

You have downloaded a document from



The Central and Eastern European Online Library

The joined archive of hundreds of Central-, East- and South-East-European publishers, research institutes, and various content providers

Book: Докторантски четения : Икономическа социология : Сборник с доклади
Doctoral Readings : Economic Sociology : A Collection of Papers

Location: Bulgaria

Author(s): Trifon Trifonov

Title: Корупция при обществени поръчки
Corruption in Public Procurement

URL: <https://www.ceeol.com/search/chapter-detail?id=1405812>

КОРУПЦИЯ ПРИ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ CORRUPTION IN PUBLIC PROCUREMENT

Трифон Трифонов, докторант, УНСС
Trifon Trifonov, PhD student, UNWE
e-mail: trifonov_ts@abv.bg

Резюме: Текстът разглежда корупцията при обществени поръчки в България. В началото на публикацията е представена актуалността на темата. Посочен е огромният размер на публичните средства, които ежегодно се разпределят през обществени поръчки в страната. Разгледано е разбиране за корупция при обществени поръчки, релевантно към текста. Обсъдено е социалното конструиране на обществените поръчки. Изведени са четири основни етапи при обществените поръчки – планиране, провеждане, възлагане, изпълнение и контрол. Обсъдени са корупционни практики при всеки един от четирите етапа при обществени поръчки. Заключение е, че корупционни нарушения се откриват във всички основни етапи на обществени поръчки. В редица случаи корупционните нарушения имат системен характер. При подхода на завладяната държава обществените поръчки се превръщат в инструмент за усвояване на публични средства от малък кръг лица в противовес на обществения интерес.

Ключови думи: корупция, обществени поръчки, България

Abstract: The text examines corruption in public procurement in Bulgaria. At the beginning of the publication, the relevance of the topic is presented. The enormous amount of public funds that are annually distributed through public procurement in the country is indicated. An understanding of corruption in public procurement relevant to the text is examined. The social construction of public procurement is discussed. Four main stages of public procurement are outlined – planning, implementation, assignment, execution and control. Corrupt practices are discussed at each of the four stages of public procurement. The conclusion is that corruption violations are detected in all main stages of public procurement. In a number of cases, corruption violations are systemic. In the frame of captured state, public procurement becomes an instrument for the absorption of public funds by a small circle of individuals, contrary to the public interest.

Keywords: corruption, public procurement, Bulgaria

Увод

Поради мащаба на публичните разходи и в повечето случаи ниска степен на прозрачност при вземането на решения, обществените поръчки се превръщат в една от най-уязвимите области за корупционни практики. Корупцията при тях има огромно отрицателно въздействие върху държавните разходи и води до това правителствата да плащат изкуствено завишени цени, липса на отчетност и ерозия на общественото доверие (UNODC, n.d.). Корупцията при обществени поръчки е свързана не само с икономически загуби, но и с влошаване качеството на услугите и начина на функциониране на значими обществени сектори (здравеопазване, образование, енергетика) и услуги (транспорт, инфраструктура, строителство). При нея отговорните служители или политици купуват стоки или услуги, водени от идеята за лична печалба, а не от най-добрата комбинация цена-качество, което е в обществен интерес.

Данни показват, че всяка година публичните органи в Европейския съюз възлагат обществени поръчки за около 14% от БВП, което се равнява на около 2 трилиона евро (European Commission, n.d.). Изследване показва, че около една трета от общите публични разходи по света отиват за обществени поръчки, което възлиза на приблизително 10 трилиона долара годишно (Fazekas et al., 2024). В допълнение към обема на сделките и финансовите интереси, застрашени от корупция, рисковете в тази сфера се увеличават от сложността на процеса, от тясното взаимодействие между държавни служители и представители на незаконни бизнеси (Petrunov, 2010; Stamenkov and Petrunov, 2025), което е свързано и с културни и структурни особености (Petrunov, 2025a; 2025b).

