

Константин Пашев

**Противодействие
на корупцията
при обществените поръчки**

Индикатори за оценка
на ефекта на политиката

Асоциация за мониторинг на управлението

София
2009

Показателите за оценка на ефекта на антикорупционната политика в обществените поръчки са разработени от екип на Асоциацията за мониторинг на управлението с ръководител доц. д-р Константин Пашев по проект „Прозрачно управление на централно и местно ниво в България: повишаване на административния капацитет и насърчаване на сътрудничеството за намаляване на корупционните рискове и прилагане на добри практики при управлението на обществените поръчки“, който се осъществява с финансовата подкрепа на Американската агенция за международно развитие, Германския фонд Маршал на САЩ и Балканския тръст за демокрация чрез Фонд „България“. Проектът се изпълнява в партньорство с Института за икономическа политика и Националната асоциация на общинските служители в България.

© Константин Василев Пашев

Асоциация за мониторинг на управлението

ISBN: 978-954-92451-1-0

Съдържание

| | |
|---|----|
| Използвани съкращения | 4 |
| Увод | 5 |
| 1. Международният опит в оценката на корупцията: насоки за подобрене | 10 |
| 1.1. Преглед | 10 |
| 1.2. Преодоляване на ограниченията на макро-подхода към оценката и противодействието на корупцията | 12 |
| 1.3. Възприятия и личен опит в количествената оценка на корупцията при обществените поръчки | 14 |
| 1.4. Към по-добър баланс между различните видове индикатори: от мониторинг на процеси към оценка на резултати | 16 |
| 1.5. Към по-пълно отчитане на разходите за бизнеса, свързани с антикорупционните мерки | 18 |
| 2. Индикатори за пазара на обществените поръчки | 20 |
| 2.1. Обем, структура и динамика | 21 |
| 2.2. Равнище и качество на конкуренцията | 25 |
| 3. Индикатори за управлението на обществените поръчки | 29 |
| 4. Индикатори за оценка на механизмите за обжалване и правна защита | 34 |
| 5. Индикатори за ефективността на контрола | 41 |
| 5.1. Последващ контрол | 41 |
| 5.2. Индикатори за разпределението и насочването на последващия контрол | 46 |
| 5.3. Индикатори за разпределението на риска | 48 |
| 5.4. Показатели за вложените ресурси | 52 |
| 5.5. Санкции | 60 |
| 5.6. Предварителен контрол | 65 |
| 5.7. Одити на Сметната палата | 67 |
| 6. Индикатори за равнището на корупцията в обществените поръчки .. | 69 |
| 6.1. Равнище и разпространение | 69 |
| 6.2. Цената на корупцията | 73 |
| 6.3. Международни сравнения | 77 |
| Заключение | 79 |
| Използвана литература | 83 |

Използвани съкращения

| | |
|----------|--|
| АДВ | Агенция за държавни вземания |
| АДФИ | Агенция за държавна финансова инспекция |
| АОП | Агенция за обществени поръчки |
| АПК | Административно-процесуален кодекс |
| АУАН | Акт за установяване на административно нарушение |
| БВП | Брутен вътрешен продукт |
| БСК | Българска стопанска камара |
| в т.ч. | в това число |
| ГПК | Граждански процесуален кодекс |
| ДКЕВР | Държавна комисия за енергийно и водно регулиране |
| ЗВОПС | Закон за вътрешния одит в публичния сектор |
| ЗДФИ | Закон за държавна финансова инспекция |
| ЗИД | Закон за изменение и допълнение |
| ЗОП | Закон за обществените поръчки |
| ЗПИЛЗВДД | Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности |
| ЗПРКИ | Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси |
| ЗСП | Закон за сметната плата |
| ЗФУКПС | Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор |
| КЗК | Комисията за защита на конкуренцията |
| НВМОП | Наредба за възлагане на малки обществени поръчки |
| НВСОП | Наредба за възлагане на специални обществени поръчки |
| НК | Наказателен кодекс |
| НП | Наказателно постановление |
| ОБ | Общински бюджет |
| ОП | Обществена(и) поръчка(и) |
| РБ | Републикански бюджет |
| РКРБ | Разпоредител с кредити от републиканския бюджет |
| РОП | Регистър на обществените поръчки |
| СОЗ | Степен на отклонение от закона |
| СП | Сметна палата |
| ТДДУ | Търговско дружество с държавно участие |
| ТДОУ | Търговско дружество с общинско участие |
| ТЗ | Търговски закон |
| УООП | Управляващ орган на оперативна програма |

Увод

Между основните причини за бавния напредък в противодействието на корупцията в обществените поръчки у нас е липсата на надеждна методика за количествена оценка на ефекта на прилаганите в тази насока мерки. Проблемът не е нито нов, нито специфично български. Всъщност през последните 10-12 години до такава степен се увеличи броят на международните и национални системи за мониторинг и оценка на корупцията, че дори пълният обзор на техните резултати изисква сериозни усилия. Независимо от неизбежните ограничения и (понякога) противоречиви резултати, те интегрират в себе си постиженията на теорията и практиката в областта на оценката и противодействието на корупцията, което ги прави важна методологическа и емпирическа основа на всеки сериозен опит да се изработи цялостна система от индикатори. Опитът на последното десетилетие на измерване на корупцията е отразен и в тази система. Същевременно, не можем да не си дадем сметка за ограничената приложимост на международните и национални индекси за насочването на антикорупционната политика в областта на обществените поръчки. Ограниченията са в няколко насоки.

Първо, те са насочени предимно към оценка на равнището на корупцията, извлечена от споделени в представителни социологически изследвания, мнения или личен опит на участниците. От гледна точка на антикорупционната политика са по-важни краткосрочните ефекти върху непосредствения обект на въздействие на политиката. Това са източниците, причините и двигателите на корупцията в обществените поръчки, т.е. поведенческите мотиви и институционалните възможности за злоупотреби. Индивидуалните мотиви и институционалните възможности определят вероятността злоупотребата да се реализира. Тези вероятности, свързани с конкретните причини, които ги пораждат тук ще наричаме корупционни рискове. Те са основната цел на количествената оценка на ефекта на политиката. Разбира се крайната цел на антикорупционната политика е да намали равнището на корупцията. Но този ефект може да дойде в дългосрочен план и да отразява други косвени въздействия. Формулирането и насочването на политиката се нуждае от количествена оценка на въздействието в краткосрочен и средносрочен план, от оценка на преките ефекти от мерките, които съставляват по-голямата част от разходите за постигането на съответната цел. Накратко целта е да оценим ефекта на политиката, като изолираме

факторите, които биха намалили корупцията и без съответната интервенция: например повишаването на доходите, промяната в ценностите и мисленето и др. подобни. По същия начин оценката на ефекта на политиката би трябвало да бъде изкривена от краткосрочни странични въздействия, като това на глобалната икономическа и финансова криза. В противен случай ние няма да знаем дали това, което правим днес ни води към крайната цел и дали ни води по-най-краткия път към нея.

Ето защо задачата тук е да се преодолее традиционния уклон към измерване на равнището на корупцията и да се акцентира върху измерване и оценка на корупционните рискове, чието ограничаване е непосредствена цел на политиката. Всъщност акцентът върху рисковете е напълно естествен. Той не означава нищо друго, освен че за насочването на политиката е по-важно да измерваме първо нейното въздействие върху източниците, причините и двигателите на корупцията, и едва в дългосрочен план - върху равнището и честотата на корупционните практики. Причината за по-голямата тежест тук върху източниците и двигателите на корупцията е, че за противодействието, наред с общите причини за корупцията, са важни и специфичните за този сектор рискове и предпоставки. Те остават извън обхвата на международните индекси, чиято цел в много случаи е да информират инвеститорите, а не антикорупционната политика в съответния сектор.

Второ, традиционният акцент върху равнището на корупцията обуславя и използването предимно на социологически (меки) данни получени от субективните възприятия, оценки и споделен личен опит на респондентите. При тях е неизбежен рискът от известно разминаване между реалното равнище и оценката на гражданите.

Това е още повече в сила при корупцията при обществените поръчки. Поради предимно политическия ѝ характер, тя не се поддава в такава степен – особено що се отнася до личен опит – на социологически проучвания. Източници на „твърди“ (обективни) статистически данни са например Регистъра за обществени поръчки, статистиката по обжалванията, съдебната статистика, резултатите от финансовите инспекции и одит в публичния и комуналния сектор, информационните системи за управление. Тяхното използване дава възможност за по-обективна оценка на корупционните рискове. Нужно е да се подчертае обаче, че тези данни не винаги са надеждна основа за оценка на равнището на корупцията. Така например повечето обжалвания или ефективни присъди едва ли могат да бъдат показател за увеличаване на равнището на корупцията. Те могат да бъдат показател за повишаване на ефективността на политиката в частта ѝ доказване и наказване на корупцията. Огла-

сяването на тези успехи, което е важно от гледна точка на превенцията, може да се отрази негативно на обществените възприятия за равнището на корупцията. Ето защо е важно в тази система за оценка на ефекта на политиката да обвържем конкретния обект на оценка с оптималния количествен показател. По-конкретно, ще използваме меки данни за оценка на дългосрочните ефекти, постигането на крайните цели на политиката, т.е. намаляването на равнището на корупцията. За оценка на т. нар. „оперативни“ цели, т.е. краткосрочните и средносрочни цели на политиката, ще използваме предимно твърди данни. Първите са важни за оценка на крайния ефект на политиката; вторите са важни за нейното насочване за максимизирането на този краен ефект.

Трето, дори що се отнася до оценка на постигането на крайните цели на политиката, т.е. равнището на корупцията, в международните системи за оценка преобладава общият подход към корупцията. В цялото многообразие от индекси и бази данни само в четири се съдържат въпроси към респондентите за оценка на корупцията в обществените поръчки. Както вече посочихме, те показват равнището на корупцията в една страна спрямо останалите страни. Накратко, те са добри като моментна снимка на инвестиционния и търговски риск спрямо останалите страни. В далеч по-малка степен те дават информация за ефективността на инструментите на политиката.

Не на последно място, оценката на антикорупционната политика обикновено страда от един общ недостатък. На намаляването на корупцията се гледа като самоцел, без да се държи сметка за обществената цена на антикорупционните мерки. На езика на икономическия анализ, това означава, че има тенденция да се оценяват само ползите (които при това се поддават по-трудно на количествена оценка), като се игнорират разходите за публичния и частния сектор от бариерите пред произволното или користоно възлагане на поръчката на определен изпълнител, в нарушение на принципите на прозрачната и честна конкуренция. Бариерите пред корупцията имат своята цена и за възложителите и за добросъвестните участници. Нейното пренебрегване изкривява оценката на ефекта на политиката, особено от гледна точка на ефикасност.

В този контекст параметрите на настоящата система за оценка и мониторинг на корупцията в обществените поръчки се определят от следните цели, които разработващият екип си поставя:

1. Секторен подход към измерването и противодействието на корупцията. Фокусът трябва да бъде върху онези специфични причини, поведенчески мотиви и институционални недостатъци, които обуславят не толкова корупцията изобщо, а злоупотребите при

възлагане и изпълнение на обществените поръчки.

2. По-рационален баланс между меки и твърди данни и оптималното им разпределение към съответните цели на оценката: социологически данни - предимно за оценка на постигането на крайните цели; твърди данни - за постигането на оперативните цели, които са по-важни за коригирането и насочването на антикорупционната политика.
3. Преодоляване на ограниченията на корупционната виктимизация, приложена към оценка на корупцията в обществените поръчки
4. Въпреки акцента върху оперативните цели, т.е. оценка на ефекта на политиката в краткосрочен и средносрочен план с цел нейното своевременно коригиране и насочване, системата трябва да бъде ориентирана към оценка на резултати, а не към мониторинг на процеси. Ключът към посрещане на подобно предизвикателство е оптималния баланс между използването на показатели за вложените ресурси (input индикатори), за постигнатите цели на политиката (output индикатори), за дългосрочните въздействия (outcome или impact индикатори).
5. По-пълно отчитане на икономическата цена (разходите на частния и на публичния сектор), свързана с бариерите пред дискрецията и злоупотребите в обществените поръчки.

Системата от индикатори е изработена от екип на Асоциацията за мониторинг на управлението, София, под ръководството и научната редакция на доц. д-р Константин Пашев. Тя е осъществена с финансовата подкрепа Американската агенция за международно развитие чрез Германския фонд Маршал на САЩ и Балканския тръст за демокрация по проект „Прозрачно управление на централно и местно ниво в България: повишаване на административния капацитет и насърчаване на сътрудничеството за намаляване на корупционните рискове и прилагане на добри практики при управлението на обществените поръчки“. Тя отразява водещите европейски практики, като ги доразвива на базата на опита на Сдружението от успешно реализирани проекти за мониторинг на политиката у нас и в чужбина, по оценка на въздействието на политиките и регулациите и на административните реформи.

Първа глава прави преглед на достиженията на теорията и практиката в оценката на корупцията и идентифицира опорните точки на прехода от оценка на корупцията към оценка на ефекта на антикорупционната политика. Тя дава методологическата основа и задава параметрите, на които системата за оценка на ефекта на политиката

трябва да отговаря. Втора глава представя индикатори за оценка на корупционните рискове, свързани със структурата и динамиката на пазара на обществените поръчки. Трета глава е посветена на индикаторите за управлението на обществените поръчки. Четвърта глава съдържа индикатори за оценка на системата за обжалване и правна защита. Пета глава предлага индикатори за оценка и усъвършенстване на системата за контрол на обществените поръчки и представя показатели за ефективността на последващия и предварителния контрол, както и на дейността на Сметната палата. Последната, шеста глава представя показатели и методика за мониторинг на равнището и фискалната цена на корупцията в обществените поръчки като краен измерител на ефекта на антикорупционната политика.

1.

Международният опит в оценката на корупцията: насоки за подобрене

1.1. Преглед

Последните десет години бележат скок в теорията и практиката на количествената оценка и мониторинга на корупцията. В момента съществуват няколко десетки различни индекси, класации и системи от индикатори за оценка на корупцията в страните по света. Двигател на този процес преди всичко са глобализацията и международната търговия и инвестиции, които направиха оценката на корупцията в новите пазарни икономики неизменна част от оценката на търговския и инвеститорския риск. Не е случайно, че повечето наложили се през тези десетина години международни корупционни индекси са свързани с оценката на бизнес средата и корупционния риск.

Международните индекси за оценка на корупцията могат да се разделят на четири групи. **Първата група** е на **неправителствени организации** като Прозрачност без граници (Transparency International), Фондацията Херитидж (Heritage Foundation), Фийдъм Хауз (Freedom House). Прозрачност без граници е специализирана в оценката на корупцията. Нейният Индекс на възприетията за корупция (Corruption Perception Index – CPI) на практика е своеобразна производна от всички други международни индекси и класации, съдържащи оценки на бизнеса и гражданите за равнището на корупцията в съответната страна. Първоначалният CPI е допълнен по-късно от Global Corruption Barometer, който се базира на собствени социологически изследвания и отразява не само възприетия на респондентите, но и собствения им опит от участие в корупционни актове.

Втората група е тази на **международните финансови институции** (банки за развитие): Световната Банка, Европейската банка за възстановяване и развитие, Африканската банка за развитие и Азиатската банка за развитие. Техните индикатори имат за цел да оценят ефективността и ефикасността на институциите и качеството на управлението, тъй като голяма част от проектите им са свързани именно с изграждането на административен капацитет и интегритет, и тъй като за донорите не е без значение къде отиват

милиардите помощ за развитие. Световната банка има четири проекта за мониторинг и оценка на качеството на управлението, и в частност - равнището на корупционни рискове и практики. Най-реномирания от тях е Индикатори за управлението на Кауфман, Краай и Маструци, които са в основата на серията от публикации „Управлението има значение“.¹ Те обхващат над двеста страни с около 200 индикатора за добро управление, извлечени от различни източници между 1996 и 2007 г., разделени в шест съставни (агрегирани) индикатора. Единият от тях е Контрол върху корупцията. Освен това Световната банка публикува ежегодния доклад „Doing Business“, който съдържа оценка на бизнес средата, извлечена предимно от експертна оценка на практикуващи юристи в отделните страни. На трето място, корупцията в страните в преход е обект на мониторинг чрез Изследванията на бизнес средата и резултатите на фирмите.² За вътрешно ползване при разпределяне на помощите се използва и Оценка на политиките и институциите на страните (Country Policy and Institutional Assessment).

Европейската банка за възстановяване и развитие също наблюдава и оценява корупцията в бившите социалистически страни, като резултатите се публикуват в периодичните Доклади за състоянието на прехода (Transition Report).

Тези класации имат за цел преди всичко оптималното разпределение на международните помощи и усилията на донорите, но се използват също за оценка на ефективността на проектите, свързани с изграждане на административен капацитет.

Третата група оценки на корупцията е в **международните индекси за конкурентоспособност** на икономиките. Такива са Global Competitiveness Report на Световния икономически форум в Давос и World Competitiveness Yearbook на Institute of Management Development. Тези две швейцарски класации използват оценката на бизнеса за нивата на корупция в съответните страни като елемент от индекса на конкурентоспособността на икономиките. Те са предназначени преди всичко за международните инвеститори.

Такова е и предназначението на четвъртата група оценки на корупцията, която е и най-стара. Това са експертни оценки за нивото на корупцията в отделните страни, които се използват в международните

¹ Вж. Worldwide Governance Indicators достъпни на www.govindicators.org и анализирани първоначално в Kaufmann D, A. Kraay and Zoido-Lobaton, "Governance Matters I", (1999); "Governance Matters II" (2001) и ежегодно от 2004 г. (вж. Kaufmann D, A. Kraay and M. Mastruzzi, (2009)

² Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS), Anti-corruption in Transition, последната от които е Anderson and Gray (2006)

сравнения на търговския и инвестиционен риск.³ Те също са предназначени за международните инвеститори и банки.

Освен тези международни системи за оценка на корупционните рискове и равнища на корупцията съществуват и национални системи за мониторинг, каквито са Системата за мониторинг на корупцията на Центъра за изследване на демокрацията и индексите на Прозрачност без граници, както и по-новите разработки на Асоциацията за мониторинг на управлението, основани на секторния подход към противодействието на корупцията и на мониторинг на корупционните рискове чрез комбинация от меки и твърди данни.

Въпреки цялото това многообразие от индикатори и системи за мониторинг и оценка на корупцията, световната и националната практика се характеризират с редица ограничения, преодоляването на които очертава параметрите на разработената тук система.

1.2. Преодоляване на ограниченията на макро-подхода към оценката и противодействието на корупцията

Преди всичко преобладава над-секторния – нека да го наречем **макро-подход** – към измерването на корупцията. Така например, корупцията при обществените поръчки по правило отсъства като самостоятелен предмет на измерване. Всъщност, корупцията в обществените поръчки е обект на отделен въпрос само в четири от международните бази данни: двете швейцарски класации на конкурентоспособността на икономиките Global Competitiveness Report (GCR) и World Competitiveness Yearbook (WCY); френската оценка на институциите Institutional Profiles Database (IPD) и изследването на Световната банка на бизнес климата в страните в преход Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS). При това, тя се оценява от бизнеса или експерти като общо равнище и разпространение, без да се държи сметка за разнообразието от форми на проявление и още по-малко за техните причини, които са обект на политиката. Съответно, оценката е фокусирана повече върху възприятията за равнището на корупцията, отколкото за корупционните рискове и фактори.

Причините за това са ясни. Както вече бе посочено, в голямата си част тези системи за оценка са се развили по-скоро в отговор на нуждите на международния бизнес за количествена оценка на бизнес средата и

³ Вж. напр. Country Risk Service на Economist Intelligence Unit; Business Risk Service на Business Environment Risk Intelligence; Business Conditions and Risk на Global Insight; Corruption Survey на Political and Economic Risk Consultancy, International Country Risk Guide Political Risk Services и др. подобни.

инвестиционния риск и едва след това влизат в дневния ред на международните банки за развитие и правозащитните организации. Накратко, първоначално те служат по-скоро за насочване на международните инвестиции, отколкото за директно насочване на антикорупционната политика. Ето защо в тях по-важни са равнището и разпространението на корупцията, отколкото инструментите за противодействие.

