете на публичната власт, които могат да имат отражение върху състоянието на околната среда. Такова международно или национално процесуално правило за обществените поръчки обаче няма. Известен пробив засега се очертава единствено в практиката на Европейския съд, който е допуснал, че могат да бъдат легитимирани за оспорване на процедура за възлагане на обществени поръчки и трети лица, ако не са били допуснати до участие чрез дискриминационни условия за участие³⁸. Държавите – членки на ЕС, не са обвързани рестриктивно от това правило. Напротив, те могат да предвидят по-облекчен достъп до правосъдие за по-широк кръг лица. Дали това трябва да стане и как точно е въпрос на национално законодателство.

За България въпросът е как чрез преразглеждане на концепцията за правния интерес от оспорване да се разширят възможностите за ефективен обществен контрол върху възлагането на обществени поръчки. Във връзка с това чувствителна крачка напред са принципните постановки за правния интерес от оспорване на административни актове по новоприетия *Административнопроцесуален кодекс* (поспециално чл. 147, ал. 1 и чл. 186, ал. 1). За първи път българският законодател изрично признава правото на оспорване на индивидуални и нормативни административни актове на граждани и организации, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати или могат да бъдат засегнати от акта. Този подход изразява началото на отдавна очакваната конституционализация на административния процес, разбрана като приоритетното му практическо пренасочване към защитата на конституционните права и свободи на гражданите и техните организации³⁹.

³⁵ *Директива 89/665/ЕЕС* – за общите възложители, и *Директива 92/12/ЕЕС* за секторните възложители.

³⁶ Hackettmuller ECJ 19/6/2003 C-249/01; също Fritsch, Chiari & Partners C-410/01.

³⁷ Конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, ратифицирана със Закон, приет от 39-ото НС на 2.10.2003 г., обн., ДВ, бр. 91 от 14.10.2003 г. Текстът на Конвенцията е издаден от Министерството на околната среда и водите, обн., ДВ, бр. 33 от 23.04.2004 г. и е в сила от 16.03.2004 г.

³⁸ Grossmann Air Services, ECJ 12/2/2004, C-230/02.

³⁹ Липсата на конституционно правосъдие по жалба на заинтересуваното лице хвърля сянка в еднаква степен върху пряката приложимост на Основния закон и върху възможностите за защита на конституционните права и свободи на гражданите. Във втория аспект административният процес пред съд е единствената защитна линия за тези права и свободи.

Възможната следваща стъпка е въвеждането на института на колективния или груповия иск (т.нар. class action), който би осмислил изцяло разпоредбата на чл. 120а от ЗОП. В противен случай тя ще изглежда палиативна, защото все още господстващото разбиране за правния интерес от оспорване пред съд е силно рестриктивно. Груповият иск ще даде възможност за огромна процесуална икономия, тъй като решението на съда ще влезе в сила по отношение на всички засегнати потребители, пострадали от същото действие или бездействие на ответника, независимо че само един или няколко от тях са водили делото. Това обаче ще наложи съществени допълнения в *Гражданския процесуален кодекс (ГПК)*. Моментът за въвеждане на колективния иск е твърде подходящ поради предстоящото разглеждане на проект за нов ГПК.

4.4. КОНТРОЛ

Институционалният последващ контрол е поверен на три агенции. Агенцията за обществените поръчки при МИЕ отговаря за цялостната координация и провеждане на тръжните процедури и поддържа *Регистъра на обществените поръчки (РОП)*. Сметната палата изпълнява функциите на външен одит, т.е. осъществява надзор по мандат от законодателната власт за законосъобразността на процедурите по обществените поръчки. Тя обаче няма правомощия да налага санкции при установени нарушения, а единствено може да сезира за тях парламента и Министерството на финансите. Вътрешният одит е поверен на Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ, до 2006 г. Агенция за държавен вътрешнофинансов контрол – АДВФК). Тя има повече правомощия да проверява не само съответствието със законодателството, но и качеството и резултатите от процедурите по обществени поръчки. Процесът на усвояване на бюджетните средства и на европейските фондове занапред ще се наблюдава и одитира и от вътрешни одитори при възложителите на обществени поръчки съгласно приетите в началото на 2006 г. *Закон за вътрешния одит в публичния сектор* и *Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор*. Ефективността на този контрол е основана на разширяването му и в сферата на целесъобразността. Все по-голямо значение придобиват предварителният анализ и управлението на риска, създаването и контролът за спазването на етични правила, формулирането на писмени политики и изграждането на система за мониторинг. Желателно е обаче ефективността на вътрешния одит да бъде обект на мониторинг и отчетност пред обществеността. В този смисъл е необходимо да се използва съвременна система за оценка на риска и да се разшири покритието на одитната дейност при големите сделки, т.е. в стойностно изражение вътрешният одит да покрива около 60 % от сключените договори, при това и на етап изпълнение на договорите. В момента тя покрива около 60 % от броя на договорите, но те са малко над една трета в стойностно изражение.

Каквито и форми на правна и административна защита и контрол да бъдат предвидени, те не могат да компенсират в необходимата степен обществените и личните загуби от една недобре проведена процедура. Формите на ретроактивен контрол могат да бъдат ефективни само ако създават условия за сериозна превенция на бъдещи нарушения. В този смисъл Комисията за за-

щата на конкуренцията се изправя пред сериозни предизвикателства, за чието посрещане в краткосрочен план едва ли има повече капацитет от районните съдилища. Необходими са спешни мерки за укрепване на капацитета на КЗК по обжалването. Специално внимание трябва да се обърне на „вторичните“ гаранции за законосъобразност като например обезпечението по жалбата, което жалбоподателят трябва да внесе, спирането на процедурата само по решение на КЗК, работата на вътрешния одит в държавната администрация и системите за мониторинг и спазването на правилата за етично поведение от служителите в сферата на обществените поръчки.

4.5. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПОРЪЧКИТЕ

В момента правната уредба на обществените поръчки обхваща процедурите по възлагане, т.е. процеса до сключването на договорите. Единствената гаранция срещу злоупотреби след това е забраната за промени в договорите след сключването им. Целта на тази норма е да се ограничи широко разпространената доскоро практика с анекси към договорите да се променят параметрите, въз основа на които е спечелена процедурата.

В ЗОП обаче няма гаранции и контролни механизми срещу злоупотреби при изпълнението. При строителството, което съставлява половината от стойността на сключените договори, както и при услугите, рискът от отклонение от договореното с мълчаливото съгласие на възложителя е голям. Подобни корупционни практики остават извън задачите на финансовия контрол и извън санкциите. Частично препятствие срещу компромиси с качеството при изпълнението би било да се регламентира по-детайлно изискването за гаранции за доставените строителни работи и услуги. Още по-добре би било да се оптимизират функциите на инвеститорския контрол при изпълнението на обществените поръчки специално за строителството. Тъй като инвеститорският контрол също не е защитен от корупция, това може да се окаже нелека задача.

4.6. МОНИТОРИНГ

Прозрачността и възможностите за мониторинг на възлагането на обществени поръчки са един от най-важните елементи в защитата на тази сфера от корупция. Основен инструмент в тази насока е Регистърът за обществени поръчки. Неговото създаване беше несъмнена крачка напред в повишаването на прозрачността на тръжните процедури и в намаляването на корупционния риск. Въпреки това използването му все още е далеч от оптималното, тъй като все още не всички процедури се регистрират в него. Освен това той остава добър източник на информация за конкретна процедура (ако възложителят я регистрира), но не и за мониторинг на процеса и идентифициране на рискови области и сектори чрез агрегирани данни. Препоръчително е регистърът да предоставя не само информация за отделни търгове, а и статистически индикатори за оценка на равнището на корупция и корупционния риск по сектори

на възлагане, както и по сектори на икономиката (на доставчиците). Пример за такъв индикатор е видът на процедурата. До 2004 г. тя позволяваше да се види делът на нетръжните процедури (пряко договаряне, директно възлагане и т.н.) в общия брой сключени договори. Още по-добре би било тази статистика да бъде на база стойност на сключените договори, а не на брой. Но след преминаването на регистъра към АОП подобна разбивка не се прави. Регистърът би трябвало да позволява да се открият сектори и възложители с висока уязвимост на базата на няколко индикатора на корупционния риск.

В този контекст особена важност придобива въпросът за конфиденциалността на информацията, свързана с процедурите по възлагане на обществените поръчки. Договорите за възлагане на обществени поръчки с всичките им приложения не могат да бъдат тайна за обществото, от името и в интерес на което те са сключени. Съгласно чл. 31, ал. 1 и чл. 33, ал. 4 от ЗОП както възложителят, така и всеки участник имат правото да посочат коя точно част от тяхната документация има конфиденциален характер и не подлежи на разкриване. На практика обаче съществува тенденция към ограничаване на достъпа до възможно най-голяма част от информацията и документацията по обществените поръчки. Това обаче не бива да се допуска по отношение на информация, която не се ползва от закрилата на закона. Става дума главно за лични данни, класифицирана информация и ноу-хау.

