

Отворени обществени поръчки

▶ ДАННИ
▶ АНАЛИЗИ
▶ ПРЕПОРЪКИ

Съдържание

1. Въведение	2
2. Данни, анализи и препоръки.....	2
2.1. Европейска рамка	3
2.2. Практика в България.....	4
2.3. Добри международни практики	8
3. Заключение	9

юни 2017

Проект „Отворени обществени поръчки“

www.oop.ime.bg

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.

1. Въведение

Провеждането на обществени поръчки в България е символ на неефективност, пилеене на средства и корупция. В същото време в икономически план харченето на публичните средства именно чрез обществени поръчки, основани на прозрачност и конкуренция, е един от най-добрите методи за изпълняване на функциите и проектите на държавата.

Поради тези причини Институтът за пазарна икономика от години следи темата (в седмичния бюлетин „[Преглед на стопанската политика](#)” са публикувани редица материали), а преди близо година започна работа и по проект „**Отворени обществени поръчки**”. Основната цел, която проектът си поставя, е да намали прехосването на обществен ресурс при обществените поръчки.

Работата по проекта включва както множество **данни и аналитични разработки**, така и някои **практични инструменти**. В специалната интернет страница на проекта – www.oop.ime.bg – е поместена обработена и лесна за ползване информация от отворените данни за обществените поръчки, проведени в периода 2007-2015 г. Създадена е система за търсене, която позволява лесното намиране на детайли около поръчките. Разработен е и прогнозен модел за изхода от бъдещи обществени поръчки и техните най-вероятни изпълнители, който може да покаже определени зависимости и несъвършенства на практиката.

На базата на данните и анализите **в настоящата публикация се извеждат конкретни препоръки** за борба с проблемите при провеждането на обществени поръчки в България.

Анализите обхващат три основни сфери: 1) законодателната рамка, 2) практиката в България и 3) добрите международни практики. Според изводите и разкритите слабости при процедурите по обществените поръчки в тези три области са изведени съответните препоръки, които биха били решение и отправна точка за премахване на нарушенията и по-голяма прозрачност на разходването на публични средства.

2. Данни, анализи и препоръки

Проектът се базира на отворените данни за близо 200 хиляди обществени поръчки. Пълната база данни е публикувана на Портала за отворени данни и съдържа информация за откритите през периода 01.01.2007 г. - 31.12.2015 г. обществени поръчки, съдържащи се в Регистъра на обществените поръчки.

Анализът на отворените данни е невъзможен без по-задълбочени знания в областта. Практиката, проблемите и решенията са ясно видими от аналитичната работа по проекта:

- ❖ [Преглед на европейската рамка на обществените поръчки](#)
- ❖ [Дисекция на обществените поръчки \(2007-2015 г.\)](#)
- ❖ [Кой колко обществени поръчки е спечелил и възложил за периода 2007-2015 г.](#)
- ❖ [Кой ще печели обществени поръчки](#)
- ❖ [Публичност и прозрачност при обществените поръчки](#)
- ❖ [Добри международни практики за борба с корупцията при обществените поръчки](#)

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.

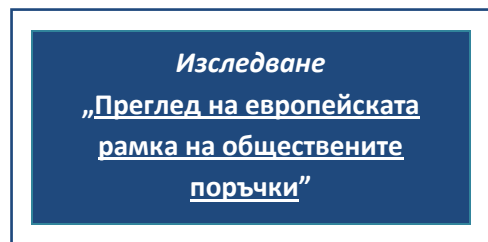
Всеки един от докладите позволява идентифицирането и анализирането на конкретни проблеми и рискови фактори в процедурите по възлагане и изпълнение на обществените поръчки, както и посочването на конкретни препоръки за тяхното премахване.

Препоръките произтичат от 1) законовата рамка, 2) практиката и 3) международния опит за борба с корупцията в обществените поръчки.

По-долу са представени основните цели и изводи от всеки анализ, както и произтичащите от тях препоръки за политики и конкретни действия.

2.1. Европейска рамка

Изследването [„Преглед на европейската рамка на обществените поръчки“](#) разглежда причините за приемането на новия Закон за обществените поръчки (ЗОП) през 2016 г., а именно необходимостта от транспонирането на директивите на Европейска комисия за обществените поръчки и многократните промени и дописвания за отменения ЗОП, които създаваха противоречива практика.



