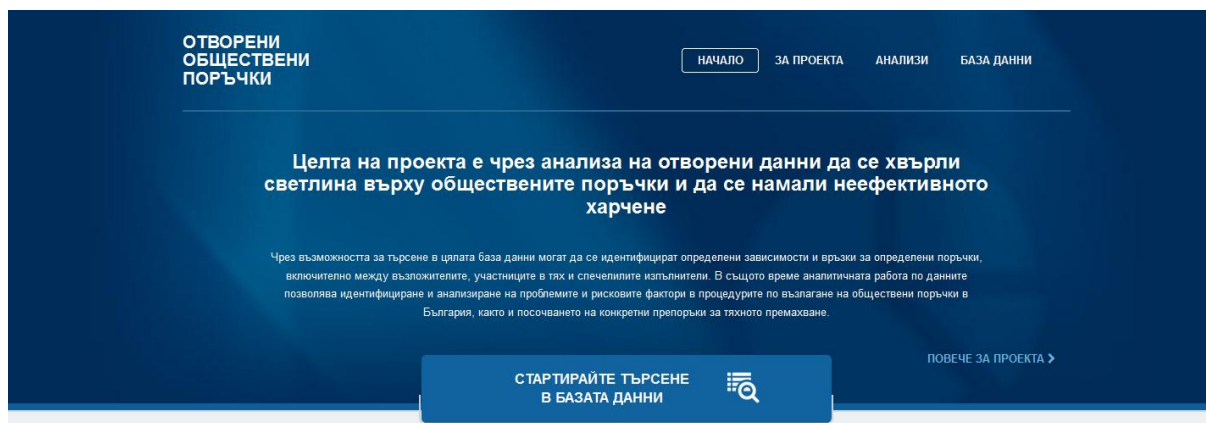


Кой ще печели обществени поръчки

За проекта

През последните няколко месеца ИПИ работи¹ по отворените данни за обществените поръчки. Обработката на данните показва, че в периода 2007-2015 г. държавните структури са похарчили над 60 млрд. лв. чрез близо 200 хиляди обществени поръчки.

Основният проблем, който целим да разрешим чрез проекта „Отворени обществени поръчки“, е да се намали прехвърлянето на обществен ресурс при обществените поръчки. За целта вече направихме няколко анализа по отворените данни и разработихме специализиран сайт, който съдържа както аналитичните материали, така и система за търсене в цялата база данни – www.oop.ime.bg



Система за търсене

Един от най-ценните инструменти на специализираната страница е търсачката в базата данни. [Търсачката](#) позволява да се намерят поръчки 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

Така например, лесно може да се види, че в периода 2007-2015 г. държавните структури са купили метровакове за столичното метро за над 300 млн. лв., за PVC дограми са подписани договори за близо 30 млн. лв., а за доставка и монтаж на автомобилни гуми на служебните автомобили са похарчени над 50 млн. лева.

¹ Проектът „Отворени обществени поръчки“ е осъществен от Института за пазарна икономика в партньорство с Висшето училище по застраховане и финанси с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на студентски иновации на Институт Отворено общество – София и Фондация Микрофонд – София.

Анализи

Работата по проекта включва и разработването на няколко анализа въз основа на отворените данни, преглед на международните практики за борба с корупцията в обществените поръчки, както и изготвянето на конкретни препоръки за по-ефективно харчене на публичните средства чрез обществени поръчки (предстои).

[Анализите](#) могат да се видят на страницата „Отворени обществени поръчки“. До момента са публикувани:

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

Система за прогнозиране

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.

Кой ще печели обществени поръчки – прогнозен модел

Защо го правим – проблеми с корупционните практики и клиентелизма

Последиците от корупционните практики и клиентелизма имат както икономически, така и социални измерения и намират отражение в почти всички сфери на обществения живот. Корупцията в публичния сектор е основният фактор, който намалява ползите от публичните проекти и действителното финансиране на обществените системи.

Корупцията е широко разпространена в България и борбата с нея е един от главните приоритети в програмата на всяко едно правителство от началото на прехода до днес. Въпреки това, нарушенията в областта на обществените поръчки и харченето на публични средства продължават да изобилстват, съпроводени от отношения на клиентелизъм между властващите и бизнес кръгове, които се изразяват във взаимно обслужване на личен, а не на обществен интерес.

