



ЦЕНТЪР ЗА  
ИЗСЛЕДВАНЕ НА  
ДЕМОКРАЦИЯТА

## УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ В БЪЛГАРИЯ: КОРУПЦИОННИ РИСКОВЕ И НАКАЗАТЕЛНО ПРЕСЛЕДВАНЕ

Наличието на сериозни недостатъци, характерни за повечето регулаторни и контролни агенции, и липсата на политическа воля за въвеждането на нови политики и инструменти продължават да възпрепятстват установяването на ефективен и ефикасен институционален подход в борбата с корупцията в България. Това е особено изявено **в сферата на обществените поръчки**, където **корупционният натиск и риск от злоупотреби продължава да бъде сред най-високите**. Членството на България в Европейския съюз (ЕС) предоставя възможност за подобряване ефикасността на публичните разходи, чрез повишаването на прозрачността и отчетността, хармонизиране на законодателството с европейските правила и осигуряването на по-стриктен контрол и надзор върху търговете, особено тези с европейско финансиране. От друга страна, европейското финансиране създаде допълнителни предпоставки за появата на корупционни практики в сферата на обществените поръчки поради факта, че в много сектори то постепенно замени националните фондове и доведе до въвеждането на по-усложнени процедурни правила, без да има съразмерно увеличаване на административния капацитет при различните възложители.



BULGARIAN-SWISS COOPERATION PROGRAMME  
БЪЛГАРО-ШВЕЙЦАРСКА ПРОГРАМА ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО



Тази публикация е подкрепена финансово от Българо-швейцарската програма за сътрудничество и от Европейския съюз. Мненията, изразени в нея не отразяват позицията на Българо-швейцарската програма за сътрудничество или на Европейската комисия.

### ОСНОВНИ ИЗВОДИ

- Секторът на обществените поръчки в България продължава да бъде отражение на по-широките корупционни проблеми на държавното управление. Новият *Закон за обществените поръчки* (ЗОП) въвежда препоръките на европейските директиви и обещава по-голяма гъвкавост за публичните възложители, но за отчитане на неговия антикорупционен потенциал е твърде рано.
- Трудностите в изграждането на работеща контролна система при европейските фондове през последното десетилетие са показателни за необходимостта от непрекъснато внимание върху изразходването на държавни средства. Рискът от злоупотреби при проекти, финансирани изцяло с национални средства е четири пъти по-голям в сравнение с такива, подкрепени от европейските фондове.
- Работата на контролните органи и наказателното правораздаване в сферата на обществените поръчки, един от ключовите елементи на политическата корупция, е неефективно и съсредоточено върху ниските управленски етажи. Броят и ефикасността на наказателните производства за злоупотреби с обществени поръчки, остава пренебрежимо нисък на фона на множеството публични разкрития за конфликти на интереси, злоупотреби и корупция.
- Необходима е периодична и независима оценка на ефикасността на антикорупционните мерки на ниво възложител, както и активна превенция на пазарната концентрация на обществени поръчки в ключови сектори като „Инфраструктура“.

През 2016 г. възлагането на обществени поръчки продължава да бъде свързано в българското общество с олигархични кръгове и „завладяване на държавата“. Тези възприятия се подхранват от случаи, като внезапното преустановяване в началото на годината от страна на правителството на редица обществени поръчки на стойност над 1 млрд. лева, без ясна процедурна обосновка и без участието на контролните органи<sup>1</sup>. В редица случаи, разкриването на значителни злоупотреби с обществени поръчки изглежда избирателно (например в предизборни периоди) и политически мотивирано (действия срещу фирми и лица, свързани с определени политически формации)<sup>2</sup>. Същевременно **отсъства ефективно разследване и правораздаване** по отношение на редица случаи при възлагането на обществени поръчки, като например големите енергийни проекти, при които финансовите щети за държавата се изчисляват на стотици милиони евро<sup>3</sup>. В публикувания в началото на годината от Европейската комисия сравнителен анализ на административния капацитет и системите за обществени поръчки в ЕС28, препоръките за България са:

- борба с корупцията чрез консолидация на усилията в малък брой деполитизирани и независими институции;
- повишаване на прозрачността чрез навременно и пълно публикуване на информация за обществените поръчки в система, позволяваща лесно търсене и експорт на данните в машинно-четим формат;
- намаляване на сложността и честите промени в законодателството и осигуряване на непро-

тиворечивото му приложение от всички институции;

- засилване на административния капацитет по отношение на контрола върху обществените поръчки в изпълнителната власт и контролните институции; и
- подобряване на бизнес средата чрез публикуване на предварителни обяви и регулярен мониторинг на индикатори за ефективност на процедурите, осигуряващи прозрачност и откритост на обществените поръчки<sup>4</sup>.

## Тенденции и рискове на пазара на обществени поръчки в България

В периода 2007 – 2015 г. сумите, разпределени по договора за обществени поръчки, съставлява средно около 9 % от брутния вътрешен продукт (БВП) на страната (Фигура 1). Макар и малък в сравнение с европейските стандарти, секторът на обществените поръчки показва значителен растеж. Общата стойност на сключените договори за възлагане на обществени поръчки е нараснала от 1 млрд. евро в началото на 21-и век до малко над 5 млрд. евро през 2009 г., преди да падне на 3 млрд. евро през 2010 г., и да се възстанови плавно в годините след това<sup>5</sup>. От приемането на България в ЕС досега и двете пикови години при обществените поръчки (2009 и 2013 г.), съвпадат с провеждането на парламентарни избори, което е утвърден модел за печелене на избиратели чрез разпределение на обществени средства, наблюдаван и при парламентарните избори през 2005 г.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Център за изследване на демокрацията. Завладяване на държавата. Противдействие на административната и политическата корупция. София, 2016.

<sup>2</sup> Примери за това са скандалите с редица кметове на общини, добили публичност преди местните избори през 2015 г., както и текущото разследване в Медицинския университет – София за злоупотреби.