Въпреки че има и общи за всички сфери причини и източници на корупцията, тя се различава по своите предпоставки, двигатели и проявления във всеки сектор. Това прави макро-подходът към нейното измерване далеч от оптимален за нуждите на политиката. За целите на антикорупционната политика и за оценката на нейния ефект е необходим секторен подход и съответни секторни индикатори, за обществените поръчки, които да различават ясно измерването на причините от измерването на следствията.

Това не означава, че игнорираме общите макро-причини. Една част от източниците и двигателите на корупцията в обществените поръчки е извън тяхната правна уредба и управлението им, и опира до уредбата на конфликт на интереси, на деклариране на имуществото на лицата, заемащи висши държавни постове, на лобистката дейност, до избирателната система. Те определят най-широко политическата корупция, и в тази рамка, и корупцията в обществените поръчки. Други са свързани с неефективност и липса на капацитет на съдебната система. Те обясняват липсата на ефективни присъди за корупция изобщо. Тези „над-секторни“ причини и двигатели на корупцията в обществените поръчки не могат да останат извън системата за оценка. Те трябва да присъстват със съответната тежест заедно със секторните детерминанти, като позволяват там където е възможно, оценка на специфичните им проявления и тежест за сектора на обществените поръчки. Така например неефективната съдебна система е причина за корупцията изобщо, и оттам и за този специфичен вид корупция. Но за нас са важни, освен системните причини за неефективността на съдебната система и специфичните за сектора причини ефективните присъди за злоупотреби при възлагане на обществените поръчки да са по-скоро изключение. И още: причината за корупцията може да бъде неефективността на вътрешния финансов контрол. За това има общи за сектора на контрола причини, свързани с липсата на капацитет (например, недостатъчния брой инспектори), но и специфични за контрола на обществените поръчки причини, свързани с управлението на риска и насочването на инспекциите. Системата трябва да държи сметка и за двете.

На тази основа е необходимо да се идентифицират и измерват из-

точниците и двигателите (предпоставките) за всеки от тези типове корупционни практики в поне три насоки:

1. В нормативната уредба на обществените поръчки;
2. В организацията и управлението на обществените поръчки;
3. В контрола върху процедурите за възлагане и изпълнението на обществените поръчки.

Освен това, разработената тук система е опит да се локализира различните рискове **според етапите** на управление на обществените поръчки:

1. Планиране на обществената поръчка. Целта ѝ е да предвиди необходимите средства. Може да завърши с предварително обявление на предвидените процедури през годината;
2. Подготовка на техническата документация, която завършва с обявяването (стартирането) на избраната от възложителя процедура и на основните изисквания към обекта на обществена поръчка и доставчика/изпълнителя;
3. Приемане и класирането на офертите и избор на изпълнител;
4. Сключване на договора след задължителен период на изчакване след обявяване на резултата;
5. Изпълнение на договора, която завършва с приемане от възложителя на стоките, услугите или строителните работи.⁴

1.3. Възприятия и личен опит в количествената оценка на корупцията при обществените поръчки

В измерването на корупцията обикновено преобладават социологическите индикатори (т.нар. „меки“ данни), извлечени от оценките на респондентите за нивото на корупцията или от споделен от тях личен опит от оказан корупционен натиск. Разбира се това е разбираемо и тук предизвикателствата не са по-различни от тези при измерването на което и да е явление или процес, които имат смисъл само доколкото могат да останат скрити: участие в корупционни актове, укриване на данъци и други нарушения на правните или морални норми на обществото. Те не могат да бъдат регистрирани от официалната статистика. Единственият им източник са споделяният личен опит на участниците в процедури по обществени поръчки и оценките на бизнеса за равнището на корупцията.

⁴ Характерните за всеки етап корупционни практики са анализирани в глава 1 в другата основна публикация по този проект: *Намаляване на корупционните рискове и въвеждане на добри практики в управлението на обществените поръчки.*

Споделеният личен опит от бизнеса за оказан корупционен натиск или участие в корупционна сделка обаче в случая едва ли е най-добрият източник за количествена оценка на корупцията в обществените поръчки. Причините са две. *Първо*, това е предимно корупция по високите равнища на управление, т.е. обществото няма толкова пряк опит в даването на подкуп, както например при корупцията в здравеопазването или в пътната полиция.

Второ, въпросите за даване на подкуп се основават на т.нар. *виктимизационен подход* към измерването на корупцията. Той се гради върху презумпцията, че даващият подкупа е жертва; и оттам адаптира за нуждите на оценката на корупцията традиционния инструментариум за измерване на престъпността. За разлика от другите видове престъпления, правото (не само у нас) вменява наказателна отговорност и на даващия подкупа, т.е. не го третира като жертва, а като престъпник, което намалява приложимостта на виктимизационния подход (вероятността даващите подкупа да си признаят в социологическите изследвания, че са участвали в престъпление).

Наистина, едва ли е оправдано при подкуп жертвите на изнудване да носят същата наказателна отговорност като изнудвачите. Но също е вярно, че не винаги даващият подкупа е жертва. В много случаи той получава срещу подкупа *неполагаща се облага*, която може да бъде многократно по-висока от стойността на подкупа. Такава е корупцията при обществените поръчки, където даващият подкупа може да има далеч по-голяма облага от държавния служител. В тези случаи виктимизационния подход може да подцени реалното равнище на корупционни практики и сделки. Нито правото обаче, нито социологическите измервания разграничават единия от другия вид корупция. Докато наказателното право вменява на всички платили подкуп отговорността на съучастници, корупционната виктимизация отива в другата крайност като приема всички за жертви.

Поради ограничения кръг на пряко участващите в корупцията при обществените поръчки от една страна и поради ограничената приложимост на виктимизационния подход към нея, тук може да се разчита повече на индикатори за възприятия, отколкото на личен опит. Субективните възприятия на респондентите обаче могат да се отклоняват от реалното равнище и честота на злоупотребите. Те могат да отразяват и успеха на разследващата журналистика или на контролните органи в нейното разкриване и наказване. Ако в резултат на успешно противодействие, обществената непримиримост към корупцията се засили, социологическите проучвания могат да отчетат повишени обществени

оценки за нивата на корупцията вместо емпирическо доказателство за ефективността на политиката.

Предлаганата тук система за оценка на ефекта на политиката се опитва да използва по-рационално твърдите (не-анкетни) данни. Това са данните от статистиката или от регистъра за обществените поръчки, както и от институционалните информационни системи за управление. Наистина те не са надежден източник за измерване на равнището на корупцията, но могат да се използват добре за локализиране на източниците и за измерване на равнището на корупционните рискове (предпоставки). Така например, едва ли броят на ефективните присъди (който често се посочва като недостатъчен у нас) е надежден показател за равнището на корупцията. Но той е добър показател за ефективността на един от трите стълба на антикорупционната политика: наказателното преследване. Така тук ще разчитаме повече на твърди данни при оценка на институционалните предпоставки за корупцията, на краткосрочните и средносрочните ефекти на политиката. Меките данни за равнището на корупцията ще използваме главно за оценка на дългосрочните ефекти на политиката.

1.4. Към по-добър баланс между различните видове индикатори: от мониторинг на процеси към оценка на резултати

Оценката на ефекта на политиката включва различни индикатори:

1. за вложените ресурси (input);
2. за степента на постигане на оперативните цели, т.е. за преките резултати от политиката (output);
3. за дългосрочните въздействия (outcome; impact).

От баланса между тях в голяма степен зависи крайния резултат и следствията за политиката. С първите се измерват вложените ресурси в противодействието на корупцията в обществените поръчки. Такива са например броят на пряко заетите във вътрешния одит на обществените поръчки, броят на инспектираните процедури, разходите за обучения в противодействие на корупцията и т.н. С вторите се измерват краткосрочните и средносрочните директни резултати на изхода на процеса от предприетите мерки и вложени ресурси. В контекста на нашата задача, в областта на конкуренцията при обществените поръчки такива индикатори биха били например делът на фирмите

участвали в процедури за възлагане на обществени поръчки, среден брой участници в една процедура, степен на отклонение на цените на обществените поръчки от тези на свободния пазар и т.н. В областта на контрола, индикатори за резултатите биха били тези за разкриваемост на нарушенията, за насочването на инспекциите за наложените наказания и т.н. С третата група индикатори се наблюдават и оценяват по-дългосрочните въздействия на политиката по превенция, разкриване и наказване на корупцията в обществените поръчки: намаляване на равнището и разпространението на корупцията и намаляването на нейната фискална и икономическа цена.

По принцип много от системите за мониторинг и оценка на ефекта на политиката залагат преимуществено на input индикатори, например проведени кръгли маси, обучения, разкрити горещи линии, приети етични кодекси за поведение, вместо на техния реален ефект върху корупционните рискове и практики. Това донякъде е естествено в контекста на приоритета върху отчитането на бюджетни разходи в администрацията. От друга страна външният мониторинг (донори и структури на гражданското общество) се концентрират върху социологическите показатели за измерване на равнището на корупцията (възприятията на гражданите и бизнеса за равнището и разпространението на корупцията, т.е. меките данни, или impact индикаторите). В резултат, структурите на гражданското общество и администрацията често говорят на различни езици, когато се опитват да оценят ефекта на антикорупционната политика.

Дисбалансът между различните групи индикатори и източници на данни води до четири най-често срещани риска за мониторинга, които неизбежно намаляват ефективността на антикорупционната политика. *Първият риск* е да се изпадне в мониторинг на процеси с акцент върху вложените ресурси (input индикатори) за сметка на мониторинга на крайните резултати. Подобен е *вторият риск*: склонност към одит на отделни процедури, което е по-близо до разследващата журналистика, вместо прилагане на количествени, предварително съгласувани индикатори за наблюдение на постигнатото във времето. И вложените ресурси и публицистичното разследване на процедури имат важно значение за обяснение на резултатите от антикорупционната политика, но не могат сами по себе си да бъдат цел на мониторинга за сметка на резултатите. *Третият риск* е свързан с другата крайност: съсредоточаването върху обществените възприятия за оценка на корупцията. То може да бъде стимул администрацията да пренасочи средствата на данъкоплатците от дейности за превенция и борба с корупцията към PR

дейности за изчистване на имиджа на институциите. Такива тенденции има у нас и могат да се открият дори в разпределението на средствата по Оперативна програма „Административен капацитет“. Значителна част от средствата по приоритетна ос „Добро управление“, подприоритет „Прозрачна и почтена държавна администрация“, отиват за дейности, които имат за цел не толкова да направят администрацията почтена и добра, колкото да използват медиите и структурите на гражданското общество, за да я представят в такава светлина. В крайна сметка, такъв фокус върху възприятията не може да не е за сметка на реалното ограничаване на корупцията, т.е. ефектът от такива проекти е противоположен на очакванията на българските и европейските данъкоплатци. Не на последно място, *четвъртият риск* е трудностите при балансирането на индикаторите да доведат до използването изцяло и единствено на някоя от международните системи за мониторинг и оценка. Международните индекси имат за цел да класират страната или съответната институция в международен сравнителен план, и то предимно на базата на измерители за равнището на корупцията, т.е. те отразяват дългосрочните въздействия през призмата на оценките на гражданите и бизнеса. Те са изключително полезен ориентир за инвеститори, кредитори и донори, и по този начин силен стимул за активизиране на усилията на национално равнище. Но сами по себе си те не могат да покажат къде и какво точно трябва да се направи. Те нямат за цел да оценяват и насочват конкретни антикорупционни политики. Предимствата на националните спрямо международните системи за мониторинг са именно в това, че позволяват по-добре да се оценява ефекта на политиката и да се насочва тя. Националният мониторинг дава и по-добра сравнимост на индикаторите във времето. Ето защо, въпреки наложените авторитетни класации по много от въпросите, които са обект на мониторинг, трябва да се използват национални системи, които в много по-голяма степен обслужват процеса на правене и коригиране на националната политика. Това е особено в сила по отношение на корупцията в обществените поръчки, която както вече бе посочено не е обект на самостоятелно измерване от международните системи.

1.5. Към по-пълно отчитане на разходите за бизнеса, свързани с антикорупционните мерки

Друг често срещан риск на повечето външни системи за оценка на ефекта на антикорупционната политика е, че те се съсредоточават

върху резултатите като пренебрегват факта, че антикорупционните мерки също имат своята цена за бизнеса, и че за да е ефикасна политиката тази цена не трябва да надхвърля ползите от намалените рискове и предпоставки за корупция при обществените поръчки. Така например ограничаването на възможностите за корупция при обществените поръчки обикновено се свързва с намаляване на възможностите за дискреция на възложителя при избор на изпълнител. Именно в това е смисълът на детайлното регламентиране на процедурите по възлагане за гарантиране на равнопоставеност на кандидатите и честна конкуренция. Ако обаче тези правила се прилагат към всички поръчки независимо от стойността, това би довело до прекомерни разходи и на участниците в процедурите и на възложителите по потреблението в публичния сектор. В крайна сметка тези разходи ще бъдат поети от потребителите на публични блага и услуги или пряко - чрез по-високи фискални разходи, или непряко - чрез намаляване на участниците в тези процедури. Ето защо е необходимо да се търси оптималния баланс между мерките за ограничаване на дискрецията и допълнителната цена, която обществото понася от тези мерки. В европейската практика често се говори за прилагане на принципа на пропорционалността. В случая той означава мерките да бъдат пропорционални на целите, т.е. да се държи сметка за цената, на която се постигат целите на антикорупционната политика.

Ако преведем това на езика на индикаторите, това означава да оценяваме ефекта на политиката като използваме индикатори за ефективност и ефикасност. **Индикаторите за ефективност** оценяват степента на изпълнение на целите на политиката, т.е. оценяваме резултатите спрямо поставените цели. Такива индикатори са например тези, които измерват доколко сме увеличили конкуренцията като сме ограничили възможностите за дискреция при възлагането на процедури. **Индикаторите за ефикасност** оценяват ефекта на политиката, но спрямо разходите за постигане на целите, т.е. доколко сме постигнали съответната цел с цената на минимални допълнителни разходи за публичния и частния сектор.

2. Индикатори за пазара на обществените поръчки

Целта на тази група индикатори е да предостави емпирическа основа за оценка на корупционните рискове произтичащи от:

1. Възможностите за непазарни свръхпечалби (ренти), свързани със значителния размер на бюджетни и комунални разходи, които се насочват към частни оператори чрез процедури за обществени поръчки;
2. Ускореният ръст на пазара, изпреварващ капацитета на институционалните механизми за контрол;
3. Преобладаващият дял на малки по обем поръчки, което затруднява контрола. Този въпрос е важен в контекста на въпроса дали централизирани доставки ще увеличат или намалят корупционните рискове;
4. Степента на конкуренция на участниците и на дискреция на възложителите при възлагането на обществени поръчки.

Категорията „пазар“ тук е употребена с голяма доза условност и се нуждае от уточнения. От една страна спецификата на потреблението в публичния и комуналния сектор е именно в това, че то се различава от потреблението, движено от потребителския избор на конкурентния пазар. Ето защо целта на регулациите е да създадат условия максимално близки до пазарната конкуренция. Следователно, при обществените поръчки става въпрос по-скоро за имитация на пазар, при която потребителският избор може да бъде изкривен. Причината за „нерационалното“ потребление е, че изборът на изпълнител е делегиран на мениджъри в публичния сектор, чието възнаграждение не зависи от икономическата ефективност на този избор. Ето защо решението за възлагане на обществена поръчка може да се отклонява от обществения интерес, ако не е поставено в определени правни гаранции за конкуренцията между кандидатите.

От друга страна обаче, независимо от равнището на конкуренцията, обществените поръчки са част от пазара. Нещо повече, поради значителния си дял в икономиката, публичният и комуналният сектор, те оказват силно въздействие върху цените и доходите на фирмите и

върху качеството на конкуренцията на съответните пазари на стоки, услуги и строителни работи.

АОП публикува данни от РОП за регистрираните обявени процедури през годината и регистрираните приключени с договор процедури. За втория показател са налични и данни в стойностно изражение. Този **регистриран пазар** може да се отличава от реалното потребление в публичния и комуналния сектор. Една част от това потребление напълно законно остава извън регистъра. Това са сделки под праговете на НВМОП, за които АОП получава годишни статистически отчети от възложителите, както и сделките със специално оборудване, които се разпределят по друг ред. Друга част от проведените процедури не се регистрира в нарушение на законодателството и там рисковете са далеч над средните. Накрая, някои договори са сключени без процедура за възлагане на обществена поръчка при наличие на основания за това. Това е най-грубото нарушение на законодателството. През 2008 г., установените непроведени процедури са 19% от всички инспектирани и 7% в стойностно изражение. За оценката на тази нерегистрирана част от пазара на обществените поръчки не може да се разчита изцяло на твърди данни.

2.1. Обем, структура и динамика

Тази група индикатори е свързана с потреблението в публичния сектор, при това на тази част от него, която подлежи на процедури за обществени поръчки. Съответните индикатори за оценка на тези рискове са представени в таблица 2.1. Наличните базови стойности позволяват да се направят следните изводи за корупционните рискове, свързани с мащабите и динамиката на пазара на обществените поръчки.

Първо, в стойностно изражение сключените договори за обществени поръчки съставляват 11% от БВП през 2008 г. Това е под средното равнище от 16% в ЕС. През последните четири години (2005-2008) обаче, обемът на българския пазар нараства общо с 225% в стойностно изражение, което прави средногодишен ръст от 31%. Ако тези темпове се запазят, до 2013 г. той ще достигне средното европейско равнище от 16%. Има изгледи те да се увеличат в резултат на притока на средства от европейските структурни фондове, както и на антикризисни фискални инвестиции в инфраструктурни проекти. Предварителни данни за 2009 г. свидетелстват за известен спад в обема на договорите в стойностно изражение, което навярно се дължи на спада във фискал-

ните приходи в резултат на кризата. Въпреки това обаче едва ли ще се промени задълго тенденцията на ръст на пазара. Без съмнение тази възходяща динамика на стойностните обеми поставя на изпитание капацитета на контролните механизми и механизмите за правна защита. Те едва ли могат да увеличават капацитета си със същия темп, с който расте пазара. Отговорите на въпроса дали капацитетът на контрола и правната защита изостава от динамиката на пазара зависи не само от тези индикатори, но и от съответните индикатори за ефективността на правната защита и контрола, представени в четвърта и пета глава.

На второ място, корупционните рискове са свързани със структурата на пазара на обществените поръчки. Около половината от стойността на договорените поръчки са строителни работи. Заедно с услугите те съставляват близо 2/3 от оборота на пазара. Характерно за тези поръчки е, че при тях има значителен риск изпълнението да се разминава с условията на договора. Контролът по целесъобразност и икономичност, особено за сложни инженерингови и консултантски услуги, обикновено изисква сериозен експертен капацитет. С други думи, контролът над корупцията при подобна структура изисква ефективен контрол, както на етап изпълнение, така и по целесъобразност. И двата типа контрол са между слабите страни в управлението на обществените поръчки у нас.

Що се отнася до доставките на стоки, около 40% от договорите през периода 2005-2006 г. се падат на 4 промишлени отрасли: лекарства и медикаменти, машини и оборудване, петролни продукти и горива и медицинско оборудване. От услугите най-голям е дялът на бизнес и професионалните услуги и на управлението на твърдите отпадъци (Пашев, Дюлгеров и Касчиев, 2007:19).

Индикаторите за структурата и динамиката на пазара на обществените поръчки показват още тенденция на увеличаване на относителния дял на поръчките над праговете по ЗОП, както и увеличаване на средния размер на един договор. Въпреки това обаче по последния показател България изостава от средните европейски равнища, т.е. пазарът все още се характеризира с огромен брой договори, което натоварва допълнително контрола. Този показател дава възможност да се оцени адекватността на равнището на минималните стойности прагове. Той потвърждава навременността на тяхното повишаване от началото на 2009 г. Остава да се види как това ще се отрази върху дела на поръчките под праговете през 2009 г.

