

IV. КОРУПЦИЯТА В БИЗНЕС СЕКТОРА

През 2014 г. българската общественост видя непосредствено проявлението на **огромния обхват и мащаб на политическата корупция** и нейното корозивно влияние върху икономиката:

- Възходът и падението на Корпоративна търговска банка (КТБ) показва, че **завладяването на държавата** е достигнало дори най-силните правоприлагащи държавни институции като Прокуратурата, финансовото разузнаване и Централната банка. Българските институции бяха парализирани и взаимно се блокираха в продължение на месеци, оставяйки като заложници малките вложители в Банката под специален надзор, докато двамата най-големи доскорешни партньори в израстването ѝ спореха за собствеността ѝ и нейните активи. Остана ясното усещане, че българските институции бяха използвани за прокарване на конкретни частни интереси, без оглед на огромния обществен и социален залог.
- В същото време сагата „Южен поток“ разкри дълбочината на завладяването на институциите, след като **интересите на трета страна бяха прокарани през българския парламент и българското правителство**, въпреки множеството рискове за държавните финанси и изричните предупреждения от Европейската комисия. В условията на увеличаващи се икономически и политически рискове, български министри и депутати, свързани с проекта, направиха всичко възможно, за да осигурят начини той да стане необратим, като задължат бюджета на държавната енергетика с още 1 млрд. лв. Това се случва на фона на продължаващото увеличение на задължността на държавните енергийни компании и на енергийната бедност на българските домакинства. Задълженията на Националната електрическа компания надхвърлиха 3,5 млрд. лв. и цената на електроенергията беше повишена с още 10%. Булгаргаз, Булгратрансгаз и топлофикациите в големите градове останаха с десетки милиони блокирани средства в КТБ, натрупаха допълнителни задължения, които ще трябва да бъдат покрити отново от потребителите и/или данъкоплатците, за да се осигури достатъчно газ и доставки на отопление.
- Липсата на контрол над обществените разходи през 2013 и 2014 г., съчетана с **продължителен управленски вакуум** в ключови приходни агенции, и дефакто отказа от противодействие на корупцията на всички равнища, бяха съпроводени от увеличаване на административната корупция и на възлаганите обществени поръчки, въпреки спирането на евросредства и намаляването на приходите в хазната. В крайна сметка рискът България да навлезе в **спирала на нарастващ държавен дълг** и в следствие да загуби суверенитет нарасна осезаемо. Министерството на финансите предложи таванът на общия допустим дълг за 2014 г. да нарасне от 22 до 28% от БВП в рамките на шест месеца. За сравнение, само пет години по-рано – през 2009 г., общият държавен дълг съставлява-

ше едва 14% от brutния вътрешен продукт. Обществените разходи продължиха да се увеличават по план през 2014 г., въпреки че приходите постоянно изоставаха от планираните стойности.

Случаят с КТБ

В аферата КТБ обществените институции бяха използвани да се блокират взаимно, а не да защитават обществения интерес. В резултат чистата загуба на обществено благосъстояние вероятно ще надмине 5% от brutния вътрешен продукт, което е повече от годишните средства, които страната има право да получи от Европейския съюз в периода 2007 – 2013 г. Този случай показва високото ниво на политически и олигархичен контрол над българската икономика, вкл. в ключови сектори като търговията с горива, телекомуникациите, медиите и т.н.

Някои от симптомите на завладяване на държавата, които се откриха в аферата са:

- Българската прокуратурата, МВР и ДАНС започнаха координирана силно медийно преекспонирана атака срещу фирми, близки до Банката, седмица преди поставянето ѝ под специален надзор през юни 2014 г. Атаката съвпада с лавина от медийни публикации срещу стабилността на Банката от една от големите медийни групи в страната, както и с контролираното изтичане на информация в медиите за началото на наказателно разследване срещу заместник-управителя на Централната банка, отговарящ за банковия надзор. Малко вероятно е ръководителите на въвличените правоприлагащи институции да не са си давали сметка за крайния ефект от действията им върху стабилността на Банката и на банковата система като цяло.
- Българската народна банка (БНБ) не се прояви като способна и склонна да действа бързо и решително, за да гарантира стабилността на Банката, както и да спре разпространението на паниката. Вместо това нейното ръководство непрестанно призоваваше политиците да разрешат казуса, нещо необичайно за независима централна банка. В един много кратък период от време в началото на кризата БНБ даде множество противоречиви изявления за състоянието и перспективите пред Банката. В допълнение, тя избира да предоставя на обществото не пълната, а контролирани части от информацията за състоянието на Банката, която постъпваше от наетите консултанти, след поставянето ѝ под специален надзор.
- Първоначално КТБ е оценена от Централната банка като добре капитализирана, ликвидна и стабилна, което беше подкрепено от демонстрираната устойчивост на кредитната институция в първата седмица от атаката срещу нея. КТБ