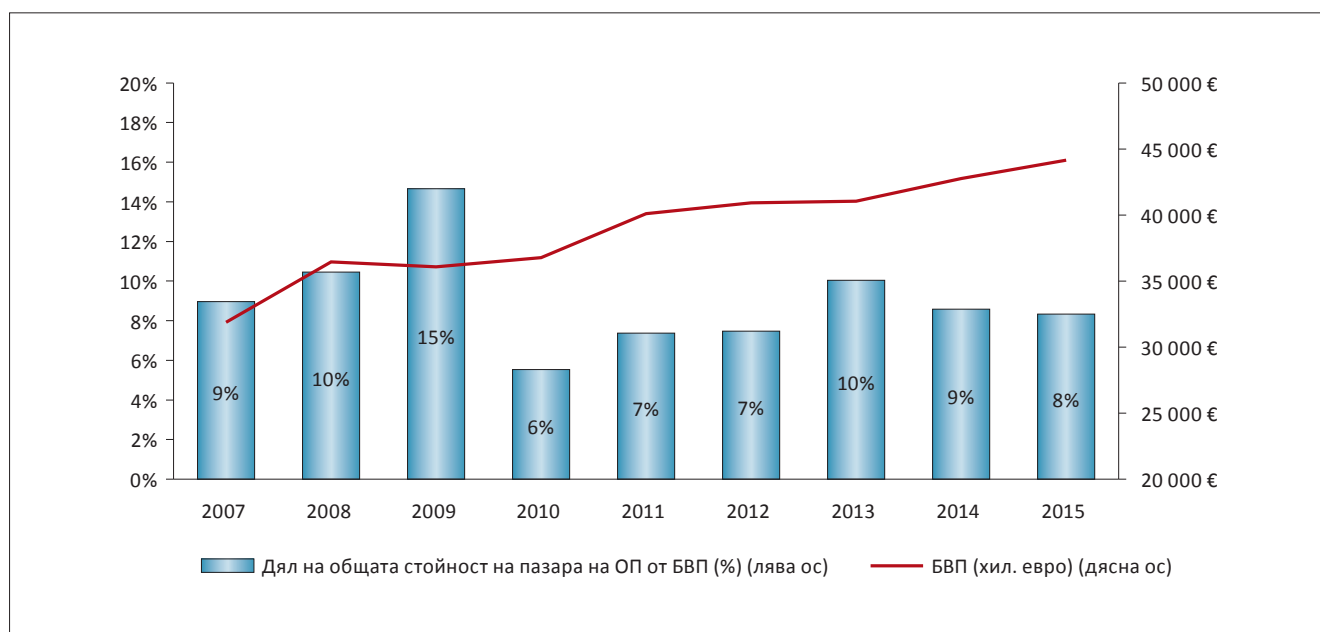
<sup>3</sup> Пример са установените нарушения при провеждане и управление на процедурите за обществени поръчки в рамките на проекта Белене. Докладът на АДФИ с резултатите от извършената финансова инспекция на Националната електрическа компания е достъпен на [http://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/vop/doklad\\_nek.pdf](http://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/vop/doklad_nek.pdf)

<sup>4</sup> Европейска комисия. Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds. Final report. Брюксел, 2016. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/#1](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/#1)

<sup>5</sup> Център за изследване на демокрацията. Антикорупционни политики срещу завладяването на държавата. София, 2014.

<sup>6</sup> Център за изследване на демокрацията. Антикорупционните реформи в България на прага на членството в Европейския съюз. София, 2006.

Фигура 1. Дял на общата стойност на пазара на ОП от БВП в България за периода 2007 – 2015 г.



Източник: АОП, Национален статистически институт, 2016.

Същевременно анализ на данните, публикувани от главните контролни органи в тази сфера – Агенцията за обществени поръчки (АОП), Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ), **потвърждава наличието на високи нива на корупционен риск в системата на обществените поръчки.** Остава висок броят на разкритите от АДФИ нарушения на *Закона за обществените поръчки*. От 1 734 проверени договора през 2015 г., 712 показват наличието на нарушения или 41 %, докато през 2014 г. този дял е бил значително по-малък – 38 % (съответно 2 440 проверени и 924 с установени нарушения). Осъществяваният от АОП *предварителен контрол* върху процедурите за обществени поръчки, финансирани напълно или частично със средства от европейските фондове, също разкрива голям брой нарушения. По последни данни, **около 30 % от проверените процедури показват несъответствие със законовите изисквания** – 16,5 % от предварително проверените процедури са отчели частично несъответствие със законовите разпоредби. Подобен е и делът на процедурите, за чиято законосъобразност са били необходими допълнителни доказателства. Част от тези несъответствия се дължи на ниския административен и технически капацитет на възложителите, което

често се използва като допълнителна възможност за манипулиране на процедурите от заинтересовани лица. През 2016 г. зачести практиката да се обявяват обществени поръчки за подготовка на необходимите документи от страна на външни изпълнители за кандидатстване и управление на проекти на общините, финансирани със средства от оперативните програми и най-вече от Програмата за развитие на селските райони (ПРСР). Тази практика внася допълнителен риск от злоупотреби, както поради недостатъчния административен и технически капацитет на възложителите, позволяващ цялостен контрол върху работата на изпълнителя, така и поради увеличаване на риска от предварително съгласуване на условията, заложили в процедурите с предварително избрани изпълнители на съответния проект.

На фона на тези тенденции, секторът на обществените поръчки в България продължава да бъде отражение на по-широките проблеми на държавното управление. Влошаването на бизнес климата в резултат на кризата в Евроразоната през 2009 г. и натискът върху правителството да усвои отпуснатите средства по линия на европейските фондове до края на програмния период (2013 г.), доведоха до концентрация на обществените поръчки, което

от своя страна предполага по-висок корупционен риск. В последните години **европейските фондове продължиха да заемат все по-голяма роля в сектора на обществените поръчки**, финансирайки една четвърт от всички обявени търгове<sup>7</sup>.

Натискът върху държавните органи на всяка цена да усвояват европейското съфинансиране преди края на съответния период за договаряне и изразходване<sup>8</sup>, доведе до пикове през 2009 и 2014 г. по отношение на възложените обществени поръчки, финансирани с европейски средства. Тази практика е предпоставка за увеличаване на корупционния риск и намаляване на качеството и целесъобразността на финансирането. Поставена в динамична среда, публичната администрация в държавата е неподготвена за ефективното интегриране на по-системен подход за идентифициране на рисковете от измами и корупция в обществените поръчки. Липсват необходимите дълбочинни познания за методите и техниките за разкриване на потенциални злоупотреби в различните стадии на осъществяването на договорите за обществени поръчки.

Европейската комисия (ЕК) нееднократно е подчертавала невъзможността на страната да гарантира правилното управление на средствата, отпуснати по линия на европейските фондове. Разкритите нередности от страна на ЕК около управлението на *предприсъединителните* финансови инструменти ФАР и САПАРД, в комбинация с липсата на адекватен предварителен и послед-

ващ контрол по програмите и неадекватната реакция на правителството, доведоха до лишаването на България от 220 млн. евро по програма ФАР и ефективното замразяване на средства по линия на европейските фондове, предназначени за изграждането на местна пътна инфраструктура<sup>9</sup>. В края на 2013 г. бяха спрени плащанията и по Оперативна програма „Околна среда“ (ОПОС), най-вече поради нередности около процедурите по възлагане на обществени поръчки<sup>10</sup>. През 2015 г. България и Румъния останаха страните с най-много случаи на постъпили сигнали и извършени проверки от страна на Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ). През 2016 г. предизвикателствата пред ефективното усвояване на европейските средства продължиха, след като ЕК на няколко пъти намекна, че страната е на прага да загуби финансиране поради нередности при изпълнението на редица проекти, най-вече в рамките на ОПОС<sup>11</sup> и ПРСР<sup>12</sup>.

## Новият Закон за обществените поръчки: повече гъвкавост и контрол, но и повтарящи се съмнения

Корупционните рискове в сектора се изострят и от честотата на промени в *Закона за обществените поръчки*, която най-често се аргументирана с нуждата от хармонизация с европейското законодателство. От 2005 г. до началото на 2016 г.

<sup>7</sup> Център за изследване на демокрацията. Завладяване на държавата. Противодействие на административната и политическата корупция. София, 2016.

<sup>8</sup> Средствата от европейските фондове се разпределят на базата на 7-годишни бюджетни периоди (първият бе 2007 – 2013 г.) по така нареченото правило „n+2“, според което парите трябва да бъдат разпределени най-късно до година n (напр. 2013 г.) и да бъдат фактурирани до година n+2 (напр. 2015 г.) или в противен случай – да бъдат върнати обратно в европейския бюджет.

