

ПРАВНИ И МЕТОДИЧЕСКИ АСПЕКТИ НА ОДИТА ВЪРХУ ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ¹

Доц. д-р Силвия Костова
Доц. д-р Крум Крумов
Доц. д-р Пенко Димитров
Докторант Любомир Терзиев

Резюме

Породените през последните години проблеми при контрола върху обществените поръчки създадоха предпоставки за непрекъснати промени на законодателството в този специфичен пазарен сегмент. За да се осигури максимална ефективност на разходените публични средства в процеса на реализирането на обществените поръчки, е необходимо да се спазят критериите, заложи в същностните характеристики на вътрешния и външния одит. Тези критерии определят и отразяват особеностите на процедурите за възлагане на обществени поръчки, включени в действащото законодателство, първо, като принципи за изпълнение на договори и второ, като процедурни правила и изисквания към участниците.

Във връзка с това, от съществено значение за целта е да се изследват методическите особености на контрола в различните му видове и форми, както и взаимовръзката му с изградените системи за финансово управление и контрол в публичния сектор. Аргументира се тезата, че чрез външния одит се гарантира законосъобразност и прозрачност на разходваните публичните средства. За реализиране на целта е изследвана правната рамка и взаимовръзката ѝ с методиката на контрола върху обществените поръчки. Осъществяването му дава оценка на разходените публични ресурси чрез обществените поръчки и оказваното влияние върху реализирането на целите, заложи в тях.

Ключови думи: обществени поръчки, публичен сектор, вътрешен контрол, външен одит.

JEL: M41, M42.

¹ Участието на авторите при написването на студията е, както следва: доц. д-р С. Костова – резюме на български и английски език, увод и т. 3; доц. д-р Кр. Крумов – т. 2; доц. д-р П. Димитров – т. 1; докторант Любомир Терзиев – т. 4 и т. 5.

LEGAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS OF PUBLIC PROCUREMENT AUDIT

Assoc. Prof. Silviya Kostova, Ph.D.
Assoc. Prof. Krum Krumov, Ph.D.
Assoc. Prof. Penko Dimitrov, Ph.D.
Lyubomir Terziev, Ph.D. Student

Abstract

The generated problems in the recent years in the control over public procurement have created preconditions for continuous changes of the legal framework in this specific market segment. In order for maximum effectiveness of the spent public funds to be ensured in the process of realisation of public procurement, it is necessary to observe the criteria embedded in the essential characteristics of the internal and external audit. These criteria define and reflect the features of the procedures for assignment of public procurement included in the active legal framework, firstly as principles for fulfilment of contracts, and secondly as procedural rules and requirements towards the participants.

Therefore it is of significant importance to investigate the methodological specifics of control in its various types and forms, as well as its interrelationship to the implemented systems for financial management and control in the public sector. The thesis argued is that external audit ensures legality and transparency of public money spent. In order to realize the objective, the legal framework and its relationship with the methodology of public procurement control were studied. Through it an assessment is made on the spent public resources in public procurement and the exercised influence over the realisation of the objectives set out in it.

Keywords: public procurement, public sector, internal control, external audit.

JEL: M41, M42.

УВОД

Като държава–член България следваше да въведе в националното си законодателство най-късно до 18 април 2016 г. новите директиви на ЕС. Очертаните програмни документи изискват *оценка и анализ на етапа, в който се намира страната и по-конкретно на състоянието на сектора обществени поръчки, както и набелязване на подходящи мерки за развитие.*

Породените през последните години проблеми при контрола върху обществените поръчки създадоха предпоставки за непрекъснати промени на законодателството в този специфичен пазарен сегмент. В тази връзка