Липсата на прозрачност и на механизми за обществен контрол и надзор при възлагането и изпълнението на обществени поръчки представляват основните двигатели на корупцията в публичния сектор.

Показателни за мащаба на корупционните практики в България са мониторинговите доклади на ЕК и анализите на независими организации като Асоциация „Прозрачност без граници“, както и дейността на специализираните администрации - основно Агенция „Държавна финансова инспекция“, Сметната палата и Комисията за защита на конкуренцията, които показват сериозни пороци в системата на обществените поръчки, както и множество нарушения на закона. Свидетелства за порочните практики са и спиранията на средствата по европейските програми и множеството материали на разследващата журналистика, които говорят сами по себе си за всеобхватния характер и разпространението на корупцията. Това доказва нуждата от по-ефективни методи и механизми за държавен и обществен надзор над възлагането и изпълнението на обществени поръчки.

Обработката на отворените данни за всички обществени поръчки, проведени в периода 2007-2015 г. показва висока концентрация на изпълнителите². 10% от изпълнителите на обществените поръчки (около 2 хиляди от общо 20 хиляди отделни изпълнители) са спечелили 71% (около 120 хиляди) от броя на подписаните обществени поръчки и 85% (около 53 млрд. лв.) от общата сума по всички договори.

Концентрацията на изпълнители е особено силна в някои сектори, по-специално там, където поръчките изискват специфични услуги, доставки, строителство и сравнително малко на брой фирми могат да ги изпълнят. В някои случаи, обаче, в практиката се наблюдава необоснована концентрация в ръцете на определени изпълнители, въпреки че липсва някаква особеност на поръчката, която да предполага ограничаване при избора³.

Методология на прогнозния модел

Прогнозният модел стъпва върху данните за откритите през периода 01.01.2007 г. - 31.12.2015 г. обществени поръчки, съдържащи се в Регистъра на обществените поръчки. [Информацията](#) е публикувана на [Портала за отворени данни](#) и включва близо 200 хиляди отделни поръчки за над 60 млрд. лева⁴.

При извличане на информацията за направата на прогнозния модел е приложено т.нар. [tf-idf](#) (term frequency–inverse document frequency) претегляне на честотите – т.е. по-често срещаните фирми участват в модела с по-голяма тежест. Така договорите в базата данни са разделени на атомични езикови единици (tokens) и за всяка от тях е изчислен tf-idf коефициент, като предварително от документите са премахнати единиците с големи положителни отклонения от средната честота на срещане, както и такива по-кратки от три символа (основно предлози). Коефициентите се изчисляват чрез честотата на срещане на всяка една единица във всеки един документ, както и честотата на срещане на дадена единица в цялата база от документи.

При търсенето в полето „Предмет на поръчката“ се прилага същата обработка на данните и на въведеното от потребителя и се отсяват всички документи, в които се среща поне една от търсените единици (search tokens). Коефициентите се нормират (целта е сумата от всички коефициенти да е равна на 1,0 за всеки документ) и се изчислява сумата от нормираните tf-idf коефициенти от единиците в търсения низ във всеки от изолираните документи (1). Намира се и броят търсени единици във всеки документ (2). Документите се агрегират по „изпълнител“ и за всеки изпълнител се изчислява метрика, равняваща се на натрупаните от неговите договори коефициенти, изчислени в сумата по (1) и разделени на (2). Този резултат се претегля с произведението от общата тежест на единиците в дадения документ и броя им. На базата на най-добре оценените девет изпълнителя (които по горната методика биха покрили 100% от разглежданите кандидатури) се оформя процентното разпределение.

Условности при прогнозите

Прогнозният модел (заедно с анализите) подсказва, че в практиката съществуват определени зависимости в печеленето и изпълняването на обществените поръчки.