<sup>9</sup> Център за изследване на демокрацията. Престъпление без наказание: противодействие на корупцията и организираната престъпност в България. София, 2009.

<sup>10</sup> Stefanov, R., S. Karaboev. Improving governance in Bulgaria: Evaluating the Impact of EU Conditionality through Policy and Financial Assistance. Берлин: ANTICORRP, 2016.

<sup>11</sup> Българско национално радио. Възможно е спиране на пари по ОП „Околна среда“, предупреждават от Сметната палата. София: БНР, 16 август 2016. <http://bnr.bg/post/100727000/vazmojno-e-spirane-na-pari-po-op-okolna-sreda-preduprejdavat-ot-smetnata-palata>

<sup>12</sup> OFF News. Европа ни спира 1,1 милиарда лева по ПРСР. София: „Офф Медия“ АД, 13 юни 2016. [http://offnews.bg/news/Razsledvane\\_68/Evropa-ni-spira-1-1-miliarda-leva-po-PRSR\\_630976.html](http://offnews.bg/news/Razsledvane_68/Evropa-ni-spira-1-1-miliarda-leva-po-PRSR_630976.html)

са внесени близо 40 поправки в ЗОП, при условие, че значителните промени, приети на европейско ниво са само две. Това е доказателство, че докато приемането на страната в ЕС доведе до въвеждането на повече правни ограничения, противодействащи на корупционните практики, изпълнението на тези мерки все още остава проблематично.

През февруари 2016 г. България прие изцяло нов ЗОП<sup>13</sup>, който в отговор на директивите на ЕК в областта на обществените поръчки от 2014 г., трябва да осигури по-голяма гъвкавост за публичните възложители. Въпреки че голяма част от текстовете остават същите, има важни промени, които заслужават внимание. Необходимо е да се има предвид, че ЗОП е приет и разписан като рамков закон, т. е. закон, който съдържа основните принципи и правила в процеса на възлагане на обществените поръчки. Съществена разлика с предишния ЗОП е, че като критерий за оценката на офертите и избор на изпълнител на обществената поръчка е възможен само критерият „икономически най-изгодната оферта“. В този смисъл, дори когато оценката е базирана само върху цена, отново трябва да се преследва икономически най-изгодният резултат, което прави подготвеността и преценката на администрацията на възложителя още по-важни. Новост е и уредбата на т.нар. оценка, базирана върху разходната ефективност посредством изследване на разходите за целия жизнен цикъл на продукта или услугата. Вече ще е позволено на възложителите да включват като показател за оценка и професионалната компетентност на персонала<sup>14</sup>.

Съществена част от Закона е посветена на електронизирането на процеса по възлагане на обществени поръчки, например чрез задължаване обменът на информация да се извършва с електронни средства за комуникация, а инструментите и устройствата, които се използват, както и

техническите им характеристики да бъдат недискриминационни, достъпни и оперативно съвместими с най-разпространените пазарни продукти на информационните и комуникационните технологии<sup>15</sup>. В Пътната карта за изпълнение на Стратегията за развитие на електронното управление в Република България 2016 – 2020 г., приета от правителството през април т.г., е предвидено изграждане на централизирана информационна система за електронни обществени поръчки с финансиране от Оперативна програма „Добро управление“, първият етап от която трябва да приключи до края на 2018 г., а изграждането на пълната функционалност на системата – до края на 2020 г. Липсва обаче визия за създаване на методика и съответната система за анализ на риска при обществените поръчки, която да позволява както оценка на риска в реално време за всеки от трите етапа на обществените поръчки (подготовка, възлагане и изпълнение) чрез бенчмаркинг спрямо система от предварително дефинирани индикатори, така и допълнителна проверка на подбрани случаи на етап възлагане и изпълнение на обществените поръчки.

И докато фокусът върху по-нататъшното електронизиране на процеса е предпоставка за намаляване на съществуващите корупционни рискове, правилата за мониторинг и контрол на места изглеждат противоречиви. Изцяло нов момент в Закона е възможността, въпреки наличието на основания за отстраняване, кандидатът или участникът да представи доказателства, че е предприел мерки, които гарантират неговата надеждност и да не бъде отстранен от процедурата. Също така се установява изискване за въвеждане на вътрешен контрол от публичните възложители, изразяващ се в изграждане на вътрешно специализирано звено – част от администрацията, отговарящо за управление на цикъла на обществените поръчки. Осъществява се външен предварителен контрол от Агенцията

<sup>13</sup> Виж *Закон за обществени поръчки*, в сила от 15.04.2016.

<sup>14</sup> Velchev & CO. Основни промени в новия Закон за обществените поръчки. 2016. <http://vlaw.bg/bg/news/osnovni-promeni-v-noviya-zakon-za-obshestvenite-porchki>

<sup>15</sup> Това изискване влиза в сила от 1 юли 2017 г., а по отношение на централните органи за покупки – от 1 януари 2017 г.



за обществени поръчки по отношение на процедури за възлагане на обществени поръчки, които *подлежат на публикуване в Регистъра на обществените поръчки (РОП)*, на процедури на *договаряне без предварително обявление и договаряне без предварителна покана за участие*, върху договори, възлагани на основание изключения от приложното поле на Закона и върху изменения на договори. Външен последващ контрол се осъществява от Сметната палата и АДФИ<sup>16</sup>. Като цяло промените в законодателството предполагат съществено засилване на знанията и уменията, както на администрацията, така и на контролните и правоохранителните органи, за да се ограничи корупционният риск при обществените поръчки. В противен случай, всяка промяна ще доведе до преразпределяне на корупционната рента между различните участници, без ефект върху общото намаляване на корупцията<sup>17</sup>.

В разрез със засилените контролни мерки, промените в разпоредбите, свързани с административнонаказателната отговорност, предвиждат отпадане на имуществената санкция за юридически лица и еднолични търговци, оставяйки само глоба за физическите лица, и въвеждат глоба с процент от стойността на поръчката в посочените от Закона случаи. Новият закон е по-подробен и изчерпателен от предишния, премахва някои затруднения и изисквания, и продължава електронизирането на процеса. От друга страна, остават съмнения за корупция и злоупотреба с публични средства, особено що се отнася до практическото прилагане на мониторинг и контрол, както и до предвидените наказания. По-голямата свобода и гъвкавост за администрацията също бяха приети скептично, поради опасенията,

че вместо да бъдат използвани като способ за увеличаване на конкуренцията, възлагащите органи ще се възползват, за да канализират повече корупционни плащания и по-лесно отдаване на обществени поръчки на предварително избрани изпълнители<sup>18</sup>.

## Наказателна отговорност и престъпления с обществени поръчки

На фона на отпадането на имуществената санкция в новоприетия ЗОП, административнонаказателната отговорност под формата на глоба за физическото лице изглежда недостатъчна. Това е особено вярно при наличието на нарушения, свързани с отдаването и/или изпълнението на големи договори за обществени поръчки. Според ЕК, един от най-красноречивите показатели за ефективна борба срещу корупцията по високите етажи на властта остава броят ефективни присъди<sup>19</sup>. Имайки предвид обема, високите корупционни рискове и потенциално значимите финансови загуби за държавата, този показател би следвало да се прилага и за сектора на обществените поръчки, особено когато става въпрос за най-големите за България проекти.