Таблица 2.1. Индикатори за пазара на обществените поръчки

| Обект на оценка | Показател | 2005 | 2006* | 2007 | 2008 |
|--|-------------|---|---------|---------|---------|
| I. | I.1 | Обявени поръчки (брой) | 8396 | 8763 | 10610 |
| | I.2 | Сключени договори (брой) | 10608 | 12621 | 15400 |
| | I.3 | Сключени договори (млн. лв.) | 3 282,4 | 4 100,6 | 5 633,8 |
| | Обем | Дял в БВП | 7,7% | 8,3% | 10,0% |
| | I.3a | Дял на класическите възложители в потреблението на публичния сектор | | | 11,1% |
| | I.3b | Дял на класическите възложители в потреблението на публичния сектор | | | |
| | I.4 | Брой възложители | | 1847 | |
| Дял на нерегистрираните доставки (експертна оценка от АДФИ) | | | | | |
| | II.1 | По видове възложители: дял в броя регистрирани процедури | | | |
| | II.1a | Класически | 80,1% | 78,7% | 75,3% |
| | II.1b | Секторни | 19,9% | 21,3% | 24,7% |
| | II.2a | Общини и други разпоредители с общински бюджети | | | 31,3% |
| | II.2b | Министерства и агенции и др. разпоредители с РБ | | | 15,9% |
| | II.2в | Лечебни заведения | | | 11,6% |
| | II.2г | Други | | | 9,4% |
| II. | II.3 | По видове възложители: дял в броя на сключените договори | | | |
| | II.4 | По видове възложители: дял в стойността на сключените договори | | | |
| | II.5 | По обект на поръчките (дял в стойността изражение %) | | | |
| | II.5a | Строителство | 46,8 | 51,5 | 48,1 |
| | II.5b | Доставки | 36,2 | 33,5 | 35 |
| | II.5в | Отраслова структура на доставките | | | |
| | | Услуги, в т. ч. | 17 | 15 | 16,9 |
| | | професионални и бизнес услуги | | | 14,8 |
| | | управление на отпадъци | | | |

* Без договора за изграждане на двата блока на АЕЦ Белене на стойност 7 817 961 025 лв.

| Обект на оценка | Показател | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-----------------|---|--------|--------|--------|-------|
| II.6 | Размер на поръчките (дял в стойностно изражение) | | | | |
| II.6a | По ЗОП | 73,5% | 80,4% | 78,3% | 80,6% |
| II.6б | По НВМОП | 24,8% | 18,1% | 20,3% | 18,1% |
| II.6в | Под праговете на НВМОП | 1,7% | 1,4% | 1,4% | 1,3% |
| II.7 | Средна стойност на договор (хил. лв.) | 309,43 | 324,9 | 365,6 | 391,1 |
| II.7a | Строителство | 360,1 | 1048,4 | 898,0 | 990,8 |
| II.7б | Доставки | 117,9 | 207,1 | 254,1 | 285,0 |
| II.7в | Услуги | 88,3 | 157,1 | 207,0 | 190,1 |
| | В стойностно изражение (сключени договори) | | 24,9% | 37,4% | 31,0% |
| III.1 | По предмет на поръчката | | | | |
| III.1a | Строителство | | 37,5% | 28,4% | 32,3% |
| III.1б | Доставки | | 15,4% | 43,6% | 37,2% |
| III.1в | Услуги | | 10,7% | 54,6% | 14,3% |
| III.2 | Средна стойност | | 5,0% | 12,5% | 7,0% |
| III.2a | Строителство | | 191,1% | -14,3% | 10,3% |
| III.2б | Доставки | | 75,7% | 22,7% | 12,2% |
| III.2в | Услуги | | 77,8% | 31,8% | -8,1% |
| III. | Ръст | | | | |
| | (спрямо | | | | |
| | предходната | | | | |
| | година) | | | | |

Източник на стойностите на индикаторите: АОП, НСИ, изчисления на автора.

2.2. Равнище и качество на конкуренцията

В контекста на противодействието на корупцията безспорно най-важната характеристика на пазара на обществените поръчки е равнището и качеството на конкуренцията. Ако трябва с един синтетичен показател да се оценява ефекта на политиката за намаляване на корупционните рискове, той би бил качеството на конкуренцията. Прозрачната и честна конкуренция е крайната цел на правната уредба на обществените поръчки. Тя е записана като основен принцип и в европейското и в българското законодателство. Колкото по-голяма и прозрачна е конкуренцията, толкова по-ограничени са възможностите за корупционна сделка между възложител и изпълнител.

Измерители на равнището на конкуренцията са: средният брой оферти в една процедура по данни от регистъра и от анкетите сред бизнеса; делът на респондентите участвали в процедури по обществени поръчки; средният брой участия на един респондент по данни от анкетите на бизнеса. От динамиката на тези показатели може да се направи заключение дали конкуренцията в сектора на обществените поръчки се увеличава, или намалява. Може да се сравни и средния брой участници при открита и ограничена процедура, за да се види ефекта от избора на ограничена процедура върху конкуренцията. При възможност за международни сравнения може да се търси зависимост между равнището на конкуренцията и равнището на корупцията в обществените поръчки според оценките на бизнеса. Тези показатели са представени в таблица 2.2.

За съжаление наличните данни за равнището на конкуренцията са оскъдни. От социологическите проучвания сред бизнеса могат да се получат данни за степента на участие на фирмите в обществени поръчки. Данните (таблица 2.3) показват значително свиване на конкуренцията в сферата на обществените поръчки между 2002 и 2008 г. През 2002 г. 43% от респондентите са участвали в процедури за възлагане на обществени поръчки. След присъединяването на България към ЕС едва 14% през 2007 и 10% през 2008 г. участват в процедури по възлагане на ОП. Заедно с оценките на бизнеса за високо равнище на корупция, тези резултати подсказват, че от пазара отпадат случайните играчи, че участват само фирми, които знаят, че ще спечелят; че дори случайната корупция е отстъпила място на доста по-структурирани мрежи на разпределение на обществените поръчки, където победителите са ясни и те едва ли са с икономически най-изгодните оферти.

Таблица 2.2. Показатели за равнището и качеството на конкуренцията на пазара на обществените поръчки

| Показател | Твърди данни | Меки данни |
|---|--------------|---|
| Дял на фирмите участвали в процедури | | Въпрос към бизнеса за последните 12 месеца |
| Среден брой оферти в една процедура | АОП - РОП | Въпрос към участниците в процедури |
| При открити процедури При процедурите на договаряне с обявление При електронните процедури | АОП - РОП | |
| Среден брой на участията на една фирма | | Въпрос към участниците в процедури за последните 3 години |
| Дял успешни участия (спечелени към подадени оферти) | | Въпрос към участниците в процедури за последните 3 години |
| Концентрация на пазара Дял на договорите в стойностно изражение, които се падат на двадесет и петте най-големи доставчици/ изпълнители | АОП – РОП | |
| Дял на договорите в стойностно изражение, възложени от първите 10 възложители | АОП – РОП | |
| Сравнение със средните цени на договори за обществени поръчки Или Сравнение между договорените в ОП цени и пазарните цени | АОП – РОП | Оценка на участниците в процедури за ОП |

Тези изводи биха могли да се проверят с показателите за среден брой участия на една фирма (през последните три години), както и за отношението подадени оферти към спечелени процедури (през последните три години). Ако и те бележат възходяща тенденция може да се заключи, че определени привилегирани фирми са „се специализирали“ в обществените доставки и от това страда конкуренцията, а оттам и обществения интерес. За равнището на концентрация на пазара може да ни служи и такъв индикатор като делът в стойностно изражение на договорите, които се падат на 25-те най-големи доставчици и изпълнители. Така например по данни от АОП, цитирани от Центъра за изследване на демокрацията, 45% от договорите в стойностно изражение отиват в 25-те най-големи доставчици и изпълнители (ЦИД 2009). Това говори за доста висока концентрация на пазара на обществени поръчки.

Таблица 2.3. Индикатори за равнището на конкуренцията

| Показател | 2002 | 2007 | 2008 |
|--|------|------|------|
| Дял на фирмите участвали в процедури за ОП | 43% | 14% | 10% |
| Дял на договорите в стойностно изражение, спечелени от първите 25 изпълнители/ участници | | | 45% |

Данните за средния брой участници в една процедура по видове процедури дава възможност за анализ на въпроса как изборът на процедура влияе върху конкуренцията, т.е. дали и доколко броят на офертите пада при ограничените процедури и другите двустепенни процедури в сравнение с откритата процедура; дали е по-голям при процедурите с предварително обявление; как зависи от стойността на поръчката; как зависи от дължината на срока за подаване на оферти /заявления за участие.

Още по-директен измерител на резултатите от конкуренцията и предпоставките за корупция може да даде сравнението на средните цени от договорите по обществените поръчки и техните пазарни еквиваленти. Подобна е ролята на сравнението на договорените цени в ОП на сравними продукти. Тези ценови показатели, макар и най-красноречиви, са трудни за използване за по-голямата част от обществените поръчки. Най-директно те могат да се използват за недиференцирани продукти: горива, енергоносители, суровини, материали, където пазарните, или дори борсовите котировки могат да се използват за бенчмарк. Голяма част от обществените поръчки са доставките на лекарства и медикаменти и други изделия на химическата промишленост, петролни продукти и горива, метали и строителни материали. До 2006 г. те заемат около 30% от стойността на договорите за ОП. (Пашев, Дюлгерев и Касчиев 2007, стр.20, таблица 2). При тях тези ценови индикатори имат директен антикорупционен ефект. Степента, в която даден договор надвишава пазарните цени, или средните цени от сходни обществени поръчки, дава директна оценка за неефективността на самата процедура и за величината на рентата (непазарната печалба), разпределена между страните в корупционната сделка. По-трудно е използването на цените при диференцирани продукти, например лазерни принтери със сходни характеристики, или сравними компютърни конфигурации. Не е нужно обаче те да са напълно еднакви, за да се види, че по-високите тръжни цени не могат да се обяснят изцяло с разлики в

техническите спецификации. Най-трудно е прилагането на тези показатели към строителството и услугите, въпреки че и там има средни себестойности: например на един кв. м. разгърната площ, или на един км. пътна настилка и т.н. Едва ли е невъзможно, също така, да се направят референтни цени за договори за управление на отпадъци или за договори за финансови услуги. Самото публикуване на средни цени на договорите вече би имало значителен превантивен ефект, защото ще ограничава възможностите за подкуп чрез завишаване на оферираните цени.

3.

Индикатори за управлението на обществените поръчки

Показателите за качеството на конкуренцията, представени в предходната част, измерват постигането на крайната цел на политиката. За нейното насочване обаче са важни показателите, които определят и обясняват равнището и качеството на конкуренцията. Такива са показателите, свързани с дискрецията на възложителя, прозрачността на процедурите, равнопоставеността на участниците, отношението между открити процедури и процедури по договаряне и т. н. Това са най-общо показателите, свързани с решенията на възложителите, т.е. свързани с микро-управлението на обществените поръчки на равнище възложител. Те са представени в таблица 3.1.

Важно условие за равнопоставеността на участниците в процедури за ОП е еднаквият им **достъп до информацията** и, съответно, **еднаквото време за подготовка на офертите**. Един от показателите за степента на информационна равнопоставеност на участниците и прозрачност на процедурите е делът на процедурите с предварително обявление. Важно е да се наблюдава и продължителността на сроковете за подаване на оферти за открити процедури и заявления за участие за всички останали процедури. За тази цел се използват показателите за дела на процедурите, със съкратени срокове поради предварително обявление и при подаване на обявлението по електронен път и при спешна необходимост. Тези индикатори ни показват доколко възложителите се възползват от предвидените в законодателството възможности за съкращаване на сроковете за процедури; и по-важно - дали се злоупотребява с тези възможности.

По данни на АОП (2007: 26) най-често установените нарушения по ЗОП са свързани с нарушения на сроковете. Тази констатация подсказва, че даване на предимство на определен изпълнител може би често става чрез съкращаване на сроковете, или чрез приемане на документи след изтичане на срока.

Показателите за относителния дял на предварителните обявления и за сроковете на провеждане на процедурите, заедно с показателите от контрола за нарушенията на изискванията за сроковете дават информация за действията на възложителите, които влияят върху степента на

конкуренция при обществените поръчки. Действителният ефект върху конкуренцията се оценява с показателите представени в таблица 2.2 и 2.3 в предходната глава за равнището на конкуренцията на пазара на обществените поръчки. В комбинация с показателите, които обясняват равнището на конкуренцията, представени в тази глава, те позволяват да се отговори на въпроса как точно равнището на конкуренцията зависи от:

1. наличието на предварително обявление;
2. избора на процедура;
3. срока на подаване на офертите и заявленията за участие;
4. стойността на поръчката.

Друг определящ фактор за равнището на конкуренцията са разходите на участниците и на възложителя, свързани с различните процедури за възлагане на обществени поръчки. И двата индикатора могат да разчитат единствено на меки данни: експертни оценки и анкети с участниците. Тези данни са важни за емпирически отговор на следните важни въпроси за политиката:

1. доколко нормативните бариери пред дискреционния избор на изпълнител реално увеличават конкуренцията (индикатор за ефективност);
2. на каква цена (измерена като увеличени обществени разходи на участници и възложители) става това (индикатор за ефикасност).

Хармонизираното законодателство естествено предвижда и възможности за прекратяване на процедури. От гледна точка на ограничаването на корупцията е важно да се оценява доколко това създава възможности и за прекратяване, когато процедурата върви към нежелан от възложителя избор на изпълнител. Ето защо индикаторите за прилагането на разпоредбите на ЗОП за прекратяване са важни за оценка на корупционните рискове и практики. Използваният за тази цел индикатор е за делът на прекратените процедури по видове основания за прекратяване. Ако тези индикатори покажат корупционни рискове, би трябвало да се въведе предварителен контрол на АОП върху решението за прекратяване.

Таблица 3.1. Индикатори за управлението на обществените поръчки

| Обект на оценка | Показател | Твърди данни | Меки данни |
|---|---|----------------------|--|
| Равнище на дискрецията при възлагане на ОП | Дял на възложителите изпълнили изискването на ЗОП (член 8, ал. 7) за изработване на вътрешни правила за възлагане на ОП | АОП Сметна палата | |
| Прозрачност Достъп до информация | Дял в стойностно изражение на сключените договори в резултат на Открити процедури Процедури на договаряне, от тях без обявление Брой (дял) на електронните процедури за възлагане Дял на процедурите с предварително обявление Брой Стойност | АОП - РОП | АОП - РОП |
| Срокове | Дял на ускорените процедури в стойностно изражение Поради подаване по електронен път По спешност | АОП-РОП | |
| Избор на критерий за класиране | Средна продължителност на обявените срокове за подаване на оферти/заявления за участие по видове процедури Зависимост между продължителност и брой участници Дял на договорите в стойностно изражение, сключени по критерий най-ниска цена по критерий икономически най-изгодна оферта | АОП-РОП | |
| Разходи на бизнеса по участие в процедури за обществени поръчки | Оценка на времето (човекодни) за подготовка на участие в една процедура | АОП - РОП | Въпрос към фирмите участвали в процедури за ОП |
| Разходи на публичния сектор по провеждане на процедури за възлагане на ОП | Оценка на времето (човекодни) за провеждане на една процедура от планирането до сключването на договора | | Въпрос към представителите на възложителите |
| Нарушения и дискреционни практики | Честота на различните видове нарушения (%) Според личния опит на участниците Обжалванията пред КЗК Данните от инспекциите и проверките на АДФИ | КЗК АДФИ | Споделен личен опит на фирмите участници |

| Обект на оценка | Показател | Твърди данни | Меки данни |
|---------------------------|---|--------------|------------|
| Прекратяване на процедури | <p>Брой на прекратените процедури, в т.ч. по ЗОП чл. 39 (1) т. 1, 2 (поради липса на подадени или отговарящи на изискванията оферти, или заявления) От тях дял на продължените с договаряне без обявление</p> <p>по ЗОП чл. 39 (1) т. 3 и 5 (липса на средства, промяна в обстоятелствата)</p> <p>По ЗОП чл. 39 (1) т. 4, 7 (отказ или непредставени документи, гаранция)</p> <p>По ЗОП чл. 39 (1) т. 6 (установени нарушения)</p> <p>По ЗОП чл. 39 (2) подадена/отговаряща на изискванията е само една оферта</p> <p>Прекратени без да е уведомена АОП</p> <p>Отменени прекратявания</p> | АОП | |

Таблица 3.2. Индикатори за избор на процедура

| Индикатор | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|-------|-------|-------|
| Дял на "откритите процедури" в общия брой процедури по ЗОП | 63,4% | 63,0% | 62,9% |
| Дял на "процедурите по договаряне" в общия брой процедури по ЗОП | 25,7% | 25,9% | 26,1% |
| от тях договаряне без обявление | 66,6% | 60,6% | 58,5% |
| Дял на "окрития конкурс" в общия брой процедури по НВМОП | 74,8% | 77,9% | 83,4% |
| Дял на процедурата на "договаряне с покана" в процедурите по НВМОП | 23,6% | 21,0% | 16,1% |

От представените в таблица 3.1. индикатори за оценка на управлението на обществените поръчки само за избора на процедура има публикувани данни (таблица 3.2). Въпреки разнообразието от предвидени процедури, изборът при тези над праговете по ЗОП на практика е между открита процедура (63% от процедурите) и процедура на договаряне (26% от обявените процедури). При това процедурите по договаряне без обявление са около 60% от процедурите за договаряне. Подобно на големите процедури, при тези под праговете отново изборът е между открит конкурс и договаряне с покана, които съставляват близо 100% от всички процедури. Високият дял на процедури на договаряне без обявление е свидетелство за доста висока степен на дискреция на възложителите. С промените в ЗОП от началото на 2009 г. тези процедури са обект на предварителен контрол от страна на АОП.

Следва да се отбележи, че тези индикатори отразяват броя на обявените процедури. По-добър показател за относителните дялове на отделните процедури и за равнището на дискреция биха били стойностните показатели за относителния дял на отделните процедури в сключените договори.

4.

Индикатори за оценка на механизмите за обжалване и правна защита

Правната защита е свързана с възможностите за обжалване от страна на засегнатите лица на решенията на възложителя. До сключването на договора те могат да обжалват решенията на възложителя пред Комисията за защита на конкуренцията (КЗК). Нейните решения и определения могат да се обжалват пред Върховния административен съд (ВАС), който е втора и последна инстанция. След сключване на договора той може да бъде атакуван в съда по реда на ГПК.

Уредбата на обжалването и преразглеждането на решенията на възложителя по възлагане на обществени поръчки е основна правна бариера пред злоупотребите. Ето защо тя има съответното главно място в оценката на антикорупционната политика. Тя беше във фокуса на усилията за хармонизиране на националните уредби в рамките на ЕС, завършили с приемането на Директива 2007/66/ЕО през декември 2007 г. Това прави предложените тук индикатори полезни и за оценката на приложението на директивата у нас и за реалния ѝ ефект.

Целта на системата за обжалване и преразглеждане на действията на възложителя преди сключването на договора е да даде възможност на участниците в процедурите и други засегнати от тези действия страни да защитят своя интерес срещу незаконни действия на възложителя. Разбира се механизмът трябва да съдържа и гаранции срещу злонамерено блокиране на сключването на договора с налагане на временна мярка. Нашето законодателство предвижда двойна защита срещу злонамерено спиране на процедурата: невъзстановяема парична гаранция за налагане на временна мярка заедно с преценка на КЗК по целесъобразност. Това поставя въпроса доколко системата за обжалване е насочена към защита на конкуренцията, което е основната ѝ цел, или към защита на възложителя от неоснователни забавяния, и дали отговаря на обществените нужди.

В този контекст оценката на ефективността на системата за обжалване би трябвало да даде емпиричен отговор най-общо на два въпроса. Първият е за *достъпа до правна защита*. Условно за това се използват индикатори, които помагат да се оцени количествено търсенето на тази услуга и да се характеризира структурата на това търсене, както и

каква част от тези потребности са реално задоволени с производствата по преразглеждане. Към тази група се отнасят показатели като:

1. Брой и относителен дял на обжалваните процедури;
2. Разпределението им по видове процедури;
3. Разпределение по основания за обжалване:
 - а) по чл. 25 ал. 5 на ЗОП (условия и изисквания даващи предимство на определен кандидат),
 - б) по чл. 32 на ЗОП (определяне на технически спецификации в полза на определени лица или стоки),
 - в) по чл. 34-37 на ЗОП (оценка и класиране на офертите),
 - г) по чл. 39-40 на ЗОП (прекратяване на процедура);
4. Подадени жалби от други засегнати страни, освен участниците в процедурата (например представители на потребители на публични и комунални услуги, граждански сдружения и т.н.);
5. Брой (дял в общия брой) обжалвания, по които е образувано производство;
6. Искания (в това число удовлетворени) за налагане на временна мярка.