Според данни за обема на обществените поръчки в България общата стойност на разходваните средства по обществени поръчки за 2024 г. е 13,55% от БВП на страната, което представлява сума надвишаваща 27 милиарда лева (Агенция за обществени поръчки и Министерството на финансите, 2025, с. 98). Това показва колко значима част от икономиката представляват ресурсите, разпределяни чрез обществени поръчки и колко големи щети могат да се нанесат на българската икономика и благосъстоянието на обществото, ако тези средства не се разпределят по прозрачен начин и се управляват, водени от корупционни интереси. Изследване (Galev, Gerganov, & Todorov, 2021) показва, че в България значително по-често публични институции възлагат голям дял от общест-

вените поръчки на един и същ доставчик, което създава сериозен риск от не-конкурентно поведение и изграждане на „завладени“ пазари, което налага предприемането на редица мерки за нейното ограничаване, дори и излизаци извън традиционните способности (Петрунов, 2019).

В текста представяме резултати от емпирично изследване, при което е набрана информация с дълбочинни интервюта. В рамките на емпиричното изследване са проведени 33 дълбочинни интервюта. Интервюираните лица имат експертиза в областта на обществените поръчки и противодействие на корупционните нарушения при тях. Емпиричната информация набрана с интервютата е анализирана чрез тематичен анализ. Информацията от емпиричното изследване не е представителна.

Разбиране за корупция при обществени поръчки

В текста използваме следното определение: Корупцията е противоправно поведение на хора с власт и/или публична длъжност – действие или бездействие, което нарушава правни норми и има за основна цел постигането на наследваща се облага за лицето или свързаните с него пряко или непряко/косвено лица.

Приемаме идеята, че завладяната държава и произтичащото от това пленяване на институциите е процес, при който публични организации губят автономията си да действат в обществен интерес и започват да вземат решения, които са в полза на ограничен кръг частни актьори (Hellman et al., 2000; Fazekas & Tóth, 2016; Transparency International, 2014). В контекста на обществените поръчки това пленяване не се проявява непременно чрез явни нарушения на закона, а по-често чрез формално законсъобразни, но функционално изкривени процедури, които подкопават основните принципи на прозрачност, конкуренция и равнопоставеност. Ефект от това е и недоверие към институциите, подобно на представено при други изследвания (Yanev and Petrunov, 2022). Пленените институции престават да действат като неутрални администратори на публичния интерес и се превръщат в участници в устойчиви корупционни мрежи (Fazekas, Poltoratskaia & Tóth, 2023).

От тази гледна точка нарушенията в обществените поръчки функционират като инструмент за разпределение на икономическа рента (Søreide, 2002), която впоследствие може да бъде реинвестирана в поддържане на

институционалния контрол – чрез кадрово влияние, неформален натиск, селективно прилагане на правилата или неутрализиране на вътрешни и външни контролни механизми (Dávid-Barrett, 2023). Неефективността на механизмите за контрол и санкциониране допълнително затвърждават този модел. Липса на последователни санкции, формален характер на проверките и селективно прилагане на надзорните правомощия създават среда на безнаказаност, в която нарушенията не водят до институционална корекция. В резултат контролът престава да изпълнява корективна функция и се превръща в част от институционалната система, която легитимира възпроизводството на корупционни практики.