Анализът на наказателни дела, пряко засягащи престъпленията с обществени поръчки, показва няколко отчетливи тенденции. На първо място, броят на делата, приключили с осъдителна присъда е изключително нисък, особено сравнен с честотата на откриване на нарушения при обществени поръчки. Почти всички осъдени са длъжностни лица от ниско управленско ниво, най-вече кмето-

<sup>16</sup> Димова, Е. Новият закон за обществените поръчки. София: ИК Труд и право, 2016. <http://www.trudipravo.bg/mesechni-spisania/mesechno-spisanie-targovsko-i-obligacionno-pravo/menuconttkp1/2626-noviyat-zakon-za-obshtestvenite-porachki>

<sup>17</sup> Център за изследване на демокрацията. Престъпления и злоупотреби с обществени поръчки. Наръчник за превенция, противодействие и анализ на рисковете. София, 2016.

<sup>18</sup> Център за изследване на демокрацията. Завладяване на държавата. Противодействие на административната и политическата корупция. София, 2016.

<sup>19</sup> Европейска комисия. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка. Брюксел, 2016.

**Каре 1. Фаворитизъм и престъпление по служба при възлагане на обществени поръчки<sup>20</sup>**

**Решение 547/16.01.14 г. по н. д. 1996/13 г., II н. о.**

*Подсъдими:*

М. М. Т. – Кмет на община Дулово /население ок. 29 000/

А. Д. Ч. – Юрисконсулт и председател на комисия за провеждане на ОП.

*Нарушения при провеждането на ОП:*

- Включване в състава на комисията на лица, не притежаващи необходимата квалификация и практически опит с обекта и сложността на поръчката (чл. 34, ал. 2 от ЗОП /2004 г./).
- Непрекратяване на процедурата при допуснато нарушение на комисията – отстраняване на двама от кандидатите, поради нереалистичен срок за изпълнение и толериране на третия участник (чл. 39, ал. 2, т. 2 от ЗОП /2004 г./).

*Цел:* Набавяне на облага за останалия единствен участник.

*Вредни последици:* Накърняване на доверието в местната власт; създаване на предпоставки за ощетяване на общината.

*Наложени наказания:* М. М. Т. – Лишаване от свобода за срок от пет години и лишаване от право да заема държавна и обществена длъжност за срок от шест години. А. Д. Ч. – Лишаване от свобода за срок от четири години и лишаване от право да заема държавна и обществена длъжност за срок от пет години.

ве на общини, а финансовият обем на съответните обществени поръчки и нанесените щети, са сравнително ниски<sup>21</sup>.

Основният проблем при съдебните дела с предмет злоупотреби с обществени поръчки, както и във връзка с работата по дела, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз или фондове, принадлежащи на ЕС, и корупционни престъпления, остава **липсата на законодателен отговор относно необходимостта от кримина-**

**лизиране на действия, които засягат значителни финансови интереси**, но не са предвидени като самостоятелни престъпления в Особената част на Наказателния кодекс (НК). Наблюдава се и **консервативност** на действащото законодателство по отношение на нарушения на служебни задължения, на регламенти и процедури (напр. обявяването, възлагането и изпълнението на обществени поръчки), **при констатиран конфликт на интереси**, злоупотреба с права или с определен обществен статус<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Център за изследване на демокрацията. Престъпления и злоупотреби с обществени поръчки. Наръчник за превенция, противодействие и анализ на рисковете. София, 2016.

<sup>21</sup> В Наказателния кодекс на Република България отсъства експлицитно определение за престъпление с обществени поръчки. Поради тази причина, злоупотребите, и съответно наказанията в конкретната сфера, най-често се завеждат по различни членове на НК – престъпление по служба (чл. 282 НК); сключване на неизгодна сделка (чл. 220 НК); безстопанственост (чл. 219 НК); корупционни престъпления (чл. 302 НК, чл. 304б НК); документни престъпления (чл. 311 НК).

<sup>22</sup> Прокуратура на Република България. Доклад за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и разследващите органи. София, 2016.

**Каре 2. Безстопанственост при възлагането на обществени поръчки<sup>23</sup>**

**Решение 374/19.11.15 г. по н. д. 1107/15 г., III н. о.**

*Подсъдим:* В. Д. – Изпълнителен директор на Топлофикация София ЕАД

*Нарушения при провеждането на оп:*

- Сключване на 17 договора за реклама с еднакъв предмет, разделяни до 10 000 лв. Всеки – под прага, при обща стойност над 150 000 лв.
- Без предварително проучване на средните пазарни цени
- При нарушаване на процедура – явяване на три свързани фирми, подавали оферти – на съпругата и на служител на спечелвалия поръчките
- Вреда от договорите – 66 455,60 лв. – Заплатени на доставчика суми над реалните
- Друга форма на безстопанственост:
- Разпиляване на имущество – представителни разходи на стойност 259 238 лв.

*Вредни последици общо от безстопанствеността:* 166 525 евро

*Наложено наказание:* Лишаване от свобода за срок от три години и лишаване от право да заема ръководна длъжност в държавно предприятие, кооперация и обществена организация за срок от три години.

## Тенденции на пазара на обществени поръчки в инфраструктурния сектор

Броят и стойността на договорите за строителство<sup>24</sup> отбелязват значителен ръст в периода 2010 – 2015 г. Конкретно, броят на обществените поръчки е нараснал от 1 269 през 2010 г. до 2 842 през 2015 г., докато съответната им обща стойност се е увеличила близо два пъти – от 728 млн. евро до 1 326 млн. евро. Тази тенденция бе най-изявена през 2013 г. (2 047 млн. евро), която бе и последната година за сключване на договори в рамките на програмния период 2007 – 2013 г. Същевременно се наблюдава и концентрация на обществени поръчки за строителство спрямо тези за доставка на стоки и услуги, както и концентрация на големи обществени поръчки (над 1,1 млн. евро) за строи-

телство в цялостния обем на договорите за строителни дейности.

Това е отчетливо най-вече що се отнася до стойността на договорите – докато увеличението на броя обществени поръчки за строителство е сравнително предвидимо, на фона на цялостния ръст в сектора, то делът на тяхната стойност се увеличи постепенно до над 50 % от общата стойност на пазара на обществени поръчки в страната през 2013 г. Засилващата се концентрация има своето обяснение в лицето на ръста на големите инфраструктурни проекти и засилващото се влияние на европейското финансиране. Показателен за това е фактът, че делът на големите обществени поръчки за строителство достигна 43 % от стойността на пазара на обществени поръчки в България<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Пак там.

<sup>24</sup> Данните по-долу се отнасят до обществени поръчки, класифицирани в сектор „Строителство“ по „обект на поръчката“ (Строителство, Доставка, Услуги, Конкурс за проект) съгласно класификацията на АОП.

<sup>25</sup> Stefanov, R., S. Karaboev. The Bulgarian public procurement market: Corruption risks and dynamics in the construction sector. Berlin: ANTICORRP, 2015.