Вторият основен въпрос е за *резултатите от обжалванията*, и дела на успешните обжалвания. В тази група поставяме показатели като:

1. Дял в общия брой производства на приключените, в т.ч.
 - а) в полза на жалбоподателя, в т.ч. приключени с отмяна на решението на възложителя,
 - б) в полза на възложителя;
2. Брой (дял в общия брой) производства преустановени поради подписване на договор между възложителя и изпълнителя преди решението на КЗК по жалбата;
3. Средна продължителност на процедура по преразглеждане от КЗК
4. Брой (дял) на оспорваните от участници процедури на по-висока инстанция;
5. Брой (дял) на отменените решения от по-висока инстанция.

Тези показатели са извлечени от твърди данни – статистиката по обжалванията в КЗК. За оценката на ефективността на системата е важна и оценката на фирмите, както и споделения опит от участници в процедури. Тя включва въпроси към участниците в опорочени процедури от рода на „обжалвахте ли?“, „какъв беше резултатът?“, „Ако не сте защо?“ и т.н. Проблемът с анкетните данни е, че при ограничения дял на рес-

пондентите, които участват в обществени поръчки и още по-ограничения дял на тези, които са обжалвали, броят на респондентите, които отговарят на тези въпроси е прекалено малък (под 2% в изследванията на корупцията), за да позволи каквито и да било емпирични заключения. Накратко, за да може социологически да се оцени системата за обжалване е нужно реално системата да работи, т.е. реално да се ползва от достатъчно на брой участници. В противен случай е необходима огромна извадка от фирми (2500-3000), за да се получи надеждна информация, основана на личен опит. Ето защо твърдите данни тук са за предпочитане.

Показателите за достъпа и ефективността на системата за обжалване са представени в таблица 4.1. За тези от тях, за които има налични данни от годишните доклади на КЗК са представени и базови стойности за първите две цели години (2007-2008), в които КЗК играе тази роля. Периодът е много кратък, за да позволява някакви заключения. Тук ще ги анализираме по-скоро като илюстрация на приложението на индикаторите, отколкото като надеждна база за очертаване на тенденции. Все пак наблюдението на тези данни дава предварителни индикации, че като цяло системата на обжалване не може напълно да посрещне потребностите на фирмите участници от ефективна защита срещу дискреция на възложителите преди сключване на договорите. Главните количествени аргументи в подкрепа на този предварителен извод са:

1. Делът на обжалваните процедури в общия брой договорени процедури е под 5%. На фона на резултатите от инспекциите и свидетелството за висок дял на опорочени процедури в бизнес-анкетите, този нисък процент показва не толкова че няма какво да се обжалва, а че оцетените участници не виждат голям смисъл в това. Това обяснение се потвърждава и от резултатите от отговори на респондентите в социологическите проучвания на бизнеса (макар в ограничен брой) защо не обжалват.

2. С искания за временна мярка спиране са над половината от производствата (56%-57%). Като се вземе предвид, че това означава плащане на обезпечение в размер на 1% от стойността на поръчката, този висок дял на исканията за спиране показва че повечето от жалбите не са случайни, че повече от половината от жалбоподателите са убедени в неоспоримостта на нарушението. През 2008 г. обаче само 6% от исканията за временна мярка са удовлетворени. В 82% от случаите КЗК е решила, че спирането не е целесъобразно, а в още 12% - че е процесуално недопустимо. Би било полезно да се следи в каква част от тези 82% сключването на

договора е изпреварило решението на КЗК, както и за каква част от тези сключени договори наистина са установени нарушения. Данните от 2009 г. ще позволят да се види как се отразява на достъпа до обжалване десетократното повишение на тавана на гаранцията от 50 хил. на 500 хил. лв. То оскъпява ефективното обжалване на големите поръчки на стойност над 5 млн. лв.

3. Около 20-25% от жалбите не стигат до **производства** поради неизпълнени законови изисквания, или оттегляне от жалбоподателя. От активните производства през годината приключените с решение са под 60%. Останалите над 40% са или прекратени (16% през 2008 г.), или продължаващи през следващата година (26% през 2008 г.).
4. Решенията са приблизително 70:30 в полза на възложителя. От тези решения, които са в полза на жалбоподателя, значителна част (36-37%) идват след сключване на договора. Така **успешно обжалваните процедури**, завършили с отмяна на решение, или връщане на процедурата до етапа преди нарушението са 11,5% от всички производства. Само в един случай през 2008 г. е наложена имуществена санкция. Делът на успешните обжалвания във всички прехвърлени и новополучени жалби през годината (т.е. включвайки и тези, по които не е образувано производство) е 9,3%. Накратко шансът жалбата да успее е 1:10.

Възможно е този резултат да говори за висока степен на законосъобразност на действията на възложителите, или на липса на основателни жалби. Резултатите от финансовите инспекции обаче, както и от анкетите сред фирмите-участници не подкрепят подобна хипотеза.

Ако ефективността на обжалването като инструмент за защита на обществения интерес е ниска, би трябвало да се видят основните причини за това. Обичайното обяснение е липса на капацитет. Индикаторите, които могат да ни помогнат в това отношение са свързани с човешките ресурси и тяхната натовареност и производителност. Такива например са:

- брой жалби на един служител;
- човекодни за разглеждане на една жалба;
- средна продължителност на едно производство;
- брой (дял) на неприключените производства в двумесечния срок по чл. 122е на ЗОП.

Както и за другите индикатори, и тук ще отбележим, че тези дават много по-надеждна аналитична информация когато се използват заедно с други индикатори, или в сравнителен план. Така например, от гледна точка на политиката същественият въпрос е дали едно обжалване в

административните съдилища би направило системата на обжалване по-достъпна и по-ефективна. Показателно в това отношение би било сравнението между сегашната ефективност на обжалването с ефективността на обжалването по съдебен ред преди 01.07.2006 г. Също така е интересно да се види доколко структурата на обжалванията отговаря на структурата на контрола: с други думи, дали рисковете извлечени от статистиката на обжалванията отговарят на разпределението на ресурсите на контрола и резултатите от инспекциите. Не на последно място, най-добре би било тези показатели да се видят в европейски сравнителен план, за да се прецени дали тази система е ефективна и дали отговаря на предназначението си по европейските стандарти.

Представените в таблица 4.1. индикатори имат за цел да дадат отговор на въпроса доколко обжалването представлява ефективен механизъм за правна защита срещу злоупотреби, и доколко рискът от неоснователни обжалвания е по-голям от риска от злоупотреби. Предварителните данни показват, че засега действащият режим защитава обществото по-скоро от злонамерени обжалвания, отколкото от злоупотреби и корупция при избора на изпълнител/доставчик.

Таблица 4.1. Ефективност на обжалването

| Обект на оценка | Показател | 2007 | | 2008 | |
|--|---|------|-------|------|-------|
| | | Брой | Дял | Брой | Дял |
| | 1 Новопостъпили жалби (дял в договорените поръчки) | 693 | 4,5% | 825 | 4,4% |
| Подадени жалби | 1.1. Дялове на подадените жалби по видове основания | | | | |
| | 1.1.1 по чл. 25 ал. 5 на ЗОП | | | | |
| | 1.1.2 по чл.32 на ЗОП | | | | |
| | 1.1.3 по чл. 34-37 (оценка и класиране на офертите) | | | | |
| 1.1.4 по чл 39: прекратяване на процедура | | | | | |
| 1.2. Подадени жалби от засегнати страни, участници в процедурата | | | | | |
| Нарушения на правото на обжалване | 2.1 Брой (дял) на договорите, сключени преди изтичане срока за обжалване | | | | |
| | 2.2 Брой (дял) на договорите, сключени преди влизане в сила на временна мярка | | | | |
| Степен на разглеждане на жалбите | | | | | |
| | 3.1 Неприключени производства от предходната година | 28 | | 84 | |
| | 3.2 Отменени (върнати) решения от ВАС (дял в 1) | | | 6 | 0,7% |
| | 3.3 Образувани производства: (дял в 1), в т.ч. | 523 | 75,5% | 646 | 78,3% |
| | 3.3.1 по ЗОП (Дял в 3.3) | | | 453 | 70,1% |
| | 3.3.1.а от тях по ЗОП чл. 45а (над европейските прагове); дял в 3.3.1 | | | 251 | 55,4% |
| | 3.3.2 по НВМОП (Дял в 3.3) | | | 193 | 29,9% |
| Производства и резултати от обжалването | 3.4 Жалби, по които не са образувани производства (дял в 1) | 162 | 23,4% | 169 | 20,5% |
| | 3.4.1 Поради липса на законови основания* (дял в 3.4) | 139 | 85,8% | 136 | 80,5% |
| | 3.4.2 Оттеглени от жалбоподателя (дял в 3.4) | 23 | 14,2% | 33 | 19,5% |
| Временна мярка "Спиране" | | | | | |
| | 4 Определения на КЗК по искания за налагане на временна мярка (дял в 3.3) | 294 | 56,2% | 369 | 57,1% |
| | 4.1 в т.ч. Отхвърлени без разглеждане** (дял в 4) | 36 | 12,2% | 45 | 12,2% |
| | 4.2 Отказана временна мярка (дял в 4) | 211 | 71,8% | 302 | 81,8% |
| | 4.3 Удовлетворени искания (дял в 4) | 47 | 16,0% | 22 | 6,0% |
| | 4.3а в т.ч. неналожена поради невнасяне на обезпечението | 12 | | 2 | |

5.Производства през годината (3.1+3.2+3.3), в т.ч.

| | 551 | 742 |
|--|-----|-------|
| 5.1 Приключени с решение (дял в 5) в т.ч. | 327 | 422 |
| 5.1.1 Срещу жалбоподателя, т.е. липса на нарушения (дял в 5.1) | 229 | 290 |
| 5.1.2 В полза на жалбоподателя: установени нарушения | 128 | 132 |
| 5.1.2а от тях след сключване на договора чл. 122г (4) (дял в 5.1.2) | 47 | 47 |
| 5.1.2б Отмяна на решение, или връщане на процедура (дял в 5) | 81 | 85 |
| 5.1.2в Наложени имуществени санкции | | 1 |
| 5.2 Прекратени производства по ЗОП чл. 122ж ал. 1, (дял в 5) в т.ч. | 112 | 116 |
| 5.2.1 поради недопустимост | 66 | 59 |
| 5.2.2 поради оттегляне на жалбата | 46 | 57 |
| 5.3 Неприключени производства, прехвърлени в следващата година (дял в 5) | 112 | 204 |
| 6 Оспорвани от участници процедури пред ВАС | | 27,5% |
| 7.1 Брой жалби на един служител | | |
| 7.2 Човекодни на една жалба | | |
| 7.3 Средна продължителност на едно производство | | |
| 7.4 Неприключените производства в двумесечния срок по чл. 122е на ЗОП | | |
| Капацитети | | |
| продуктивност | | |

* жалбата е подадена след срока за обжалване; след сключване на договора, не е внесена държавна такса; не са отстранени пропуски в срока по чл. 121(6)з

** поради процесуална недопустимост

5.

Индикатори за ефективността на контрола

Целта на контролната дейност е превенцията, разкриването и наказването на злоупотребите. В тази рамка анализът на нейната ефективност предполага най-общо количествена оценка на вероятността на нарушенията при възлагането и изпълнението на обществените поръчки да бъдат реално разкрити, а виновните наказани, т.е. оценка на степента на разкриваемост и на ефективността на санкциите.

5.1. Последващ контрол

Най-директният източник на заключения в тази насока са резултатите от **последващия контрол**. У нас водеща роля в последващия контрол по законосъобразност има Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ). В нея са съсредоточени и главните правомощия по налагането на административни санкции.⁵

През 2008 г. например АДФИ проверява 1364 процедури на обща стойност 637 млн. лв., което е 7% от броя на сключените договори⁶ и 9% от тяхната стойност.⁷ За това работят 92 инспектори. Това, което установяват е, че в 262 случая поръчки на обща стойност 45,6 млн. лв. са възложени директно без процедура в грубо нарушение на изискванията на закона. При други 706 процедури на стойност 307 млн. лв. са установени различни нарушения. Общо нарушените и непроведени процедури са 71% от всички инспектирани процедури и 55% от тяхната стойност (таблица 5.1). Несъмнено, това е висока степен и честота на нарушенията в обществените поръчки. За едни тези резултати показват висока степен на корупционен риск, други ги свързват с неумишлен-

⁵ Ограничени наказателни правомощия има и КЗК в рамките на производствата по преразглеждането

⁶ Показателят дял на проверените процедури в броя на сключените договори не е съвсем точен, тъй като по една процедура може да има няколко договора, сключени по отделните обособени позиции. По-правилно би било в знаменателя да се използва броят на приключените процедури, а не на договорите, с които те приключват. Тогава този показател на покритие на контрола би бил навярно по-висок. Такава статистика обаче няма. Публикува се брой на обявените процедури, но той може да е различен от броя на приключените, тъй като последният включва и процедури прехвърлени от предходната година. Тъй като част от обявените процедури остават за следващата година, не би имало голямо отклонение от реалния брой, стига годишният брой на процедурите и тяхното разпределение по месеци да остана без особени промени. Но пазарът е доста динамичен, за да позволява такава допускане. Ето защо по-надежден е показателят в стойностно изражение, тъй като той не се влияе от това, че една процедура може да завърши с повече от един договор. Както се вижда, той не е толкова по-различен от отношението брой проверени процедури към сключени договори.

⁷ Ако не е посочено друго, данните цитирани тук са от годишните доклади на АДФИ (2008, 2009)

ни действия; за трети те показват висока ефективност на контролните органи и т.н. Как обаче да използваме тези резултати (твърди данни) за оценката на ефекта на политиката за превенция на корупцията?

Сред експертите се е наложило виждането, че възможностите на АДФИ да прилага към селекцията на инспекциите методите на оценка и управление на риска са ограничени поради факта, че инспекциите на АДФИ са предимно по искане на държавни органи и заинтересовани страни. Такива са близо 2/3 от всички инспекции, по които Агенцията е работила през 2008 г. От друга страна обаче, това се изтъква като предимство за насочването на контролната дейност, тъй като вероятността инспекциите да попаднат на опорочени процедури по искания на заинтересовани страни е по-голяма отколкото при която и да е друга система за управление на риска.

Тук са необходими поне две уговорки. *Първо* отчетите на АДФИ показват, че около 20% от инспекциите са в резултат на решение на АДФИ по информация от РОП (таблица 5.5А.). С други думи най-малко контролът върху обществените поръчки, който тук ни интересува, зависи в голяма степен от капацитета на АДФИ да насочва инспекциите към процедурите с висок риск. *Второ*, по отношение на исканията за инспекции АДФИ на практика удовлетворява малко повече от половината (таблица 5.5Б.), т.е. необходимо е да избере една инспекция за сметка на друга. От този избор в голяма степен зависи и резултата от контролната дейност и ефекта като превенция и наказване на злоупотребите. Разбира се АДФИ не може да отговори на всички искания за инспекции. Това нито е реалистично, нито е желателно от гледна точка на максимизиране на нетните ползи от контрола. Таблица 5.5Б. показва, че най-висок приоритет имат исканията от МС и МФ (89% изпълнение); следвани от прокуратурата (86% изпълнение); Сметната палата и АОП (81,5% изпълнение). Те обаче съставляват общо 30% от всички искания. Близо 2/3 от исканията идват от жалби и сигнали на заинтересовани страни. Техният шанс да предизвикат инспекция е 1:2.

Що се отнася до насочеността на исканията, по-голямата част от тях (45%) се отнасят до общини и разпоредители с общински бюджети (таблица 5.5В.). Това е обяснимо, тъй като те са най-голямата група разпоредители с бюджетни кредити; злоупотребите стават в по-голяма степен „пред очите на гражданите“, отколкото на централно равнище; има по-голяма възможност да се търси справедливост на по-високи равнища на управление. Не е толкова разбираемо обаче, защо шансът на тези сигнали да доведат до инспекция е по-висок (65%), отколкото на искания за инспекции на възложители от централната власт и тър-

говските дружества. Относителният дял на броя на процедурите на разпоредителите с общински кредити в общия брой проведени процедури е по малък от 1/3 (показател II.2.а в таблица 2.1.). Нямаме данни за дела на местните процедури в стойностно отношение (показател II.4 в таблица 2.1.), но поради по-ниската средна стойност на една местна процедура той със сигурност е по-малък от 1/3. В същото време относителна тежест на местните процедури в инспекциите е 57% като брой и 48% като стойност (Таблица 5.2).

Следователно необходимостта от селекция, от разпределение на ограничените ресурси, оправдава въпроса дали това разпределение е най-ефективно от гледна точка на основната цел, а именно превенция, разкриване и наказване на злоупотребни, при това на тези, които имат най-висока обществена цена. Ефективността на контролната дейност трябва да се оценява по това как се разпределят и насочват наличните ресурси за максимизиране на степента на разкриваемост на нарушенията (като непосредствена цел) и на превенцията на злоупотребни (като крайна цел) по:

1. видове възложители;
2. предмет на поръчката;
3. вид на процедурата.

Използването на данните от резултатите на инспекциите и проверките за тази цел се натъква най-малко на две предизвикателства.

Първото е свързано с количествената оценка на степента на разкриваемост. В противен случай е трудно да се интерпретира ефекта на контролната дейност върху честотата и размера на злоупотребите, т.е. превантивния ефект. Така например, над половината от инспекциите и проверките на АДФИ се натъкват на нарушения при възлагането на обществените поръчки. Значи ли това, че степента на злоупотребни е висока, или означава по-скоро, че контролът е оптимално насочен към рисковите процедури? Ако инспектираните от АДФИ (по-малко то 10% от всички) процедури могат да се приемат за представителна извадка – то нормата на установени процедури с нарушения е 71% като брой и 55% в стойностно изражение. Това означава че 7 от всеки 10 процедури са опорочени, и че от всеки договорен лев за обществени поръчки 0,55 лв. са насочени към частния сектор с цената на някакво нарушение на закона. Ако се приеме обаче, че това не е представителна извадка, а извадка с висока концентрация на корупционни рискове, тъй като инспекциите се насочват не на извадков принцип, а по искания от държавни органи и заинтересовани страни и институции, то тогава

степената на отклонение от закона е по-ниска от регистрираното в контролната дейност.

За да оценим колко е тя, е необходима оценка на степента на заобикаляне на закона в останалите 90% от случаите, които остават извън контролната дейност. Това означава да видим доколко резултатите от инспекциите (измерени като *отношение опорочени/проверени процедури*) са чувствителни към обхвата на инспекциите. Ако инспекционната дейност се насочва към процедури с висок риск, тогава с намаляването на обхвата на инспекциите би трябвало да се повишава показателят *опорочени към проверени процедури*. Наистина, такава динамика се наблюдава между 2005 г., когато бившата АДВФК одитира 60% от всички процедури, но разкрива нарушения в 35% от тях; и 2008 г., когато АДФИ инспектира 7% от всички процедури и намира нарушения в 71% от тях. В стойностно отношение обаче резултатът не е толкова чувствителен към обхвата на инспекциите. Независимо дали проверява 60% или 7% АДФИ намира нарушения за 55-60% от стойността на сключените договори.⁸ Този резултат поставя под известно съмнение общата увереност, че инспекциите са насочени към най-рисковите процедури, поне в стойностно изражение.

Разбира се тези наблюдения не са достатъчни за окончателни изводи. Необходимо е те да продължат във времето, за да позволят по-надеждна оценка на това как обхватът на инспекциите (т.е. *делът на проверените в договорените процедури* в брой и стойност през годината) влияе върху делът на установените нарушения към инспектирани процедури. Това би позволило по-точна оценка на реалната степен на нарушенията, а не само на регистрираните нарушения. Наблюдението на тези показатели по видове възложители пък ще помогне да се оцени степента на риск за отделните групи възложители и за отделните видове поръчки, което ще помогне още повече за прецизното насочване на инспекциите към възложителите и поръчките с висока степен на риск.

Второ, трудно е да се прецени кои от установените нарушения са с цел **неполагаща се лична облага** и кои са пропуски и грешки без умисъл. В докладите на АДФИ се прави разлика между установени "виновно причинени вреди" (20,6% от всички установени вреди в стойностно изражение през 2008 г.) и останалите установени вреди. Това разграничение обаче е за цялата дейност на АДФИ. Няма данни колко са виновно причинените вреди при обществените поръчки, освен това не е ясно дали останалите нарушения също не са в резултат на подкуп или друга неполагаща се облага.