съществуват множество критики на Европейската комисия относно обществените поръчки, отправени в официални писма и мониторингови доклади по повод състоянието и напредъка на страната (Доклад на комисията до европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, 2016). Основната грешка, която отчита Комисията в сектора на обществените поръчки на територията на Република България, е невъзможността да се изгради компетентна контролна система. С влизането му в сила се въвеждат нови правила към възложителите, нов контрол, осъществяван от АОП, с които възприетата методика за одит върху обществените поръчки следва да се съобрази. Структурните различия налагат необходимостта от допълване и адаптиране на възприетата методика от Сметната палата на Република България за одит върху обществените поръчки. Тя трябва да бъде съобразена с тях, за да се гарантира пред обществото, че обществените поръчки се възлагат и изпълняват при спазване на принципите, посочени в ЗОП, а разходването на финансовите ресурси се извършва в съответствие с изискването за законосъобразност и целесъобразност.

Целта на студията е да се изследва методиката за вътрешен и външен одит върху обществените поръчки и да се разкрият проблеми, които възникват при тяхното регулиране. Реализирането на така поставената цел ще даде възможност да се анализира до каква степен тяхното съществуване води до забавяне или ограничава процеса, свързан с контрола върху обществените поръчки. Идентифицирането на проблемите ще позволи да се установи техният ефект в методика за външен одит и да се предложат мерки за нейното подобрене.

Поставената цел се постига чрез решаването на следните **задачи**:

1. Да се направи нормативен анализ на правната рамка, регулиращ сектора на обществените поръчки.
2. Да се изследват особеностите, свързани с планирането на одитните задачи при вътрешния и външния одит върху обществените поръчки.
3. Да се анализира изпълнението на одитните задачи, включени в планирането на контролната дейност.
4. Да се разработят предложения за отстраняване на установените методически проблеми при осъществяване на контрола върху обществените поръчки.

В резултат на изпълнението на поставените по-горе задачи могат да се установят пропуски в нормативната регламентация и в методиката за вътрешен и външен одит върху обществените поръчки.

Обект на изследване са *действията на възложителите на обществени поръчки и дейността на Сметната палата като върховна одитна институция, обвързани с предварителния контрол, осъществяван от АОП. Предмет* на изследването е *възприетата методика за вътрешен и външен контрол върху обществените поръчки в публичния сектор на страната, чрез който се разходват значителна част от публичните*

средства. Изследването на посочените проблеми позволява да се направи анализ на посочените въпроси, тъй като чрез външния одит се осигурява прозрачност на движението на национални и европейски средства, които се разходват чрез обществени поръчки.

За да се анализира и систематизира теоретичната обосновка на проблемите, се осъществи проучване на специализираната литература. В резултат на анализ се обхваща правната страна на изследването. Текущото състояние на проблема се установи чрез анализи и преглед на документи в контролни институции. Обобщаването на резултатите, изготвянето на изводите и предложенията се постига в резултат на научен анализ.

Тезага, която се защитава е, *че информационната взаимовръзка между външния и вътрешния одит създава възможности да се идентифицират методически проблеми, които възникват в областта на обществените поръчки, и допринася за рационализация, прозрачност и оценка на въздействието при тяхното регулиране.* Така изложената теза е продиктувана от ключовата роля на одита, който осигурява добро финансово управление на публичните средства. По този начин се гарантира адекватен контрол върху системата, свързана с пазара на обществени поръчки у нас, като дава висока степен на надеждност за максималната ефективност на разходваните публични средства.

1. Правна рамка, регламентираща сектора на обществените поръчки

Правната уредба на обществените поръчки се съдържа в *две категории източници – на органите на ЕС и национални.* Въпросите, свързани както с провеждането и изпълнението на обществените поръчки, така и с упражняването на контрол върху тях от много години са престанали да бъдат изцяло обект на регулиране от националните законодателства на държавите-членки на ЕС. Тяхната детайлна правна уредба се съдържа в редица актове, приети от органите на ЕС, които са задължителни за спазване и прилагане на територията на ЕС в т.ч. и у нас. Ключово място сред националните ни източници, които регламентират обществените отношения в областта на възлагане на обществени поръчки, имат **Законът за обществените поръчки (ЗОП)** (обн. ДВ, бр. 13 от 16 февруари 2016 г., доп. ДВ, бр. 34 от 3 май 2016 г.) и **Правилникът за прилагане на Закона за обществените поръчки** (приет с ПМС № 73 от 05.04.2016 г., обн. ДВ, бр. 28 от 8 април 2016 г.). Наред с тях отделни въпроси, свързани с обществените поръчки, са уредени в отделни разпоредби на други нормативни актове.