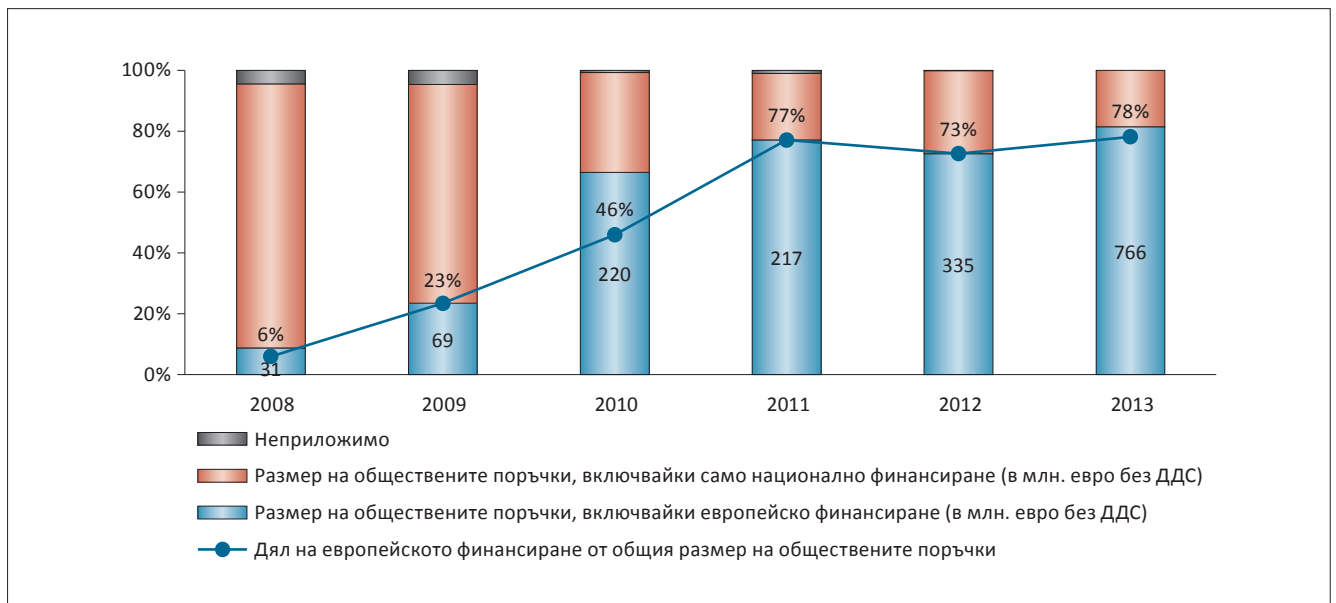
## Водещите 40 строителни компании: концентрация и корупционни рискове

Концентрацията на обществените поръчки е видна както на макро, така и на подсекторно равнище. По данни на електронната система TED<sup>26</sup> стойността на договорите на 40-те най-големи бенефициента в сектор „Строителство“ в България отговаря на 62 % от стойността на всички възложени обществени поръчки в този сектор. Същевременно през 2013 г. **в 40-те най-големи строителни компании бяха концентрирани 23 % от общата стойност на пазара на обществени поръчки в България**, което е над два пъти повече в сравнение с дела им през предкризисната 2008 г. След започването на кризата през 2008 – 2009 г. **европейското финансиране замени националното** по отношение на възлагането на мащабни обществени поръчки в инфраструктурния сектор (достигайки 78 % през 2013 г.).

Анализ на публичните данни показва, че в периода 2008 – 2013 г. водещите 40 строителни компании са увеличили зависимостта на годишния си оборот по отношение приходите от обществени поръчки. Същевременно седемте най-големи бенефициента в сектор „Строителство“ са получили повече от 2/3 от строителните договори за обществени поръчки, възложени на дружествата в топ 40. Първите седем компании показват резултати и стойности значително над средните за водещите 40 фирми, както по отношение на броя на възложените поръчки, така и относно общата договорена стойност.

Седемте най-големи бенефициента в сектор „Строителство“ демонстрират относително стабилно представяне в контекста на правителствените промени. Въпреки това е налице пазарна концентрация, имайки предвид че три от водещите 7 компании („Хидрострой“, „Джи Пи Груп“ и „Станилов“ в тази последователност) са най-големите бенефициенти за политическия период от 2010

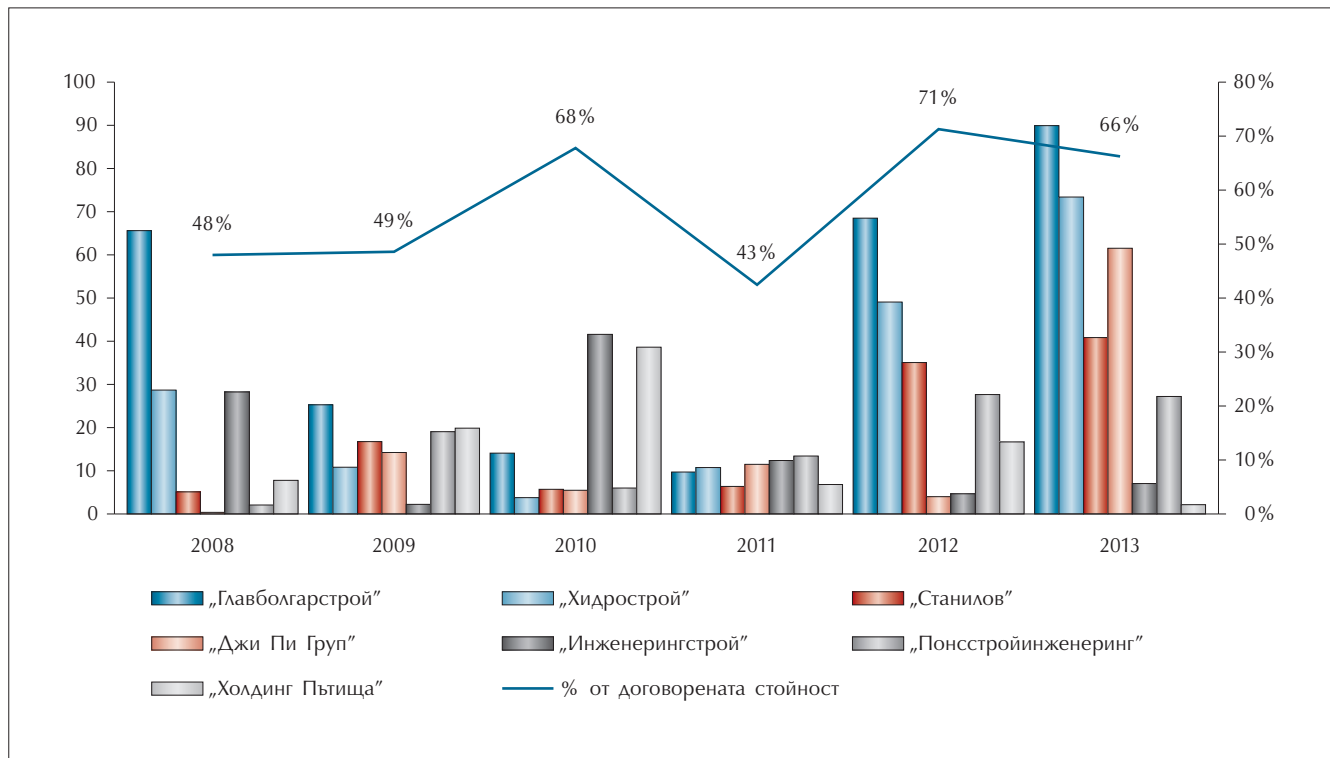
**Фигура 2. Дял на европейското финансиране в стойността на обществените поръчки, възложени на водещите 40 строителни компании\***



**Източник:** АОП, изчисления на Центъра за изследване на демокрацията; \* с изключение на дублиращи се договори, напр. големи договори за обществени поръчки, при които вземат участие две фирми, фигуриращи в избраната извадка.