⁸ тези данни не са показани в таблицата, вж. повече в Пашев и Маринов, 2009

Наистина не всички нарушения са резултат на злоупотреби. Някои са просто грешки. Трудно е да се докажат индивидуалните мотиви и намеренията довели до отклонението от закона. Но едва ли можем с лека ръка да причислим повечето от разкритите от АДФИ нарушения (на стойност 631 млн. лв. през 2007 г. и 352 млн. лв. през 2008 г.) за технически грешки (каквато е тенденцията в докладите на АОП (2007, 2008). Още повече, че това разграничение има значение най-вече за доказването и наказването на корупционния акт. То едва ли е толкова съществено от гледна точка на ефективността на контрола за превенцията на корупцията. Независимо дали отклоненията от закона са поради грешка или злоупотреба, и в двата случая показват липса на капацитет, а инспекциите имат превантивен ефект срещу злоупотребите.

Изложените тук две предизвикателства не намаляват значението и приложимостта на представените показатели за оценка на ефекта на контролната дейност в областта на обществените поръчки. Голяма част от данните се публикуват в годишните доклади на АДФИ, други могат да се извлекат от резултатите от контролната дейност. Най-общо резултатите от инспекциите дават възможност да се очертае доста точна картина на това как се разпределят недостигащите контролни ресурси и дали те се насочват оптимално за разкриване, доказване и наказване на злоупотребите.

Ползата от предотвратяването на злоупотребата най-общо е функция на стойността на поръчката умножена по риска от злоупотреба (вероятността процедурата да бъде опорочена с цел облага). В този контекст оптималното насочване на инспекциите изисква съчетаване на два приоритета, които имат противоположни последици за избора на обект на инспекция:

1. Приоритет на големите поръчки, чието опорочаване би имало най-висока обществена цена;
2. Приоритет на процедурите с висок риск (висока степен на дискреция на възложителя, липса на прозрачност), които увеличават вероятността от злоупотреба, които често са по-малките процедури.

Разработените от експертния екип показатели имат за цел да помогнат да оценим насочването на инспекциите на базата на тези два критерия. Трябва да направим уговорката обаче, че първите две години след реструктурирането на АДВФК в АДФИ (през 2006 г.) са твърде кратък срок за практическото приложение на показателите за окончателни изводи за политиката. Използването им тук е по-скоро илюстративно и дава предварителна информация.

5.2. Индикатори за разпределението и насочването на последващия контрол

Както вече бе посочено, последващият контрол на АДФИ обхваща под 10% от всички сключени договори. В стойностно изражение данните показват сериозен спад в покритието между 2007 и 2008 г. от 18,3% на 8,6% от сключените договори (таблица 5.1. показател 1). Причината е прехвърлянето на фокуса на контрола към по-малки по стойност поръчки. Така например, средната стойност на една инспектирана поръчка през 2007 г. надвишава със 185% средната стойност на един сключен през годината договор. През 2008 г. средната стойност на инспекцията е само 119% от средната стойност на една поръчка.⁹ Наблюдението на динамиката на показателя *средна стойност на инспектирана поръчка върху средна стойност на сключен договор* позволява да се види как се премества фокусът на контрола във времето: към малките или към големите поръчки. Показателите 1.2а и 1.2б в таблица 5.1. показват, че спадът през 2008 г. в средната стойност на една инспектирана поръчка отразява намаляването на инспекциите на процедурите над праговете на ЗОП както по брой, така и по стойност, за сметка на насочване на повече ресурс към инспекции под праговете на ЗОП. Дори при поръчките над праговете се наблюдава пренасочване на контролната дейност надолу към по-малките поръчки. През 2007 г. инспектираните поръчки по ЗОП са 37% от броя на всички инспекции със средна стойност на инспектирана поръчка от 1,6 млн. лв. В резултат големите поръчки съставляват 87% от стойността на всички инспектирани поръчки. През 2008 г. големите поръчки са вече 25% от общия брой инспектирани поръчки. Противно на логиката, и въпреки че пазарът бележи 31% ръст в стойностно отношение, стесняването на извадката на инспектираните поръчки води до намаляване на средния размер една инспектирана поръчка над праговете по ЗОП на 1,4 млн. лв. Относителният дял на инспекциите на процедури по НВМОП расте както по брой, така и по обща стойност и по средна стойност на една малка поръчка. Това обаче не е достатъчно да компенсира пренасочването на ресурс от сектора на големите към сектора на малките поръчки. Показателите за разпределение на контрола по големина на поръчките (таблица 5.1.) свидетелстват, че насочването на ресурсите се ръководи в по-голяма степен от вероятността за злоупотреба, отколкото от големината на възможната злоупотреба.

⁹ При това една част от тази минимална разлика от 19% се дължи на наличието в много процедури на обособени позиции. Ако и в знаменателя имаме средна стойност на приключената процедура вместо на сключения договор (което е по-прецизно), този показател ще има още по-ниска стойност.

Как това се отразява върху обхвата и ефикасността на контрола може да се види от **разпределението на инспекциите по видове възложители** (таблица 5.2). В сравнение с 2007 г. рязко нараства относителният дял на инспекциите на общинските поръчки в сравнение с другите възложители. През 2007 г. те са били 26% от общия брой, през 2008 г. те са вече 57%. Разбира се общинска поръчка не означава непременно малка поръчка. Големите общини като София, Варна, Пловдив са между най-големите възложители и по средна стойност на една поръчка, и по обща стойност на сключените договори. Но когато броят на общинските инспекции расте от 404 на 783, това не може да не доведе до намаляване на средния размер на една инспектирана поръчка и оттам до намаляване на ефективността на контрола. През 2007 г. средната стойност на една инспектирана общинска процедура е 830 хил. лв. През 2008 г., в резултат на почти двукратното увеличаване на броя на инспекциите на общинските процедури, средната стойност на една инспектирана общинска процедура пада на 390 хил. лв. По същия начин повече от два пъти са увеличени инспекциите в търговските дружества с общинско участие. Това обаче увеличава незначително общата стойност на инспектираните поръчки в този сектор, тъй като средната стойност на една инспектирана процедура пада от 443 хил. лв. на 251 хил. лв.

Увеличаването на контрола в общините и общинските предприятия е за сметка на значително намаляване на проверките в търговските дружества с държавно участие и на разпоредители с бюджетни кредити от републиканския бюджет. Инспекциите на процедурите на държавните предприятия намаляват близо 6 пъти (по брой) и 5,4 пъти (по стойност). Въпреки огромното съкращаване на тези инспекции, тяхната средна стойност почти не се увеличава, което показва, че приоритет не са големите пръчки в тези сегменти на пазара на ОП. При разпоредителите с РБ пък намаляването на броя на инспекциите дори води до намаляване на средните стойности.

Проблемът не е просто в преместването на фокуса на последващия контрол от големите към по-малките поръчки. Данните за средна продължителност на една инспекция (таблица 5.5.Д.) показват, че контролът се мести и в посока на по-трудоемки инспекции. Инспекциите на ТДОУ са най-продължителни и трудоемки от всички (средно 40 дни), тези в общините също са между трудоемките (25 дни).¹⁰ Показателят *средна производителност на един инспекторски човекоден по отношение на стойност на инспектирани поръчки* е полезен за оценка на

¹⁰ Тези стойности са изобщо за инспекциите, а не за инспекциите на процедури за възлагане на обществени поръчки, но тук го взимаме за референтна средна стойност.

ефикасността на контрола, т.е. за отговора на въпроса на каква цена са постигнати резултатите. Той се получава като разделим средната стойност на една инспектирана поръчка на средната трудоемкост (в дни) на инспекцията в съответната група възложители. За 2008 г. инспекторите проверяват средно на ден 18,3 хил. лв., договорени в процедури за обществени поръчки. Най ниска е производителността на инспекциите в общините (15,7 хил. лв. на ден); общинските предприятия (6,3 хил. лв. на ден) и разпоредителите с общински бюджети (5,9 хил. лв. на ден). Преориентирането на инспекциите към поръчки на ниво общини, общински разпоредители с бюджетни кредити, и общински предприятия, които средно изискват повече дни, обяснява донякъде защо общият брой и стойност на инспекциите бележи спад през 2008 г.

В обобщение, представените показатели за обхвата и насочването на последващия контрол показва, че през 2008 г. ресурсите на АДФИ се пренасочват от процедури на държавни предприятия и разпоредители с кредити от РБ към процедури на общините, общинските предприятия и разпоредителите с общински бюджети. Средната стойност на обществена поръчка, обект на инспекция, намалява значително, а средната продължителност се увеличава. Накратко, ефикасността на контрола намалява, което обяснява намаления брой и стойност на инспекциите.

5.3. Индикатори за разпределението на риска

Дотук става въпрос за изместване на фокуса на контрола. За пълния отговор на въпроса дали и доколко това пренасочване е оправдано е необходимо да видим и резултатите от инспекциите. Не е ли наистина по-големият риск в тези поръчки достатъчно основание АДФИ да се концентрира върху тях, отколкото върху поръчките с голяма стойност?

На пръв поглед това изглежда е така, поне по отношение на най-грубото нарушение: **директно възлагане** без процедура при наличие на основания за това. Статистиката на резултатите от инспекциите показва, че 80% от установените непроведени процедури са под праговете на ЗОП (таблица 5.3). Дали обаче това е така защото при тях прескачането на изискванията на закона е по-вероятно отколкото при големите, или просто защото делът им в общия брой инспекции (75%) е несъразмерно голям? За честотата на това нарушение при големите и при малките поръчки можем да съдим от показателя дял на *непроведените процедури в общия брой инспектирани процедури* в двата сегмента на пазара. Наистина при малките поръчки е по-вероятно процедурата да

бъде прескочена, но разликата не е толкова голяма, че да оправдава такъв голям дял на поръчките под праговете на ЗОП в инспекциите. Една от пет процедури под праговете не е проведена, въпреки наличието на основания за това, докато при големите поръчки отношението е една от шест. Този резултат, ако се потвърди и занапред би поставил на сериозно изпитание често лансираната теза, че високият относителен дял на непроведените процедури у нас, в сравнение с други европейски страни, се дължи на ниските прагове по НВМОП; и че актуализирането на праговете автоматично ще намали това най-грубо нарушение до европейските равнища.

В същото време, в стойностно отношение, разкриването на една непроведена процедура над праговете се равнява средно на разкриването на 4 непроведени процедури под праговете. Средната стойност на една директно възложена голяма поръчка (над праговете по ЗОП) през 2008 г. е 406 хил. лв., докато при малките поръчки (над праговете на НВМОП и под праговете на ЗОП) средният размер на това най-грубо нарушение на законодателството е 115 хил. лв.

Данните за разпределението между ЗОП и НВМОП на **процедурите с установени нарушения** също не дават категорична подкрепа на тезата за по-голям риск при малките поръчки. И при големите и при малките поръчки всяка втора инспектирана процедура е с установени нарушения. Средната стойност на опорочените процедури над прага обаче е 1169,4 хил. лв., докато при малките е 196 хил. лв. Въпреки тази разлика, в стойностно изражение степента на нарушения при малките поръчки (т.е. нарушени към инспектирани процедури под праговете на ЗОП) е 63%, докато при големите този процент е 43%. Следователно, вероятността инспекторите да попаднат на корупция при процедури по НВМОП е по-голяма, отколкото при процедурите по ЗОП. Това обяснява защо малките поръчки (в т.ч. възложители от сектора на местното самоуправление като общински болници и училища) имат предимство при насочването на инспекциите през 2008 г. Но едва ли оправдава отношението при инспекциите 3:1 в полза на малките поръчки. За оптимизирането на фискалния ефект на контрола е нужно по-добро балансиране в посока към по-големите поръчки, тъй като рискът от злоупотреби (като честота на нарушенията) при тях не е толкова по-малък в сравнение с малките поръчки, а потенциалните загуби за обществото са многократно по-големи.

Както вече бе посочено, броят на инспекциите в общините и общинските търговски дружества е удвоен през 2008 г. за сметка на драстично съкращаване на броя на инспекциите в разпоредители с бюджетни кредити от РБ и в държавните предприятия. В стойностно изражение

няма увеличение на инспекциите в общините. Какви са резултатите от изместването на фокуса на контрола в обществените поръчки в посока на местното самоуправление?

Действително, значително нараства броят на разкритите от инспекторите директни възлагания в общините. През 2008 г. на общините се падат 52% от стойността на всички заобиколени процедури, а търговските дружества с общинско участие носят отговорност за 25% от стойността на всички непроведени процедури. Третата „рискова група“, според резултатите от 2008 г., са разпоредителите с републиканския бюджет, на които се падат 21% от стойността на непроведените процедури. Разбира се от резултатите в една година не може да се заключи, че това са трите най-рискови групи. През 2007 г. например, най-голям дял в непроведените процедури в стойностно изражение (40%) са имали държавните дружества. През 2008 г. те не са вече във фокуса на контролната дейност, но това едва ли ги прави по-малко рискови.

По-надежден показател за степента на риск във всяка група възложители е честота/вероятност на нарушението, измерена като дял на установените нарушения към инспекциите в групата на съответните възложители. По този показател отново най-рискови са общинските предприятия, където всяка трета процедура се оказва непроведена, следвани от общините, където всяка пета процедура е заобиколена чрез директно възлагане поръчката.

Резултатите за разкритите непроведени процедури като че ли оправдават засиления контрол на общинско равнище. Не е толкова категорична подкрепата обаче ако се вземат предвид другите нарушения, които съставляват около 90-95% от резултатите на инспекционната дейност. Наистина, по данните от 2008 г. (таблица 5.4) вероятността една инспектирана общинска поръчка да се окаже опорочена е 54%, а при разпоредителите с общински кредити делът на нарушените в проверените процедури е 65%. Но тази вероятност не е по-ниска при възложителите на централно равнище на управление. За министерските поръчки тя е 46%, при разпоредителите с кредити от републиканския бюджет тя е 65%, а при държавните предприятия тя е 55%. Средната стойност на опорочените процедури при последните обаче е многократно по-висока. Накратко, дори честотата на нарушените процедури при местните възложители да е малко по-висока, размерът на процедурите с нарушения на централно равнище е далеч по-голям. Обратната зависимост между честота на злоупотребите и техния размер със съответните последици за ефекта от контрола се вижда добре в представените в таблица 5.4 резултати. През 2007 г. АДФИ проверява

предимно малки поръчки на министерствата (средна стойност 95,2 хил. лв.), докато през 2008 г. проверява предимно големи поръчки на средна стойност 3 132 хил. лв. В първия случай честотата на откритите нарушени процедури е 85% и 88% в стойностно отношение (т.е. почти всички са опорочени). Във втория случай при големите поръчки честотата на установените нарушени процедури пада на 46% като брой процедури и 40% като стойност. Въпреки че установените нарушения са по-малко при големите поръчки в централните ведомства, ефектът от контрола, измерен като стойност на разкритите нарушения, през 2008 г. е над 5 пъти по-голям. Подобни са и данните от инспекциите на разпоредителите с общински бюджети (РОБ), където през 2008 г. нарушения са установени в близо 2/3 от инспектираните процедури, или 70% от стойността на договорите в този пазарен сегмент. Но средната стойност на една нарушена процедура там е 107 хил. лв.

Тези резултати поставят въпроса дали фокуса върху малките процедури, които са по-рискови като вероятност от злоупотреба, е оптимален от гледна точка на разкриваемостта и превенцията. И тук полезен показател е *средната продуктивност на един инспекционен човекоден*, но вече по отношение на *стойността на установените нарушения*. Той се получава като разделим средната стойност на нарушената процедура (от таблица 5.4.) на средната трудоемкост в дни на инспекциите на съответната група възложители (от таблица 5.5.Д.). Стойностите за 2007 и 2008 г. са представени в таблица 5.4. Средната продуктивност за 2008 г. е 17 хил. лв. установени нарушения на ден, като тя е значително по-ниска за общините и разпоредителите с ОБ и общински предприятия отколкото за министерствата (199 хил. лв.), разпоредителите с кредити от РБ (31 хил. лв.) и държавните предприятия. Ясно е, че насочването на контрола към местното самоуправление заема значителни ресурси, а ефектът е ограничен, т.е. ефикасността на инспекциите в общинските разпоредители с бюджетни кредити е доста по-ниска. Вижда се също така, че в резултат на пренасочването на усилията към този сегмент продуктивността е паднала почти наполовина - от 30 хил. лв. през 2007 г. на 17 хил. лв. 2008 г. Това навярно обяснява по-ниските резултати през 2008 г., както като проверени процедури, така и като стойност.

В заключение, разработените тук показатели позволяват оценка на ефективността на разпределение на ресурсите на последващия контрол само по отношение на две измерения: стойност на поръчката и по видове възложители.

В отчетите на АДФИ липсват други важни за оценка на ефективността данни като разпределение на и насочване на инспекциите по:

1. предмет на поръчката: строителство, доставки и услуги както и по някои по-рискови под сектори при доставките и услугите (като консултантски услуги например);
2. видове процедури, особено такива на договаряне и от тях на договаряне без обявление.

5.4. Показатели за вложените ресурси

Показателите, разгледани дотук са предназначени за оценка на ефективността на контрола. Неговото оптимизиране е непосредствената пряка цел на антикорупционната политика. В нашата система те играят роля на показатели за степента на постигане на оперативните (непосредствени) цели на политиката (output индикаторите). Отговорът на въпроса къде са резервите за повишаването му изисква използването на показатели за обема и разпределението на вложените ресурси, представени в таблици 5.5 А,Б,В,Г,Д.

На практика АДФИ успява да отговори на 57% от външните искания за инспекции. И това не е защото исканията са неоснователни. Делът на отказите е едва 13%. Около 30% от исканията са отложени за решение през следващата година. Това подсказва по-скоро недостиг на човешки ресурси.

За диагностиката на ресурсната осигуреност на инспекционната дейност използваме такива показатели като:

- брой инспекции на един инспектор (6,3);
- дял на времето за финансови инспекции в общия брой отработени дни (57,6%);
- средногодишен брой на отработените дни в инспекции на един инспектор (146).

В заключение, представените тук показатели позволяват да се оцени ефективността на последващия контрол, като се изходи от разпределението и насочването на инспекциите. Предварителните данни показват, че последващият контрол е ориентиран по-скоро към процедури на местно равнище, където вероятността от нарушения е по-висока, въпреки че средната обществената цена на тези нарушения е по-ниска. Тези инспекции са и най-трудоемки. В резултат инспекциите на местно равнище поглъщат най-голям дял от ресурсите на АДФИ за дейността, измерени като общ брой дни за инспекции. Общините и другите разпоредители с общински бюджети, както и общинските предприятия, съставляват повече от 2/3 от общия годишен брой отработени дни

на инспекторите на АДФИ. Тяхната продуктивност обаче е ниска, което обяснява и стеснения обхват на последващия контрол през 2008 г. спрямо 2007 г. по брой и стойност на инспекциите.

Разбира се всякакви констатации на тази база за корекции в политиката биха били прибързани по няколко причини. Първо, две години са много кратък срок за категорични заключения. Второ, корупционните рискове и практики в местната власт са значителни и е нормално да бъдат във фокуса на контрола. Трето, големите общини са начело в списъка на големите възложители в стойностно отношение.

Тези предварителни данни обаче още по-силно доказват необходимостта от наблюдение на показателите за инспекциите на сключени договори за обществени поръчки, при това не в брой, а в стойностно изражение. Те ще покажат дали разпределението и насочването на ресурсите за последващ контрол е оптимално и дали отговаря на съвременните стандарти за управление на риска. Колкото повече се разширява контролът към по-малки договори, толкова повече се намаляват пределните ползи от всяка следваща инспекция, като заедно с това се увеличават пределните разходи. На тази база количественият отговор на въпроса за оптималния брой инспекции, който максимизира нетните ползи от контролната дейност, може да насочва политиката към оптималния брой отработени дни, и съответно инспектори, необходими за ефективен последващ контрол на обществените поръчки.