4.7. ЕФЕКТИВНИ САНКЦИИ СРЕЩУ ЗЛОУПОТРЕБИТЕ

Възможностите на наказателната политика за преследване и превенция на корупцията при обществените поръчки до известна степен са ограничени. Причините за това са в същността на наказателното право, което се интересува от поведение изцяло или преимуществено зависещо от възможността за съзнателна преценка и от правото на избор на индивида. Те от своя страна се отразяват на изискуемите доказателствени средства, поради което най-честият резултат при преследването на нарушения в обществените поръчки е близо до нулата. В добавка към това българският НК не съдържа специализирани текстове, криминализиращи неправомерно поведение в ОП. Неговото преследване се осъществява по общия ред, т.е. чрез т.нар. престъпление по служба, или широко известният чл. 282 от НК. Подобни специализирани текстове не биха били наложителни, ако чл. 282 беше ефективен текст. Това обаче не е така и е достатъчно да се обърнем към генезиса и разпространението на подобен подход в други законодателства.

Съществува известна „акустична“ изолация между правозащитната и икономическата сфера. Двете работят по взаимно несвързани правила и понятиен апарат. Това е изключително опасно при боравенето с общи понятия от финансово-стопанската сфера например, тъй като техният смисъл е претърпял сериозни промени. Въпреки многобройните си изменения след 1989 г. НК е основан на анахронична концептуална база, по-подходяща за централизираната планова икономика. Пазарното поведение на субектите носи неизмеримо по-високи рискове и изисква много по-голяма гъвкавост. Очакванията за печалба не са подкрепени от никакви гаранции. От друга страна, много

трудна и почти невъзможна е преценката кога една загуба се дължи на целенасочено субективно поведение и кога – на други причини. НК все още е построен върху теорията за универсалната причинност. По аналогичен начин се поставя въпросът за съотношението на господстващото в НК доктринално разбиране на вината и концепциите на съвременната психология.

В този контекст интерес представлява и връзката на пазара на обществените поръчки със сенчестия бизнес. На пръв поглед такава връзка изглежда малко вероятна. В сферата на обществените поръчки става въпрос за изразходване на обществени, най-често бюджетни средства. Сделките са свързани с по-голяма прозрачност и отчетност, поради което възможностите за укриване на доходи и счетоводни измами са ограничени. От друга страна обаче, именно поради изброените причини приходите на фирмите – изпълнители на обществени поръчки, са с максимално изчистен обществен образ. Трудно е да си представим по-легитимен източник на приходи от държавния бюджет. Ето защо обществените поръчки са примамлива дейност за пране на пари. Това може да се почувства най-вече когато спечелилият търга се е явил и е спечелил с необяснимо ниска оферта, очевидно под себестойността. Подобни случаи не са рядкост, особено в строителството и инженеринга. Не е тайна, че сенчестият бизнес се легитимира чрез „редовен“, който обаче е своеобразен връх на айсберга. В тази посока новата редакция на чл. 70 от ЗОП може да се оцени като положителна стъпка. С него се предвиди задължение на комисията за провеждане на процедурата по възлагане на обществени поръчки да изиска подробна писмена обосновка на ценова оферта, която е с над 30 на сто по-ниска от средната цена на останалите оферти. Ако комисията не бъде убедена, че приведените в обосновката обстоятелства са обективни, тя може да предложи на възложителя да отстрани участника от процедурата.

Подобна опасност, но с обратен знак, съществува при консултантските услуги на голяма стойност, тъй като там по правило е трудно да се обоснове или да се оцени себестойността. В случая офертата може да бъде необосновано висока, но при липса на конкуренция да бъде обявена за спечелила. Това може да стане или при „обезкуражаване“ на евентуалните конкуренти за участие в процедурата, или ако условията за участие и техническата спецификация са формулирани изключително в полза на определен кандидат/участник.

Само по себе си засилването на наказателната репресия едва ли може да има голям ефект. Завишените санкции не могат да бъдат продуктивни при ниска разкриваемост и малък брой осъдителни присъди. Степента на разкриваемост на извършените престъпления и броят предварителни производства, приключили с внасяне на обвинителен акт в съда определят равнището на обществените възприятия за неизбежността на възмездие. Още по-голямо значение в тази посока има броят на приключилите с осъдителна присъда дела. Тези възприятия са по-силен превантивен фактор от формално разписаните санкции. Това се доказва и от данните, публикувани в *Годишните доклади за оценка на корупцията* на Центъра за изследване на демокрацията за 2004 и 2005 г. През периода 1999 – 2005 г. броят съдебни дела по чл. 282-283а от НК, приключили с осъдителна присъда, се колебае в рамките

на 30 до 45, а на осъдените лица – в рамките на 30 до 50 годишно, независимо че съответните състави претърпяха изменения по посока повишаване на отговорността. Аналогичен извод може да се направи и от броя образувани предварителни производства през същия период и броя приключили такива производства с мнение за съд. Практически след 1993 г. броят на образуваните дела, внесени в съда обвинителни актове и осъдените лица бележат леки колебания, които очевидно не са повлияни от промените в материалния закон, нито пък от промените в Наказателно-процесуалния кодекс⁴⁰. Ето защо повишаването на ефективността на наказателната политика в България може да се търси само и единствено в интегрирането ѝ с другите политики, провеждани от държавните институции. Подобно повишаване може да се търси в успоредно провеждани мерки в няколко посоки.

Доколкото приемането на изцяло нов *Наказателен кодекс* е вече публично призната необходимост, това би било повод за въвеждането на ефективни текстове, криминализиращи деяния в областта и на обществените поръчки на базата на типичните случаи на преднамерени нарушения. Обратната теза оспорва смисъла на специализацията, тъй като общият и „специализираните“ престъпни състави по същество не биха се различавали. Довод в полза на тази теза е наказателната отговорност за престъпления по служба в приватизацията и разпореждането с държавна или общинска собственост (чл. 283а), въведени през 1997 г. Компромисът между двете тези е в разбирането, че по принцип е време да се излезе от досегашните хипотези на резултатни длъжностни престъпления в икономиката като практически безплодни. По-перспективно би било криминализирането на самото сговаряне за извършване на престъпление срещу пазарния ред, подобно на други държави с развита пазарна икономика (т.нар. „conspiracy“). Практиката по прилагането на настоящите текстове на чл. 220 и 282-285 от НК⁴¹ е повече от неудовлетворителна. В пазарни условия се оказва, че тези престъпни състави са практически недоказуеми и не могат да намерят съдебна реализация. Подкупите са още по-трудно поддаващи се на разследване, особено в случаите когато са индиректни (през един или повече посредници) или когато се дават в рамките на вече създадена организирана група, която притежава и съответна инфраструктура (мрежа от фирми в страната и чужбина, банкови сметки, схеми на пране на пари и други форми на прикриване). При това положение възможните престъпни злоупотреби в обществените поръчки остават ненаказуеми, което от своя страна намалява силата на превенцията. Единственият възможен изход е инкриминирането на престъпното сговаряне в икономиката и още по-настоятелното преследване на прането на пари.

В сферата на санкциите попада и административнонаказателната отговорност. Естествено е, че в много случаи нарушенията в процедурите за възлагане на обществени поръчки не могат да бъдат основание за наказателно преследване по НК. Това е така било защото няма достатъчно данни за извършено престъпление, било поради невъзможност да се съберат годни за бъдещ процес доказателства, било защото съставът на нарушението обективно не

⁴⁰ *Антикорупционните реформи в България*, Център за изследване на демокрацията, С., 2005, с. 39-40; *Антикорупционните реформи в България на прага на членството в Европейския съюз*, Център за изследване на демокрацията, С., с. 66.

⁴¹ Съответно: съзнателно сключване на неизгодна сделка и престъпления по служба.