Социално конструиране на обществените поръчки

Изхождайки от идеята на Бъргър и Лукман (1996), че социалният ред не е даден по природа, а се създава, поддържа и възпроизвежда чрез човешко взаимодействие, обществените поръчки могат да бъдат разглеждани като институционализирана социална практика, възникнала чрез повторемост на действията и типизация на участващите актьори. Интерпретирани през концепцията за социална вграденост на институциите, обществените поръчки представляват устойчива система от правила, роли и процедури, които структурират взаимодействието между различни социални актьори – възложители, участници, контролни органи, експерти. Чрез повторемостта на процедурите и формализирането на действията се създават типизирани роли и очаквания за „правилно“ поведение, които се възприемат като естествени и неизбежни. В този смисъл обществените поръчки често се възприемат като техническа процедура, въпреки че те са резултат от конкретни социални договорености и властови отношения. Участниците не само следват формалните правила, но и възприемат неформални норми и практики за това как системата реално функционира. Когато нарушения и корупционни практики са повтаряща се част от система, те се превръщат в алтернативни модели на действие. Нещо повече, такива практики биват интернализирани от участниците и легитимирани чрез неформални аргументи. Така те започват да функционират паралелно на легитимната институционална рамка. Следователно, обществените поръчки могат да бъдат анализирани като динамична социална конструкция, в която формалните правила и неформалните практики се преплитат и стават част от системата.

Основни етапи при обществени поръчки

Преди да бъдат разгледани и обсъдени формите на прояви на корупционните практики при обществените поръчки е необходимо да се очертаят основни етапи, през които преминават обществените поръчки.

Основните етапи при обществените поръчки са четири – планиране, провеждане, възлагане, изпълнение и контрол. Тези четири етапа не са изрично формулирани като такива в нормативната уредба, а са определени от нас с оглед по-голяма яснота при изложението. Също така трябва да се има предвид, че често в практиката етапите се сливат един с друг в цялостния процес, свързан с обществените поръчки.

Подобно на основните етапи на обществени поръчки и разглеждането на корупцията в отделните етапи е условно, тъй като тя на практика съществува в своята комплементарна свързаност.

Корупция в етапа на планиране на обществени поръчки

Подготовката и планирането на обществени поръчки е етапът, в който се наблюдава най-осезателно корупция, тъй като на този етап се задават всички условия и критерии за участие и допустимост. На този етап може да се предопредели кой ще изпълни в бъдеще предмета на обществената поръчка. Най-често нарушенията са резултат от действия или бездействия на възложителите, които създават необосновани привилегии за конкретни участници или ограничават реалната конкуренция. В етапа на подготовка, корупционният риск произтича основно от възможността за манипулиране на условията в полза на конкретен, предварително предопределен изпълнител.

На етапа на подготовка на поръчката съмнения могат да се породят при подготовка на документацията – определяне на неадекватна прогнозна стойност; непубликуване в ЦАИС ЕОП и Профила на купувача на подлежаща на публикуване информация, както и публикуване в ЦАИС ЕОП на информация с невярно съдържание, с което не е осигурена в пълна степен публичност и прозрачност при технически спецификации и условия за участие. Освен това на етапа на подготовка на поръчката съмнения могат да възникнат при посочването на технически параметри, които реално могат да бъдат изпълнени само от един производител или поставянето на изисквания за оборот и предходен опит, които необосновано елиминират

други търговски дружества, но със съответната компетентност. Много често се осъществяват нарушения, пряко свързани със създаване на условия за нелоялна конкуренция, чрез провеждането на обществени поръчки по мярка: критериите за подбор и техническата спецификация на поръчката се изготвят по начин, който е съобразен с възможностите и характеристиките на конкретен потенциален – реален изпълнител.

В практиката се случва при организиране на обществена поръчка да има само по един участник. Подобни ситуации почти винаги пораждаат съмнения за липса на реална конкуренция. Високият дял на процедури с единствен участник обикновено сигнализира за проблеми с достъпа до пазарите, липса на прозрачност, прекомерна административна тежест или дори корупционни рискове. Причините за висок дял на единични оферти могат да бъдат разнообразни: обективни фактори – малък или концентриран пазар, специфичен предмет на поръчката, географски ограничения; административни и нормативни фактори – прекалено сложни или рестриктивни условия, неактуални прогнозни стойности, кратки срокове за подаване на оферти; субективни фактори – предварителна насоченост на процедурата, непазарни практики, липса на доверие в честността на възлагането.