Въпреки това, трябва да се имат предвид няколко условности:

- *На данните* – често администрацията не попълва коректно данните на изпълнителите или поръчките. В масива от данни понякога предметът на поръчките е изписан с правописни грешки, а имената на изпълнителите не са точни (например пропуснати тирета в

² Повече подробности – в изследването на ИПИ „[Кой колко обществени поръчки е спечелил и възложил за периода 2007-2015 г.](#)”

³ Повече подробности – в изследването на ИПИ „[Публичност и прозрачност при обществените поръчки](#)”.

⁴ Повече подробности – в изследването на ИПИ „[Дисекция на обществените поръчки \(2007-2015 г.\)](#)”.

наименованието на предприятието или консорциума). Това води до подценяване на резултата от прогнозата.

- *На модела* – статистическият модел, на база на който се прави прогнозата, се базира на информация за обществените поръчки за периода 2007-2015 г. и няма как да отрази появата на нови участници и нови взаимовръзки. Това води до включване в прогнозата на предприятия, които вече не съществуват и изключва новосъздадените предприятия, които са печелили поръчки след началото на 2016 година.
- *На практиката* – определени предприятия могат да изпълняват често обществени поръчки, защото са добри в работата си и/или разполагат със специфични инструменти, машини, умения, мрежа от представителства в страната. Това означава, че високата честота на определени участници сред спечелилите обществени поръчки невинаги е признак за наличие на корупционни практики и клиентелизъм.

Какво показваме - практически доказателства

Разработеният и приложен модел за прогнозиране на изхода от обявените обществени поръчки може да се провери чрез практиката. Все пак трябва да се има предвид, че в голяма част от случаите процентната вероятност и разликите в резултатите на първите три фирми не са големи, тъй като за периода 2007-2015 г. отделните изпълнители са много на брой (около 20 хиляди).

Проверката на надеждността на системата за прогнозиране може да се осъществи чрез засичане на резултатите от прогнозния модел на ИПИ и данните от Регистъра на обществените поръчки (РОП) за това кой изпълнява обществените поръчки, проведени през 2016 и 2017 година.

Ключова дума		САМОЛЕТНИ БИЛЕТИ
Прогнозен модел на ИПИ	21% - Елит Травел Интернешънъл ООД - София 19% - Атлас Травелс ЕООД 12% - България ЕР АД - София	
Обществени поръчки		
От обществените поръчки за осигуряване на самолетни билети, обявени от 1 януари 2016 г. до 10 май 2017 г. с избран изпълнител трите фирми печелят близо 40% (7 от 18 поръчки) на стойност 4 млн. лв. или 61% от сумите по сключените през периода договори с конкретния предмет (6,5 млн. лв.).		
Няколко примера за осъществени поръчки:		
1) През 2016 г. Изпълнителна агенция „Морска администрация“ обявява поръчка за „Осигуряване на самолетни билети за превоз по въздух на пътници и багаж при служебни пътувания в страната и чужбина и резервации и хотелско настаняване (ваучери) в страната и чужбина“. Поръчката на стойност 150 хиляди лева е спечелена от Елит Травел Интернешънъл ООД при общо пет подадени оферти.		
Линк към поръчка в РОП		
2) През 2017 г. Държавна агенция „Национална сигурност“ обявява поръчка за „Осигуряване на самолетни билети за превоз по въздух на пътници и багаж при служебните пътувания в чужбина на служителите на Държавна агенция „Национална сигурност“. При четири подадени оферти поръчката на стойност 264 хил. лв. е изпълнена от Атлас Травелс ЕООД .		
Линк към поръчката в РОП		

- 3) През 2016 г. Министерство на икономиката обявява поръчка чрез открита процедура за „Осигуряване на самолетни билети за превоз на пътници и багаж при служебните пътувания на служители на МИ в страната и в чужбина“. При пет подадени оферти през декември 2016 г. **България ЕР АД** печели поръчката на стойност 1 млн. лева.

[Линк към поръчката в РОП](#)

Ключова дума

БЕЗОЛОВЕН БЕНЗИН

Прогнозен модел на ИПИ

57% - **Петрол АД – Ловеч**
18% - **Лукойл-България ЕООД**
9% - **Гранит - М ООД – Раднево**

Обществена поръчка

От обществените поръчки за доставки на безоловен бензин, обявени от 1 януари 2016 г. до 10 май 2017 г. с избран изпълнител трите фирми печелят близо 50% и по отношение на броя на поръчките (21 от 44), и по отношение на сумите по договорите (7,5 млн. лв. от 15,9 млн. лв.). Петрол АД излиза начело и при поръчките през 2016 и 2017 година.