Таблица 5.1. Индикатори за последващ контрол на процедури по ЗОП

| Показател | | 2007 | | 2008 | |
|-----------|---|-------------|-------------------|-------------|-------------------|
| | | брой | средно хил.лв. | брой | средно хил.лв. |
| | | млн. лв. | | млн. лв. | |
| 1 | Дял на инспектираните процедури в общия брой (1.2/1.1) | 9,9% | 18,3% | 7,2% | 8,6% |
| 1.1 | Сключени договори | 15 400 | 5 633,8 | 18 874 | 7 381,5 |
| 1.2 | Инспектирани процедури | 1 529 | 1 031,9 | 1 364 | 636,7 |
| | по ЗОП | 566 | 894,3 | 336 | 470,8 |
| 1.2a | дял в инспектираните | 37,0% | 86,7% | 24,6% | 73,9% |
| | по НВМОП, НВСОП | 963 | 137,6 | 1028 | 165,9 |
| 1.26 | дял в дял в инспектираните | 63,0% | 13,3% | 75,4% | 26,1% |
| 2 | Непроведени процедури при наличие на основания за това | 202 | 30,0 | 262 | 174,1 |
| | Дял в инспектираните | 13,2% | 2,9% | 19,2 | 7,2 |
| 2.1 | в т.ч. по ЗОП | 40 | 14,7 | 53 | 21,5 |
| | Дял в непроведените | 19,8% | 49,0% | 20,2% | 47,2% |
| | Дял в проверените по ЗОП | 7,1% | 1,6% | 15,8% | 4,6% |
| 2.2 | по НВМОП | 162 | 15,3 | 209 | 24,1 |
| | Дял в непроведените | 80,2% | 51,0% | 79,8% | 52,8% |
| | Дял в проверените по НВМОП | 16,8% | 11,1% | 20,3% | 14,5% |
| 3 | Процедури с установени нарушения | 776 | 601,3 | 706 | 306,8 |
| | Дял в инспектираните | 50,8% | 58,3% | 51,8% | 48,2% |
| | Брой нарушения | 1548 | | 1445 | |
| | Среден брой нарушения на нарушена процедура | 2,0 | | 2,05 | |
| 3.1 | в т.ч. По ЗОП | | | 173 | 202,3 |
| | Дял в нарушенияте | | | 24,5% | 65,9% |
| | Дял в инспектираните по ЗОП | | | 51,5% | 43,0% |
| 3.2 | в т.ч. По НВМОП | | | 533 | 104,5 |
| | Дял в нарушенияте | | | 75,5% | 34,1% |
| | Дял в инспектираните по НВМОП | | | 51,8% | 63,0% |
| 4 | Общо непроведени и нарушени процедури (2+3) | 978 | 631,3 | 968 | 352,4 |
| | Дял в инспектираните | 64,0% | 61,2% | 71,0% | 55,4% |
| | Дял на непроведените в инспектираните | 13,2% | 2,9% | 19,2% | 7,2% |

Източник: АДФИ и собствени изчисления

Таблица 5.2. Индикатори за разпределението на инспекциите по видове възложители

| Показател | 2007 | | 2008 | |
|--|-------|----------|-------|----------|
| | брой | млн. лв. | брой | млн. лв. |
| Общо инспектирани процедури | 1 529 | 1 031,9 | 1 364 | 636,7 |
| в т.ч. общини | 404 | 335,4 | 783 | 305,2 |
| дял в инспектираните | 26,4% | 32,5% | 57,4% | 47,9% |
| разпоредители с общински бюджети | 11 | 1,9 | 34 | 3,4 |
| дял в инспектираните | 0,7% | 0,2% | 2,5% | 0,5% |
| министерства | 34 | 3,1 | 11 | 38,9 |
| дял в инспектираните | 2,2% | 0,3% | 0,8% | 6,1% |
| други разпоредители с РБ | 321 | 332,2 | 216 | 154,8 |
| дял в инспектираните | 21,0% | 32,2% | 15,8% | 24,3% |
| Търговски дружества с държавно участие | 634 | 282,6 | 108 | 52,4 |
| дял в инспектираните | 41,5% | 27,4% | 7,9% | 8,2% |
| Търговски дружества с общинско участие | 99 | 43,9 | 209 | 52,5 |
| дял в инспектираните | 6,5% | 4,3% | 15,3% | 8,2% |
| други | 26 | 32,8 | 3 | 29,4 |
| дял в инспектираните | 1,7% | 3,2% | 0,2% | 4,6% |

Източник: АДФИ и собствени изчисления

Таблица 5.3. Индикатори за ефективността на контрола: непроведени процедури

| Непроведени процедури при наличие на основания за това | 2007 | | | 2008 | | |
|--|-------|---------|------------|-------|---------|------------|
| | брой | млн.лв. | ср.хил.лв. | брой | млн.лв. | ср.хил.лв. |
| Общо | 202 | 30,0 | 148,4 | 262 | 45,6 | 174,1 |
| общини | 79 | 11,0 | 139,0 | 147 | 23,7 | 161,5 |
| Дял в непроведените | 39,1% | 36,6% | | 56,1% | 52,0% | |
| Дял в инспектираните общински процедури | 19,6% | 3,3% | | 18,8% | 7,8% | |
| разпоредители с ОБ | 1 | 0,05 | 46,2 | 4 | 0,1 | 30,3 |
| Дял в непроведените | | | | | | |
| министерства | 1 | 0,06 | 57,2 | | | |
| Дял в непроведените | | | | | | |
| други разпоредители с РБ | 28 | 5,9 | 212,0 | 30 | 9,5 | 316,1 |
| Дял в непроведените | 13,9% | 19,8% | | 11% | 21% | |
| Дял в инспектираните процедури на разпоредители с РБ | | | | 14% | 6% | |
| търговски дружества с държавно участие | 78 | 12,2 | 156,7 | 13 | 0,8 | 62,4 |
| Дял в непроведените | 38,6% | 40,8% | | 5,0% | 1,8% | |
| Дял в инспектираните процедури на ТДДУ | 12,3% | 4,3% | | 12,0% | 1,5% | |
| търговски дружества с общинско участие | 11 | 0,6 | 51,0 | 67 | 11,4 | 170,4 |
| Дял в непроведените | | | | | | |
| Дял в инспектираните процедури на ТДОУ | | | | 25,6% | 25,0% | |
| други | 4 | 0,2 | 45,4 | 1 | 0,04 | |
| Дял в непроведените | | | | | | |
| Дял в инспектираните процедури на други възложители | | | | 32,1% | 21,7% | |

Източник: АДФИ и собствени изчисления

Таблица 5.4. Индикатори за ефективността на контрола: нарушени процедури по възложители

| Разбивка на нарушените процедури по възложители | 2007 | | | 2008 | | |
|---|-------|---------|----------------------------|-------|---------|----------------------------|
| | брой | млн.лв. | ср. хил. лв. продуктивност | брой | млн.лв. | ср. хил. лв. продуктивност |
| Общо, в т.ч.: | 776 | 601,3 | 774,9 | 706 | 306,8 | 434,6 |
| Общини | 239 | 164,5 | 688,2 | 421 | 136,5 | 324,2 |
| Дял в нарушените процедури | 30,8% | 27,4% | | 59,6% | 44,5% | |
| Дял в инспектираните общински процедури | 59,2% | 49,0% | | 53,8% | 44,7% | |
| Разпоредители с ОБ | 5 | 0,2 | 37,3 | 22 | 2,4 | 107,5 |
| Дял в нарушените процедури | 0,6% | 0,03% | | 3,1% | 0,8% | |
| Дял в инспектираните процедури на РОБ | 45,5% | 9,8% | | 64,7% | 69,5% | |
| Министерства | 29 | 2,8 | 95,2 | 5 | 15,7 | 3 132,0 |
| Дял в нарушените процедури | 3,7% | 0,5% | | 0,7% | 5,1% | |
| Дял в инспектираните процедури на министерства | 85,3% | 87,9% | | 45,5% | 40,3% | |
| Други разпоредители с РБ | 185 | 262,7 | 1420,0 | 140 | 105,1 | 751,0 |
| Дял в нарушените процедури | 23,8% | 43,7% | | 19,8% | 34,3% | |
| Дял в инспектираните процедури на РРБ | 57,6% | 79,1% | | 64,8% | 67,9% | |
| Търговски дружества с държавно участие | 257 | 140,1 | 545,3 | 59 | 31,5 | 534,4 |
| Дял в нарушените процедури | 33,1% | 23,3% | | 8,4% | 10,3% | |
| Дял в инспектираните процедури на ТДДУ | 40,5% | 49,6% | | 54,6% | 60,2% | |
| Търговски дружества с общинско участие | 52 | 12,2 | 234,4 | 5,9 | 15,6 | 269,1 |
| Дял в нарушените процедури | 6,7% | 2,0% | | 8,2% | 5,1% | |
| Дял в инспектираните процедури на ТДОУ | 52,5% | 27,8% | | 27,8% | 29,7% | |
| Други | 9 | 18,8 | 2094,4 | 89,3 | 1 | 0,07 |
| Дял в нарушените процедури | 1,2% | 3,1% | | 0,1% | 0,02% | |
| Дял в инспектираните процедури на "други" | 34,6% | 57,5% | | 33,3% | 0,2% | |

Източник: АДФИ и собствени изчисления

Таблица 5.5. Показатели за управление на ресурсите на контролната дейност

А. Управление на финансовите инспекции 2008 г.

| Показател | стойност | дял |
|---|------------|-------|
| Брой финансови инспекции през годината, в т.ч. | 584 | |
| Неприключени от предходната година | 32 | |
| Възложени през годината, в т.ч. | 552 | |
| По искания от държавни органи и други заинтересовани страни | 345 | 62,5% |
| По решение на АДФИ по информация от РОП | 108 | 19,6% |
| За целеви субсидии | 42 | 7,6% |
| За проверка на изпълнение на предишни указания | 5 | 8,5% |

Б. Разпределение на инспекциите по подател на искането 2008 г.

| По податели на искането | поискани | | възложени | | отношение |
|---|----------|-------|-----------|-------|-----------|
| Общо | 610 | 100% | 345 | 100% | 56,6% |
| Молби, жалби и сигнали от заинтересовани лица | 389 | 63,8% | 190 | 55,1% | 48,8% |
| От Сметната палата и АОП за ОП | 108 | 17,7% | 88 | 25,5% | 81,5% |
| За държавни помощи и субсидии | 39 | 6,4% | 3 | 0,9% | 7,7% |
| По искане на МС или МФ | 18 | 3,0% | 16 | 4,6% | 88,9% |
| Прокуратурата | 56 | 9,2% | 48 | 13,9% | 85,7% |

В. Разпределение на инспекциите по обект на контрола 2008 г.

| | поискани | | възложени | | отношение |
|--|----------|-------|-----------|-------|-----------|
| Общо инспекции | 610 | 100% | 345 | 100% | 56,6% |
| Общини и разпоредители с общински бюджети | 275 | 45,1% | 178 | 51,6% | 64,7% |
| Министерства и разпоредители с републиканския бюджет | 156 | 25,6% | 94 | 27,2% | 60,3% |
| Търговски дружества с държавно и общинско участие | 121 | 19,8% | 59 | 17,1% | 48,8% |
| Други | 58 | 9,5% | 14 | 4,1% | 24,1% |

Г. Показатели за ресурсното осигуряване на последващия контрол

| Показатели | 2008 |
|--|-------|
| Брой инспектори | 92,0 |
| Брой инспекции на един инспектор | 6,3 |
| Дял на времето за финансови инспекции в общия фонд | 57,6% |
| Ефективен фонд работно време (дни) | 23339 |
| в т.ч. за финансови инспекции (дял в общия фонд) | 13445 |
| Дни инспекции на един инспектор | 146 |

| Показатели | брой | дял |
|--|------|--------|
| Искания за финансови инспекции, в т.ч. | 610 | 100,0% |
| в т.ч. Прехвърлени от предходната година | 165 | |
| Нови | 445 | |
| От тях: Възложени (дял) | 345 | 56,6% |
| Отказани | 80 | 13,1% |
| Решението отложено за следващата година | 185 | 30,3% |

Д. Разпределение на ресурсите по обект на инспекции

| | брой | дни | дни средно |
|--|------------|--------------|--------------------|
| Приключени финансови инспекции през годината в т.ч. | 496 | 12630 | 100,0% 25,5 |
| Общини | 236 | 5861 | 46,4% 24,8 |
| Разпоредители с общински бюджети | 51 | 867 | 6,9% 17,0 |
| Министерства | 7 | 110 | 0,9% 15,7 |
| Разпоредители с РБ | 95 | 2280 | 18,1% 24,0 |
| Държавни предприятия | 44 | 1288 | 10,2% 29,3 |
| Общински предприятия | 45 | 1802 | 14,3% 40,0 |
| Други | 18 | 422 | 3,3% 23,4 |

5.5. Санкции

Превантивният ефект на контрола зависи от това доколко злоупотребите се разкриват, доказват и наказват. Без последния компонент – наказанието – контролът в голяма степен губи своя смисъл. Ето защо оценката на ефективността на контрола би била непълна без показатели за ефективно наложените санкции. Колкото и да е ефективно разкриването на нарушенията, то едва ли ще има превантивен ефект, ако не води до санкции. Важни за функционалния анализ на последващия контрол са такива въпроси като:

1. За каква част от установените нарушения (брой и стойностно отношение) са издадени актове за установяване на административно нарушение. Една част остават без актове поради изтекъл давностен срок. Техният дял е добър показател за недостига на капацитет в последващия контрол;
2. Структура на просрочените преписки по:
 - а) ЗОП/НВМОП: относителен дял в брой и стойност,
 - б) възложители: относителен дял в брой и стойност,
 - в) предмет на поръчката: относителен дял в брой и стойност,
 - г) вид на процедурата: относителен дял в брой и стойност;
3. За каква част от новите и прехвърлените от предходната година актове (брой и стойностно изражение) има решение на административно-наказващия орган, в т. ч.:
 - а) Издадени наказателни постановления (НП): относителен дял в брой и стойност във всички приключени в срок преписки,
 - б) Предупреждения за административно наказание при повторно нарушение: относителен дял в брой и стойност във всички приключени в срок преписки,
 - в) Прекратени административни производства поради изтичане на срока: относителен дял в брой и стойност във всички приключени в срок преписки;
4. От наложените с НП санкции:
 - а) санкции наложени на възложители: относителен дял в брой и стойност в издадените НП.
 - б) лични санкции наложени на лица: относителен дял в брой и стойност в издадените НП;
5. Структура на санкциите по видове нарушения: относителен дял в брой и стойност в издадените НП:
 - а) за непроведени процедури при наличие на основания за това,
 - б) за установени отклонения в изпълнението на поръчката от дого-

- вора, или за отклонение на договора от класираната оферта,
- в) за неоснователен избор на процедури на договаряне,
 - г) за неоснователно прекратяване на процедура,
 - д) за сключване на договор преди изтичане на срока за обжалване,
 - е) за даване на предимство на определен кандидат или продукт в обявлението, документацията, техническата спецификация,
 - ж) за нарушение на изискванията за праговете,
 - з) за нарушение на изискванията за сроковете,
 - и) неспазване на задълженията за информирание и регистриране и съдействие на контролните органи и т.н.;
6. Разпределение на НП по видове възложители: относителен дял в брой и стойност в издадените НП; дял в съставените АУАН за съответната група;
7. Разпределение на издадените НП по процедури по ЗОП и процедури по НВМОП;
8. Разпределение на санкциите по предмет на процедурата: строителство; доставки (с идентифициране на три най-рискови отрасли); услуги, (с идентифициране на три най-рискови отрасли);
9. Степен на изпълнение на санкциите по разбивките в т. 5-8:
- а) Ефективно наложени: относителен дял в брой и стойност в издадените НП; относителен дял в издадените НП в съответния подсектор (например общини, строителство и т.н.),
 - б) Изпратени в АДВ: относителен дял в брой и стойност в издадените НП; относителен дял в издадените НП в съответния подсектор (например общини, строителство и т.н.),
 - в) Обжалвани: относителен дял в брой и стойност в издадените НП; относителен дял в издадените НП в съответния подсектор (например общини, строителство и т.н.),
 - г) С неизтекъл срок;
10. Статистика на обжалваните НП: дял на приключените производства, от тях:
- а) потвърдени санкции,
 - б) отменени,
 - в) прекратени.

Показателите, които дават отговор на тези въпроси са организирани в представените таблици 5.6-5.8 за мониторинг на санкциите, наложени от АДФИ. За тези от тях, за които са публикувани данни сме изчислили базовите стойности на показателите за 2007 и 2008 г. Наличната информация обаче е оскъдна. Това е дейност, чийто ефект предстои да бъде обективно оценяван с помощта на предложените тук количествени показатели.

Показатели за управление на административно-наказателното производство

Таблица 5.6. Показатели за разпределение на АУАН

| Показател | 2007 | | | 2008 | | | | |
|---|-------|-----------------------|-------|------|-----------------------|-------|-------|-----|
| | брой | стойност (млн.лв.) | лица | брой | стойност (млн.лв.) | лица | | |
| Установени непроведени и нарушени процедури | 631,3 | 100,0% | 601 | 1944 | 352,5 | 681 | | |
| съставени АУАН | 1739 | 547,6 | 86,7% | 510 | 1665 | 279,2 | 79,2% | 584 |
| несъставени АУАН поради изтекла давност | 250 | 83,7 | 13,3% | 91 | 279 | 73,2 | 20,8% | 97 |
| Разпределение на просорочените преписки по: | | | | | | | | |
| ЗОП | | | | | | | | |
| НВМОП | | | | | | | | |
| по предмет на поръчката | | | | | | | | |
| строителство | | | | | | | | |
| доставки | | | | | | | | |
| в т.ч. | | | | | | | | |
| услуги | | | | | | | | |
| в т.ч. | | | | | | | | |
| по вид на поръчката | | | | | | | | |
| открита процедура | | | | | | | | |
| процедура на договаряне без обявление | | | | | | | | |
| други | | | | | | | | |
| по възложител | | | | | | | | |
| Класически | | | | | | | | |
| министерства | | | | | | | | |
| разпоредители с РБ | | | | | | | | |
| ТДДУ | | | | | | | | |
| общини | | | | | | | | |
| разпоредители с ОБ | | | | | | | | |
| ТДОУ | | | | | | | | |
| Други | | | | | | | | |
| Секторни | | | | | | | | |
| ТДДУ | | | | | | | | |
| ТДОУ | | | | | | | | |
| Частни | | | | | | | | |

Таблица 5.7. Показатели за изпълнение на санкциите

А. Наказателни постановления

| Показател | 2007 | | | 2008 | | |
|---|------|----------|---------------|------|----------|---------------|
| | брой | млн. лв. | средно х. лв. | брой | млн. лв. | средно х. лв. |
| Общо АУАН, в т.ч. | | | | | | |
| Съставени през годината | | | | | | |
| Прехвърлени от предходната година | | | | | | |
| Относителен дял | | | | | | |
| Издадени наказателни постановления | | | | | | |
| Относителен дял в АУАН | | | | | | |
| в т.ч. на възложители | | | | | | |
| лични санкции на виновни лица | | | | | | |
| Предупреждения | | | | | | |
| Относителен дял в АУАН | | | | | | |
| Прекратени | | | | | | |
| Относителен дял в АУАН | | | | | | |
| Прехвърлени за решение през следващата година | | | | | | |
| Относителен дял в АУАН | | | | | | |

Б. Изпълнение

| Показател | брой | имущ. санкции | | лични глоби | |
|--|------|---------------|-----|-------------|-----|
| | | брой | лв. | брой | лв. |
| Общо НП | | | | | |
| От тях ефективно изпълнени | | | | | |
| С неизтекъл срок (в процес на изпълнение) | | | | | |
| Изпратени в Агенцията за държавни вземания | | | | | |
| Обжалвани, от тях: | | | | | |
| Потвърдени | | | | | |
| Отменени | | | | | |
| Прекратени | | | | | |

Таблица 5.8. Индикатори за разпределението на наказателните постановления

| Индикатор | 2007 | | | | 2008 | | | |
|--|---------------------------------------|------|-----|-----|------|------|-----|-----|
| | АУАН | НП | дял | дял | АУАН | НП | дял | дял |
| | Общо НП издадени през годината | АУАН | НП | дял | дял | АУАН | НП | дял |
| По вид нарушение | АУАН | НП | дял | дял | АУАН | НП | дял | дял |
| Непроведена процедура при наличие на основания за това (чл. 129) | | | | | | | | |
| Разлика между договора и изпълнението, или между договора и офертата | | | | | | | | |
| Неоснователно провеждане на процедура на договаряне без обявление | | | | | | | | |
| Неоснователно прекратяване на процедура | | | | | | | | |
| Сключване на договор преди изтичане на срока за обжалване (чл. 128д) | | | | | | | | |
| Даване предимство на определен кандидат или продукт (чл. 128б; 128в) | | | | | | | | |
| Нарушение на изискванията за стойностните прагове | | | | | | | | |
| Нарушение на изискванията за сроковете | | | | | | | | |
| Неизпълнение на информационни, регистрационни изискванията и за съдействие на контролните органи | | | | | | | | |
| По видове изпълнители | АУАН | НП | дял | дял | АУАН | НП | дял | дял |
| Централна власт (министерства, разпоредители с РБ, ТДДУ) | | | | | | | | |
| Местна власт (общини, разпоредители с Об, ТДОУ) | | | | | | | | |
| Класически | | | | | | | | |
| Секторни | | | | | | | | |
| По размер на поръчката | АУАН | НП | дял | дял | АУАН | НП | дял | дял |
| По ЗОП | | | | | | | | |
| По НВМОП | | | | | | | | |
| По предмет на поръчката | АУАН | НП | дял | дял | АУАН | НП | дял | дял |
| строителство | | | | | | | | |
| доставки | | | | | | | | |
| в т.ч. | | | | | | | | |
| услуги | | | | | | | | |
| в т.ч. | | | | | | | | |
| По вид на поръчката | АУАН | НП | дял | дял | АУАН | НП | дял | дял |
| открита процедура | | | | | | | | |
| процедура на договаряне без обявление | | | | | | | | |
| други | | | | | | | | |

5.6. Предварителен контрол

Основна роля в превенцията на корупцията при обществените поръчки има предварителния контрол. Ако той е ефективен може да спести редица средства и ресурси на последващия контрол. Европейските тенденции на оптимизиране на контрола са към прехвърляне на ресурси към предварителния контрол. В България изграждането на капацитет за предварителен контрол започна сравнително късно. Основните функции са поверени на АОП с последните промени в ЗОП в сила от 2009 г. Според тях АОП осъществява предварителен контрол върху:

1. Процедури за поръчки над европейските прагове, които се финансират със средства от европейските фондове (ЗОП чл. 19, ал. 2. т. 22);
2. Процедури на договаряне без обявление, които се провеждат от класически възложители. (ЗОП чл. 19, ал. 2. т. 24).