Методиките за оценка на офертите са едно от местата, където се наблюдава най-силна субективност и съответно най-голям риск от манипулиране. Позната практика е възложителят да формулира показатели, които дават свобода за субективно точкуване и оценителната комисия, напълно легално, използва тази свобода за увеличаване точките в полза на предварително избрания изпълнител. Често тези субективни показатели се комбинират с формални отстранявания на конкуренти и така процедурата изглежда законосъобразна, но резултатът е предрешен.

Корупция в етапа на провеждане на обществени поръчки

На етапа на провеждане на процедурата корупционни рискове се проявяват чрез манипулиране на оценителните комисии, субективно тълкуване на критериите за оценка или необосновано отстраняване на определени кандидати по формални причини.

Често срещан пример е фаворизирането на оферта, която формално отговаря на критериите, но предлага необичайно и необосновано (дори

съмнително) ниска цена, като впоследствие тази цена се компенсира чрез анекси и фактуриране на „непредвидени“ допълнителни разходи.

Когато критериите за оценка в избраната в първия етап по обществената поръчка методика за оценка на офертите, не са преведени в ясни и конкретни под-критерии с измерими резултати, именно в този втори етап те се превръщат в инструмент за предоставяне на допълнителни точки на предпочитания кандидат. Когато липсват конкретни дефиниции, скали или измерими елементи, показателите стават прекомерно субективни и могат да нарушат принципите на прозрачност и равнопоставеност.

Резултатите от извършвани пазарни проучвания при директно възлагане на обществени поръчки, отразяващи определянето на прогнозната стойност, както и конкретният избор на изпълнител при избран критерий за възлагане най-ниска цена, не се документират и включват в досието на обществената поръчка или пък се допускат случаи на неоснователно прекратяване на процедурата, както и непрекратаване въпреки наличието на основания за това.

Корупция в етапа на възлагане на обществени поръчки

Особено уязвима за корупция практика по време на този етап е извършването на авансови плащания в големи размери. Те често се оправдават с необходимостта да се осигурят средства за стартиране на проекта, но на практика могат да се превърнат в инструмент за източване на публични ресурси още преди реалното изпълнение да е започнало. Когато значителна част от стойността на договора е платена предварително, възложителят губи ефективен инструмент за контрол и няма как да гарантира, че ще получи качествени материали или услуги.

Друг аспект при нарушенията на обществените поръчки е когато бъдат обявени в нарушение на закона поради липса на достатъчно указания, съдебна практика и бързото въвеждане на нови изисквания. По отношение на последното, основна роля следва да играе Агенцията за обществени поръчки при осъществяване на предварителен, както на задължителен контрол (когато е приложимо), така и при изтеглени на случаен принцип процедури, а и при оказването на методическа помощ и обучение.

Корупция в етапа на изпълнение и контрол на обществени поръчки

Корупционни практики се откриват и по време на изпълнението на договорите за обществени поръчки, след като вече е избран изпълнител. Те варират от сключване на анекси, които съществено променят първоначалните условия, до некачествено изпълнение без реален контрол от страна на възложителя. Към това се добавят честите обжалвания, които макар да са легитимно средство за защита, често се използват с цел блокиране на конкуренти или протакане на процедури. Всички тези практики подкопават доверието в системата и увеличават риска от корупция и неефективно разходване на публични средства.

Откриват се случаи, при които не се търсят неустойки, регламентирани в договорите, въпреки неоправданото забавяне за получаване на резултата от обществена поръчка, приемат се некачествено изпълнение или въобще не изпълнено съгласно стандартите или заложените параметри. Това се случва особено често в строителния сектор – често се срещат случаи на нереалистични или липсващи доклади, документиращи напредъка по изпълнение на строително-монтажни работи.

Рисков за корупция фактор се оказва използването на подизпълнители. На пръв поглед те изглеждат нормален и законен инструмент, но в практиката често се използват, за да се заобиколят изискванията за капацитет, опит или липса на конфликт на интереси. Липсата на строг контрол върху подизпълнителите е сериозен пропуск, който крие рискове за корупция и за финансови престъпления.