В началото на 2016 г. Народното събрание прие изцяло новия Закон за обществените поръчки, който влезе в сила от 15 април 2016 г.

Това бе направено в изпълнение на задължението на Р България да транспонира в националната ни правна система съдържанието на *Директива 2014/24/ЕС* на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО и *Директива 2014/25/ЕС* на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО.

Анализът на действащия правен режим на обществените поръчки разкрива следното:

- Законодателят *очертава кръга на правните субекти (възложителите), участващи в процедурите по провеждане на обществени поръчки, за които се прилага установения в закона режим чрез изчерпателното им изброяване*. Възложителите са обособени в две основни групи – секторни и публични и в това им качество двете групи възложители разполагат с различни правни възможности за прилагане на процедури в зависимост от стойностните прагове на съответното възлагане.

- Обществените поръчки могат да се реализират чрез *използване на една от 13-те, регламентирани в закона, процедури в зависимост от вида на съответния възложител, обекта на поръчката и прогнозната ѝ стойност*. Една част от тези процедури – откритата и ограничена процедура, състезателният диалог, конкурс за проект и процедурите на договаряне, са познати от отменения ЗОП, като законодателят е възпроизвел тяхната правна уредба в новия закон. Наред с това са регламентирани нови, неприлагани до момента, процедури като например – партньорство за иновации, при която възложителят провежда преговори с допуснатите кандидати след предварителен подбор, с цел да установи партньорство с един или повече партньори, които да извършват определена научноизследователска и развойна дейност.

- Действащият правен режим вече дава право на възложителя, ако сметне това за целесъобразно, да извади от общата прогнозна стойност на цялата обществена поръчка (но не повече от 20% от нея) и да я възложи по реда, който съответства само на нейната стойност. Този ред в повечето случаи е по-облекчен. Това субективно право може да се упражни само в случаите, когато стойността на съответната обособена позиция не надхвърля 156 464 лв. за доставки и услуги и 1 000 000 лв. за строителство. За остатъчната стойност ще е приложим редът, предвиден за цялата поръчка. Този подход осигурява възможност за по-гъвкаво управление на процеса на възлагане, особено в случаите, при които част от резултата е необходимо да бъде получен незабавно, а останалата част може да се отложи.

- Съществен нов момент в правния режим на обществените поръчки е възможността (от 1 юли 2017 г.), при възлагане на обществени поръчки възложителите да използват единна национална електронна

уеббазирана платформа. От една страна, това ще осигури необходимите условия за реализиране принципа за публичност и прозрачност на всички етапи от използваните процедури. От друга страна, се постига напълно електронно управление на целия възлагателен процес, което ще се гарантира от централизираната електронна платформа, администрирана от Агенцията по обществени поръчки. Чрез използването на тази централизирана електронна платформа поетапно ще се автоматизират всички процеси на подаване на оферти, оценка, класиране, сключване на договор, фактуриране и разплащане. Регламентирана е и възможност за напълно електронизирано възлагане на поръчки чрез електронният търг. Във вида, в който е регламентиран, електронният търг дава възможност за провеждане на реално конкурентно състезание в рамките на избраната процедура. Участниците многократно могат да подобряват офертите си, наблюдавайки действията на останалите конкуренти (без да знаят кои точно са те), като по този начин се осигуряват максимални гаранции за обективност при избора. Възможността при възлагане на обществени поръчки възложителите да се използват единна национална електронна уеб-базирана платформа и електронния търг, *от една страна, способства за минимизиране влиянието на субективния фактор, а от друга – значително разширява възможностите за упражняване на ефективен текущ контрол в процеса на възлагане на обществени поръчки.*