<sup>26</sup> TED (електронен ежедневник за поръчки) е онлайн версията на приложението към Официален вестник на ЕС, в което се публикуват обявления за обществени поръчки.

**Фигура 3. Приходи от обществени поръчки за строителни дейности на водещите 7 строителни компании (в млн. евро) и техният процентен дял от приходите от обществени поръчки на водещите 40 строителни компании (2008 – 2013 г.)**



Източник: РОП, Търговски регистър, изчисления на Центъра за изследване на демокрацията.

до 2013 г. (дясно правителство на малцинството) в сравнение с периода 2008 – 2009 г. (лявоцентристко коалиционно правителство). Докато тези заключения могат да бъдат поставени под съмнение въз основа на различни данни и информация, големите проекти за развитие на пътна и енергийна инфраструктура показват, че **политическото покровителство продължава да играе основна роля при спечелването на големи договори за обществени поръчки и договори**, финансирани от националния бюджет в България<sup>27</sup>.

Същевременно анализ на пазара на обществените поръчки показва, че **рискът от злоупотреби при проекти, финансирани изцяло с национални средства е четири пъти по-голям сравнение с такива подкрепени от европейските фондове**. По-

нижаване се наблюдава и при един от основните показатели за наличието на риск – възлагането на обществени поръчки при наличието на единствен кандидат. Анализ на обществените поръчки, финансирани с европейски средства показва спад от 10 % в периода 2009 – 2014 г. (съответно 27 % и 17 %) на този тип договори, което е индикация, че завишените стандарти и засиленият контрол от страна на ЕС намаляват корупционните рискове при управлението на европейските фондове<sup>28</sup>.

Все пак не трябва да се пренебрегва и фактът, че паралелно с изострената зависимост на строителните компании от публично финансиране се увеличава и корупционният натиск върху държавната администрация и възложителите. С нарастването на дела на европейското финансиране във фир-

<sup>27</sup> Stefanov, R., S. Karaboev. The Bulgarian public procurement market: Corruption risks and dynamics in the construction sector. Berlin: ANTICORRP, 2015.

<sup>28</sup> Stefanov, R., T. Yalamov, S. Karaboev. The Bulgarian Public Procurement Market: Corruption Risks and Dynamics in the Construction Sector. Berlin: Barbara Budrich Publishers, 2015.

### Каре 3. Медиен анализ на политическата обвързаност в сектор „Инфраструктура”<sup>29</sup>

Чрез анализ на публикации от електронните медии бе извършен анализ на политическата обвързаност на 7-те най-големи български компании в строителния сектор за периода 2008 – 2013 г., класирани по обща стойност на приходите от обществените поръчки. Полученият набор от данни не бе достатъчен, за да позволи извършването на задълбочен статистически анализ, но доведе до идентифицирането на някои модели на политическа обвързаност, които са свързани с корупционни рискове, и които заслужават внимание. Най-големите инфраструктурни компании в България са склонни да поддържат добри връзки и отношения с всички управляващи партии във всяко едно правителство. Това е свързано с цикличност, при която лица (например бивши мениджъри на държавни строителни фирми) периодично сменят високи позиции в частния с такива в публичния сектор, в зависимост от позициите на своите партийни покровители. Един от най-известните случаи в медиите е свързан с „Хидрострой – Варна”. По време на коалиционното правителство в периода 2005 – 2009 г., директорът на това дружество изпълнява функциите на съветник на министъра на регионалното развитие. По време на мандата на предходното правителство в периода 2001 – 2005 г., той отговаря за пътната администрация и управлява една от най-големите публични строителни компании в Североизточна България („Инжстройинженеринг”) след нейната приватизация през 1999 г. Със смяната на политическата обстановка през 2009 г. въпросният директор бива назначен за изпълнителен директор на дружеството, както и избран за член на новата управляваща партия и на Общинския съвет на Варна.

мените обороти и по-детайлното запознаване с правилата за финансиране и надзор на средствата, нарастват и възможностите за увеличаване на злоупотребите с европейски средства от страна на фирмите бенефициенти, по примера на възникналите нередности около редица обществени поръчки с национално финансиране.

Налице са и други нововъзникващи управленски проблеми, които потенциално възпрепятстват подобро управление на европейските средства в България. В периода 2011 – 2013 г. сериозно се е увеличил делът на общините, изпълняващи ролята на възлагащ орган на европейски средства. Имайки предвид, че повечето български общини зависят от централния бюджет за финансиране на своята дейност, за тях е малко вероятно да бъдат в състояние да покрият каквито и да са финансови корекции, наложени върху техните европейски проекти от страна на ЕС или националните органи. Това увеличава зависимостта на общините от субсидии от централния бюджет за изпълнение на функциите си.

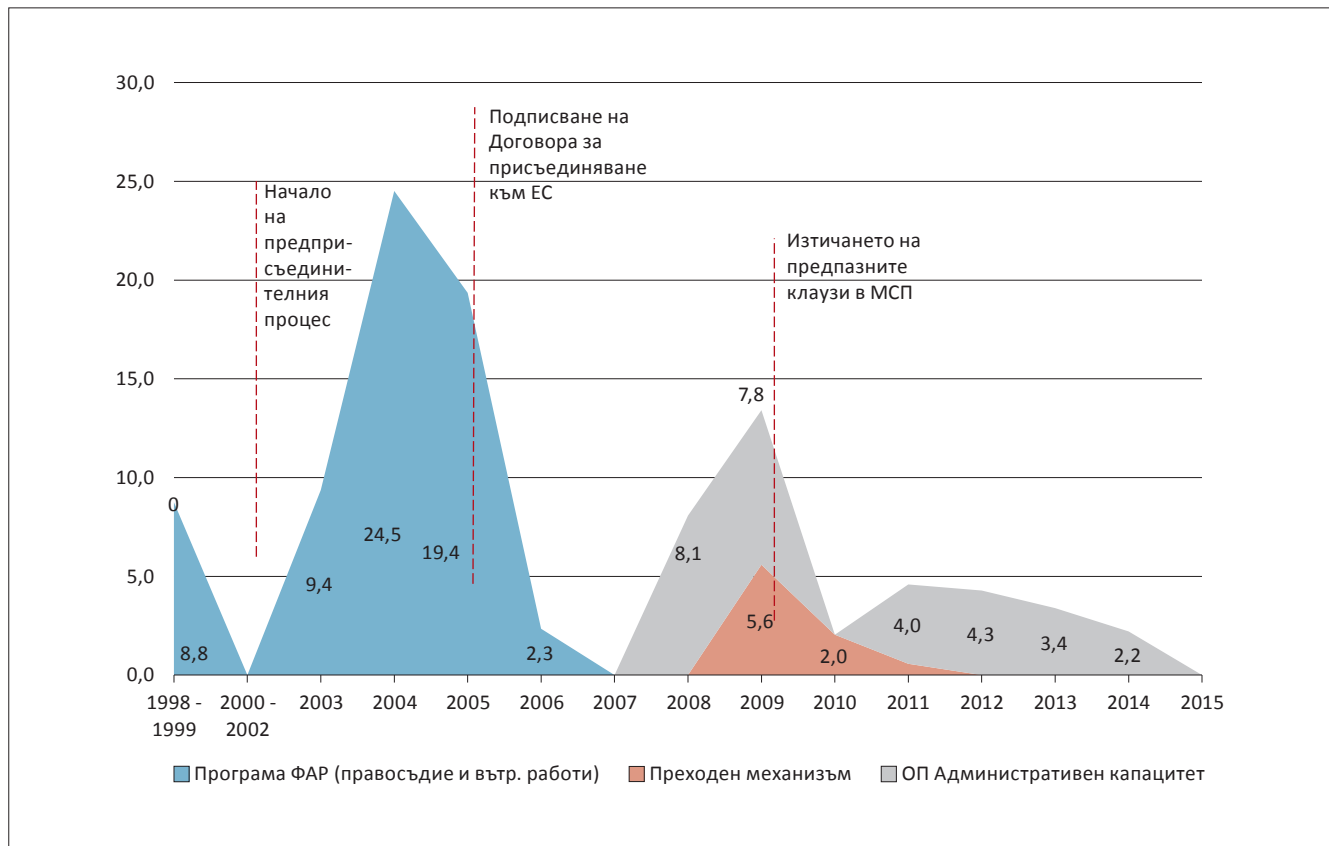
### Реформи „на хартия” или реални резултати: изводи и препоръки

