

Дисекция на обществените поръчки (2007-2015 г.)

Обществените поръчки по своята същност са един от най-ефективните начини за разходване на бюджетен ресурс, тъй като предполагат икономично и ефикасно изпълнение на задачите на администрацията в условията на конкуренция и прозрачност.

В България, обаче, обществените поръчки често са свързани със скандали за корупция, клиентелизъм, непрозрачност, прехосване на обществени средства и некачествено изпълнение.

Инициативата на управляващите за по-прозрачно управление и отварянето на различни масиви от данни през последните няколко години засегна и обществените поръчки. На [Портала за отворени данни](#) беше публикувана [информация](#) за откритите през периода 01.01.2007 г. - 31.12.2015 г. обществени поръчки, съдържащи се в Регистъра на обществените поръчки.

В периода 2007-2015 г. държавните структури в България са изхарчили над 62 млрд. лв. посредством повече от 170 хил. процедури по Закона за обществените поръчки.

Отворените данни за всички обществени поръчки, проведени в периода 2007-2015 г., дават възможност да се направят различни разрези на харченето на обществен ресурс, а „дисекцията“ на данните може да отговори на редица въпроси като:

- Какви са измеренията на процедурите по обществени поръчки?
- За какво държавата харчи пари?
- Различните правителства харчат ли различно?
- Кои са най-големите поръчители?
- Колко харчат общините чрез обществени поръчки?
- Кои са най-големите изпълнители и каква е тяхната концентрация?
- Колко от обществените поръчки са с европейско финансиране?

Разрези

Отворените данни за всички обществени поръчки, проведени в периода 2007-2015 г., дават възможност да се направят различни разрези на харченето на обществен ресурс. За деветте изследвани години държавните структури в България са изхарчили над 62 млрд. лв. посредством повече от 170 хил. процедури по Закона за обществените поръчки.

1. Обществените поръчки през годините

През първите три години на периода похарчените средства нарастват лавинообразно и достигат 11 млрд. лв. през 2009 година. Трябва да се направи уговорката, че тук се включват и средствата по 15-годишния договор на БДЖ за превоз на пътници в размер на 4,6 млрд. лв., сключен с Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията на 25 юни 2009 година¹. Ако изключим договора на БДЖ от сметките, отново се вижда, че средната стойност на една поръчка през 2009 г. е най-висока.

През следващите години те намаляват както като брой, така и като размер в унисон с последствията от кризата за икономиката и бюджета. Следващият пик на обществените поръчки като общо изхарчена сума, но и като средна сума на договор е през 2013 година.

2009 и 2013 г. съвпадат и с проведените парламентарни избори за 41-во и 42-ро Народно събрание, което навежда на мисълта, че правителствата „развързват кесията“ преди избори. През годините след пиковите пък се наблюдават резки спадове на средния размер на поръчките. Така през 2009 г. една обществена поръчка достига средно над 400 хил. лв., а през 2010 г. намалява до 250 хил. лева. През 2013 г. една обществена поръчка струва на данъкоплатеца средно близо 400 хил. лв., а през 2014 г. намалява под 300 хил. лева. Второто намаление не е толкова рязко, но и през 2014 г. се провеждат парламентарни избори.

Процедурите за обществени поръчки традиционно са съпътствани от множество нарушения. Доказателство за това са отчетите на Държавната финансова инспекция. Те показват, например, че в над 40% от проверените през 2015 г. обществени поръчки са открити нарушения, а по-голямата част от тях отново са такива, които водят до неспазване на принципите на ЗОП за публичност и прозрачност; свободна и лоялна конкуренция; равнопоставеност и недопускане на дискриминация.

През последните няколко години разходите за обществени поръчки остават стабилни на около 8-9% от БВП и над 20% от държавните разходи.

Източник: Отворени данни, Министерство на финансите, сметки на ИПИ

Бележка: С цел съпоставимост през годините, отново е изключен 15-годишният договор на БДЖ за превоз на пътници в размер на 4,6 млрд. лв., сключен на 25 юни 2009 година

Среднодневно държавата прави по близо 60 обществени поръчки и харчи по 20 млн. лева публичен ресурс

¹ По-нататък в текста 15-годишният договор на БДЖ за превоз на пътници в размер на 4,6 млрд. лв., сключен на 25 юни 2009 г., е изключен от сметките.