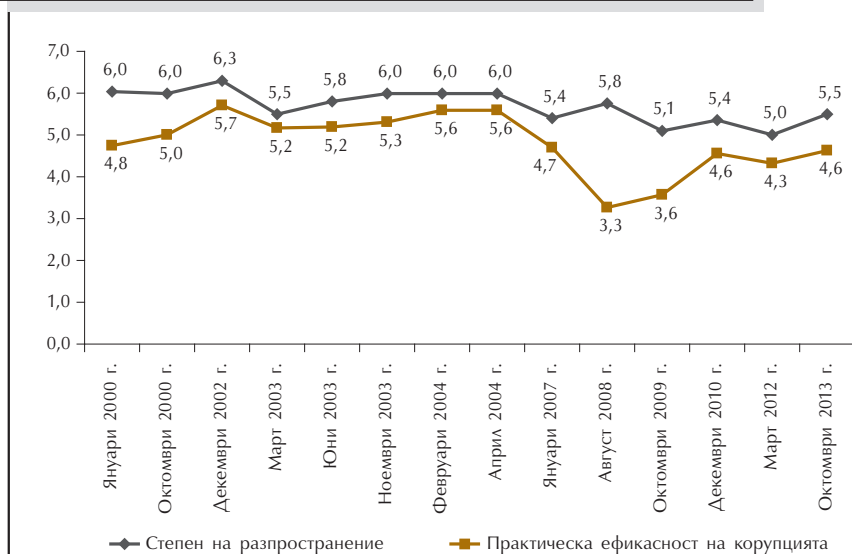
успя да изплати близо 1 млрд. лв. преди да поиска от БНБ да бъде поставена под специален надзор, което говори за висока степен на ликвидност. Последвалото преразглеждане на кредитния портфейл на банката, поискано, но не оповестено в цялост публично от Централната банка, показва потенциална обезценка на активите от 4,5 млрд. лв. Отчетените нередности са толкова големи и очевидни, че е немислимо Банката и правоприлагащите органи да не са забелязали това състояние по-рано в годините.

- Новоизбраният български парламент се опита да разгледа сценарии за спасяване на КТБ, въпреки предоставените от БНБ очевидни факти за необходимостта Банката да бъде обявена в несъстоятелност, очевиден акт на опровержение на авторитета на централна банка и демонстрация на липсата на фундаментално доверие между институциите.

Административна корупция

Равнището на участие на населението в корупционни практики през 2014 г. показва, че подкупите са станали част от цената за достъп до редица административни услуги. В бизнеса, практическата ефикасност на корупцията като средство за решаване на корпоративни проблеми и получаване на достъп до услуги остава висока и дори е нараснала след 2008 г. Индексите за корупционен натиск и за участието в корупционни практики, измерващи равнището на корупция в бизнес сектора, не са се променили съществено през последните години. Няма осезаема промяна във възприятията за корумпираност на бизнес средата, които остават устойчиво високи и показват трудни условия за започване и развитие на бизнес.

ФИГУРА 16. ОЦЕНКИ ЗА КОРУМПИРАНОСТТА НА БИЗНЕС СРЕДАТА И ЗА ПРАКТИЧЕСКАТА ЕФИКАСНОСТ НА КОРУПЦИЯТА В БЪЛГАРИЯ (ТЕНДЕНЦИЯ В БИЗНЕС СЕКТОРА)

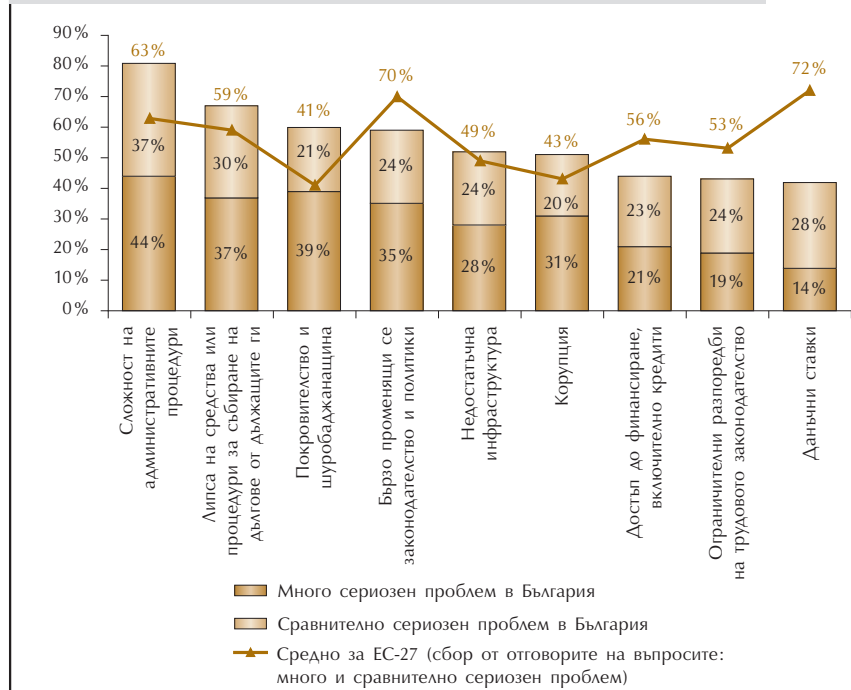


Източник: Център за изследване на демокрацията/SELDI, Система за мониторинг на корупцията.

Според Евробарометър 2013 г. и първия Доклад на ЕС за борба с корупцията 2014 г., корупцията е считана за проблем пред бизнеса в Чехия (71% от фирмите), Португалия (68%), Гърция и Словакия (по 66%). В България едва 51% от фирмите посочват корупцията като проблем за тяхната работа. Този процент е малко по-висок от средния за ЕС. В допълнение обаче повече от 60% от фирмите в България, смятат политическото покровителство и непотизма за доста сериозни проблеми при правенето на бизнес в страната, сравнено с 40% средно