Допълнителен източник на съмнения за корупция може да се окаже практиката за сключване на анекси, с които първоначалният договор се променя съществено. Обикновено се увеличава цената или удължава срокът, което често компрометира принципа на равнопоставеност, който трябва да се спазва при подготовката и обявяването на поръчката и съответно при оценката на офертите и избора на изпълнител. Анексирането към договора по принцип е допустимо само при изрично предвидените в Закона за обществените поръчки хипотези и в рамките на строго определени в закона условия. На практика обаче това често се използва като инструмент за заобикаляне на законодателството и конкурентната среда и за осигуряване на допълнителни финансови средства на вече избран изпълнител. Анексите крият риск, но могат да са и полезен инструмент.

Ако се използват прозрачно и с ясни правила, те позволяват гъвкавост при непредвидени ситуации. Важното е да има контрол върху това докъде може да се стига с промени в договора.

Особено проблематично е, когато анекси се сключват многократно и водят до системно увеличаване на стойността, като това създава своеобразна „анексна спирала“. Първоначално ниска оферта печели поръчката, а печалбата се извлича чрез поредица от изменения. В много случаи именно тук се крие и скритата корупция чрез приемането на некачествени материали или услуги на пазарни цени, които формално изглеждат отчетени, но реално са средство за незаконно облагодетелстване.

Етапът на изпълнение и контрол остава критичен за реалното проявление на корупционните последици, тъй като именно тогава се осъществява реалния финансов ефект от първоначално заложените в процедурите решения.

Заклучение

Съмнения за корупция могат да се появят на всички етапи от процеса по организиране и възлагане на обществените поръчки, но най-често и най-видимо това се случва при подготовката на условията и при самия избор на изпълнител. Именно там се концентрират практиките за насочване на поръчките към конкретни лица, фирми и обединения на такива, докато слабият контрол върху изпълнението позволява тези практики да се прикриват или да бъдат узаконени чрез последващи промени в договорите, скрепени с анекси, допълнителни споразумения и други нелоялни и непрозрачни практики.

Корупционни нарушения се откриват във всички основни етапи на обществени поръчки. Те бяха представени като отделни елементи от единични случаи и това понякога наистина е така, но в редица случаи корупционните нарушения имат системен характер. Откриват се примери за системно възпроизвеждане на ограничителни технически спецификации, процедури с един участник, субективни критерии за оценка, кратки срокове за подаване на оферти и чести изменения на договорите след възлагане и други, които могат да бъдат интерпретирани като механизми за затваряне на достъпа до публични ресурси. Когато подобни практики се възпроизвеждат системно са индикатор за устойчиви зави-

симости между възложители и изпълнители, които изключват реалната конкуренция и създават предвидими победители. Определени търговски дружества фактически придобиват цялата власт в процеса на обществените поръчки и така в рамките на конкретни сектори или сфери на дейност се превръщат в монополно действащи субекти. Това се случва, когато условията за участие или спецификата на поръчките ограничават кръга от потенциални кандидати и на практика оставят само един или няколко доминиращи играчи. В редица сектори условията на пазара и особеностите на обществените поръчки на практика водят до ситуации на ограничена или липсваща конкуренция, които наподобяват господстващо положение.

В определени случаи се наблюдават продължителни взаимодействия между възложители на обществени поръчки и определени частни интереси, насочващи към системни корупционни отношения. При подхода на завладяната държава обществените поръчки се превръщат в инструмент за усвояване на публични средства от малък кръг лица, в противовес на обществения интерес. Проблем е и, че ефектът от проявлението на обществените поръчки, организирани от пленени институции се мултиплицира с изключителна сила и вместо обществото, в чиято полза следва да бъдат организирани да може да потребява блага, то губи не само финансов ресурс, но и вярата в институционалността.