Това изследване е създадено по проект „Отворени обществени поръчки“, осъществен с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на студентски иновации на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София. Съдържанието на изследването е отговорност единствено на авторите и при никакви обстоятелства не може да се приема, че отразява официалното становище на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София.

Няма и значима разлика в харченето на шестте отделни правителства (две служебни и по две на БСП и ГЕРБ, включително в коалиции), които управляват в периода 2007-2015 година.

Това изследване е създадено по проект „Отворени обществени поръчки“, осъществен с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на студентски иновации на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София. Съдържанието на изследването е отговорност единствено на авторите и при никакви обстоятелства не може да се приема, че отразява официалното становище на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София.

2. Типове обществени поръчки

Данните позволяват да се направят и различни разрези на проведените обществени поръчки за периода. Всички обществени поръчки могат да бъдат разделени на четири типа:

- 1) за доставки
- 2) за строителство
- 3) за услуги
- 4) конкурси за проекти²

Броят на обществените поръчки за доставки е най-голям - 57% от поръчките. Следващите най-многобройни поръчки са за услуги – 30%. Същевременно най-големи по размер са обществените поръчки за строителство – през годините делът им от общия брой обществени поръчки е 13%, но по тях са похарчени над 40% от средствата. Най-малко и като брой, и като размер са проведените конкурси за проекти и заемат по-малко от 1% от проведените обществени поръчки.



Обществени поръчки за доставки

За разглеждания период обществените поръчки за доставки по ЗОП са общо 98 хиляди, а общата им стойност достига близо 23 млрд. лева. Най-голям ръст на броя и размера на обществените поръчки се наблюдава именно при тези за доставки. През 2015 г. в сравнение с 2007 г. те нарастват над двойно, въпреки че средният размер на една поръчка за доставки се запазва на около 200-300 хил. лв. през годините.

² Конкурс за проект, при който се придобива устройствена концепция или идеен проект за изработване на ландшафтни, архитектурни, конструктивни, технологични, инсталационни проекти, както и проекти за произведения на изкуството, за реставрации и възстановяване на паметници на културата, проекти в областта на обработката на данни и други проекти.

Това изследване е създадено по проект „Отворени обществени поръчки“, осъществен с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на студентски иновации на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София. Съдържанието на изследването е отговорност единствено на авторите и при никакви обстоятелства не може да се приема, че отразява официалното становище на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София.

Най-голямата поръчка от този тип е обществената поръчка за метровакове и изпълнение на системи за управление за разширението на софийското метро. Поръчката е възложена от "Метрополитен" ЕАД – София и е изпълнена от Сименс ЕООД през 2015 г., като крайната ѝ стойност е близо 420 млн. лева. Втората най-скъпа поръчка е за ТЕЦ "Марица Изток" 2 ЕАД с предмет „Извършване на технически консултантски услуги по време на извършваните от Възложителя основни, средни и аварийни ремонти на турбинно, електрическо и КИП оборудване“. Изпълнител е регистрираната във Великобритания Тошиба Интернешънъл (Юръп). Третата най-скъпа поръчка отново е за доставка на осемнадесет броя метровакове през 2011 г. на стойност 150 млн. лв., а изпълнителят е ОАО Метровагонмаш – Митищи. И при двете поръчки част от финансирането е по ОП „Транспорт“. Четвъртата най-скъпа доставка е през 2008 г. и е за автоматични системи за защита в АЕЦ „Козлодуй“.

Топ 10 се допълват от доставките на дизелово гориво от Лукойл-България ЕООД за БДЖ, Държавната агенция "Държавен резерв и военновременни запаси" и Столичния автотранспорт – общо шест поръчки на стойност над 600 млн. лева общо.

Обществени поръчки за строителство

За периода 2007-2015 г. обществените поръчки за строителство са общо 22 хил., а стойността им е 25 млрд. лева. Най-многобройни са поръчките през 2008 г., въпреки че разликите през периода не са много големи, а най-скъпи са поръчките през 2013 година.

Най-голямата единична поръчка за строителство е за разширението на столичното метро през 2008 г. по ОП „Транспорт“ – 330 млн. лева с изпълнител турската фирма Доуш Иншаат Ве Тиджарет ТП АД. На второ и трето място се нареждат лотовете за строителството на магистрала „Струма“ през 2013 и 2015 г., съответно за 300 млн. и 230 млн. лв. с изпълнител Консорциум „Струма“. Топ 10 на най-скъпите обществени поръчки за строителство се допълват от разширения на метрото, строителството на завод за отпадъци в столицата, лот 4 на АМ „Тракия“, Северната скоростна тангента и рехабилитация на ж.п. инфраструктура. Общата стойност на най-скъпите 10 поръчки за строителство е над 2 млрд. лв., а по-голямата част са осъществени по ОП „Транспорт“.