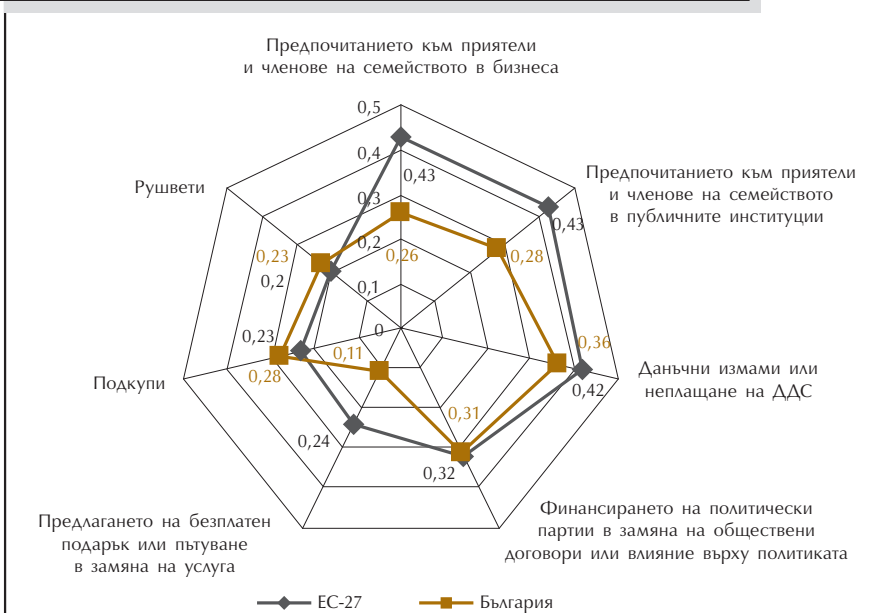
за ЕС. Това усещане на фирмите се засилва от по-високата сложност на административните процедури, пред които компаниите се изправят в България отколкото в ЕС.

ФИГУРА 17. ПРОБЛЕМИ ПРЕД ПРАВЕНЕТО НА БИЗНЕС В БЪЛГАРИЯ И В ЕС СПОРЕД ФИРМИТЕ



Източник: Флаш Евробарометър, 2013 (бизнес).

ФИГУРА 18. НАЙ-РАЗПРОСТРАНЕНИТЕ КОРУПЦИОННИ ПРАКТИКИ СПОРЕД БИЗНЕСА В БЪЛГАРИЯ И В ЕС-27



Източник: Флаш Евробарометър, 2013 (бизнес).

По отношение на вида на корупционните практики, българските фирми е много вероятно да се сблъскат с имуществени форми на корупция (подкупи и рушвети), отколкото техните колеги от ЕС. В Европа е по-вероятно те да бъдат ощетени от фаворизиране на приятели и семейство на конкуренти, както и от различни форми на измама. Интересно е, че еднакъв дял от фирмите в България и в ЕС се сблъскват с купуването на политическо влияние като корупционен проблем.

От наличните данни могат да бъдат направени няколко заключения относно влиянието на корупцията върху бизнес сектора:

- Корупцията в България все още е ефикасен инструмент за решаване на непосредствени бизнес проблеми като например справяне с конкуренцията или избягване на глоба. Чрез корупция много фирми успешно блокират конкуренцията и/или получават преференциален достъп до обществени поръчки. В това отношение противодействието на корупцията ще бъде много по-ефективно, ако бъдат приложени с приоритет икономически, а не наказателни политики и мерки, като например подобряване на антимонополната практика, гарантирането на по-голяма прозрачност на ключови пазари и т.н.
- Компаниите нямат доверие в държавните институции и се оплакват от липса на еднакво отношение от страна на съдебната система.
- Електронното правосъдие и електронното правителство остават далеч от пълното влизане в експлоатация, въпреки значителните средства, изразходвани за тези проекти. Повечето документи, изисквани от администрацията, се считат за официални, само ако са представени на хартиен носител. Това поставя допълнителна административна тежест върху компаниите и гражданите, забавя стопанския оборот и генерира корупционен натиск.

Скрита икономика

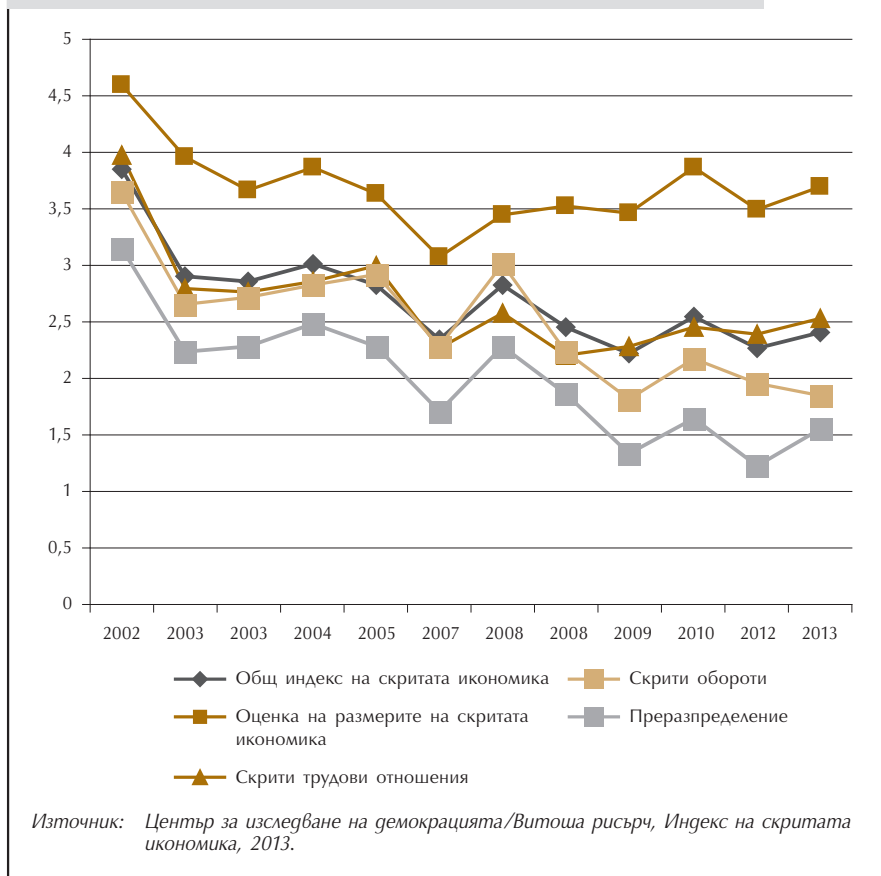
Според различни изчисления скритата икономика в България е около 30% от БВП. Оперирането на бизнеса в скритата икономика е свързано, наред с други фактори, и с използването на подкупи предимно насочени към държавната администрация и органите за контрол (избягване на социални осигуровки, данъци, глоби и т.н.). Трябва да се отбележи като положителна тенденция, че през последните 10 години скритата икономика в България се е свила поради различни икономически фактори, включително икономическото сближаване с ЕС, задълбочаването на кредитните пазари, въвеждането на задължителна регистрация за трудовите договори през 2003 г., свързването на фискалните устройства със сървърите на Националната агенция по приходите и извършените последващи проверки, и др.