Предварителният контрол в първия случай се осъществява съвместно с управляващите органи на оперативните програми (УООП). Отговорностите по контрола са поделени между АОП и управляващите органи, като АОП изготвя предварителен доклад за законосъобразността на решението за откриване, обявлението или поканата за участие и документацията, както и доклад за законосъобразността на работата на комисията, в която участва с наблюдатели. УООП изготвя предварителен доклад за законосъобразността и целесъобразността (спрямо одобрения проект) на техническите спецификации; участва в комисиите с членове; и дава съгласие за избора на изпълнител, както и координира контрола. При констатирани несъответствия в докладите на АОП и УООП, ако възложителят не се съобрази с препоръките за отстраняването им, УО отказва финансиране. Предварителният контрол е уреден в Наредба на МС (ПМС 96/23.04.09).

Във втория случай предварителният контрол се осъществява за всички случаи на прилагане на откриване на процедура на договаряне без обявление от класически възложители на основание чл. 90 ал. 1 т. 3-9 и т. 12 (т.е. всички основания без неуспешна открита или ограничена процедура). Класическите възложители са задължени да изпратят решенията за откриване, поканата, както и доказателствата за наличието на правните основания за избора на процедурата. АОП издава 4 вида становища: за законосъобразност; за законосъобразност, при условие че се докажат основанията (т.е. признава правните основания, но не е

получила доказателства); за недостатъчни основания, или доказателства за законосъобразност; за незаконосъобразност. Становищата на АОП не спират автоматично процедурата, но задължават възложителя при всички становища освен първото (безусловна законосъобразност), ако сключат договор да уведомят АДФИ, която вече има правомощия да направи инспекция и да наложи санкции.

В този контекст оценката на ефективността на предварителния контрол се нуждае от индикатори:

1. За осъществения от АДФИ предварителен контрол (които включват индикатори за вложените ресурси и за издадените становища);
2. За резултатите от контрола, т.е. до каква степен той е изиграл своята превантивна роля.

През първите шест месеца след въвеждането на този контрол са издадени становища за 102 процедури, които са представени в таблица 5.9. Около 44% са незаконосъобразни, други 15% са по-скоро законосъобразни, но под условие че основанията бъдат доказани. За да оценим ефекта са необходими данни за това как са приключени след отрицателното становище.

Таблица 5.9. Резултати от предварителния контрол

| Показател | брой | дял |
|---|------|--------|
| По чл. 19 ал. 2. т. 22 | | |
| Установени несъответствия със закона | | |
| От тях предприети мерки от възложителите | | |
| По чл. 19 ал. 2. т. 24 (договаряне без обявление от класически възложители) | 102 | 100,0% |
| Общо становища по процедури на договаряне без обявление | 39 | 38,2% |
| законосъобразни | 15 | 14,7% |
| законосъобразни при наличие на доказателства | 21 | 20,6% |
| недостатъчни доказателства за законосъобразност | 24 | 23,5% |
| незаконосъобразни | 3 | 2,9% |
| прекратени | | |
| Отрицателно становище | 45 | 44,1% |
| От тях проведени въпреки отрицателното становище | | |
| От тях проверени от АДФИ | | |
| Потвърдено становището на АОП | | |

5.7. Одити на Сметната палата

В редица отношения Сметната палата има по-широки и висши правомощия по контрола на управлението на публичните разходи от АДФИ. Първо, тя има предимството на по-голяма независимост от изпълнителната власт. Поради това нейният контрол е с най-голям потенциал за противодействие на корупцията по високите етажи на властта. Още повече, че в правомощията на Сметната палата влиза прилагането на такива ключови за противодействието на голямата корупция закони като Законът за финансиране на партиите, Законът за публичност на имуществото на лица заемащи висши държавни длъжности и Законът за предотвратяване и разкриване на конфликти на интереси. Въпреки че са външни за уредбата и управлението на обществените поръчки, тези закони имат важно значение за превенцията на злоупотребите при тях. Не на последно място, за разлика от инспекциите и проверките на АДФИ, които са по законосъобразност, одитите на Сметната палата имат по-широк периметър и обхващат също така одити на дейността по критерии за ефективност, ефикасност и икономичност, т.е. контролът на Сметната палата повече се приближава до контрол по целесъобразност.

Контролната дейност на Сметната палата по отношение на обществените поръчки има три по-важни ограничения. Първо, тя няма правомощия да налага санкции, а може само да сезира АДФИ или прокуратурата за резултатите от одитната си дейност. С други думи, за ефекта от пряката ѝ дейност по отношение на противодействието на злоупотребите при обществени поръчки може да се съди само по броя на сигналите изпратени към компетентните органи. Второ, тя одитира разпоредителите с бюджетни кредити и разходни програми, но няма правомощия по отношение на такива възложители като държавни и общински предприятия, секторни възложители и т.н. Накрая, нейните одити са не на отделни процедури, а на отделни разпоредители с бюджетни кредити, при това на базата на годишни програми, а не на оценка на риска.

Накратко, въпреки че одитите на Сметната палата имат важно значение за разкриване и наказване на злоупотребите, прекият им ефект по отношение на превенцията на корупцията в обществените поръчки зависи в голяма степен от действията на други органи и институции. Ето защо в рамките на тази система за оценка на ефекта на политиката по-важни са функциите на Сметната палата по отношение на спирачките на голямата корупция, и оттам - на корупцията при обществените поръчки. Такива са показателите свързани с:

1. Контролните функции на Сметната палата по Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси;
2. Контролните функции на Сметната палата по Закона за публичност на имуществото на лица заемащи висши държавни длъжности;
3. Контролните функции на Сметната палата по Закона за финансирането на политическите партии.

Показателите са представени в таблици 5.10 .и 5.11.

Таблица 5.10. Показатели за ролята на Сметната палата в контрола на ОП

| Показател | 2007 | 2008 |
|--|------|------|
| Резултати от одитна дейност | | |
| Случаи за нарушения на ЗОП, за които е сезирана АДФИ | | |
| Дял в инспекциите на ОП | | |
| От тях завършили с АУАН | | |
| От тях завършили с ефективно наложени санкции | | |
| Случаи за ОП за които е сезирана Прокуратурата | | |
| От тях образувани наказателни производства | | |
| Приключени наказателни производства | | |

Таблица 5.11. Индикатори за прилагането на закони срещу политическата корупция

| Показатели | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|------|------|------|
| По конфликт на интереси (ЗПРКИ) | | | |
| Задължени лица | | | |
| Неподадени декларации | | | |
| По деклариране на имуществото (ЗПИЛЗВДД) | | | |
| Задължени лица | | 5952 | 6566 |
| Неподадени декларации | 67 | 39 | 13 |
| Установени несъответствия | 195 | 174 | |
| Дял | | 2,9% | |
| По Закона за финансирането на политическите партии | | | |
| Подали отчети в срок и според изискванията | | | 168 |
| Неотговарящи на изискванията | | | 16 |
| Непредставили | | | 133 |

6.

Индикатори за равнището на корупцията в обществените поръчки

Крайната дългосрочна цел на антикорупционната политика е намаляването на равнището на злоупотребите при възлагането и изпълнението на обществените поръчки. Ето защо показателите за равнището на корупцията са от изключителна важност. Те са основният гарант, че оценката на политиката няма да се ограничи в *оценка на процеси*, а ще бъде *оценка на резултати*. Разбира се и оценката на процесите е важна за обяснението и оптимизирането на крайния резултат.

Показателите за равнището на корупцията доминират в повечето международни индекси и класации за оценка на корупцията. Акцентът, който ние тук поставяме върху количествената оценка на причините и предпоставките за корупцията в обществените поръчки, на корупционните рискове, е поради тяхната по-директна приложимост за формулирането и корекцията на политиката, за оптималното съчетаване на различните стимули и спирачки срещу корупцията, за постигането на непосредствените оперативни цели. Но в крайна сметка отговорът на въпроса дали тези инструменти са успели се съдържа в показателите за равнището на корупцията. Те могат да бъдат най-общо разделени в три групи:

1. Равнище и разпространение;
2. Цената, която обществото плаща:
 - а) фискална,
 - б) алокативна,
 - в) социална (например в здравето),
 - г) екологична;
3. Мястото на страната в международните класации за корупцията в обществените поръчки.

6.1. Равнище и разпространение

Както вече бе посочено, основният инструмент за измерване на равнището на корупцията са анкетите сред бизнеса. От тях могат да се изведат три важни показателя за оценка на корупцията. Първият е равнището и разпространението на корупцията в обществените поръчки **според оценката на респондентите**. Това е субективна оценка, която отразява различни информационни източници: разследвания и наказателни производства, данни от работата на контролните органи, разследваща и друга

публицистика; резултати от социологически проучвания; мнения на близки, роднини, приятели, колеги от бизнеса и т.н. Те могат и да се различават от реалното равнище на корупцията в обществените поръчки. Но това не намалява тяхното значение, защото тези възприятия, независимо от това колко точно отразяват реалността, определят поведението на фирмите и в крайна сметка се **самовъзпроизвеждат**. Така например, убеждението че корупцията в обществените поръчки е висока, на практика води до две поведенчески реакции: едната е отказ от участие в процедури, което има реален отрицателен ефект върху равнището на конкуренцията и оттам върху възможностите за корупция. Данните от анкетите сред фирмите показват, че участието на фирмите в процедури за възлагане е статистически обвързано с оценката им за корупцията. Другият поведенчески ефект има още по-директни последици върху равнището на корупцията. Възприятието за високо равнище на корупция формира в участниците на пазара убеждението, че честната конкуренция в сектора няма голям шанс, че може да се спечели само чрез подкуп, или политическо влияние. Това кара фирмите да предприемат също такова поведение, за да оцелеят в конкуренцията с тези, които дават подкупи.

Оценката на участниците на пазара за равнището на корупцията при ОП е извлечена обикновено от два - три стандартни индикатора. Първият се основава на най-общ, ненасочващ въпрос към фирмите за оценката им за равнището на корупцията при обществените поръчки, или за честотата на корупционните практики в сектора по зададена скала (например от 5 = много високо до 1 = много ниско). Другият въпрос е по-прецизен, той ги кара да оценят дела на опорочените процедури във всички процедури. Освен че е по-точна, тази оценка помага и да се види индивидуалната мярка, т.е. какво разбират респондентите под „много“ и „малко“ разпространена корупция, или „често“ и „рядко срещани“ корупционни практики.

Втората група индикатори, извлечени от социологически проучвания почиват на **споделен от участниците в процедури опит**. Това е предимно личен опит, но може да включва и вторичен (препредаден) личен опит, споделен пред респондентите от техни близки, роднини, бизнес партньори. Единият въпрос е за най-честите корупционни практики, на които участниците се натъкват. Отговорите, разбира се, зависят от зададените във въпросника опции. Ето защо е добре те да бъдат извлечени от статистиката на обжалванията и статистиката на инспекциите и санкциите, за да може да се постигне съвместимост и сравнимост между индикаторите използващи меки и твърди данни.

В тази група социологически показатели, почиващи на споделен личен опит, влизат и виктимизационните показатели. Те се основават на споделен от участниците личен (или на техни близки) опит по отноше-

ние на поискани и/или дадени подкупи, и/или други форми на неполагаща се облага. За техните ограничения – особено когато става въпрос не за корупционен натиск (поискан подкуп), а за реално даден подкуп – вече стана въпрос в част първа.

Друг важен индикатор в тази група е за размера на подкупа, за който те са чували, че се иска или дава за спечелването на процедура. Поради ограниченията на корупционната виктимизация навярно е по-добре тази оценка на респондента за размера на подкупа за спечелване на процедура да не се обвързва с личния опит. Ако е облагодетелстван, той едва ли ще е склонен да разкрие реалния размер, ако е жертва, едва ли ще има информация какво е струвало на спечелилия търга. Ето защо целта на този въпрос също е по-скоро да получи оценката на респондентите за размера на подкупа, независимо дали и доколко тази оценка почива на личен опит.

Има два начина за определяне на размера на подкупа. В основата на единия, използван от Световната банка в изследванията на бизнес климата в страните в преход (BEEPS), е разбирането за подкупа при обществените поръчки като за „данък“ върху печалбата или върху оборота. В него фирмите отговарят на въпроса каква част от техния оборот или от тяхната печалба е трябвало да отделят през годината за неформални плащания за спечелване на обществени поръчки.¹¹ Този подход не само че изцяло възприема даващия подкупа като жертва, пренебрегвайки неговата облага от сделката, но при растящи подкупи може да доведе до извода, че размерът им пада, ако продажбите и доходите на фирмите растат с по-бързи темпове от размера на съвместната злоупотреба с обществени средства. Алтернативният подход изхожда от разбирането за подкупа не като данък, а като „комисионна“, платена от изпълнителя на възложителя, за да получи сделката. В този случай фирмите оценяват размера на подкупа като процент от стойността на сделката. Вторият подход е по-справедлив, защото отчита неполагащата се облага на даващия подкупа, и е по-надежден за оценка на ефекта на политиката, поради което е използван в тази система.

За оценката на равнището и разпространението на корупцията при обществените поръчки могат да се използват и твърди данни. Това са резултатите от контролната дейност, представени подробно в предходната глава. Разбира се трябва да се държи сметка за това, че в някаква степен динамиката на тези показатели може да отразява промяна в разкриваемостта на нарушенията, а не в тяхната честота.

Показателите за равнището и разпространението са представени в таблица 6.1.

¹¹ Вж. Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS), резултатите от които са представени в Anderson and Gray (2006).

Таблица 6.1. Показатели за равнище и разпространение на корупцията

| | Индикатор | Стойност | Източник |
|--|--|--|------------------|
| Възприетия представител-на извадка на бизнеса | Оценка на респондентите за равнището на корупцията при обществените поръчки по скала: от 5: много високо до 1: много ниско: дял на респондентите определили като широко разпространена | 2007 60% | Витоша Рисърч |
| | Оценка на респондентите за честотата на крупционните практики при възлагането на обществени поръчки по скала: от 5: много често до 1: много рядко | | Витоша Рисърч |
| | Оценка на респондентите за дела на опорочените процедури във всички процедури в процент приблизително: Дял на фирмите, за които повече от 1 на 4 процедури са опорочени | 2007 42% | Витоша Рисърч |
| | Оценка за най-честите корупционни практики, при възлагането на обществени поръчки: до три отговора: (% на респондентите) | | Витоша Рисърч |
| | Непроведена процедура при наличие на основания за това (чл. 129) | | |
| | Разлика между договора и изпълнението, или между договора и офертата | | |
| | Неоснователно провеждане на процедура на договаряне без обявление | | |
| | Неоснователно прекратяване на процедура | | |
| Личен опит на респондентите, които са участвали в процедури през последните три години | Сключване на договор преди изтичане на срока за обжалване (чл. 128д) | 2007 41% | Витоша Рисърч |
| | Даване предимство на определен кандидат или продукт (чл. 128б; 128в) | | |
| | Нарушение на изискванията за стойностните прагове | | |
| | Нарушение на изискванията за сроковете | | |
| | Манипулиране на критериите за класиране на офертите | 2007 32% | Витоша Рисърч |
| | Неизпълнение на информационни, регистрационни изисквания и за съдействие на кон-тролните органи | 2002 53,9% 2004 39,3% 2007 10,5% 2008 | Витоша Рисърч |
| | Оценка на респондентите за средния размер на подкупа в процент от стойността на договора, който обикновено се дава за печелене на процедури за ОП в неговия сектор | 2005 7,50% | Витоша Рисърч |

6.2. Цената на корупцията

Оценката на цената (щетите) от корупцията при обществените поръчки има първостепенно значение за оценката на ефекта на политиката. В крайна сметка, целта е не просто да се намали разпространението на корупцията, а свързаните с нея отрицателни последици за обществото. Ето защо оценката на щетите има изключително значение за предварителната и последващата оценка на въздействието на мерките срещу злоупотребите. Щетите биват няколко вида:

Фискални. Това са загубите за бюджета, преразхода на обществени средства заради рентата, която даващият и взимашият подкупа си разделят за сметка или на бюджета или на качеството на публичните блага и услуги. Тя идва от по-неблагоприятните условия на изпълнение или доставка (по-високо отношение цена/качество), постигнати в процедурата в сравнение с възможните такива при една неопорочена конкурентна процедура.

Икономически. Щетите за обществото идват от една страна от злоупотребите при секторните доставчици, в резултат на което гражданите консумират енергия, вода, транспортни услуги на цени над оптималните. Независимо от това дали са държавни, общински или частни, поради естественото им монополно положение те са в състояние да прехвърлят изцяло преразходите на фирмите и домакинствата, които консумират техните услуги. Именно затова са обект на контрол на цените от страна на ДКЕВР, както и на производственото им потребление чрез режима на обществените поръчки. Високите цени на енергията и мрежовите услуги имат значителен отрицателен ефект върху конкурентоспособността на икономиката, особено при енергоемка икономика като Българската.

Освен преки икономически щети корупцията при обществените поръчки чрез цените на енергията, водата и транспорта, има значителни непреки алокативни щети, идващи от пазарните изкривявания и нелоялната конкуренция. Корупцията при обществените поръчки осигурява на фирмите участващи в нея по-широк пазарен дял и свръхпечалби от рентата, които на практика могат да изтикат от пазара по-иновативни и производителни фирми, разчитащи на честна конкуренция. От това губят и потребителите на целия пазар на съответните стоки и услуги, т.е. щетите от пазара на обществените поръчки се прехвърлят върху целия пазар. Не на последно място, към непряката икономическа цена на корупцията при обществените поръчки трябва да отнесем и онези допълнителни разходи на изрядните фирми, които са свързани с по-

високите транзакционни разходи при участие в процедурите. В крайна сметка тези разходи се поемат от потребителите на публични блага и услуги.

Социални. Корупцията в обществените поръчки има и директни социални щети. Социалните, здравните и образователните отговорности на държавата и общините съставляват повече от половината от държавните и общински разходи. От тяхното качество зависи в по-голяма степен благополучието на хората с по-ниски доходи, както и качеството на човешкия капитал. Така например, ако процедурите за закупуване на лекарства са проядени от корупция от това страдат пациентите, а държавата не е в състояние да изпълни конституционните си отговорности по отношение на здравето на населението. Същото се отнася и за процедурите в училищата и качеството на образователните услуги.