попада в кръга на фактическите състави по НК. Въпреки това административнонаказателната отговорност не бива да се подценява. В новите текстове на ЗОП (чл. 127-133) се предвиждат редица нови състави на отговорност, насочени пряко към възложителя и служителите в неговата администрация. Когато обществената поръчка е с висока стойност и са налице условия за предполагаема корупционна трансакция, административнонаказателната отговорност, насочена към физическото лице – възложител, е относително слаба спирачка. Без особено значение в тези случаи е размерът на предвидената глоба. Същевременно съставите, насочени към действия и бездействия на други длъжностни лица, участващи в процедура за възлагане на обществена поръчка, биха били много по-резултатни, включително и от превантивна гледна точка. От гледище на индивидуалната мотивация на служителите е малка вероятността те да са склонни да поемат рискове, свързани с поведението на ръководителя. Изключение от това правило биха представлявали само обстоятелствата на тяхно съучастие в съответното правонарушение. Ето защо трябва да се приветства въвеждането на новите състави в чл. 127а-129б от ЗОП и по-специално:

- действия на длъжностни лица, упълномощени от възложителя да организират и провеждат процедури за възлагане на ОП, както и да сключват договорите за възлагане;
- изнасяне на информация от член на комисията за провеждане на процедурата за възлагане на ОП.

Още по-голямо значение има фактът, че актовете за извършени нарушения се съставят от длъжностни лица на Агенцията за държавна финансова инспекция. Техните констатации биха могли да бъдат законен повод за образуване на досъдебно производство, още повече, че те биха съдържали и достатъчно данни за извършено престъпление. Фактическите предпоставки за това са професионалната квалификация на актосъставителите и задължението им по ЗАНН да събират доказателства за извършеното нарушение като условие за съставянето на акт.

Една от слабостите на административнонаказателната отговорност по ЗОП е насочването ѝ почти изцяло към фигурата на „възложителя“, както е определена в чл. 7 от закона. Проблемът възниква от самата дефиниция, а не от съставите на отговорността. Той произтича от факта, че отговорността е лична, а чл. 7 очертава едновременно организации възложители (администрации по смисъла на ЗА и юридически лица по ТЗ), от една страна, и физически лица ръководители (органи), от друга, без да ги разграничава. В допълнение понятието „публичноправна организация“ по смисъла на § 1, т. 21 от ЗОП би могло да изключва (и при буквално тълкуване изключва) общините и техните кметове. Тъй като санкционните норми не могат да се тълкуват ограничително, отговорността на кметовете и общините е поставена под съмнение, особено ако се стигне до обжалване на съответните наказателни постановления пред съд по реда на ЗАНН.

4.8. УКРЕПВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ

Съобразяването на практиката със законовите постановки винаги е един по-дълъг процес. Поради динамичния характер на законодателството през периода 1999 – 2006 г. възложителите не винаги са имали пълноценна възможност да адаптират своята дейност към нововъведенията в законодателството. Но натрупването на опит в обществените поръчки създава възможност за съкращаване на периода на усвояването им. Най-важното постижение е вече създадената организационна култура на използването на обществените поръчки като инструмент на съответните политики и обратно – разглеждането на самите обществени поръчки и като обект на съответна политика.

Периодът след приемането на ЗОП беше използван от повечето администрации и други възложители за собственото им институционално развитие и укрепване на административния капацитет в областта на обществените поръчки. Започна създаването на специализирани звена за управление на обществените поръчки – било самостоятелни, било съвместяващи и други административни функции. Това се отрази положително на натрупването на опит и специализирано познание в сферата на обществените поръчки.

Прилагането на ЗОП и НВМОП в съвременните им редакции оставя все по-малко място за заобикалянето им. Успоредно с повишаването на обществената нетърпимост към корупцията това води до ограничаване на възможностите за практикуване на досега познатите форми на корупция, но и до въвеждането на нови. За задълбочаването на тази тенденция политиките в областта на обществените поръчки трябва да претърпят развитие в няколко направления: приемане и усвояване в практиката на правила за етично поведение в обществените поръчки; формулиране на стратегии (политики) и корпоративни планове за обществени поръчки за всяка администрация възложител и усилване на административния капацитет за работа по международни проекти с частично или преобладаващо външно финансиране с оглед достъпа до фондовете на ЕС.

Въвеждането на вътрешни правила за етично поведение на служителите в обществените поръчки е един твърде малко дискутиран въпрос. Законодателството на ЕС гарантира прозрачност и равно третиране на участниците в обществените поръчки, но съществуват тенденции на отклонения в ежедневната практика като например даване на предпочитания на националните участници или заобикаляне на приложимото право. Именно правилата за етично поведение трябва да компенсират тези негативни тенденции и да стимулират към поведение, съответстващо с европейското и националното законодателство за обществените поръчки. Етичните правила трябва да запълнят празнотите в законодателството, да насочат към правилно разбиране и тълкуване на правните норми и да насърчат постигането на по-висока ефективност на обществените поръчки.

Въвеждането на правила за етично поведение на държавните служители и на всички останали възложители на обществени поръчки е вече осъзната необходимост. Тяхното спазване би редуцирало значително случаите на отклонения и би създавало предпоставки за нетърпимост към тях вътре в администрациите

и корпорациите. Подобни примерни правила вече са разработени и остава държавните органи да ги приемат за отделните администрации и да организират прилагането им. Правилата могат да послужат като един от критериите за качество в административната дейност. Тяхното използване за целите на сертификационните системи в администрацията може да се превърне в силен стимул не само за приемането им, но и за спазване във всекидневната дейност.

Системното обучение на кадри трябва да става успоредно: както на магистрати и контролни органи, така и на кадри от държавната и корпоративната администрация по въпроси от общ интерес. Един от тях би могъл да бъде обществените поръчки, в частност по отношение на стандартите, налагани от Директивите на ЕС и практиката на Европейския съд в Люксембург по тях.

Не по-малко важно за укрепване на административния капацитет е администрациите на възложителите на обществени поръчки постепенно да бъдат откъснати от политическо влияние чрез системите за назначения и чрез повишаване независимостта на средния управленски ешелон в тях. Това се отнася включително за определяне на комисии за провеждане на процедури по ЗОП и за правилата за работа на комисиите, чиито членове да бъдат максимално независими от съответния политически кабинет. Това може да стане успоредно с въвеждането на длъжностни позиции на служители за мониторинг на съответствието на служебното поведение с изискуемите правни и етични стандарти, тясно взаимодействащи с институциите на гражданското общество и медиите. Такива позиции могат да бъдат разкрити в отделите „Инспекторат“ при съответните класически възложители, както и при регулаторите в комуналния сектор.

4.9. РЕГУЛИРАНЕ НА ФИНАНСИРАНЕТО НА ПАРТИИТЕ, ЛОБИСТКАТА ДЕЙНОСТ И ПУБЛИЧНО-ЧАСТНИТЕ ПАРТНЬОРСТВА

Наред с факторите и предпоставките, които са вътрешни за системата на обществените поръчки, антикорупционната политика би трябвало да се насочи и към намаляване на стимулите и предпоставките за политическа корупция, която ражда корупция при обществените поръчки. Без тях оптимизирането на правната уредба на обществените поръчки с всичките ѝ компоненти не би дало очакваните резултати. Основните насоки тук са по отношение на финансирането на партиите, регламентирането на политическите лобита и на публично-частните партньорства.

Финансирането на партиите остава един от най-дискутираните проблеми, с високи обществени очаквания за решение, по който същевременно няма чувствителен напредък. По дефиниция всяка партия е организация за системно упражняване на обществено влияние. Съчетано с по-висока степен на организираност и дисциплина, това я прави потенциално опасна, ако тя самата стане жертва на корупционна мотивация и стандарти на личностно поведение. Реално проблемът става обществен, когато партийното управление

попадне изцяло или отчасти в ръцете на лица, чиято ценностна система и житейски приоритети попадат извън общоприетите цели и принципи на политическия живот. Това са случаи, когато личностното поведение най-лесно се трансформира в доминиращо организационно поведение. По тези причини създаването на политически чадъри около определен бизнес е вече индикатор с висока степен на достоверност за наличието на корупция. Остава открит проблемът с прозрачността на финансирането. За разлика от юридическите лица с нестопанска цел, регистрирани в обществена полза, финансовите отчети на партиите не са достатъчно открити за публиката. Действително те се депозират в Сметната палата, която ги одитира и публикува в бюлетина си и в интернет (чл. 34, ал. 5 от ЗПП). Няма обаче практика за проверки за истинността и пълнотата на представената финансова документация. Единствено формално нередовните преписки попадат в НАП. Засега не може да става дума за насрещни проверки при източниците на финансиране, ако партията формално е изпълнила задълженията си по съставяне на външно изрядни финансови отчети. Това обаче не укрепва особено общественото доверие в начина на финансиране на политическия живот в страната.