Няколко примера за осъществени поръчки:

- 1) През 2016 г. ДП Национална компания „Железопътна инфраструктура“ обявява поръчка за „Доставка на горива за автомобили и лека механизация чрез карти за безналично плащане за 2016 год.“. Договарянето е без обявяване на конкурентно възлагане. Поръчката е спечелена от единствения кандидат **Петрол АД - Ловеч** и е на стойност 1,8 млн. лева.

[Линк към поръчка в РОП](#)

- 2) През 2016 г. Националната агенция по приходите обявява поръчка за „Доставка на горива, безоловен бензин А-95, А-98 и дизелово гориво за служебните моторни превозни средства, мобилните и стационарни агрегати на Национална агенция за приходите“. С открита процедура с основен критерий за възлагане „най-ниска цена“ поръчката е възложена на **Петрол АД – Ловеч** за срок от 36 месеца и на стойност 2,5 млн. лева. Другият кандидат, участвал в поръчката, е Лукойл-България ЕООД, но предложената от него цена е по-висока.

[Линк към поръчката в РОП](#)

- 3) През 2016 г. Народното събрание на Република България обявява поръчка без конкурентно възлагане за „Доставка на 120 000 литра автомобилен бензин А-95Н(безоловен), 35 000 литра автомобилен бензин А-98Н (безоловен) и 131 000 литра дизелово моторно гориво (евродизел) - чрез използване на карти за безналично плащане за нуждите на автомобилния парк на Народното събрание и на Лечебно-възстановителната база на Народното събрание (ЛВБНС)- Велинград“. **Петрол АД – Ловеч** печели поръчката на стойност 440 хил. лв. за срок от 12 месеца.

[Линк към поръчката в РОП](#)

- 4) През 2017 г. Комисия за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия обявява поръчка за „Периодични доставки на горива за служебни автомобили и за дизел генератор“ . Чрез „публично състезание“ и при две подадени оферти поръчката на стойност 100 хил. лв. е спечелена от **Лукойл-България ЕООД**.

[Линк към поръчката в РОП](#)

Ключова дума		ВЪГЛИЩА
Прогнозен модел на ИПИ	21% - Виктори Индъстри ЕООД – Перник 18% Топливо АД – София 11% - Най Груп ЕООД – София	
Обществена поръчка		
През юли 2016 г. Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението – МВР“ обявява поръчка за доставка на черни въглища. През септември 2016 г. поръчката на стойност 166 838 лв. без ДДС е възложена и изпълнена от Топливо АД .		
Линк към поръчката в РОП		

Ключова дума		ХАРТИЕНИ ПЛИКОВЕ
Прогнозен модел на ИПИ		59% - Роел – 98 ООД – София 10% - Ронос ООД – София 7% - Кооперация Панда– София
Обществена поръчка		
През 2017 г. ДП Национална компания „Железопътна инфраструктура“ обявява поръчка за „Доставка на канцеларски материали и консумативи по обособени позиции“. Чрез открита процедура и при четири подадени оферти поръчката е спечелена от Роел-98 ООД и е на стойност 111,5 хил. лева. Линк към поръчката в РОП		

Изводи и заключение

Разпределението на възложените обществени поръчки за анализирания времеви период дава основание да се предполага търговия с икономическо влияние, тенденциозно възлагане на обществени поръчки на властта и съсредоточаване на изпълнителите в близки до управляващите икономически субекти. 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-висока е алармата за възможни порочни връзки и практики, която той излъчва, към контролните органи и обществото като цяло.

Наличието на подобни взаимоотношения между публичната власт и близки до нея лобисти уронва доверието в институциите и спъва усилията за пълноценно интегриране на България към семейството на развитите европейски демокрации.

Обществено достъпната база от данни, системата за търсене и прогнозиращият модел към нея пренасят в България най-добрите световни постижения в борбата за обществен надзор над обществените поръчки и дават още един инструмент за по-ефективен контрол над харченето на публични средства.