Обществени поръчки за услуги

Обществените поръчки за услуги са над 50 хиляди и заемат 30% от броя на обществените поръчки за периода 2007-2015 г. В същото време техният дял в общата стойност на ОП за периода е по-малък в сравнение с поръчките за доставки и строителство. Общата сума на поръчките за услуги е близо 15 млрд. лв., от които 4,6 млрд. лв. представляват 15-годишната поръчка за БДЖ. Ако извадим договора с БДЖ, делът на договорите за услуги е 17% от всички.

Най-голямата поръчка на услуги за периода е именно споменатият 15-годишен договор между министерството на транспорта и БДЖ на стойност 4,6 млрд. лв. за извършване на обществени превозни услуги в областта на железопътния транспорт на територията на Република България. Всъщност това се явява дългосрочен договор за субсидиране на пътническия превоз в БДЖ. Втората най-скъпа поръчка е също от 2009 г. и е за сметосъбиране и снегочистване в община Бургас, изпълнявана от ДЗЗД Консорциум "Титан - Бургас" за над 90 млн. лева. На трето и четвърто място са поръчките за избор на финансова институция за предоставяне на кредити на Центъра за градска мобилност и на ЧЕЗ Разпределение България АД. И двата договора за по

Това изследване е създадено по проект „Отворени обществени поръчки“, осъществен с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на студентски иновации на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София. Съдържанието на изследването е отговорност единствено на авторите и при никакви обстоятелства не може да се приема, че отразява официалното становище на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София.

около 80 млн. лв., като са спечелени съответно от Българската банка за развитие през 2015 г. и от Инг Банк Н.В. - клон София през 2011 година. Едни от най-скъпите поръчки за услуги са и две от поръчките на АЕЦ „Козлодуй“ на обща стойност 140 млн. лева. Едната, от 2014 г., е за разработване на обосновка за продължаването на срока на експлоатация на блок 5 на “АЕЦ Козлодуй” до 60 години (анализи, разчети и количествени оценки) и е спечелена от Консорциум Русатом Сервис, а другата е за доставка за хидроамортизтори през 2011 г., спечелена от японската фирма NHK Spring Co. Ltd.

В топ 10 са и три поръчки за софтуерни продукти и услуги за работата на държавната администрация през 2007 г., 2012 г. и 2015 г. на обща стойност близо 200 млн. лева.

В най-скъпите 50 поръчки за услуги няма нито една с европейско съфинансиране.

3. ТОП 10 на изпълнителите и възложителите

През периода поръчките са възлагани от над три хиляди държавни органи и компании, включително местната администрация, а спечелилите поръчките са близо 20 хиляди.

Изпълнители

Най-големите поръчки са в строителството. Сред компаниите, които са спечелили най-много и най-скъпи поръчки, са и няколко фирми за доставка на лекарствени продукти и медицинска апаратура.

Анализът на статистиката за обществените поръчки показва голямата концентрация на договорите в малка част от изпълнителите. Така, 10% от изпълнителите на обществени поръчки (близо 2 хиляди) в периода са спечелили общо 120 хиляди или 71% от броя на подписаните обществени поръчки. Стойността на спечелените от тях поръчки е 53 млрд. лв. или 85% от общата сума по всички договори за периода. Важно е да се направи уговорката, че става въпрос за отделни изпълнители и ако се прибави участието на различните фирми в консорциуми, изпълнителите на обществените поръчки стават още по-концентрирани.

ИЗПЪЛНИТЕЛ	Брой поръчки	Сума (млн. лв.)
БДЖ - Пътнически превози ЕООД – София	1	4 628
Софарма Трейдинг АД	3 033	985
Медицинска техника инженеринг /МТИ/ ООД	2 362	155
Фьоникс Фарма ЕАД /старо Либра ЕАД /- София	2 357	478
Петрол АД – Ловеч	1 645	419
Медекс ООД	1 335	367
Санита Трейдинг АД - клон София	1 326	353
Соломед ЕООД	1 136	264
Б. Браун Медикал ЕООД – София	1 035	119
Търговска лига - Национален аптечен център /НАЦ/ АД	990	226