Разрушаването на структурите на завладяната държава и освобождаването на пленените институции изисква огромни усилия, които трудно могат да бъдат открити в настоящата среда. Възможностите са свързани с външна подкрепа или сериозна и продължителна енергия, генерирана от гражданското общество, които да направят процесите на разрушаването на структурите на завладяната държава и освобождаването на пленените институции необратими.

Използвана литература

Агенция по обществени поръчки и Министерството на финансите. (2025). Доклад за състоянието на пазара на обществените поръчки през 2024 г. (Agency za obshtestveni poruchki i Ministerstvo na finansite. (2025). Doklad za susstoyniето na pazara na obstestveni poruchki prez 2024 g.).

- Бъргър, П. и Лукман, Т. (1996). Социалното конструиране на реалността. София: Критика и хуманизъм. (Berger, P. i Luckmann, T. (1996). *Socialno konstruirane na realnostta*. Sofia: Kritika i humanizum.).
- Закон за обществените поръчки, в сила от 15.04.2016 г. (Zakon za obshtestvenite poruchki, v sila ot 15.04.2016).
- Петрунов, Г. (2019). Развитие на антикорупционно образование в българските висши училища. Стратегии на образователната и научната политика, 27(6), 567-578. (Petrunov, G. (2019). *Razvitie na antikoruptionno obrazovanie v balgarskite visshi uchilishta*. Strategii na obrazovatelната i nauchната politika, 27(6), 567-578).
- Dávid-Barrett, E. (2023). State Capture and Development: A Conceptual Framework. *J Int Relat Dev (Ljubl)* 23, 1-21.
- European Commission (n.d.). The Public Procurement Data Space.
- Fazekas, M., & Tóth, I. J. (2016). From Corruption to State Capture: A New Analytical Framework with Empirical Applications from Hungary. *Political Research Quarterly*, 69(2), 320-334.
- Fazekas, M., Poltoratskaia, V. & Tóth, B. (2023). Corruption Risks and State Capture in Bulgarian Public Procurement. World Bank, Policy Research Working Paper 10444.
- Fazekas, M., Tóth, B., Abdou, A., & Al-Shaibani, A. (2024). Global Contract-level Public Procurement Dataset. *Data in Brief*, 54, 110412
- Galev, T., Gerganov, A., & Todorov, B. (2021). State Capture Deconstructed: Risk Measurement in Vulnerable Economic Sectors in Europe. Sofia: Center for the Study of Democracy.
- Hellman, J., Jones, G., & Kaufmann, D. (2000). *Seize the State, Seize the Day. State Capture, Corruption, and Influence in Transition*. Policy, Research working paper; no. WPS 2444 Washington, D.C.: World Bank Group.
- Petrunov, G. (2010). *Sex Trafficking and Money Laundering: The Case of Bulgaria*. Sofia: Risk Monitor Foundation.
- Petrunov, G. (2025a). Cultural, Ideological and Structural Conditions Contributing to the Sustainability of Violence Against Women: The Case of Bulgaria. *Social Sciences*, 14 (8), 488.
- Petrunov, G. (2025b). Multilevel Factors for (Non)Reporting Intimate Partner Violence: The Case of Bulgaria. *Societies*, 15, 265.
- Søreide, T. (2002). *Corruption in public procurement: Causes, consequences and cures*. CMI Reports, Bergen: Chr. Michelsen Institute.

- Stamenkov, R. & Petrunov, G. (2025). The Vulnerability of Migrants from Bulgaria to Human Trafficking for Labor Exploitation. *Dve domovini*, 61, 91–111.
- Transparency International. (2014). *State Capture: An Overview*.
- UNODC. (n.d.). *Public Procurement*.
- Yanev, N. & Petrunov, G. (2022). Police Stops and Searches – The case of Bulgaria. *Policija i sigurnost*, 31(4), 415-424.