От първостепенно значение е България да се справи с **критично ниските нива на гражданско доверие** в обществените институции, най-вече чрез **ефективно правораздаване** що се отнася до корупцията **по високите етажи на властта**. Гражданите приемат корупцията като норма, а държавата като „завладяна” от икономически интереси, което от своя страна оказва влияние върху механизмите, имащи за цел нейното предотвратяване, като например управлението на европейски фондове. Междувременно, българското правителство трябва да работи с европейските си партньори за намаляване възможностите и увеличаване бариерите пред корупционните действия.

**Външният натиск** и поставянето на конкретни условия от страна на ЕС, се оказва **водещата сила**, която подпомага българските правителства да

<sup>29</sup> Stefanov, R., S. Karaboev. The Bulgarian public procurement market: Corruption risks and dynamics in the construction sector. Berlin: ANTICORRP, 2015.

**Фигура 4. Динамика на усвоеното европейско финансиране за борба с корупцията през периода 1998 – 2015 г. (реално изплатени средства, млн. евро)**



**Източник:** Комбинирана база данни, предоставена от Управляващите органи на Оперативните програми в България за периода 2007 – 2013 г. Забележка: стойностите за 2015 г. включват реално изплатените средства до 31.08.2015 г.; Министерство на финансите; изчисления на Центъра за изследване на демокрацията.

подобряват своите антикорупционни политики и мерки през последните близо 20 години. Нещо повече, анализ на европейското финансиране, конкретно предвидено за антикорупция в периода 1998 – 2015 г. показва, че пиковите на усвояване на финансов ресурс за борба с корупцията, съвпадат или с важни етапи по пътя на присъединяването към ЕС, или с други условия, поставени пред страната (Фигура 4). Реално изплатените средства за антикорупция<sup>30</sup> достигат най-високите си равнища в три конкретни случая – в самото начало на предприемаческия процес, непосредствено

преди подписването на Договора за присъединяване към ЕС през 2005 г., както и в последните две години преди изтичането на давността на предпазните клаузи (2010 г.), предвидени в Механизма за сътрудничество и проверка (МСП)<sup>31</sup>.

През последните години обществените поръчки преминаха през множество институционални и правни трансформации. Последните бяха особено отчетливи, с множество законови промени, които в крайна сметка доведоха до приемането на изцяло нов ЗОП през 2016 г. **Липсват обаче реал-**

<sup>30</sup> Към подкрепа за антикорупция спадат конкретни проекти, съдържащи термините „корупция“ и/или „антикорупция“; проекти в сферата на организираната престъпност и злоупотребите с европейски средства; проекти в сферата на правосъдието от подприоритети 1,5, 2,4 и 3,3 на Приоритетни оси 1, 2 и 3 на ОП Административен капацитет (ОПАК); ОПАК проекти съдържащи ключовите думи „добро управление“ и/или „прозрачност“. Повтарящите се проекти са вземани предвид еднократно.

<sup>31</sup> Stefanov, R., S. Karaboev. Improving governance in Bulgaria: Evaluating the Impact of EU Conditionality through Policy and Financial Assistance. Berlin: ANTICORRP, 2016.

ни резултати в преследването и наказването на престъпления, свързани с обществени поръчки, особено при злоупотреби с големи суми или при замесени лица на високи политически длъжности. Това създава опасна среда на ненаказуемост, която подхранва порочен кръг на злоупотреби с обществени поръчки.

Трябва да се отчете фактът, че известен напредък има, особено що се отнася до приемането на някои от отправените в миналото препоръки за подобряване на политиките. Такива например са увеличаване тежестта на критерия за икономически най-изгодна оферта и плановете за продължаване и задълбочаване на електронизацията на обществените поръчки. **Напредъкът е явен на хартия, но реалното въздействие на отчетените резултати остава спорно.** Разследването и правораздаването в сферата на обществените поръчки, така както и при политическата корупция, остава неефективно и съсредоточено в ниските управленски етажи. Разрешаването на съществуващите предизвикателства няма да е скоростно, нито ще бъде постигнато посредством интервенция в конкретен етап от провеждането и/или изпълнението на процедурите за обществени поръчки. Системното влияние на корупцията в България изисква системен отговор и най-вече резултати в ключови за обществените поръчки области:

- **Увеличаване на броя и ефективността на наказателните производства**, особено що се отнася до злоупотреби с обществени поръчки, носещи значителни финансови загуби за държавата. Административните санкции са недостатъчни. Единствено ефективните присъди, най-вече на високо управленско ниво, са ключа към връщане на общественото доверие в съдебната система.
- Положителен **законодателен отговор относно необходимостта от криминализиране на на-**

**рушения, които засягат значителни финансови интереси**, но не са предвидени като самостоятелни престъпления в Особената част на НК.