И все пак, според *Индекса на скритата икономика* на Центъра за изследване на демокрацията през 2013 г., делът на скритата икономика в България леко се е увеличил на годишна база. Тази тенденция вероятно ще се запази и през 2014 г. Основните причини за това могат да се търсят в липсата на подобрене на общата икономическа конюнктура, продължителната политическа нестабилност, която оказва негативен ефект върху функционирането на контролните и правоприлагащите органи. Изчисленията показват, че загубите от укриване на ДДС и невнасянето на социални осигуровки достигат почти 1,45 млрд. лв. годишно, според консервативни изчисления. Реалните загуби може да са дори по-високи⁵⁶.

Един от ключовите фактори, който може да повлияе положително или отрицателно на развитието на скритата икономика и свързаната

⁵⁶ Център за изследване на демокрацията. Policy Brief 42: *Скритата икономика в България през 2013 г.* София, ноември 2013.

**ФИГУРА 19. ИНДЕКС НА СКРИТАТА ИКОНОМИКА
(2002 – 2013 г.)**



с него корупция е функционирането на многобройните контролни и правопривагащи органи в държавната администрация. През последните две години политическият надзор върху функционирането на тези органи е слаб, увеличавайки рисковете от корупция. Контролните функции на тези органи се считат за едни от най-силните корупционни рискови фактори в бизнеса. Някои от ключовите агенции останаха без ръководство за продължителен период от време през 2013 – 2014 г., което очевидно е оказало отрицателно влияние върху тяхната работа, например при събирането на приходите. Въпреки че равнището на прозрачност и оценката за дейността на повечето подобни агенции са се подобрили, те остават прекомерно фокусирани върху контролирането, а не върху обслужването на бизнеса. В

това отношение недоверието е взаимно – бизнесът не разглежда държавните институции като партньори, а като тежест. Малко вероятно е негативното отношение на бизнеса към контролните и правопривагащите органи да се замени с по-позитивна нагласа, докато мащабните прояви на незаконни печалби, демонстрирани в случаи като този с Централна кооперативна банка (ЦКБ), останат ненаказани.

Обществени поръчки и корупция

Икономическите трудности след 2008 г. увеличиха конкуренцията между фирмите що се отнася до обществените поръчки, което даде допълнителен лост в ръцете на политиците и администрацията за упражняване на корупционен натиск. Въпреки икономическите трудности, общата стойност и броят на договорите за обществени поръчки са се увеличили през последните четири години, което означава и нарастване на възможностите за корупция (Таблица 2). Броят на възложителите и на изпълнителите също се увеличава, което би трябвало да подобри икономическата изгода от обществените поръчки. Същевременно, увеличаването на броя на транзакциите затруднява допълнително правопривагащите органи в тяхната контролна дейност.

Сложната и постоянно променяща се законодателна рамка в областта на обществените поръчки прави още по-трудно създаването на култура на обективност и отчетност. Системата за електронно

**ТАБЛИЦА 2. ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ В БЪЛГАРИЯ
(2010 – 2013 г.): ОБЯВЛЕНИЯ, ИЗПЪЛНИТЕЛИ
И ДОГОВОР**

	2010	2011	2012	2013
Брой възложители	2 585	3 217	4 662	5 302
Брой изпълнители	14 700	16 347	18 257	20 490
Общ брой оповестени обществени поръчки	7 404	8 194	10 129	11 939
от тях над европейския праг	1 599	2 022	2 570	3 653
от тях с финансиране от ЕС	951	1 210	2 421	3 012
Обявления на обществени поръчки за „Строителство“	1 056	1 177	1 552	1 791
Обявления на обществените поръчки за „Доставки“	3 463	4 025	4 679	5 162
Обявления на обществени поръчки за „Услуги“	2 877	2 989	3 888	4 986
Брой договори	15 755	17 579	20 813	22 779
Обща стойност на договорите (млрд. лева)	4,00	5,78	5,97	8,04

Източник: Агенция по обществени поръчки.

Забележка: Броят на договорите и общата им стойност може да са различни спрямо други източници, тъй като Агенцията за обществени поръчки непрекъснато актуализира своите данни.

възлагане на обществени поръчки набира скорост, но все още има ограничени функционалности. Бюджетът и персоналот на специализираната Агенция по обществени поръчки не успяват да покрият непрекъснато увеличаващите се отговорности. По този начин положителната идея за възлагане на предварителни проверки на по-големите обществени поръчки от Агенцията е ограничена. Проверките не обхващат нито решенията на възлагащите органи да приложат дерогации от законодателството на ЕС, нито техническите спецификации на търговете. По-важно обаче е, че продължават да съществуват сериозни съмнения относно ефективното прилагане на правилата и налагането на адекватни санкции по време на процеса на възлагане на обществени поръчки. Тези съмнения се потвърждават от добилите широка популярност случаи на пражосничество на държавни пари, свързани с големи енергийни проекти, а също и по търгове за закупуване на луксозни превозни средства от държавни агенции, министерства и др.