Екологични. Неефективното управление на обществените поръчки има и отрицателни екологични последици. Те може да са резултат от опорочени процедури за закупуване на горива, на строителни ремонтни работи при търговските дружества, при услугите по управление на твърдите отпадъци. Секторните възложители са едни от най-важните за околната среда дружества. От качеството на изпълнението на производствените и пречиствателните съоръжения, от технологията, от вложените суровини и материали – т.е. от качеството на конкуренцията при процедурите за тяхното изпълнение – зависи в голяма степен качеството на околната среда.

Тук ще изложим само методика за оценка и наблюдение на преките фискални щети на корупцията при обществените поръчки. Въпреки че не изчерпва цялата обществена цена, тя е сравнително по-определен и надежден показател за оценката на ефекта на политиката. Останалите изискват по-дългосрочен времеви хоризонт и повече допускания.

За да оценим фискалните щети от корупцията при обществените поръчки, ние изхождаме от твърди данни за стойността на сключените договори и стойността на нарушените процедури, според инспекциите на АДФИ. Така например, през 2008 г. са регистрирани договори за обществени поръчки на обща стойност 7 382 млн. лв. АДФИ инспектира 8,6% (в стойност) от тези процедури и открива нарушения в 55,4% от инспектираните процедури (в стойностно изражение). Ако приемем това за степен на отклонение от закона за целия пазар, това би означавало, че процедурите, в които АДФИ биха намерили нарушения, ако бяха инспектирали всички 18874 договора, регистрирани през 2008 г. биха били на стойност 4 090 млн. лв.

Това обаче не е щетата от корупцията. За да я изчислим на нас ни

трябва оценка за свръхрентата: за това, което си разделят доставчика (като свръхпечалба) и възложителя (под формата на подкуп). Ако приемем, че си разделят рентата поравно, то тя би била равна на удвоения размер на подкупа, измерен като комисионна. Последната публикувана оценка е за 7,5% (ЦИД, 2006:29). Това би означавало приблизителна цена на рентата от 15%. Това означава, че фискалната цена на корупцията е около 614 млн.лв.

Разбира се подобна оценка е прекалено еднозначна, за да бъде надеждна. Тук по-скоро илюстрираме нейната логика, ако имахме точни данни за обема на пазара, степента на отклонение от изискванията на закона, размера на рентата или на подкупа и на разпределението на рентата. Ние не разполагаме с подобни твърди данни. Затова тази оценка зависи от редица допускания и се нуждае от редица уточнения, за да бъде надеждна основа за оценка на ефекта на политиката.

Първо, тя се отнася само до регистрирания пазар на обществените поръчки. Една част от него законно или незаконно остава извън регистъра. Ако нерегистрираната част от пазара е например 7,2% (което е делът на установените непроведени процедури през 2008 г.), това би означавало горната оценка да се коригира нагоре със 7,2 %. Това обаче означава да приемем че степента на непроведени процедури изобщо е равна на техния дял в инспектираните процедури. По-правилно би било да допуснем, че това е долна граница на сивата част на пазара на ОП. Има проведени, но нерегистрирани процедури, както и процедури, които не подлежат на регистриране: тези под праговете и специалните поръчки. Тези въпросителни налагат да се разгледат три сценария за дела на нерегистрирания пазар на обществените поръчки: за 10%, 15 % и 20%.

Второ, изведената от резултатите от инспекциите степен на отклонение от закона от 55,4% в стойностно изражение също се нуждае от уточнения. Както вече посочихме, в обхвата на инспекциите попадат процедури с висока вероятност на отклонения, но с малък размер на поръчката. Освен това, както бе посочено, изглежда стойността на разкритите нарушения не е толкова чувствителна към големината на извадката. С други думи, можем да предположим, че степента на отклонение в неинспектираната част едва ли е толкова по-ниска от тази в инспектираната. Дори за по-сигурно да приемем, че в неинспектираната част от извадката е два пъти по-ниска, това би означавало степен на отклонение от закона най-малко от 30%. В същото време трябва да имаме предвид, че изложената тук базова оценка на степента на отклонение не включва нарушения на етапа на изпълнение на договора. Там злоупотребите могат да бъдат значителни, особено при строителс-

твото и услугите. Следователно, оправдано е да разгледаме и сценарий с по-висока степен на отклонение от закона от базовата, като горната граница извлечем от оценката на бизнеса в социологическите проучвания. В този контекст се налага оценка при три стойности на степента на отклонение от закона на пазара на ОП: 30%, 45%, 60%.

Не на последно място, **базовата ни оценка за величината на рентата** също навярно би трябвало да се вземе за долна граница по две причини. Разпределението на рентата зависи от редица фактори и в много случаи, поради информационни и монополни предимства, изпълнителят може да вземе по-голямата част от нея. Това прави двукратния размер на подкупа твърде консервативна оценка за размера на рентата. Освен това този подход почива на презумпцията, че всяка поръчка носи определена полза за обществото, поради което ние изхождаме не от стойността на опорочената процедура, а от свръх-цената, която обществото е платило за нея. С други думи, тази оценка е изградена върху презумпцията, че реални потребности в публичния сектор създават възможност за ренти. На практика има и обратния случай, когато възможността за ренти създава потребление, т.е. някои поръчки не биха съществували изобщо, ако не беше възможността за корупция. Те имат нулева стойност за обществото, а рентата е многократно по-голяма. Следователно би било оправдано да се разгледат стойности за рентата като процент от договорите в порядъка на 15%; 25% и 35%.

Оценката на фискалните загуби от корупцията в обществените поръчки, в зависимост от различните сценарии и допускания, са представени в таблица 6.2. Оценката на фискалните загуби варира от 365 млн. лв. (0,5% от БВП) до 1860,3 млн. лв. (2,4% от БВП). Средният сценарий, при параметри 15% нерегистриран пазар на ОП, 45% степен на отклонение от закона общо за пазара и 25% среден размер на рентата възлиза на 955 млн. лв. (1,4% от БВП). С голяма степен на сигурност можем да заключим, че фискалната цена на корупцията при обществените поръчки е между 955 млн. лв. и 1329 млн. лв., т.е. 1,4-2% от БВП през 2008 г.

Таблица 6.2. Оценка на цената на корупцията при ОП.

| Пазар (договори млн.лв.) | | | | |
|--------------------------|-------|--------------|--------------|---------------|
| Регистриран | | 7 382,0 | | |
| Нерегистриран | | 10% | 15% | 20% |
| Общо пазар | | 8 120,2 | 8 489,3 | 8 858,4 |
| СОЗ* | рента | | | |
| 55,4% | 15,0% | 674,8 | 705,5 | 736,1 |
| | 25,0% | 1124,6 | 1175,8 | 1226,9 |
| | 35,0% | 1574,5 | 1646,1 | 1717,6 |
| 30% | 15,0% | 365,4 | 382,0 | 398,6 |
| | 25,0% | 609,0 | 636,7 | 664,4 |
| | 35,0% | 852,6 | 891,4 | 930,1 |
| 45% | 15,0% | 548,1 | 573,0 | 597,9 |
| | 25,0% | 913,5 | 955,0 | 996,6 |
| | 35,0% | 1278,9 | 1337,1 | 1395,2 |
| 60% | 15,0% | 730,8 | 764,0 | 797,3 |
| | 25,0% | 1218,03 | 1273,4 | 1328,8 |
| | 35,0% | 1705,242 | 1782,8 | 1860,3 |
| Дял в БВП | | 0,5% | 1,4% | 2,8% |

*СОЗ: Степен на отклонение от закона

6.3. Международни сравнения

За крайната оценка на ефекта на политиката е необходимо да отчитаме и класацията на България по този показател в международен сравнителен план. Както вече бе посочено, четири от международните класации съдържат въпроси или индикатори, които могат да ни послужат в тази насока: ежегодният Доклад за глобалната конкурентоспособност (Global Competitiveness Report), Световният годишник на конкурентоспособността (World Competitiveness Yearbook); Базата данни на Институционалните Профили (Profils Institutionnelles - database) и Изследването на Световната банка на бизнес климата в страните в преход (BEEPS). От тях предлагаме четири индикатора от първите два източника, които са представени с техните базови стойности в Таблица 6.3.

Таблица 6.3 Международни класации

| Източник | Индикатор | Позиция |
|---|--|--|
| Global Competitiveness Report 2008-2009 | Таблица 1.03 Във вашата страна отклоняването на публични средства към фирми, лица и групи заради корупция е често срещано (=1); не се среща (= 7) | България 2008: 2,5 65,8% от средното (3,8) 116 позиция от 134 страни, далеч след другите в ЕС |
| | Таблица 1.05 Независимост на съдебната система от политически влияния, граждани и фирми: 1= много зависими; 7= напълно независими | България 2008: 2,9 70% от средното (4,1) 110 позиция от 134 страни, в последния квинтил, далеч след другите в ЕС |
| | Таблица 1.06 Когато прилагат политики, или възлагат договори, политиците във вашата страна решават в интерес на фирми и лица с връзки (=1); или са неутрални (=7) | България 2008: 2,4 72,7% от средното (3,3) 111 позиция от 134 страни, в последния квинтил заедно с Чехия, Румъния, Унгария, малко преди Словакия |
| IMD World Competitiveness Yearbook 2008 | Таблица 2.4.03 Процедурите за обществени поръчки са достатъчно отворени за чужди участници | България 2008: 52 място от 55 страни |

Заклучение

Измерването и оценката на корупцията са важна предпоставка за успеха на антикорупционната политика. Известно е, че за да можеш да постигнеш нещо трябва да можеш да го измериш. В противен случай вместо с реални резултати оставаме с нереализирани добри намерения и реализирани обществени разходи. Количествените индикатори за измерване и оценка на корупционните рискове и практики в управлението на обществените поръчки са важно пред условие за насочване на политиката към постигане на желаните резултати. Тяхното приложение може да укрепи бариерите срещу корупцията в обществените поръчки най-малко в три насоки.

На първо място, основното предназначение на тези показатели е да информират политиката в сектора на обществените поръчки, при това главно с цел намаляване на възможностите за злоупотреби. Количественото измерване на корупционните рискове и практики е най-важното предварително условие за прилагането на предварителна оценка на въздействието на антикорупционните политики и регулации за противодействие на корупцията в обществените поръчки. Представените тук индикатори могат да се ползват като инструменти за предварителен и последващ анализ на въздействието на антикорупционната политика, включително на законодателните мерки за ограничаване на злоупотребите при обществените поръчки.

Второ, техният антикорупционен ефект е свързан с това, че те отварят системата на обществените поръчки за по-ефективен и професионален контрол от бизнеса и гражданското общество. Те са инструмент за по-обективна отчетност на управляващите и пред бизнеса, и пред европейските партньори, за действителните резултати от положените усилия. В този контекст, индикаторите са важен инструмент за това управляващите, бизнеса и гражданското общество да водят професионален диалог, изчистен от политизиране и недоверие. У нас има опит в обществените консултации по въпросите на политиката, но често диалогът е формален и институционализиран в постоянните държавно-обществени структури, или пък клони към PR инструментите. От страна на бизнеса и гражданското общество пък акцентът е повече върху критика на институциите, като те почти не виждат своята отговорност за създаване на нова обществена и корпоративна нетърпимост към корупцията в обществените поръчки. Системата от индикатори дава възможност на

гражданско общество и управляващите да говорят на един език. Не помаловажно, тя позволява на този език България да говори и с европейските си партньори, когато става въпрос за корупция и антикорупция. В този смисъл показателите са и инструмент за диалог, за постигане на консенсус, което е сравнително по-лесно на езика на цифрите.

Трето, приложението на тази система, обаче, не се изчерпва само с правенето и мониторинга на политиката. Голяма част от тях могат да се използват и за мониторинг на управлението на обществените поръчки на равнище възложител. В този случай, общите показатели за системата на обществените поръчки, ако те се публикуват на портала за обществени поръчки, могат да бъдат използвани за сравнение (бенчмарк) със съответните показатели за договорите на съответния възложител. Тя ще отговори на въпроси дали постигнатото равнище на конкуренция между доставчиците и изпълнителите на съответния възложител е под средното за системата; и ако е така, защо равнището на конкуренция е ниско: дали защото се използват прекалено процедури на договаряне, или защото условията не привличат оферти в откритите процедури, или поставят прекалени бариери в ограничените процедури и т.н. Такава „ведомствена“ система от индикатори за управлението, разбира се трябва да включва и ведомствените показатели за обжалвания и нарушения и би трябвало да придружава вътрешните правила за управление на обществените поръчки.

Четвърто, ефективното отчитане на тези индикатори е важно за усъвършенстване на контролните и одитните функции в сферата на обществените поръчки най-малко в две отношения. Първо, то позволява по-рационалното насочване на ограничените ресурси към рисковите процедури, т.е. по-добро управление на риска и повишаване на степента на разкриваемост. И в момента степента на нарушени спрямо проверени процедури е висока. Но според общата оценка на АОП преобладават техническите нарушения. По тази формула - „и вълкът сит и агнето цяло“ - контролът постига висока ефективност, но няма много наказани за корупция, тъй като повечето нарушения са от недоглеждане. Второ, тези индикатори позволяват в по-голяма степен оценка на ефективността, на резултатите. В момента тежестта в контрола и санкциите е върху законосъобразността. Винаги съществуват възможности за напълно законно облагодетелстване, за това, което наричаме легална корупция. Ограничаването на тези възможности чрез затягане на закона първо не винаги е възможно, второ, цената може да бъде по-голяма от ползата. Затова е важно да се наблюдава и оценява не само законосъобразността, но и ефективността на управлението на

обществените поръчки. Разбира се резултатите от този контрол едва ли могат да се използват за административни санкции, но пък могат да се използват при положителните стимули: допълнително материално стимулиране, кариерно развитие и т.н. Дори и да не се свързват с положителни стимули, със сигурност ще играят превантивна роля, а може и да помогнат за насочване на ресурсите в организацията: обучение, експертен потенциал, пряко наблюдение на важните процедури и т.н.

Разбира се, това не е идеалната завършена система. Това е жива система, чието оптимизиране става в процеса на нейното прилагане. Затова екипът се опита да постави, където има данни, базови стойности и да тества тяхната приложимост и полезност от гледна точка на усъвършенстване на антикорупционните инструменти. Без съмнение приложението ѝ ще разкрие нуждата от по-прецизни измервания в някои области, от по-прецизен статистически (регресионен) анализ другаде, за да се видят следствията за политиката. Някои показатели могат да отпаднат, за да се засили нейната ефикасност. Системата, например, в този си вид дава превес на показателите за ефективността на контрола. Тя не представя адекватно показатели за положителните стимули, като инструменти за противодействие на корупцията: заплати, премии, и др. подобни на служителите, участващи в организирането и провеждането на процедурите. Причината, за това е, че такива показатели и изследването на техния ефект биха имали повече смисъл ако са на равнище възложители, т.е. на равнище управление на обществените поръчки. Това обаче не изключва възможността в бъдеще, наред с контрола, те да придобият по-голяма тежест в оценката на ефекта на политиката. Засега те не стоят на дневен ред с такава сила, с каквато необходимостта от оптимизиране на контролните функции за по-ефективното прилагане на законодателството. Накратко, тази система не може да бъде идеална и завършена, защото тя трябва да следва приоритетите и целите на антикорупционната политика. Тя може да бъде една солидна методологическа рамка за посрещане на потребностите на антикорупционната политика.

Не на последно място, в сегашния ѝ вид, тази система дава представа за ефекта от усилията на националната политика. Тя е добра за мониторинг и оценка на промяната във времето. Тя обаче няма предимствата на една международна система, която позволява да се сравняваме с други страни в ЕС. Добре е тези показатели да се видят също в международен сравнителен план, но за това е необходим голям международен проект, който да разшири географските граници на това изследване в рамките на единния европейски пазар. Подобна международна система за оценка на корупционните рискове и практики дава възможност

за сравнение с европейските средни стойности и резултати, за повишаване на ефективността на вътрешния контрол и одит до европейските стандарти. За целта е необходимо да се направят подобни индикатори и за страните, с които бихме желали да се сравняваме. За разлика от сега наличните международни класации, които показват как фирмите оценяват корупцията в обществените поръчки, разширяването на тази система от индикатори от базирани на твърди данни извън националните граници ще дава отговор на важните за политиката въпроси като: дали по-ниското ниво на корупция е свързано с по-малко дискреция (измервана с дела в стойностно изражение на процедурите по договаряне), или основните лостове са в политическата система, морала на политиките и т.н. Или дали нивата на корупция са свързани с възможностите за обжалване и т.н. Такава система е изключително важна от гледна точка на формирането на общоевропейската политика в областта на обществените поръчки и би трябвало да бъде приоритет на ЕК.

За да могат държавата, бизнесът и гражданското общество да говорят на един език – и това да е езикът на обективните количествени оценки на постигнатите резултати – е необходимо измерителите на корупционните рискове и практики в корупцията при обществените поръчки да бъдат съгласувани и приети от заинтересованите страни. Те са ефективен инструмент за насочване на политиката, само когато отразяват достатъчно добре целите, ползите и щетите за бизнеса, възложителите, потребителите на публични блага и услуги. Най-доброто средство за това са обществените консултации за обсъждане на самите показатели и на изводите от тяхното приложение. Когато това се прави на езика на цифрите има по-голям шанс общественият диалог по проблемите на корупцията да се изчисти от политизирането и да се води на един общ професионален език. В този смисъл, системата за мониторинг е по-скоро инструмент за сътрудничество между администрацията и бизнеса, отколкото за конфронтация. А това е важно условие, за да имат резултат антикорупционните усилия.

Използвана литература

Anderson, J. H. and Ch. W. Gray, 2006 "Anti-Corruption in Transition 3: Who Is Succeeding ... and Why?" World Bank

Celentani, Marco and Juan-Jose Ganuza (2001), "Corruption and competition in procurement"

Evenett, S. J., and B. Hoekman. 2005. "International Cooperation and the Reform of Public Procurement Policies." World Bank Policy Research Working Paper No. 3720. September 2005

Golden, M. and L. Picci 2006 "Corruption and the Management of Public Works in Italy" in Rose-Ackerman S. (ed) *International Handbook on the Economics of Corruption*, Edward Elgar Publishing, 2006

Kaufmann D, A. Kraay and M. Mastruzzi, (2009) „Governance Matters VIII” The World Bank

Kelman, Steven (2002) "Remaking Federal Procurement" The John Kennedy School of Government, WP 3

Kelman, Steven 1990 *Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Public Performance* Washington: The AEI Press.

Klitgaard, Robert *Controlling Corruption*, University of California Press, 1988

Klitgaard, Robert, Ronald Maclean-Abaroa and H. Lindsey Parris. (2000). *Corrupt Cities. A Practical Guide to Cure and Prevention*. Institute for Contemporary Studies World Bank Institute: Washington D.C.

Matechak, J. P. (2002) *Fighting Corruption in Public Procurement*. Center for International Private Enterprise CIPE.

Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rose-Ackerman, Susan (1978) *Corruption: A study of political economy*, New York: Academic Press.

Rose-Ackerman, Susan (1996), "Democracy and 'grand' corruption", UNESCO 1996

Wittig, W.A. (2000). *A Framework for Balancing Business and Accountability within a Public Procurement System, Approaches and Practices of the United States and other Selected Countries*. International Trade Center: Geneva Switzerland.

АДФИ (2007) „Отчет за дейността на Държавна финансова инспекция през 2007 г.", София, май 2008

АДФИ (2008) „Отчет за дейността на Държавна финансова инспекция през 2008 г.", София, май 2009

АОП (2005) Агенция по обществени поръчки, „Годишен доклад 2005“

АОП (2006) Агенция по обществени поръчки, „Годишен доклад 2006“

АОП (2007) Агенция по обществени поръчки, „Годишен доклад 2007“

КЗК (2008) Комисия за защита на конкуренцията, „Годишен доклад 2008“

Пашев К., А. Дюлгеров и Г. Касчиев (2007) *Корупцията при обществените поръчки: рискове и противодействие*, Център за изследване на демокрацията, София

Пашев, К. и К. Маринов, (2009) *Намаляване на корупционните рискове и въвеждане на добри практики в управлението на обществените поръчки*, Институт за икономическа политика; Асоциация за мониторинг на управлението, София

Център за изследване на демокрацията (2009) „Престъпление без наказание: Противодействие на корупцията и организираната престъпност в България“