• За първи път в правната уредба на обществените поръчки у нас е регламентирана възможността, възложителите на бъдещи обществени поръчки да извършват така наречените пазарни консултации (чл. 44 ЗОП). Чрез тях те могат да извършат проучвания на пазара и естеството на дейностите, които възнамеряват да възложат, като се възползват от услугите на независими експерти. Използването на тази правна възможност би допринесло за подобряване на качеството при подготовката и провеждането на обществени поръчки, за които съответните възложители не притежават необходимите опит и практика. В същото време, за да се ограничат злоупотребите чрез създаване на предпоставки за последващо „правилно“ възлагане на поръчките, законодателят е установил редица условия за извършване на тези консултации, така че в резултат от използването им да не се дава необосновано предимство на лицата, които са ги извършили или на свързани с тях лица. Допълнителна гаранция за това е и задължението, което в тези хипотези възниква за възложителите да публикуват в профила на купувача цялата информация, свързана с консултациите, както и да определят подходящи срокове за подготовка и участие в процедурата за всички лица, така че извършилите консултациите да не се окажат в привилегировано положение спрямо останалите, като се възползват от своята предварителна информираност.

В своята съвкупност *посочените нови основания за отстраняване целят да се гарантира, че лицата, извършили престъпления, нарушения или които не са изпълнили конкретни задължения, реф-*

лектираци върху обществения ред и финансовата сигурност, няма да могат да се възползват от публичните средства в качеството им на изпълнители на обществени поръчки.

Един от съществените елементи в действащата правна уредба на обществените поръчки у нас е правната уредба на критериите за възлагане на поръчките. Законът определя ключова роля сред тези критерии на икономически най-изгодната оферта. Те се прилагат и в случаите, когато оценката е базирана само върху цена. Икономически най-изгодната оферта се определя чрез най-ниска цена, чрез нивото на разходите, като се отчита разходната ефективност, включително разходите за целия жизнен цикъл или чрез оптимално съотношение качество/цена. Оценява се въз основа на цената или нивото на разходите, както и на показатели, включващи качествени, екологични и/или социални аспекти, свързани с предмета на обществената поръчка. Наред с разгледания ключов критерий, възложителите имат право да включват като един от показателите за оценка професионалната компетентност на персонала. В същото време участниците имат право да обезпечават отговорността си като изпълнители чрез представяне на гаранции за изпълнение под формата на застраховка.

Като положителна следва да се оцени въведената от закона възможност, съгласно която част от досега действащите основания за провеждане на процедурата „договаряне без обявление” са трансформирани в основания за промяна на договорите за обществена поръчка. Това са случаите, при които се налага да бъде оптимизиран вече договорен процес, като целта е да се избегне новото провеждане на допълнителна процедура, с която де факто ще се постигне същият резултат. За да се гарантира осигуряване на публичност обаче, промяната на договори с такова основание ще подлежи на оповестяване чрез Регистъра на обществените поръчки и съответно – в „Официален вестник” на ЕС при договори на високи стойности.

И на последно място следва да се посочи, че по отношение на системата за обжалване предвиденият ред по същество не се отличава принципно от досега действащия, като новите моменти са свързани с нейното оптимизиране с цел ускоряване на производството и предотвратяване на случаи на злоупотреба с правото на обжалване.

Въз основа на изложеното могат да се направят **няколко извода.**

На **първо място** детайлната правна уредба на използваните процедури и тяхното приложно поле, критериите за подбор, основанията за отстраняване, както и критериите за възлагане на обществените поръчки у нас е сериозна гаранция за минимизиране на риска от увреждане на публичните интереси при възлагане на конкретните обществени поръчки и бариера, непозволяваща на лицата, извършили престъпления, нарушения или които не са изпълнили конкретни задължения, рефлектираци върху обществения ред и финансовата сигурност, да се възползват от публичните средства в качеството им на изпълнители на обществени поръчки.