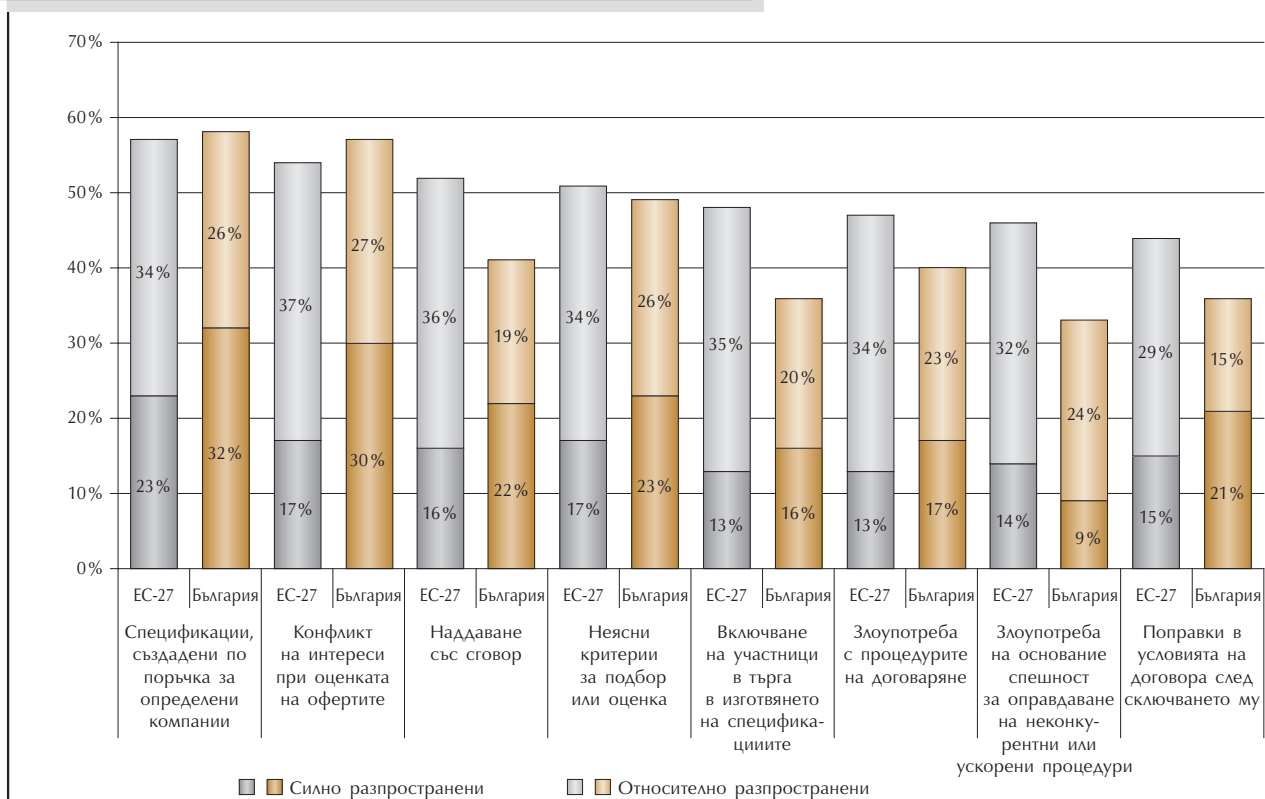
Проучването „Флаш Евробарометър“ от 2013 г., което включва 2816 европейски компании, показва, че 58% от българските фирми са били възпрепятствани от корупция в опита си да спечелят обществен търг или договор за обществена поръчка през последните 3 години – най-високата стойност за ЕС. Най-близко до този процент са данните за Словакия (57%), Кипър (55%) и Чехия (51%). На равнище ЕС-27, средно 32% от фирмите, които са участвали в търгове или обществени поръчки, смятат, че корупцията им е попречила да спечелят договор. Общо 58% от българските и 57% от фирмите на равнище

ЕС-27 твърдят, че обществените поръчки са били разработени за конкретни компании.

Проверките, извършвани от Агенцията по обществени поръчки (АОП), Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ) и Сметната палата, са ключови за осигуряването на прозрачност при обществените поръчки. Нарушенията на *Закона за обществените поръчки*, разкрити от АДФИ, остават многобройни. Капацитетът на Агенцията за справяне с подобни проблематични обществени поръчки се увеличава, но възможностите ѝ за възпиране и предотвратяване на подобни практики остават ограничени, а нарушенията продължават да са широко разпространени. Една от причините за това е постоянната политическа намеса в работата на Агенцията, особено що се отнася до по-големите договори за обществени поръчки⁵⁷.

Един от основните корупционни рискови фактори при обществените поръчки остава **високият дял на неконкурентни процедури** сред обявените обществени поръчки (25% през 2012 г. и 26,3% през 2013 г.), включително и процедурите по договаряне с и без предварително обявление. Последните са инструмент, който е особено податлив на измами и корупция.

ФИГУРА 20. НАЙ-ЧЕСТО СРЕЩАНИТЕ НЕРЕДНОСТИ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕТО НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ (СПОРЕД БИЗНЕСА)