От друга страна, необходимо е да се види дали законодателството ни по отношение на политическите партии е достатъчно адекватно и реалистично. Ограниченията във финансов план са толкова големи, че едва ли има партия, която може да ги спазва безусловно. Недопустимите финансови източници са изброени в чл. 24 от ЗПП, където са включени и т.нар. „анонимни дарения“, а в предходния текст се допуска събиране на средства от фондонабиращи мероприятия. Тези мероприятия, както и анонимните дарения са дефинирани в § 1, съответно т. 1 и т. 3 от закона⁴². От дефиницията е видно, че практически всяко набиране на средства може да се смята за фондонабиращо мероприятие, включително срещу обещание за постигане на определен политико-икономически резултат. Не се прави системна разлика между искане на средства от определено лице и конкретно мероприятие, насочено към неопределен или широко определен кръг от лица, на което, излагайки своята платформа, партията или нейни представители или кандидати за избиране предлагат да бъдат подкрепени финансово или материално, но по безусловен начин.

Обществено известен е фактът, че сумата от държавната субсидия (за парламентарно представените партии) и членския внос, даже в своята съвкупност, са недостатъчни да осигурят нормален партиен живот и участие в избори. Разходите за предизборни кампании са се увеличили драстично през последните 5-10 години и това е очевидно за всички. Тенденцията не е само в България, но и във всички демократични страни. Нарастването на медийното влияние и присъствието на партиите в медиите неизбежно превръщат тази тенденция в трайна. Впрочем това се отбелязва във всички демокрации. Политическата дейност става технологична и все по-професионализирана, като същевременно доброволното начало и личният финансов принос отстъпват позиции. В този аспект голяма част от партийните разходи ще останат скрити за обществото. Тук се отнасят преди всичко разходите за медийно

⁴² „1. „Анонимни дарения“ са дарения, при които самоличността или фирмата на дарителя са запазени в тайна по отношение на трети лица; ... 3. „фондонабиращи мероприятия“ са дейности по набиране на средства въз основа на възмездна или безвъзмездна сделка, под формата на пари, услуги или техническо оборудване в полза на политическа партия.“

представяне и присъствие, разходите за агитационни материали (особено при изборни кампании), наеми и издръжка на зали и клубове, концерти и други актове на партийна промоция, транспортни, командировъчни. Едно национално партийно събитие например означава едновременна командировка на няколкостотин до няколко хиляди души – нещо, което е трудно постижимо даже за най-големите представители на корпоративния свят. Да не говорим за нееднократно отбелязвания от медиите масов или групов превоз на избиратели или за организираното „закупуване“ на гласове от определени групи избиратели.

Известно е също, че голяма част от партийното финансиране става от съпътстващи организации, понякога в брой и често – в натура, доколкото медийните и други разходи могат да бъдат представени за корпоративни (промоция, реклама, насърчаване на продажбите, бизнес развитие и др.). С напредъка на приватизацията и все още неясните и структуриращи се отношения корпоративна среда – политика се ограничават и възможните източници на финансиране. Това драстично повишава значението на обществените поръчки като такъв източник и е логично обяснение за параметрите на политическата корупция при възлагането на обществените поръчки. Не е достатъчна законовата забрана за партийно финансиране със средства от кандидати и участници в процедура по възлагане на обществена поръчка, която не е приключила и не е изтекъл срокът за обжалване по *Закона за обществените поръчки*, от изпълнител по договор за обществена поръчка и от юридическо лице в процедура на приватизация. При тези обстоятелства, за да се отслаби корупционният натиск при възлагането на обществените поръчки, ще бъде необходимо да се легализират някои съществуващи източници на партийно финансиране и да се намали част от нормативните рестрикции. Това се отнася най-вече до режима на даренията, чиито тавани са твърде ниски и определено неадекватни за потребностите на една партия. Освен това трябва да се вземе под внимание разнообразието във формите на финансиране, включително косвеното финансиране. Тук влизат различните форми на принос в натура от трети лица (предимно юридически): транспортни услуги, зали, офиси, печат, достъп до електронни медии, външна реклама и др. Ако те бъдат изрично регламентирани и третираны като допустими дарения, ефектът би бил положителен, стига да им се осигури аналогичен данъчен режим и при условие, че той е адекватен. По този начин по-лесно би се осъществила и проследимостта на средствата с оглед на останалите законови ограничения – например забраната за финансиране от чужди правителства и чуждестранни юридически лица. Тези мерки не биха били пълноценни, ако не са съпроводени от постепенно, но системно ограничаване на разплащанията в брой до възможния минимум, което е в правомощията на БНБ и МС.

Регулирането на лобистката дейност е една твърде нетрадиционна за Европа мярка за ограничаване на корупцията. Именно като такава се рекламират законодателните инициативи в тази посока в 40-ото Народно събрание. По принцип лобизмът не е типичен за континенталния тип парламентаризъм и това е причината за липсата на съответни регулации на тази дейност в Европа (с изключение на Полша от неотдавна). Макар че опитът за внасяне на подобна регламентация в България поначало трябва да бъде подкрепен, едва ли могат да се очакват значими резултати от евентуалното ѝ въвеждане. Една

от причините е, че регулирането на лобизма е наложено преди всичко от изискванията за деклариране и избягване на конфликти на интереси. Това е много по-широко понятие от корупцията и на практика може да няма пресечни точки с нея. Внесенят законопроект за лобизма изрично забранява лобистката дейност по ЗОП и *Закона за концесиите*. Това може да се приветства, тъй като лобизъм в строго формализирани процедури не бива да се допуска по принцип. Остава открит въпросът, а защо не и в приватизационния процес например. По-важното обаче е, че лобистите могат лесно да заобиколят закона, като окажат натиск чрез партийния апарат или мимикрират като консултанти на публичния сектор. Ето защо на битово ниво съществува представата, че лобизмът идва да внесе ред в корупционните практики, вместо да ги ликвидира. От друга страна, лобизмът не се очертава като привлекателно поприще, докато равнищата на политическа корупция са високи. Сивият сектор от икономиката винаги би предпочел директно финансиране на партийни и лични каси пред заплащането на скъпоструващи лобисти без гаранции за крайния резултат.

Публично-частните партньорства. Понятието публично-частно партньорство се дефинира и употребява по най-различни начини. В този кръг влизат разнообразни проявни форми на партниране: смесени дружества, съвместни проекти, възлагане на изграждане и експлоатация на готов продукт за определен срок (т.нар. В.О.Т. или подобни схеми), концесии, различни форми на аутсорсинг и т.н. Общественото мнение обаче е особено чувствително към влизането на държавата и/или общините в смесени организационни форми на бизнес. В тях по правило публичният сектор участва с недвижими имоти. Съмненията за неефективност вървят ръка за ръка със съмненията за корупция и най-често са предизвикани от непрозрачния подбор на партньора и договарянето на условията. Проблемите могат да се сведат до три основни групи:

- липса на правила/основания за модалностите „кога, защо, с кого и как“ да се инициира партньорство;
- липса на конкурентни и прозрачни процедури за избор на партньор, подобни на процедурите в ЗОП, което ограничава конкуренцията, а оттам и ефективността;
- липса на дефинирани и публично декларираны стратегии/политики за влизане във форми на публично-частно партньорство.

Публично-частните партньорства по правило водят до избягване на необходимостта от прилагане на Закона за обществените поръчки при тяхното учредяване. Изключение прави режимът на концесиите, за които действат изчерпателни правила, хармонизирани с изискванията на ЕС и по принцип аналогични на ЗОП. Във всички останали случаи ПЧП се създават на общо основание, т.е. по Търговския закон, без да се има предвид спецификата на публичното учреждение като принципал на бизнес. Тяхната скрита цел би могла да бъде създаване на едностранни конкурентни предимства и по този начин те противоречат на идеологията на обществените поръчки. До момента не са известни случаи на оспорени публично-частни партньорства на такова

основание и едва ли това може да се очаква в близко бъдеще. При така очертаните проблеми е наложително да се усъвършенства законодателството. Най-вече трябва да бъдат предвидени правила за тези партньорства и преди всичко за създаването на смесени дружества между държавата, респективно общините, и други търговски дружества с непреобладаващо държавно/общинско участие. Правилата трябва да са императивни за публичните институции и юридическите лица, които те пряко или косвено контролират, независимо дали става въпрос за търговски дружества, сдружения или фондации. По принцип кръгът от задължени лица би бил същият като в чл. 7 и § 1 от Допълнителните разпоредби на ЗОП: „публичноправна организация“, „публично предприятие“, „свързано предприятие“ и др. Тези правила трябва да въведат конкурентни процедури за подбор на партньор, идентични или аналогични на предвидените в ЗОП и в Закона за концесиите.