Анализът се фокусира върху по-важните аспекти на транспонираните европейски директиви в новия ЗОП, както и някои тенденции на самата общоевропейска рамка, които в пълна степен засягат и България.

Анализът показва, че тежката регулаторната рамка и безкрайните инструментариуми, механизми и регламенти значително затрудняват бизнеса при включването му в процедурите.

Това води до силно бюрократизиране на процеса, като институциите постоянно са заети с транспониране на нови и нови норми, а местните икономически субекти са натоварени с постоянното разучаване и прилагане на новите механизми.

Друг проблем, който въпреки транспонирането на директивите и стремежа за подобряване на законовата рамка продължава да е фактор в България, е липсата на категорични действия за справяне с корупцията. Относно съдебната система и борбата с корупцията [ежегодният доклад на Европейската комисия за 2016 г.](#) заключава, че „Бюрокрацията, корупцията и политическата нестабилност се считат за едни от най-сериозните пречки пред правенето на бизнес в България“.

ПРЕПОРЪКИ

➤ По-качествено нормотворчество и по-малко законодателни промени

Законодателят трябва да се стреми да транспонира правилно директивите на ЕС, като отчита българския контекст. Препоръките на заинтересованите страни (гражданския сектор, бизнеса и администрацията) следва да бъдат вземани предвид при доказани проблеми в правоприлагането. Това от своя страна ще способства за по-редките промени на законодателството и по-голямата устойчивост на зададените правила.

➤ План за справяне с корупцията при обществените поръчки и електронни търгове

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.

Като ефективно средство за справяне с корупцията препоръчваме да се ускори процесът на възлагане на обществени поръчки чрез електронни търгове. Мярката е заложена в [Националната стратегия за развитие на сектора на ОП](#), но все още не е изпълнена поради пороци в ОП за избор на изпълнител.

2.2. Практика в България

Отворените данни показват, че в периода 2007-2015 г. българските държавни структури са похарчили над 62 млрд. лв. в над 170 хиляди обществени поръчки.

За целите на проекта и постигането на по-висока прозрачност на обществените поръчки Институтът за пазарна икономика разработи система за търсене в базата данни, която позволява да се намери информация за всяка една обществена поръчка по редица признаци като:

1. Предмет на поръчката (или ключова дума)
2. Възложител
3. Тип на поръчката (услуга, доставка или строителство)
4. Източник на финансиране
5. Изпълнител

ОТВОРЕНИ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

НАЧАЛО ЗА ПРОЕКТА МЕТОДОЛОГИЯ АНАЛИЗИ БАЗА ДАННИ

ТЪРСЕНЕ

Предмет на поръчката:

Име на възложителя:

Вид на възложителя:

Име на изпълнителя:

Тип на поръчката:

Финансиране от ЕС: Да Не

ИЗЧИСТИ ПОЛЕТАТА ✕

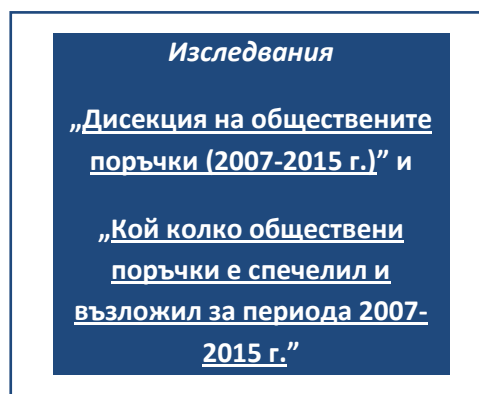
НАМЕРИ ПОРЪЧКИ ▼

БАЗА ДАННИ | 172 590

Данни

Изследванията „[Дисекция на обществените поръчки \(2007-2015 г.\)](#)” и „[Кой колко обществени поръчки е спечелил и възложил за периода 2007-2015 г.](#)” показват различни аспекти на възлагането на обществените поръчки в периода 2007-2015 години. Анализите стъпват върху отворените данни и показват редица интересни факти:

- 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;
- Среднодневно държавата прави по близо 60 обществени поръчки и харчи по 20 млн. лв. публичен ресурс;
- През последните няколко години разходите за обществени поръчки остават стабилни на около 8-9% от БВП и над 20% от държавните разходи;
- Няма значима разлика в харченето чрез обществени поръчки на шестте отделни правителства (две служебни и по две на БСП и ГЕРБ, включително в коалиции), които управляват в периода 2007-2015 година;

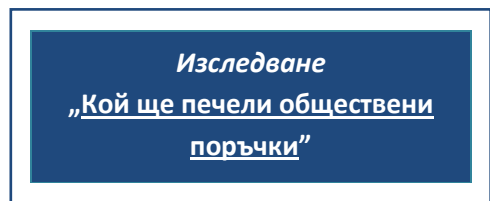


Това изследване е създадено по проект „Отворени обществени поръчки”, осъществен с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на студентски иновации на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София. Съдържанието на изследването е отговорност единствено на авторите и при никакви обстоятелства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

- Най-големите разходи за обществени поръчки са направени през 2009 и 2013 г. и съвпадат с проведените парламентарни избори за 41-во и 42-ро Народно събрание;
- Броят на обществените поръчки за доставки е най-голям; най-големи по размер пък са обществените поръчки за строителство, като повече от половината от средствата по тях са с европейско съфинансиране;
- Анализът на статистиката за обществените поръчки показва голямата концентрация на договорите в малка част от изпълнителите - 10% от изпълнителите печелят 71% от поръчките на стойност 85% от сумата на всички подписани договори за периода;
- Концентрацията е валидна и за самите възложители - 10% от възложителите възлагат 73% от поръчките на стойност 90% от сумата на всички подписани договори за периода;
- Сред компаниите, които са спечелили най-много и най-скъпи поръчки, са няколко фирми за доставка на лекарствени продукти и медицинска апаратура;
- Най-скъпите поръчки са за инфраструктурни и транспортни проекти;
- Сред възложителите са и всички 265 български общини, а техните поръчки представляват над ¼ от броя и сумата на обществените поръчки в страната.

Прогнози

Обработката на цялата база данни, търсачката и аналитичната работа по проекта дават възможност за прогнозиране на изхода от бъдещи обществени поръчки с определена степен на вероятност. Това се отнася в особено силна степен за някои сектори, в които кандидатите и спечелилите са сравнително малко на брой.



Разработеният и приложен [модел за прогнозиране](#) на изхода от обявените обществени поръчки може да се провери чрез практиката.

В изследването [„Кой ще печели обществени поръчки“](#) са посочени конкретни примери за възможността да се предвижда изходът от обявените поръчки при засичане на резултатите от прогнозния модел на ИПИ и данните от Регистъра на обществените поръчки (РОП).

Трябва да се има предвид, че определени предприятия могат да изпълняват често обществени поръчки, защото са добри в работата си и/или разполагат със специфични инструменти, машини, умения и мрежа от представителства в страната.

В много случаи, обаче, разпределението на възложените обществени поръчки за анализирания времеви период дава основание да се предполага търговия с влияние и тенденциозно възлагане на обществени поръчки на близки до властта фирми. Това, разбира се, може да се провери и евентуално докаже само с целенасочени проверки на АДФИ, Сметната палата и съдебната система.

Ролята на прогнозния модел е да сигнализира за подозрителна концентрация на доставчици и изпълнители в обществените поръчки. Колкото по-високата е неговата успеваемост в прогнозите (т.е. събдването им) при определени стоки и услуги, толкова по-силна е алармата 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.

възможни порочни връзки и практики, която той излъчва към контролните органи и обществото като цяло.

Публичност и прозрачност

Изследването „[Публичност и прозрачност при обществените поръчки](#)” показва, че именно публичността и прозрачността на процедурите при обществените поръчки са ключов фактор за противодействие на неефективното харчене и злоупотребите.



Прозрачното управление на средствата осигурява възможността обществото да проследява процесите и да насочва и сигнализира на институциите за отстраняването на нередности. Крайният резултат трябва да осигурява получаването на най-качествените стоки и услуги на възможно най-изгодната за данъкоплатеца цена.