Източник: *Флаш Евробарометър, 2013 (бизнес).*

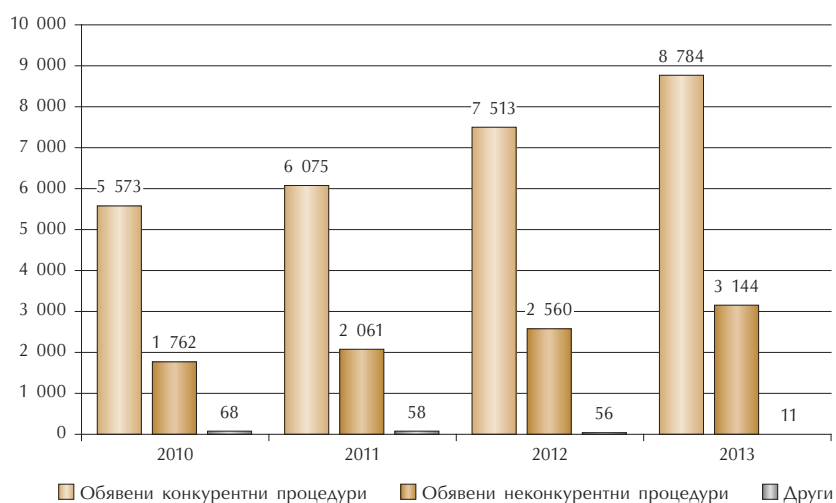
⁵⁷ Stoyanov, A., R. Stefanov, and B. Velcheva. *Bulgarian anti-corruption reforms: a lost decade?* ERCAS Working paper #42 (2014).

ТАБЛИЦА 3. ОБЩА СТОЙНОСТ И БРОЙ НА ПРОВЕРЕНИТЕ ДОГОВОРИ ЗА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ НА ГОДИНА (2007 – 2013 г.)

Година	Обща стойност на проверените договори за обществени поръчки (млн. лева)	Брой	Обща стойност на обществените поръчки, при които са открити нарушения (млн. лева)
2013	4,562	2,484	1,795
2012	2,044	2,446	1,488
2011	1,459	1,368	1,060
2010	2,203	1,391	1,191
2009	1,084	1,140	660
2008	636	1,364	306
2007	1,031	1,529	601

Източник: Годишни доклади на Агенцията по обществени поръчки; годишни доклади на Агенцията за държавна финансова инспекция, 2013.

ФИГУРА 21. БРОЙ НА ОБЯВЕНИТЕ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ПО ВИД ПРОЦЕДУРА (2010 – 2013 г.)



Източник: Агенция по обществени поръчки⁵⁸.

⁵⁸ Забележка: Към неконкурентните процедури по Закона за обществените поръчки спадат: (а) ограничените процедури (включително ограничени ускорени процедури); (б) процедури на договаряне (с обявление, ускорено договаряне с обявление, без обявление; и (в) процедура на договаряне след покана по Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки (отменена). Към конкурентните процедури по ЗОП спадат: (а) откритите процедури (включително рамковото споразумение) и (б) откритите конкурси по Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки (отменена). Към други процедури спадат (а) предварителните системи за подбор; (б) конкурс за проект (открит или ограничен) и (в) конкурс за проект по НВМОП (отменена).

Цената на корупцията при обществените поръчки в България

Трудно е да се изчисли точната стойност на загубите, дължащи се на корупцията при обществените поръчки в България. Според данни на АДФИ, общата стойност на договорите за възлагане на обществени поръчки, при които са открити нарушения, варира от 601 млн. лв. през 2007 г. до 1,795 млрд. лв. през 2013 г. Въведеният предварителен контрол на АОП върху някои процедури за обществени поръчки, които са от по-значителен обществен интерес, показва, че около една трета от представените документи не отговарят на изискванията на закона, което е предпоставка за високо ниво на корупционен риск, породен от липсата на професионален капацитет.

Европейската комисия поръча проучване относно цената на измамите и корупцията в областта на обществените поръчки в ЕС, което приложи алтернативен подход за оценка на загубите от нередности, свързани с обществените поръчки⁵⁹. В доклада се отбелязва, че в изчислените 18% загуби спрямо общия обем на бюджета на нередовните обществени поръчки в 8-те анализирани страни членки, 13% се дължат на корупция. По груби изчисления, ако същата методология се приложи в България и се вземе под внимание коригираният резултат на държавата според Индекса за възприемане на корупцията на „Трансперанси интернешънъл“ за 2013 г., конкретната цена на корупцията в обществените поръчки ще бъде между 334,1 и 506,9 млн. лв.

ТАБЛИЦА 4. ПРЕДВАРИТЕЛЕН КОНТРОЛ НА ДОКУМЕНТИТЕ, СВЪРЗАНИ С ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ В СЪОТВЕТСТВИЕ С ЧЛ. 20Б ОТ ЗАКОНА ЗА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ (ПРОЦЕДУРА НА ДОГОВАРЯНЕ БЕЗ ОБЯВЛЕНИЕ), В СИЛА ОТ 01.01.2009 Г.

	Брой на обществените поръчки
Избраната процедура е законна	2 070
Избраната процедура може да се счита за законна, ако изпълнителят представи достатъчно доказателства	419
Избраната процедура не може да се счита за законна или доказателствата за това не са достатъчни	359
Избраната процедура е незаконна	132
Без налична позиция (спряна процедура)	127
Общо	3 107

Източник: Агенция по обществени поръчки⁶⁰.

⁵⁹ Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU, PricewaterhouseCoopers (PWC), Ecorys, June 2013.

⁶⁰ Забележка: Предварителният контрол се осъществява върху бенефициенти на средства от ЕС, които сключват сделки в областта на (а) строителството – от 264 000 лева до 2,64 милиона лева или (б) доставки, услуги и конкурси за проекти – от 66 000 лева до съответния праг, определен от чл. 45а, ал. 2 от Закона за обществените поръчки.