Възложители

Концентрацията е валидна и за самите възложители. 10% от възложителите пък са възложили общо 122 хиляди или 73% от поръчките, като стойността на тези договори е била 55 млрд. лв. или 90% от сумата на всички подписани договори за периода. Най-скъпите поръчки са за *Това изследване е създадено по проект „Отворени обществени поръчки”, осъществен с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на студентски иновации на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София. Съдържанието на изследването е отговорност единствено на авторите и при никакви обстоятелства не може да се приема, че отразява официалното становище на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София.*

инфраструктурни и транспортни проекти от страна на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията, Агенция „Пътна инфраструктура“ (АПИ), „Метрополитен“ – София, Национална компания „Железопътна инфраструктура“. „АЕЦ Козлодуй и „Марица Изток“ 2 също влизат в Топ 10 на възложителите, както и две общини – Столична община и община Варна.

ВЪЗЛОЖИТЕЛ	Брой поръчки	Сума (млн. лв.)
Министерство на транспорта	186	4 915
Агенция "Пътна инфраструктура"	899	3 151
"Метрополитен" ЕАД - София	176	2 439
Национална компания "Железопътна инфраструктура"	1 694	2 217
"АЕЦ Козлодуй" ЕАД	1 952	1 628
ТЕЦ "Марица Изток" 2 ЕАД	2 215	1 484
Столична община	2 971	1 394
ДА "Държавен резерв и военновременни запаси"	188	1 177
Община Варна	1 537	1 131
Министерство на здравеопазването	1 801	1 111

Сред възложителите са и всички 265 български общини, а техните поръчки представляват над ¼ от броя и сумата на обществените поръчки в страната. От общо близо 44 хиляди обществени поръчки в общините 16 хиляди са за услуги, 15 хиляди – за строителство, а 13 хиляди – за доставки. Това разпределение се различава от броя на обществените поръчки на национално ниво, което показва, че общините най-често търсят финансиране за строителство и изграждане на по-добра инфраструктура в населеното място и същевременно с това развиват сектора на услугите, което включва дейности в туризма, местата за отдих, здравеопазването, образованието и др.

Най-много са поръчките от страна на най-големите общини - Столична община (1,723 млрд. лв.), община Варна (1,131 млрд. лв.), община Бургас (748 млн. лв.), община Пловдив (498 млн. лв.) и община Сливен (462 млн. лв.).

4. Европейско финансиране при обществените поръчки

Част от обществените поръчки в България са осъществени чрез европейски средства по оперативните програми на ЕС. В периода 2007-2015 г. общо над 16 хиляди проекта са с европейско съфинансиране, а стойността им надхвърля 17 млрд. лева. Това означава 9,6% от общия брой на поръчките и 27,3% от сумата по тях. Разликата идва от това, че основната част от европейското финансиране се използва за поръчки в областта на строителството, в частност на пътища и магистрали, които изискват сравнително голям ресурс.

Така, докато и при доставките, и при строителството обществените поръчки с европейско съфинансиране са по около 4 хиляди за периода, сумата на договорите за доставки е под 3 млрд. лв., а при строителството стойността на договорите е над 4 пъти по-голяма – близо 13 млрд. лева. Нещо повече, една поръчка за строителство с бюджетни средства струва средно около 1 млн. лв., а една съфинансирана – над 3 млн. лева. Тук отново се вижда използването на европейски средства за големи и скъпи инфраструктурни проекти. Над половината от парите, изхарчени за строителство, са с европейско участие (51,4%) в сравнение с 10-12% при доставките и услугите.

Това изследване е създадено по проект „Отворени обществени поръчки“, осъществен с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на студентски иновации на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София. Съдържанието на изследването е отговорност единствено на авторите и при никакви обстоятелства не може да се приема, че отразява официалното становище на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София.

Най-големите проекти с европейско съфинансиране от 2007 г. до 2015 г. включват три разширения на столичното метро и две доставки на метровакове общо за над 1 млрд. лв., строителството на лотове по автомагистралите Тракия и Струма и Северната скоростна тангента за общо 900 млн. лв., изграждането на завод за битовите отпадъци на Столична община за 200 млн. лв. и рехабилитация на железопътната инфраструктура по линията Пловдив – Бургас за 150 млн. лева.

Това изследване е създадено по проект „Отворени обществени поръчки”, осъществен с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на студентски иновации на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София. Съдържанието на изследването е отговорност единствено на авторите и при никакви обстоятелства не може да се приема, че отразява официалното становище на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София.