Въпреки краткото прилагане на новия Закон за обществените поръчки (ЗОП) в практиката, вече се установяват някои от слабите звена на въведените принципи за публичност и прозрачност. Нещо повече, дори в законодателството изискванията за прозрачност в някои от етапите на процедурите формално да са спазени, тяхното прилагане невинаги е ефективно.

Предвид това, настоящото изследване се фокусира върху ефективното прилагане на принципите за публичност и прозрачност на всеки етап на процедурите за обществени поръчки: планиране, обявяване, поставяне на изисквания, възлагане, изпълнение, обжалване и отчитане.

В крайна сметка, въпреки че в законодателството публичността и прозрачността са един от водещите принципи при провеждането на обществени поръчки, от практиката става ясно, че манифестирането на принципи или записването им в закон не е достатъчно основание нито за добро законодателство, нито за ефективното му приложение.

ПРЕПОРЪКИ

➤ По-добро планиране

Цялостната дейност по планирането на процесите, свързани с обществените поръчки, се ръководи от два критерия: очаквани потребности и разполагаем финансов ресурс. Въпреки това, нито в ЗОП, нито в правилника за прилагането му се включват индикатори, които ги взимат под внимание. По този начин законът не премахва субективната преценка на определени лица за необходимостта от дадени стоки и услуги и тяхната цена. Обявяването на процедура за ОП трябва да бъде съпроводено със задължителни мотиви за необходимостта от извършването ѝ и оценка на въздействието по подобие на наскоро въведеното изискване за законодателния процес, разписано в Закона за нормативните актове.

➤ Информация за гражданите на разбираем език

На интернет страницата на възложителите и на Агенцията за обществени поръчки под всяка обществена поръчка да е разписано в резюме на разбираем език, лишен от правни и

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.

технически термини, информация какво е длъжен да направи изпълнителят.

➤ **По-задълбочена проверка за конфликт на интереси**

Законът предвижда възложителят да назначи комисия за извършване на подбор на кандидатите и участниците и оценка на офертите (чл. 103 от ЗОП). Законът декларативно заявява, че членовете на комисията не бива да са в конфликт на интереси. Препоръчваме въвеждането на детайлизирана уредба как да се извърши проверката за конфликт на интереси на членовете на комисията.

➤ **Коректно попълване на данните**

В ЗОП да бъде въведена специална санкция за възложителите при неподаване на информация или при заявяване на невярна информация относно съдържанието на данните по ОП – стойности на договорите, срок на изпълнение, цена на поръчката и др. Така правото на информация на гражданите ще бъде защитено, а принципът на прозрачност при обществените поръчки, разписан в Директива 2014/24/ЕС, ще бъде по-добре гарантиран.

➤ **По-голяма оперативност при обжалването**

При обжалване действията на възложителя, при обжалване на резултатите от поръчката и установяване на нередност в процедурата или в случай на съмнение за извършено престъпление Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) и Върховният апелативен съд (ВАС) да сезират прокуратурата, а държавното обвинение периодично да отчита резултатите от направените проверки.

➤ **Повече възможности за обжалване**

Създаване на възможност гражданите и гражданските организации да могат да обжалват процедурите (чл. 198 от ЗОП), за да се засили гражданският контрол в условията на неработещо правосъдие и нефункциониращи институции. В Закона са посочени ограничени случаи, при които обжалването спира процедурата по обществена поръчка, така че злоупотребите от разширяването на възможностите за обжалване могат да бъдат сведени до минимум.

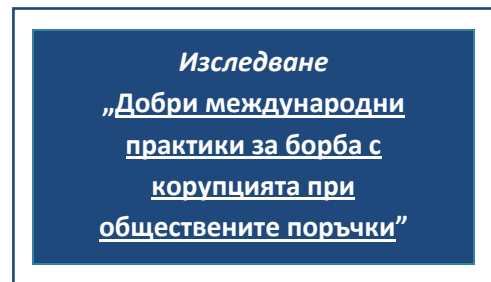
➤ **Заместваща компетентност на институциите на всеки етап от процедурата**

В случай на сериозен риск от забавяне на обществената поръчка органът, пред който се обжалва, да има правомощието да извърши всички действия от името на възложителя. Така, например, при обжалване пред КЗК, комисията да може директно да дава указания на възложителя или да извърши необходимото действие (корекция, тълкуване, разяснение и т.н.).

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.