Корупцията в енергийния сектор

Енергийният сектор – един нелиберализиран пазар с няколко големи приватизирани монополни електроразпределителни дружества, може да служи за пример на висок риск от политическа корупция в България. В сектора има сериозни икономически интереси, силни политически лобита и значителни финансови ресурси. Около една четвърт от договорите за обществени поръчки са свързани с енергийния сектор, което го прави един от най-големите разпоредители с пари на данъкоплатците. Въпреки че прозрачността се е подобрила през последните години, секторът остава до голяма степен в плен на големи корпоративни интереси, а информационните асиметрии са в ущърб на потребителите. Примерите за лошо управление са в изобилие във всеки един от подсекторите, но трябва да се отбележат няколко важни прояви на корупционен риск от последните три години:

- Изнесените данни от 41-ото Народно събрание относно сериозни нарушения в сектор „Енергетика“, включително и в процедурите по изграждането на АЕЦ „Белене“, останаха без никакви последствия. Разгласените арести на длъжностни лица, които са взели участие в проекта, повдигат съмнения, че тези мерки са селективни и политически мотивирани, тъй като липсва информация за редовно движение по разследванията.
- Непрозрачният модел на взимане на решения в случая АЕЦ „Белене“ продължава при проекта за газопровод „Южен поток“. Всеки от тези проекти е съизмерим по големина с общата годишна стойност на националните обществени поръчки в България. И въпреки това, и двата проекта са разработени без ясна стратегическа рамка и без анализ на разходите и ползите. В случая „Южен поток“ има ясни признаци на завладяване на държавата от чужди интереси, тъй като проектът беше прокарван от отделни членове на кабинета в края на 2013 г. и първата половина на 2014 г., въпреки нарастващите рискове пред неговата реализация.
- Решението на българския парламент от 4 април 2014 г. за приемане на първо четене на промените в *Закона за енергетиката*, който дава специален статут на „Южен поток“, подчертава липсата на логика в националната енергийна политика и създава впечатлението, че общественият интерес не е движещата сила зад предложените промени. Последвалите разкрития, че това решение е било взето по предложение на изпълнителя на проекта, са много сериозен знак за завладяване на държавата. Избягвайки установените процедури за координация и изграждане на консенсус в изпълнителната власт и заобикаляйки общите правила на ЕС, измененията на *Закона за енергетиката*, които засягат огромни по размер държавни средства и дългосрочни национални интереси, са въведени в българския парламент от двама депутати⁶¹.
- Държавните предприятия в електроенергийния сектор продължават да трупат дългове, тъй като са притиснати от политически

⁶¹ Център за изследване на демокрацията. Медийна бележка: *Енергийна (не)сигурност: решението на българския парламент за Южен поток засилва рисковете пред националната енергийна политика*. София, 4 април 2014.

мотивираното замразяване на цените и от гарантираните от държавата печалби и субсидии в частния сектор. Честите промени в най-високото равнище на управление на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР), както и честите промени в модела на енергийно ценообразуване в последните години, създадоха възможности за незаконен достъп до регулаторни решения и за двустранен корупционен натиск между бизнес сектора и регулатора. Налице са повтарящи се примери, че държавните предприятия пренебрегват заповеди на своите принципиали, което води до задължняването им със стотици милиони лева обществени средства. Правителството и регулаторът многократно не успяват да разрешат наболели проблеми при ценообразуването на електроенергията, особено що се отнася до дългосрочните (субсидирани) договори в сектора, което в крайна сметка се отрази негативно на държавните предприятия.

- Липсата на прозрачност в сектора на горивата по отношение на задълженията на всички участници, включително на националната рафинерия, за инсталиране на измервателни устройства за входящите и изходящите потоци продължава, на фона на публичната конфронтация между рафинерията и митническите власти през 2012 г. Редовни проверки от страна на НАП през последните три години показват, че делът на нелегалния пазар на горива не е намалял, въпреки мерките за контрол върху търговията на дребно, което показва наличието на по-сериозни структурни проблеми нагоре по веригата на добавената стойност.

Повече от половината от търговете за обществени поръчки в сектор „Енергетика“ се осъществяват чрез затворени процедури.

След като бъдат одитирани се установява, че повечето от тях съдържат нередности и други злоупотреби⁶². Най-големите енергийни проекти (например АЕЦ „Белене“, ВЕЦ „Цанков камък“, както и рехабилитацията на мощности) могат да служат като пример за злоупотреба с механизмите за възлагане на обществени поръчки⁶³. В допълнение, предходни анализи на Центъра за изследване на демокрацията върху управлението на ключови енергийни проекти (АЕЦ „Белене“, ВЕЦ „Цанков камък“, ТЕЦ „Марица Изток 2“, „Топлофикация София“ и т.н.), разкри пълно незачитане дори на елементарни правила за добро управление, което води до главоломно нарастване на разходите по проектите. Провалът на системата за проверка и контрол в тези случаи поражда основателни съмнения относно способността на държавата да управлява мащабни инфраструктурни проекти на стойност над 500 млн. евро⁶⁴.

⁶² Център за изследване на демокрацията. Policy Brief 43: *Корупция и антикорупция в България (2012 – 2013)*. София, ноември 2013.

⁶³ *Addressing the Threat of Fraud and Corruption in Public Procurement: Review of State of the Art Approaches, Compendium*, CSD, 2013 and *Anti-Corruption in Public Procurement: Balancing the Policies*, CSD, 2011.

⁶⁴ Център за изследване на демокрацията. *Енергетика и добро управление: тенденции и политики*. София, 2011.