В процеса на реализация на публично-частните партньорства въпросът стои по малко по-различен начин. *Законът за обществените поръчки* предвиди редица корективи за ПЧП, налагащи неговото прилагане от новосъздадените партньорства. На първо място, това е разпоредбата на чл. 14, ал. 4 и 5 от ЗОП, засягаща договори за строителство и за услуги, свързани с договор за строителство, чиято стойност се финансира преобладаващо (над 50 на сто) от бюджета на публичноправни възложители на обществени поръчки. В тези хипотези строителството се възлага от частно лице, но фактът на преобладаващо бюджетно съфинансиране автоматично еманципира това лице, реципиент на финансирането, до качеството възложител на обществена поръчка по ЗОП. На второ място, всяко юридическо лице – партньор на юридическо лице на публичен възложител (или създадено от такова партньорство), може да придобие качеството на публичноправна организация по смисъла на § 1, т. 21 от ЗОП (т.е. на възложител на обществени поръчки) в четири алтернативни случая:

- ако се е финансирало за предходната година предимно от бюджетен или приравнен на него източник;
- ако повече от половината от членовете на неговия управителен или контролен орган се определят от възложители – държавни органи или публичноправни организации;
- ако юридическото лице е обект на управленски контрол от страна на възложители – държавни органи или публичноправни организации, т.е. те могат да упражняват доминиращо влияние върху дейността на юридическото лице;
- ако юридическото лице е лечебно заведение – търговско дружество, на което поне 30 на сто от приходите за предходната година имат бюджетен източник или са от Националната здравноосигурителна каса.

Приложимостта на тези норми зависи, разбира се, и от предмета на дейност на юридическото лице. Изброените условия имат значение само ако то е създадено с цел задоволяване на обществени интереси (за лечебните заведения изглежда тази цел се предполага). В този смисъл не всяко публич-

но-частно партньорство би попаднало в обхвата на дефиницията за публично-правна организация като един от видовете възложители на ОП.

Значителен корупционен риск има не само в непрозрачния и неясен начин на създаване на публично-частни партньорства, но и в относително облекчения режим, предоставен им от ЗОП, да насочват бюджетни средства към доставчици на стоки и услуги, заобикаляйки режима на обществените поръчки. Така например задължението да се спазва законът при потребление на стоки и услуги от тези формирания е само ако държавата участва с над 50 % в ППП. Достатъчно е държавата да участва с 50 %, за да могат да се възлагат обществени поръчки, без да се прилага процедура по закона независимо от стойността на договора. Накратко, ако управляващите искат да насочат значителни обществени средства към доставчик или изпълнител, близък до тях, без да прилагат ЗОП, достатъчно е да направят с трета близка фирма ПЧП, в което държавата да има не повече от 50 % участие.

В перспектива е препоръчително самото създаване на публично-частни партньорства от основните познати типове да става чрез конкурентни процедури. За целта ще се наложат допълнения най-малко на *Закона за администрацията* и на *Закона за местното самоуправление и местната администрация*, препращащи към ЗОП и изискващи неговото прилагане в тези случаи. От материалноправна гледна точка в тези допълнения могат да се предвидят и основания за влизането на дадена администрация в ПЧП както с търговски, така и с изцяло обществен характер.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Това изследване обосновава спешната необходимост от оптимизиране на икономическите и правните лостове за ограничаване и противодействие на корупцията при обществените поръчки и свързането им в завършена ефективна система. Негова отправна точка естествено е правният режим на обществените поръчки у нас и съдържащите се в него нормативни и институционални предпоставки за най-разпространените корупционни практики. От гледна точка на противодействието на корупцията основните елементи на този режим са четири:

- а) видовете процедури за възлагане на обществени поръчки;
- б) техният обхват в две измерения:
 - възложители,
 - прагове;
- в) режимът на обжалване;
- г) системата на контрол и санкции.

В съответствие с европейското законодателство действащият у нас *Закон за обществените поръчки* определя три главни принципа, залегнали в основата на правния режим на обществените поръчки: публичност и прозрачност; свободна и лоялна конкуренция и равнопоставеност и недопускане на дискриминация. Те представляват рамката, която служи за оценка на ефективността на режима на обществените поръчки. Накратко въпросът е дали режимът в максимална степен осигурява прозрачност, конкуренция и равнопоставеност на доставчиците и изпълнителите на обществени поръчки. Тези критерии са отправна точка за оценката на равнището на корупционния риск, както и за определяне на най-уязвимите звена на правната уредба на обществените поръчки.

Сред експертите у нас се е наложило мнението, че по отношение на правната уредба на обществените поръчки няма какво повече да се желае, тъй като тя е почти изцяло хармонизирана с европейското законодателство. Първо, подобно твърдение трябва да се приема с уговорки. Остават някои съществени различия, особено по отношение на режима на концесиите и на някои процедури. Но дори да беше изцяло вярно, то може да се приеме като достатъчно условие за изпълнение ангажиментите на законодателя към Европейската комисия, но не и към българското общество – особено що се отнася до ограничаването и превенцията на корупцията. Хармонизирането на

законодателството на ЕС има за цел преди всичко да гарантира свободното движение на стоки, хора, услуги и капитали в рамките на единния пазар. Тези свободи обаче предполагат и изискват бизнес среда, свободна от корупция. Ето защо пренасянето на постиженията на правото на ЕС в националното законодателство гарантира основата, върху която трябва да се надгражда, и има особено важно значение, когато въвежда по-високи стандарти от действителното законодателство.

Второ, хармонизирането на законодателството в областта на обществените поръчки не е завършен еднократен акт, а динамичен процес на отразяване на непрекъснато променящите се пазарни предизвикателства в националните законодателства. Ето защо то в никакъв случай не е крайна цел, а по-скоро инструмент в този процес. От гледна точка на отговорността на законодателя пред обществото по отношение на регулаторните и институционалните бариери срещу корупцията въпросът не е дали законодателството е напълно хармонизирано с европейското, а дали постига целите, за които е създадено, т.е. дали отговаря на специфичните обществени потребности и корупционните рискове в съответната страна.

Остават редица неотложни въпроси за оптимизиране на правната уредба на обществените поръчки от гледна точка на антикорупционния дневен ред на българското общество, отговорът на които няма да дойде откъм. Такива са въпросите за праговете, над които действа законът, за гаранциите срещу корупцията при секторните възложители, за режима на процедурите по договаряне и техния дял на нашия пазар на обществени поръчки, за правомощията и отговорностите на контролните органи, за ефективността на административните и наказателните санкции, за участието на браншовите организации на бизнеса в процедурите за възлагане на обществени поръчки.

Отправна точка за намиране на практическо решение на тези въпроси са споменатите вече три принципа на прозрачност, конкуренция и равнопоставеност. Но те едва ли са достатъчни. Не по-малко важни са и други два принципа, свързани с икономическата ефективност, които досега остават на заден план. **Първо**, възлагането и изпълнението на обществени поръчки трябва да става с цената на минимални разходи на публичния и частния сектор. **Второ**, правната уредба трябва да гарантира не само равнопоставеност на доставчиците и изпълнителите, но и равнопоставеност на възложителите по отношение на останалите потребители на пазара. И двата принципа са важни от гледна точка на икономическата ефективност и защитата на обществения интерес. Те гарантират, че публичният сектор няма да консумира стоки и услуги на цени, по-високи от цените в частния сектор, т.е. те са необходимо условие за максимизиране на общественото благополучие чрез доставяне на публични блага на цени, близки до пазарните. Проблемът е, че последните два принципа невинаги и не във всичко предполагат решения, еднопосочни с изискванията на първите три принципа. Предизвикателството пред реформата в тази сфера е да намери оптималния баланс между принципите на прозрачност и равнопоставеност и принципите на икономическа ефективност.

Икономическата ефективност е свързана преди всичко с конкуренцията, но освен това често предполага по-голяма свобода на потребителския избор,

отколкото може да даде и най-модерната и перфектна правна уредба. Този извод все повече се налага с навлизането на глобализацията, развитието на икономиката на знанието, на електронното общество, на новите технологии и търговски практики. Промените през последните две десетилетия повишават ролята на партньорските отношения, доверието, експертното решение, неограничения избор на доставчик/изпълнител. С други думи, за много стоки и услуги при равни други условия те правят конвенционалния подход към избора на възложител не най-ефективното решение от гледна точка на обществения интерес. Пример за това е предимството, което европейските директиви дават на доставчици и изпълнители от ЕС и което едва ли отговаря на целта да се достигне максимална икономическа изгода, т.е. публичният сектор да бъде равнопоставен на частния в избора си на доставчик на стоки и услуги.

Стремежът да се оптимизира системата на обществени поръчки така, че да не изостава от развитието на пазарните отношения, доведе до значителното прекрояване на хармонизираното законодателство в ЕС и навлизането на редица процедури на договаряне. Те неизбежно увеличават дискрецията на възложителя и ограничават действието на принципите на конкуренцията, а в някои случаи и на прозрачността. Накратко, те обективно увеличават риска от корупция в обществените поръчки. Подобна е и тенденцията към вдигане на долните прагове на действие на законодателството.