2.3. Добри международни практики

Изследването [„Добри международни практики за борба с корупцията при обществените поръчки“](#) показва, че по света се прилагат множество добри практики за борба с корупцията в обществените поръчки и резултатите от тях са видими и измерими. Най-успешните практики целят спазването на принципите на интегритет (честност), прозрачност и конкурентност, а интегрирана в законодателството, тази принципна база позволява надграждането с допълнителни стандарти, норми и механизми.



Прилаганите по света мерки варират от консултации и обучения по превенция на корупцията на всички заинтересовани страни (държавни органи, фирми, граждани, неправителствени организации), през активно гражданско участие и контрол до въвеждането на електронни системи за управление и разплащане.

Всички изброени добри практики за борба с корупцията в обществени поръчки показват, че освен осъзнаване на проблемите и рисковите фактори при процедурите, е необходима политическа воля за справяне с предизвикателствата на поразените от корупция системи. Множеството прилагани практики (независимо от техния успех) говорят за целенасочена политика и отговорност към разходването на публичния ресурс.

ПРЕПОРЪКИ

➤ Консултации и обучения по превенция

Консултации и обучения по превенция на корупцията на всички заинтересовани (държавни органи, фирми, граждани, неправителствени организации). Тези консултации могат да бъдат съпроводени с широка медийна кампания на публично достъпни места за ефекта от корупционното възлагане и изпълнение на обществените поръчки. Подобни практики са въведени в Норвегия, САЩ, Германия.

➤ Периодична ротация на персонала на различни позиции

Превенция чрез избягването на прекомерно продължителен контакт между чиновниците и служителите на изпълнители на обществени поръчки като на няколко години държавните служители, посредством ротационен принцип, сменят назначението си. Подобна практика е въведена в Германия.

➤ Публичност на разходите и резултатите

Държавните структури следва да публикуват информацията, свързана с обществените поръчки, навременно и пълно. В Мексико е създаден специализиран интернет портал за вписване на всички направени разходи за стоки, услуги и инфраструктурни проекти по всяка една обществена поръчка. В Бразилия гражданите имат достъп до тази информация в реално време, а данните се набират автоматично от информационните системи на институциите. Изпълнението на това задание в България е възможно в контекста на предстоящото изработване на Централизираната автоматизирана информационна система „Електронни

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.

обществени поръчки“.

➤ **Социални свидетели**

Създаване на пряка форма на гражданско участие чрез програма за т.нар. Социални свидетели в ЗОП. Социалните свидетели могат да бъдат неправителствени организации или граждани, които наблюдават целия процес по изпълнението на отделните обществени поръчки, а участието им е задължително при големи поръчки и поръчки с особен обществен интерес. Подобна практика е въведена в Мексико.

➤ **Черен регистър – осветяване на лошите практики**

Да бъде създаден регистър към АОП на злоупотребилите изпълнители в публичните търгове с възможност гражданите да качват снимки от некачествено изпълнение услуги. Подобна практика е въведена в ЮАР.

3. Заключение

Една от основните задачи на държавните структури е да осигурят добро управление на публичните средства. Обществените поръчки са един от най-добрите методи за това и би трябвало да се основават на принципите на конкуренция, ефективност и прозрачност.

В България, обаче, целият процес е опорочен от лоши решения, корупция, неефективност и злоупотреби, а доказателствата за пороците се виждат постоянно в докладите на българските и международните институции, публикациите на неправителствените организации и медиите, особено разследващата журналистика.

Анализите на законовата рамка, практиката в България и международния опит, които Институтът за пазарна икономика публикува в последната една година, позволиха да се посочат основни проблеми и да се изведат конкретни препоръки за борба с корупцията при обществените поръчки.

Основните препоръки са в няколко насоки:

- ✓ **Ясно, непротиворечиво и устойчиво във времето законодателство;**
- ✓ **Борба с корупцията** – обосновка на необходимостта от всяка обществена поръчка, задълбочена проверка за конфликт за интереси, консултации и обучения по превенция на корупция, гражданско наблюдение на процедурите по обществени поръчки, ротация на служителите и др.;
- ✓ **Публичност и прозрачност на процесите и разходите по обществените поръчки,** включително чрез използване на електронни платформи.

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.