- Предприемане на **директни мерки за увеличаване ефективността на съществуващите контролни механизми**, както и за активна **превенция на пазарната концентрация в ключови сектори като инфраструктурното строителство**. Новият *Закон за обществени поръчки* дава по-голяма гъвкавост и свобода на контролните и възлагащи органи. Но докато част от промените са стъпка в правилната посока, за реални резултати е все още рано да се говори.
- Активен подход за **повишаване капацитета и професионалната етика** на служителите във възлагащите органи. **Професионалното обучение** е важно за укрепване съзнанието на възложителите на обществени поръчки по отношение конкуренцията между участниците в тръжните процедури. Усилията за по-ефективното противодействие на тръжните манипулации могат да бъдат подкрепени чрез събирането на хронологична информация за поведението на участниците, чрез постоянно наблюдение на тръжните дейности и анализ на тръжните данни. Това помага на възложителите (и на органите за защита на конкуренцията) да установяват проблемните ситуации<sup>32</sup>.
- **Промени в качеството, съдържанието и упражняването на контрол** по отношение на имуществените декларации, подавани от лицата, заемащи висши държавни постове. Една ефективна система предполага и по-цялостно покритие на евентуални **конфликти на интереси**, които са често използвани при по-прикрити форми на корупция. Консервативността на действащото законодателство, по отношение на нарушения на служебни задължения, на регламенти и процедури, при констатиран конфликт на интереси, злоупотреба с права или с определен обществен статус, също следва, при необходимост, да претърпи промени<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Център за изследване на демокрацията. Престъпления и злоупотреби с обществени поръчки. Наръчник за превенция, противодействие и анализ на рисковете. София, 2016.

<sup>33</sup> Прокуратура на Република България. Доклад за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и разследващите органи. София, 2016.

#### Каре 4. Система за мониторинг на антикорупционните политики (СМАК)

Разработената от Центъра за изследване на демокрацията *Системата за мониторинг на антикорупционните политики (СМАК)* предлага подход за идентифициране и оценка на антикорупционните политики в рамките на отделни публични институции. Тя включва качествени и количествени инструменти, с помощта на които се извършва: а) преглед на всички аспекти на антикорупционната дейност на институцията и на съществуващите корупционни рискове; б) установяване на зоните на корупционна уязвимост, т.е. механизмите за нарушаване на правилата, които позволяват на държавни служители да се облагодетелстват за сметка на обществото и в) оценка на антикорупционните политики. Диагностиката с помощта на СМАК предоставя информация за редица показатели, включително равнището на корупционна уязвимост на публичната институция като цяло и на нейните конкретни дейности; степента на адекватност на антикорупционните политики за всяка от дейностите на институцията и тяхната ефективност; и равнището на приложение на антикорупционните политики.

В унисон с препоръките за увеличаване ефективността на контролните органи, е необходимо страната да въведе **периодична и независима оценка на ефикасността на антикорупционните мерки**, която да е едновременно призната като добра практика от ЕС и съобразена с националните специфики и структурни характеристики на българската публична администрация (виж Каре 4). **Приложението на оценката** в рамките на дадена институция и/или конкретен отдел, отговорни за отдаването, наблюдението и оценката на обществени поръчки **ще подпомогне значително понижаването на корупционния риск**. В

съдържателно отношение корупцията на макроравнище (общество) се отличава съществено от тази на микроравнище (отделна публична институция). Докато на микроравнище корупционните сделки представляват случаи на съзнателно нарушаване на правилата и регламентите с оглед получаване на лична изгода, на макроравнище корупцията може да бъде описана като режим на управление, който позволява провеждането на политики в ущърб на общественото благо. И докато отговорността на макроравнище често бива размита, то на институционално ниво тя е ясно разписана.



## Публикации на Центъра за изследване на демокрацията

**Завладяване на държавата: противодействие на административната и политическата корупция,** С., 2016

ISBN: 978-954-477-277-2

**Изнудването и рекета в ЕС: фактори за уязвимост,** С., 2016

ISBN: 978-954-477-284-0

**Медии и политическо влияние,** С., 2016

ISBN: 978-954-477-272-7

**Концепция за по-ефективно гражданско участие в подпомагането на уязвими групи,** С., 2016,

ISBN: 978-954-477-271-3

**Употребяващите наркотици в затвора: опитът на Норвегия и предизвикателствата пред България,** С., 2016,

ISBN: 978-954-477-267-3

**Правна рамка на регистрите на юридическите лица с нестопанска цел: оценка и предложения за промени,** С., 2016,

ISBN: 978-954-477-263-5

**Социално-икономически ефекти от публичните инвестиции за приобщаване на ромите в Каварна,** С. 2015,

ISBN: 978-954-477-255-0

**Национален доклад за България: Трафик на деца сред уязвими общности,** С., 2015,

ISBN: 978-954-477-233-8

**Индекс за мониторинг на условията в затворите: методология и пилотни резултати,** С., 2015,

ISBN: 978-954-477-235-2

**Уязвими групи лишени от свобода: Наръчник,** С., 2015,

ISBN: 978-954-477-229-1

**Доклад за оценка на корупцията: антикорупционни политики срещу завладяването на държавата,** С., 2014,

ISBN: 978-954-477-224-6

**Наказание на свобода: възможни алтернативи на затвора в Европейския съюз,** С., 2014,

ISBN: 978-954-477-226-0

**Заплахите за финансовите интереси на Европейския съюз: оценка на риска от злоупотреби при обществените поръчки и използването на европейските фондове,** С., 2013,

ISBN: 978-954-477-212-3

**Подкрепа и реинтеграция на децата – жертви на трафик в България: законодателство, институционална рамка и политики,** С., 2012,

ISBN: 978-954-477-195-9

**Правото на защита и принципът на равнопоставеност на страните в българския наказателен процес,** С., 2012,

ISBN: 978-954-477-193-5

**Оценка на заплахите от тежката и организираната престъпност 2010 – 2011, С., 2012,**  
ISBN: 978-954-477-186-7

**Противодействие на организираната престъпност в България: оценка на правната рамка, С., 2012,**  
ISBN: 978-954-477-184-3

**Динамика на скритата икономика в България по време на криза, С., 2011,**  
ISBN: 978-954-477-182-9

**Общественото доверие в правосъдието – инструмент за оценка и развитие на наказателната политика, С., 2011,**  
ISBN: 978-954-477-179-9

**Антимафия: италианският опит в борбата срещу организираната престъпност, С., 2011,**  
ISBN: 978-954-477-178-2

**Динамика на конвенционалната престъпност в България 2000 – 2010 г., С., 2011,**  
ISBN: 978-954-477-176-8

**Управлението на зелената енергетика в България: на кръстопът, С., 2011,**  
ISBN: 978-954-477-175-1

**Пенитенциарната политика и система в Република България, С., 2011,**  
ISBN: 978-954-477-170-6

**Енергетика и добро управление: тенденции и политики, С., 2011,**  
ISBN: 978-954-477-166-9

**Гражданското общество в България: тенденции и рискове, С., 2010,**  
ISBN: 978-954-477-165-2

**Оценка на заплахите от организирана престъпност: методологически проблеми и световен опит, С., 2010,**  
ISBN: 978-954-477-163-8

**Мониторинг и оценка на публични политики и програми, С., 2009,**  
ISBN: 978-954-477-160-7

**Конвенционалната престъпност в България: равнища и тенденции, С., 2009,**  
ISBN: 978-954-477-161-4

**Полицията в модерното общество: необходимата реформа в България, С., 2009,**  
ISBN: 978-954-477-159-1

**Престъпление без наказание: противодействие на корупцията и организираната престъпност в България, С., 2009,**  
ISBN: 978-954-477-157-7

**Организираната престъпност в България: пазари и тенденции, С., 2007,**  
ISBN: 978-954-477-151-5

**Укрепване на правосъдието и правоприлагането в граничните райони, С., 2007,**  
ISBN: 978-954-477-152-2

**Корупцията в здравеопазването в България, С., 2007,**  
ISBN: 978-954-477-153-9