У нас разбираемо господства правният подход към ограничаването и превенцията на корупцията. С други думи, икономическата ефективност често се пренебрегва в полза на запущане на всички реални и въображаеми пропуски в закона, които позволяват злоупотреби. Тези мерки често не могат да надхвърлят ефекта на един ремонт, на запълване на празноти и несъвършенства в правната уредба – нещо, към което българският бизнес е все по-скептичен. Още повече, че оптимизирането на правната уредба само започва с транспонирането на европейските норми. Далеч по-важно и трудно е постигането на европейските стандарти в тяхното прилагане. В този контекст повишаването на качеството на правната уредба не се изчерпва с модернизирането на закона, а зависи от това, дали той е изпълним в нашите условия. След изтощителния и често самоцелен предприсъединителен маратон на хармонизиране на националното законодателство с постиженията на европейското без съответните реформи в съдебната система доверието във възможностите на закона е сериозно подкопано. Единодушно е признатието, че правната уредба на обществените поръчки в България е почти изцяло хармонизирана с тази на Европейския съюз, но корупционните практики стават по-мощни, по-канални, по-неуязвими. Все повече са и скептиците по отношение на възможностите на закона изобщо да ограничи корупцията в обществените поръчки. Самият подкуп трудно се доказва, а в много случаи може да няма и процедурни нарушения, т.е. възлагането на обществената поръчка на предварително определен изпълнител да бъде формално законосъобразно.

Посочените ограничения поставят въпроса за останалите приоритети на антикорупционната политика в тази сфера. Те са малко или повече външни за правната уредба на обществените поръчки, но са не по-малко важни за постигането на траен антикорупционен ефект. Тук спадат:

- системата на финансов контрол и отчетност в обществения сектор;
- ефективността на съдебната система;
- административният капацитет и етичните правила за поведение;
- финансирането на политическите партии;
- уредбата на лобистката дейност и конфликти на интереси;
- регламентирането на публично-частните партньорства;
- декларирането на имуществото и доходите на хората на отговорни постове и т.н.

Освен това все повече се налага да се увеличава относителната тежест на икономическия анализ в борбата за ограничаване и превенция на корупцията. Икономическите лостове обикновено се свеждат до т.нар. положителни стимули за противодействие на корупцията като повишаване на заплати или субсидии за партиите. Такива положителни стимули обаче рядко могат да се състезават успешно с размера и мотивационния потенциал на подкупите при обществените поръчки. По-важно е всички вътрешни (основно ЗОП и НВМОП) и външни източници на корупционен риск в сферата на обществените поръчки да се разглеждат в тяхната цялост и взаимодействие от гледна точка на разходите и ползите за обществото и икономиката. Това предполага икономическа оценка на въздействието на различните алтернативи, които са в центъра на дебата днес. Такъв е например въпросът дали регулациите трябва да обхващат и най-малките поръчки, или от някакво равнище надолу те трябва да бъдат оставени на усмотрението на чиновниците с всички произтичащи от това рискове?

Конкуренцията между доставчиците на стоки и услуги за публичния сектор със сигурност рискува да бъде ограничена с нарастването на административната дискреция при избора на доставчик. Но тя също така може да бъде ограничена, ако бюрократичните разходи (т.е. вложеното време и пари на фирмата за участието в търга) са прекалено високи като процент от стойността на доставката. Ако и за най-малките поръчки фирмите трябва да отделят време и средства за участие в търгове, тогава на тях едва ли винаги ще се явяват най-добрите. Техните алтернативни разходи за реализация на продуктите им в публичния сектор ще са по-високи, отколкото за реализацията им на свободния пазар. Това означава, че общественият сектор ще ги консумира на цени, по-високи от пазарните, което не отговаря на обществения интерес за максимална икономическа ефективност.

Отговорът на въпроса за браншовите камари също не е толкова еднозначен, колкото изглежда в обществения дебат. И тук изходно начало би трябвало да бъде оценката до каква степен те могат да бъдат по-добър гарант на свободната конкуренция и обществения интерес от държавата. За всеки предприемач свободната конкуренция е най-важното условие, за да стигне до клиентите и да купува суровини и материали на изгодни цени. Но

означава ли това, че веднъж установил се на пазара, той не се стреми към максимални печалби, т.е. към монополно или олигополно положение в областта на доставяните от него стоки и услуги? Могат ли браншовите камари да гарантират максимално широк и равнопоставен достъп до обществените поръчки? Ако те представляват само интересите на своите членове, какви са гаранциите, че тези интереси съвпадат с обществения интерес? Наистина ли браншовите камари гарантират по-добре обществения интерес от чиновника, при положение че той би трябвало да е в по-голяма степен подвластен на граждански контрол?

Въпросът за оптималния баланс между законната процедура и дискрецията на възложителя също не може да има еднозначен отговор за всички европейски страни и едва ли може да бъде решен с инструментите на хармонизирането на законодателството. Това трябва да става със съвременни техники на оценка на въздействието на регулациите, които вземат предвид националните особености. В този случай те трябва да претеглят загубите за обществото от допълнителния корупционен риск, който зависи и от ефективността на административните и съдебните бариери срещу корупцията спрямо ползите, свързани с по-голямата свобода на възложителя да договаря най-изгодните условия. На пазара невинаги е възможно или изгодно параметрите на доставката или услугата да бъдат предварително фиксирани и неотклонно следвани. Най-общо достъпът до процедури на договаряне, състезателен диалог и рамково споразумение изискват някакво достигнато равнище на ефективност на системата за управление на риска, на независимост на вътрешния и външния контрол, съда и прокуратурата, за да дадат онези предимства за обществото, които приближават възложителите в публичния сектор до нормалните пазарни условия.

Въпросите са много и не са окончателно решени нито в теорията, нито в международната практика. Още повече, че на международно равнище те са важен елемент от свободата на движение на стоки, услуги и капитали и от противодействието на корупцията. Тези отношения се изправиха пред нови предизвикателства в процеса на глобализация, развитие на електронното общество, електронната търговия. Намирането на оптималните български решения е все още област, в която политиката у нас е в дълг на бизнеса.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. НАЙ-ГОЛЕМИ ВЪЗЛОЖИТЕЛИ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ПО СТОЙНОСТ

2004*

1	Фонд „Републиканска пътна инфраструктура“ (ФРПИ, бивша ИА „Пътища“)	52 227 072
2	Национална електрическа компания (НЕК) ЕАД	47 586 833
3	Български държавни железници (БДЖ) ЕАД	22 278 637
4	Мини „Марица-изток“ ЕАД – Раднево	19 942 572
5	Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“ (ДА ДР и ВВЗ)	14 671 313
6	Министерство на здравеопазването (МЗ)	14 046 849
7	ТЕЦ „Марица-изток 2“ ЕАД	13 051 728
8	Военномедицинска академия (ВМА)	12 766 691
9	Министерство на транспорта (МТ)	12 206 323
10	Агенция „Развитие на съобщенията и на ИКТ“ (АРСИКТ)	8 334 896

* Данните обхващат периода 01.10.2004 г. – 31.12.2004 г.

Източник: АОП.

2005

1	Национална електрическа компания (НЕК) ЕАД	7 917 898 045
2	Фонд „Републиканска пътна инфраструктура“ (ФРПИ, бивша ИА „Пътища“)	520 783 120
3	Столична община	236 068 966
4	ТЕЦ „Марица-изток 2“ ЕАД	177 022 991
5	Министерство на здравеопазването (МЗ)	133 352 262
6	Военномедицинска академия (ВМА)	133 196 172
7	Мини „Марица-изток“ ЕАД – Раднево	126 984 335
8	Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“ (ДА ДР и ВВЗ)	123 067 658
9	Министерство на образованието и науката (МОН)	108 793 775
10	Община Бургас	89 455 155

Източник: АОП.

2006*

1	Фонд „Републиканска пътна инфраструктура“ (ФРПИ, бивша ИА „Пътища“)	755 940 684
2	ТЕЦ „Марица-изток 2“ ЕАД	107 523 480
3	Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ (ДППИ)	80 257 699
4	Национална електрическа компания (НЕК) ЕАД	65 048 368
5	АЕЦ „Козлодуй“ ЕАД	63 462 248
6	Община Варна	59 571 154
7	Министерство на образованието и науката (МОН)	48 339 494
8	Община Сливен	37 490 931
9	Столичен автотранспорт ЕАД – София	32 997 000
10	Мини „Марица-изток“ ЕАД – Раднево	31 775 190

* Данните са до 30.06.2006 г.