Мерки за подобряване на управлението в сектор „Енергетика“⁶⁵

- Необходим е обстоен преглед на системата за финансов контрол на държавните енергийни дружества. Той може да стане част от ежегоден преглед на енергийната политика от Народното събрание.
- Както предварителният, така и последващият контрол в сектора следва да се засили; броят на проверените обществени поръчки в областта на енергетиката трябва да се увеличи, особено на тези, които се извършват от АДФИ.
- Подобряване на функционирането и управлението на държавните енергийни предприятия чрез намаляване на политическия произвол върху тях.
- Изработване и въвеждане на спасителен план за енергийния сектор на България, с цел избягване на катастрофални сценарии чрез контролирано намаляване на дългосрочните субсидии, и последващо реструктуриране и либерализация на пазара.
- Сегашният модел на централизирано администриране и свръхпроизводството на електроенергия трябва да се замени от децентрализирано производство, либерализация на енергийния пазар и въвеждането на адекватни механизми за смекчаване на прехода към свободен пазар, особено що се отнася до най-уязвимите, енергийно бедни групи от населението.
- Решенията, свързани с големи инвестиционни проекти в енергийния сектор трябва да включват изчерпателни и прозрачни оценки на въздействието върху държавните финанси, икономиката, социалната среда и екологията. Изключително важно е настоящата практика за сключване на договори и споразумения за големи енергийни проекти да се преустанови, имайки предвид липсата на информация дори за общите разходи по тях.
- Трябва да се създаде прозрачна и публично достъпна система за енергийна информация, както и регистър на договорите за възлагане на обществени поръчки на държавните енергийни предприятия.

Управление на средствата от ЕС

Управлението на средствата от ЕС в България се свързва с бюрократична сложност и корупционни рискове. Въпреки че управляващите органи (УО) изпълняват строги технически и финансови проверки, различни официални доклади за оценка и средносрочните прегледи на оперативните програми отбелязват продължаващата липса на административен капацитет и техническо познание в държавната администрация. Една от основните идентифицирани слабости на процеса е фокусът, който се поставя върху проверките на документацията, а

⁶⁵ Пак там.

не върху оценката на реалното въздействие и ползите от изразходваните средства. Ако няма адекватен контрол върху разпределението на средствата от ЕС, процесът се превръща в класически порочен кръг – натискът от страна на Европейската комисия води до въвеждането на допълнителни формални контролни механизми, които отново се заобикалят от привилегировани кандидати, но наличието им засилва „преговорната позиция“ на администрацията и увеличава нейния бюрократичен натиск спрямо редовните участници. Това на свой ред увеличават корупционните рискове.

Фигура 22. ПОРОЧЕН КРЪГ НА УПРАВЛЕНИЕТО НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕС



Корупционните рискове при управлението на европейските средства трябва да бъдат търсени в няколко сфери:

- **Големите проекти** са често свързани с корупционни рискове, подобно на големите обществени поръчки. Онлайн информационната система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България (ИСУН) предоставя данни за най-големите бенефициенти по оперативните програми (най-вече публични институции), като някои от тях са получили 40-80 проекта, всеки от които варира между 500 хил. лв. (255 645 евро) и 2 млн. лв. (1,02 млн. евро). Много малко, ако

изобщо съществуват, са бенефициентите, които имат капацитет да се справят безпроблемно с подобен обем средства и проекти.

- **Тежките административни процедури.** Изпълнението на оперативните програми остава сравнително сложен процес поради прекомерните процедури за контрол от националните органи, с цел предотвратяване нарушения на правилата.
- Прекомерната формализация и честите промени на изискванията от бенефициентите на европейски средства по отношение прилагането на **правилата за обществени поръчки** налагат допълнителна тежест върху изпълнението на проектите и увеличават риска от формално несъответствие. По време на икономическата криза това доведе до замразяване на редица процедури и въвеждане на санкции. Това увеличи корупционните рискове, по-специално между големите изпълнители и общините, тъй като изпълнението на техните проекти остана изцяло зависимо от благоволенieto на националния бюджет.
- **Липсата на разбиране на техническите особености** на реализираните проекти може лесно да доведе до неправилно тълкуване

на резултатите. Въпреки че управляващите органи използват външни експерти в различни области за оценка на проектни предложения, експертните знания и консултациите не са лесно достъпни за външна оценка на всички етапи от процеса на контролиране на проекта.

- Друг фактор, увеличаващ корупционния риск, е **търсенето на бързо усвояване на оставащите средства за периода 2007 – 2013 г.** и подготовката за следващия програмен период 2014 – 2020 г. Краят на програмния период 2007 – 2013 г. беше белязан от увеличаване на броя и стойността на поръчките, както и от нарасналите плащания, чрез които се компенсират първоначалната ниска усвояемост. Това доведе до занижен контрол и преориентиране от конкурентно разпределение на средства към пряко договаряне⁶⁶.

Дирекция „Защита на финансовите интереси на ЕС“ (АФКОС) към Министерството на вътрешните работи, която е основната институция за защита на финансовите интереси на ЕС в България, отбелязва следните нередности⁶⁷:

- Европейският фонд за гарантиране на земеделното и Европейският фонд за развитие на селските райони: 149 случая на финансови нередности, възлизащи на 5 356 732 евро.
- Структурните фондове (Европейският фонд за регионално развитие и Европейския социален фонд): 49 случая на финансови нередности, възлизащи на 5 423 511 евро.
- Кохезионният фонд: 2 случая на финансови нередности, възлизащи на 571 350 евро.

Примери за необходимо подобряване на сътрудничеството на АФКОС с дирекции, управляващи европейски фондове, включват:

- Въвеждане на по-навременно препращане и разследване на сигнали за нередности, тъй като не е достатъчно да се работи само по планови проверки.
- Липса на навременна актуализация на информацията, вписана в регистрите на получените сигнали за нередности.
- Последващи дейности и други промени в предварително съобщените случаи на нередности не се докладват винаги и редовно на АФКОС.
- Забавяне при предприемане на мерки за принудително възстановяване на недължими плащания или плащания, които са по-високи от необходимото, както и за неправомерно или неправилно използване на средства.

⁶⁶ ДЗЗД Обединение „Европейски анализи и оценки“. Резюме на Доклада за междинна оценка на изпълнението на Оперативна програма „Околна среда“ за периода 2007 – 2010 г. 2012.

⁶⁷ Дирекция АФКОС на Министерството на вътрешните работи. Доклад относно Дейността на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз. 2011.

