

# 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.

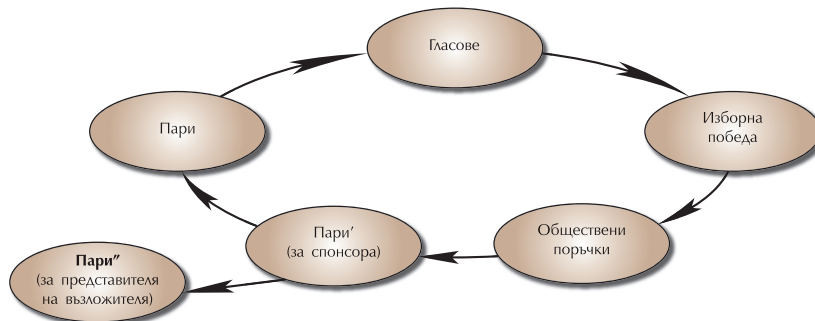
В рамките на тази концептуална постройка мерките за противодействие на злоупотребите при управлението на бюджетните разходи са преди всичко в по-пълното разписване на мандата, т.е. в детайлното разписване на отговорностите на възложителите на обществените поръчки и намаляването на възможностите за административна 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 доминиращите 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 фирми<sup>2</sup>. 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.

<sup>2</sup> 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 привилегирани 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“<sup>3</sup>.

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-

<sup>3</sup> 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 управление<sup>4</sup>. 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

<sup>4</sup> 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.