Източник: АОП.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ОСНОВНИ ВЪЗЛОЖИТЕЛИ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ В СЕКТОРИТЕ НА ЕНЕРГЕТИКАТА⁴³

Въглища или други твърди горива

Партида на възл.	Наименование на възложителя	Брой ОП	Брой сключени договори	Обща стойност на сключените договори, лв.
265	Мини „Марица-изток“ ЕАД – Раднево	195	166	177 856 575
235	Мини „Бобов дол“ ЕАД	78	67	11 077 706
592	Мина „Здравец“ ЕАД (в ликвидация) – Димитровград	4	2	10 899 944
552	„Каусто-Голд“ АД – Кюстендил	8	25	5 302 896
758	„Брикел“ ЕАД – Гълъбово	6	5	3 796 559
836	Мина „Маришки басейн“ ЕООД (в ликвидация)	5	5	1 485 216
1082	Мина „Иван Русев“ ЕООД – с. Житуша (в ликвидация)	1	1	750 332
681	Мини „Перник“ ЕАД (в ликвидация)	1	1	84 037
682	„Колош – БД“ ЕООД – Бобов дол	1	0	0
323	Мина „Пирин“ ЕАД – Симитли	3	0	0

⁴³ Наличните данни обхващат периода от 01.10.2004 до 30.06.2006 г.

Газ или топлинна енергия

Партида на възл.	Наименование на възложителя	Брой ОП	Брой сключени договори	Обща стойност на сключените договори, лв.
123	ТЕЦ „Варна“ ЕАД – с. Езерово	77	82	54 403 886
428	Булгаргаз ЕАД	134	144	38 757 136
217	ТЕЦ „Бобов дол“	89	91	27 148 856
678	Топлофикация – Русе ЕАД	29	23	9 098 695
277	Топлофикация – София АД	38	27	8 031 011
305	Топлофикация – Перник ЕАД	15	28	7 626 402
129	Топлофикация – Пловдив ЕАД	32	27	3 023 155
633	Севлиевогаз – 2000 АД – Севлиево	2	2	1 846 521
967	Балкангаз 2000 АД	1	1	125 950
1086	Топлофикация – Враца ЕАД	1	1	100 000
198	Топлофикация – Сливен ЕАД	14	1	61 200
1184	Топлофикация – Шумен ЕАД	1	1	33 578
375	Топлофикация – Плевен ЕАД	5	0	0
937	Топлофикация ЕАД – Бургас	2	0	0

Добив на нефт и природен газ

Партида на възл.	Наименование на възложителя	Брой ОП	Брой сключени договори	Обща стойност на сключените договори, лв.
926	ЛУКОЙЛ Нефтохим Бургас АД	6	4	14 230 677
1123	Проучване и добив на нефт и газ АД – София	5	5	8 230 840

Електрическа енергия

Партида на възл.	Наименование на възложителя	Брой ОП	Брой сключени договори	Обща стойност на сключените договори, лв.
26	Национална електрическа компания (НЕК) ЕАД	209	208	7 975 438 347
246	ТЕЦ „Марица-изток 2” ЕАД	300	377	297 598 200
353	АЕЦ „Козлодуй” ЕАД	322	326	139 673 269
15	Енергийна компания (ЕК) „Марица-изток 3” АД	229	272	105 738 588
609	Електроразпределение – Горна Оряховица АД	36	58	38 633 244
26	НЕК ЕАД – Предприятие „Мрежи високо напрежение” (П МВН)	91	92	33 644 654
143	ЕВН България Електроразпределение АД – Пловдив (старо наименование: Електроразпределение Пловдив АД)	42	41	27 298 039
922	ЕВН България Електроснабдяване – Пловдив (старо наименование: Електроразпределение – Стара Загора АД)	35	41	26 413 695
225	Електроразпределение – Варна ЕАД	42	39	23 252 723
695	Електроразпределение – Столично ЕАД Електроразпределение – София-област АД Електроразпределение – Плевен АД	25	27	12 603 896
26	НЕК ЕАД – Предприятие „Язовири и каскади”	11	9	3 328 695
26	НЕК ЕАД – Предприятие „Трафоелектроинвест”	11	8	2 854 562
924	Електроразпределение – Плевен АД	4	13	2 679 472
542	Електроразпределение – Столично ЕАД	4	2	2 536 100
26	НЕК ЕАД – Предприятие „Водноелектрически централи” – група „Рила” (ВЕЦ група „Рила”)	12	11	1 653 512
155	Електроразпределение – София-област АД	4	3	1 055 845
26	НЕК ЕАД – клон „АЕЦ Белене”	4	2	480 020
992	Енерго – про България АД	3	0	0
460	ТЕЦ „Марица 3” АД – Димитровград	1	1	0
1066	ТЕЦ „Марица-изток 2” ЕАД, Енергийна компания „Марица-изток 3” АД, „Брикел” ЕАД	1	0	0

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. КОЙ КОЙ Е НА БЪЛГАРСКИЯ ЕНЕРГИЕН ПАЗАР

„ФРОНТИЕР“

Регистрирана е в София през ноември 1994 г. като „Фронтинер 7“, впоследствие преименувана на „Фронтинер“. Собственост е на Красимир Георгиев, Едуард Манукян и Георги Сотиров (чрез фирмата им Метаконсулт БГ ЕООД, преименувана през декември 2006 г. на Юронекс). Бизнес интересите на дружеството са предимно в областта на енергетиката: комплекса „Марица-изток“, доставките на ядрено гориво за АЕЦ „Козлодуй“, ВЕЦ „Цанков камък“ и каскадата „Долна Арда“, язовир „Яденица“, консултантски услуги, свързани с проекта за АЕЦ „Белене“. „Фронтинер“ е консултант на „Ентърджи“ и „Енел“ в сделката им за рехабилитацията на ТЕЦ „Марица-изток 3“ на стойност 600 млн. дол. Собствениците на „Фронтинер“ придобиват и няколко ВЕЦ: „Бор“, „Иглика“, „Здравец“, „Еленов дол“, „Ясен“, „Слубешка“, „Лилия“, „Косица“.

„Фронтинер“ нашумява с участието си през 2004 г. с 49 % в мегапроекта „Универсален терминал Бургас“ (УТБ), където мажоритарен собственик с 51 % е „Техноекспортстрой“. Идеята е УТБ да изгради и да управлява входната инфраструктура на двата петролопровода от Бургас до Александруполис в Гърция и Вльора в Албания. УТБ е първоначално записана със 75 % заедно с Булгаргаз в Международната проектна компания (МПК) „Нефтопровод Бургас-Александруполис“. Впоследствие собствеността в МПК, която държи входния терминал на нефтопровода в Бургас, е разпределена в съотношение 51:49 между Русия и България, като руската собственост е на „Транснефт“, „Роснефт“ и „Газпром нефт“, а българската е разпределена поравно (24,5 %) между „Техноекспортстрой“ и „Булгаргаз“. „Фронтинер“ отпада от участие на входа на петролопровода.

Свързани с „Фронтинер“ чрез своите собственици през годините са: „ДМС Интерактив“ ООД (в която Красимир Георгиев е съдружник); „ТТ Мултра Трейдинг Тийм“ – Дюселдорф; „Микропроцесорни системи“ – Правец; фирмите от групата „7М“ (обменни бюра с участието и на Георги Сотиров); „Застрахователна и презастрахователна компания 7М“; „7М живот“; „Фронтинер финанси“ АД – инвестиционен посредник; „Булинвест груп“; „Демакс принт“; „Изипак“ и др.

Групата има интереси в областта на недвижимите имоти и туризма. Георги Сотиров и Красимир Георгиев управляват съвместно „Банско пропърти партньрс“, в чието второ издание „Банско пропърти партньрс 2“ до средата на 2006 г. Красимир Георгиев е съдружник с майката на бившия изпълнителен директор на „Топлофикация София“ АД Валентин Димитров – Цеца Станчева.

Фирмите от групата имат и някои пресечни точки с други корпоративни групи в енергетиката. Така например Красимир Георгиев е съдружник с Богомил Манчев („Риск Инженеринг“) във фирма с предмет на дейност преподавателна телевизионна и радиотехника и проводникова далекосъобщителна техника. Това е КМК, в която 33 % притежава „Риск инженеринг“, 33 % – „Фронттиер“, и 33 % – Гроздан Добрев.

През април 2007 г. приключи прокурорската проверка срещу „Фронттиер“, която не установи нарушения и постанови, че няма данни за извършени престъпления.

„РИСК ИНЖЕНЕРИНГ“

Сочи се като най-влиятелната корпоративна група в енергетиката за периода 1997 – 2005 г. Собственик на 60 % от „Риск инженеринг“ е Богомил Манчев, ядрен инженер. Той има дялове и във фирмите „Ес Си И-ЕС“ (30 %), „Фиск консулт“ (33 %), „Перения“ (50 %), „Риск инженеринг-Ф“ (6,622 %), „Риск инженеринг-Д“ (6,806 %), „Нова софт технолоджи“ (17 %), „Българска енергетика“ (50 %). Участва в управлението на „Риск инженеринг“, „Терс-Мошино“, „Риск Пауър“, „Риск инженеринг-Ф“, „Риск инженеринг-Д“, „Джи Си Ар“, „Риск инженеринг“ АД, „Трансимпекс“ АД, сдружение „Български атомен форум“, Консорциум за устойчиво енергийно развитие.

Групата около „Риск инженеринг“ са с най-голям дял в доставките на стоки и услуги за българския енергиен сектор. Присъствието на фирмата в регистъра на обществените поръчки е като изпълнител на доставки на резервни части за ТЕЦ, проверката за безопасност на ядрените реактори в АЕЦ „Козлодуй“, инженер-консултант (или архитект-инженер) на проекти за изграждане, модернизация и рехабилитация на електроцентрали (напр. ТЕЦ „Марица-изток 2“) и др. Изпълнител е по договори и извън приложното поле на ЗОП, следователно извън регистъра за обществени поръчки. Специално за строителството на АЕЦ „Белене“ „Риск инженеринг“ в консорциум с европейския клон на американската компания „Парсънс“ бяха посочени от НЕК за архитект-инженер без състезателна процедура по ЗОП поради наличието на уникален опит в бранша. Съвместната им фирма „Джи Си Ар“ ООД ще бъде надзорник на цялото строителство. Обявената стойност на услугата е между 300 и 400 млн. евро в зависимост от бъдещия договор с възложителя НЕК и изпълнителя „Атомстройекспорт“. Строежът на АЕЦ „Белене“ ще струва по първоначални данни 3.997 млрд. евро според офертата на руската фирма. С отчитане на натрупваните лихви по заемите сумата нараства до 5 млрд. евро, а с отчитане строителството на обектите от инфраструктурата на площадката и на подобренията на електросистемата – над 6 млрд. евро. Ангажиментът на руската страна е минимум 30 % от средствата да бъдат усвоени от български подизпълнители. Това означава най-малко 1.2 млрд. евро под формата на поръчки, възложени на български фирми за следващите осем години. Те ще бъдат в пет основни посоки – инженерни услуги, строителство, монтаж, доставки, настройване на системите. Обявено е включването на подизпълнители като „Главболгарстрой“, „Минстрой холдинг“, „Енемона“, „Атоменергоремонт“ и други, като списъкът не е окончателен. Не се предвиждат формални процедури за възлагане на обществени поръчки за подизпълнителите.

„Джи Си Ар“ ООД е притежавано от „Риск инженеринг“ (51 %) и от американската компания „Гилберт Комънуелт Интернешънъл“ (49 %), купена от Parsons Engineers & Constructors през 1995 г. Дружеството също е регистрирано на адреса на „Риск инженеринг“. Управители на „Джи Си Ар“ са Богомил Манчев, Джурица Танкосич и американският гражданин Робърт Вон. Последният е вицепрезидент на „Парсънс“ за бизнес развитие в Европа, бившите съветски републики и Parsons Group International Limited.

„ПАРСЪНС БЪЛГАРИЯ“

„Парсънс И енд Си България ЕООД“ (Parsons E & S Bulgaria) е регистрирано на същия адрес, на който и „Риск инженеринг“ То е 100 % собственост на британската компания „Парсънс И & СИ Юръп лимитед“ и е управлявано от Джурица Танкосич. Танкосич има опит в ядрените централи на бивша Югославия (Словения и Сърбия), както и в САЩ. През 1994 г. идва в България и прави първия технико-икономически анализ за „Топлофикация-София“. „Парсънс И енд Си България“ е консултант на АЕЦ „Козлодуй“ по проекта за модернизация на 5-и и 6-и блок. Фирмата е инженер-консултант на рехабилитацията на ТЕЦ „Марица-изток 2“ (с подизпълнител „Риск инженеринг“) и инженер-архитект на проекта за изграждане на АЕЦ „Белене“. Наскоро „Парсънс И енд Си България“ ЕООД е избрана за консултант и на проекта за изграждане на АЕЦ „Моховце“.

В края на 2004 г. е официално съобщено, че контролът върху „Парсънс И & СИ Юръп лимитед“ е поет от „Уърли Груп лимитед“ и в резултат вече оперира под фирмата „Уърли Парсънс“. Подразделението на „Уърли Парсънс“ в Лондон фигурира като „Уърли Парсънс Юръп лимитед“ (WorleyParsons Europe Ltd.), чиито обявени места на дейност освен Великобритания са страните на бившия Съветски съюз, Средния изток, Югоизточна Азия и Австралия. До момента на „Парсънс И енд Си Юръп Лтд.“ са били възложени технико-икономическият анализ за изграждането на АЕЦ „Белене“ и изготвяне на ОВОС на стойност 7,7 млн. щ. дол. и дейностите на архитект-инженер (технически консултант) на НЕК ЕАД по същия проект на стойност 18,99 млн. евро на година.

„АТОМЕНЕРГОРЕМОНТ“

Дружеството е създадено през 1974 г. с цел ремонт и поддръжка на оборудването на АЕЦ „Козлодуй“. От 1978 г. започва да произвежда резервни части, възли и оборудване и да извършва ремонт на енергетично оборудване при заводски условия, както и сервизни и строително-монтажни дейности. От 2001 г. РП „Атоменергоремонт“ е преобразувано в еднолично акционерно дружество – държавна собственост. От 27.10.2003 г. „Атоменергоремонт“ ЕАД след приватизационна процедура е преобразувано в „Атоменергоремонт“ АД с основен акционер „Българска енергийна компания“ ЕООД, собственост на Христо Ковачки. Освен извършването на текущи и основни ремонти в АЕЦ „Козлодуй“ „Атоменергоремонт“ ЕАД има пряко участие в реконструкциите и модернизациите на енергоблоковете на АЕЦ, участва в отделни ремонтни дейности в ТЕЦ „Видин“, ТЕЦ „Марица-изток 2“, ТЕЦ „Марица-изток 3“, изработка и ремонт на резервни части, металоконструкции, теплообменници,

високоволтови двигатели, топлоизолации и др. за предприятия и фирми у нас и чужбина.

Христо Ковачки е собственик или контролира няколко ВЕЦ, мини, единствената брикетна фабрика в България – „Брикел“, Топлофикация „Плевен“, Завода за преработка на автомобилни гуми в Габер, както и веригата от магазини „Европа“. Самият Ковачки твърди, че е само консултант по повечето проекти, но същевременно заявява в интервюта, че е работодател на над 5000 души. Фирми от състава на групата притежават 26 % от „Общинска банка“ АД и 20 % от „Общинска застрахователна компания“ АД.

„МИНСТРОЙ ХОЛДИНГ – БЪЛГЕРИЪН ЕКО ПРОДЖЕКТС“

„Минстрой холдинг“ АД е един от подизпълнителите по проекта „Белене“. Основната фигура в компанията е Николай Вълканов – бивш директор на Научноизследователския институт по минно дело, впоследствие генерален директор на държавната фирма „Минстрой холдинг“. До октомври 2003 г. той е член на управителния съвет на Мултигруп, а през 2005 г. става член на УС на „Химимпорт“ АД, гр. София. В близкото минало „Минстрой холдинг“ е компания, чрез която „Мултигруп“ упражнява контрол над общо 13 други дружества и няколко миноритарни пакета, сред които „Балканстрой“, „Обединени енергийни системи“, „Енергия 94“, „Еурола“, „Арес Петрол“, „Геотехно инженеринг“ и др.

През 2004 г. „Минстрой“ се купува от „Бългериън Еко Проджектс“, която понастоящем притежава 86 % от „Минстрой холдинг“. От април 2004 г. „Минстрой“ с финансовата подкрепа на „Алпине Майредер“ е основен изпълнител на строежа на хидровъзел „Цанков камък“. Според търговските регистри 51 % в „Алпине България“ държи австрийската фирма, а останалите 49 % са на „Бългериън Еко Проджектс“, която от своя страна притежава 86 % от „Минстрой холдинг“. С Решение на МС № 592 от 02.09.2003 г. за инвеститор на обекта е определена Националната електрическа компания. Финансирането му е чрез експортен кредит за 100 млн. евро и търговски кредит за 120 млн. евро, осигурени от австрийски и други европейски банки. През 2006 г. „Минстрой холдинг“ получава разрешение за проучване и търговска експлоатация на находища на нефт, въглища и скални материали. През октомври същата година се обявява и участието на „Минстрой холдинг“ в строежа на АЕЦ „Белене“.

Анализ *Reports*