На *второ място* възможността при възлагане на обществени поръчки възложителите да използват единна национална електронна уеббазирана платформа, както и електронния търг, като способ за провеждане на избраната процедура способства за минимизиране влиянието на субективния фактор и значително разширява възможностите за упражняване на ефективен текущ контрол в процеса на възлагане на обществени поръчки. На трето място действащата в Р България правна уредба на обществените поръчки е изцяло синхронизирана с правото на ЕС в тази материя.

Сравнително краткият период на прилагане на разгледания по-горе правен режим не дава възможност да се направят обосновани изводи, дали ще се реализират основните принципи и дали ще се постигнат поставените цели – по-голяма прозрачност на процедурите, по-голяма конкурентост между участниците в процедурите и в резултат по-ефективно разходване на публичните средства.

2. Методически аспекти на вътрешния контрол при възложителите на обществени поръчки

Законът за обществените поръчки, чл. 244 задължава ръководителите на организациите да разработят **вътрешни правила** за управление на обществените поръчки. Те са част от контролната среда на СФУК и подлежат на контрол от страна на Сметната палата (Закон за обществените поръчки, доп. ДВ, бр. 34 от 03 май 2016 г.) и Агенция Държавна финансова инспекция (Закон за държавна финансова инспекция, посл. изм. бр. 43 от 7.06.2016 г.). Предвидени са санкции за онези ръководители, които не са спазили вмененото им задължение.

Първият елемент от това съдържание е механизмът за *прогнозиране на потребността* от обществени поръчки. Той изисква да се урегулират редът и начинът за инициране на поръчките. Чрез него може да се провери правилното определяне нуждите на организацията. Важно е да се открие източник за финансиране на поръчката. Налага се, правилно да се фиксират точните моменти, към които тя следва да се обяви и реализира. Това позволява да се установят датите, на които трябва да се осигурят необходимите финансови ресурси и да се сключи договор с изпълнител.

Вторият елемент е *планиране на провеждането на процедурите*. То позволява да се подредят във времето всички действия, които са необходими за реализирането на процедурите. В ЗОП са предвидени различни варианти и са регламентирани минималните срокове за тяхното провеждане. Правилното планиране изисква да се отчете времето за протичане на процесите по обществените поръчки: подготовка на процедурата, която включва изготвяне на целия набор от документи, съпътстващи заявката и обявата; предварителният контрол, извършван от АОП; задължителните

срокове за присъствие на обявата в регистъра на обществените поръчки или в Официалния вестник на Европейския съюз; подаването на оферти от кандидатите; работата на комисията или журито и предаването на окончателния доклад с резултатите на ръководителя на организацията; обявяване на резултатите и изпращане на покана за сключване на договор; сключването на договора; приемане на резултатите от неговото изпълнение.

Третият елемент е определянето на *служители*, на които се възлага подготовката на процедурата. В зависимост от характера на поръчката за нейната подготовка могат да бъдат определяни специалисти от списъчния състав на организацията. Когато в нейното щатно разписание няма служители с нужната квалификация, е възможно да бъдат привлечени външни лица, с които се сключва договор. Привлечените лица трябва да са включени в списъка с експерти, който е длъжна да води АОП.

С четвъртия елемент трябва да се определят:

◆ Сроковете, редът и начинът за *получаване и съхраняване* на заявления за участие, оферти или проекти от заинтересованите кандидати, за да не се допусне нарушаване на срокове за подаване на документи или изтичане на вътрешна информация към някой от кандидатите. Необходимо е да се гарантира опазването в тайна съдържанието или някои параметри на подадените от други кандидати заявления, оферти или проекти.

◆ Начинът, по който ще се определят *критериите за оценка* на конкретните заявления, оферти или проекти. От прилагането на посочените критерии зависи класирането на участниците в процедурата.

◆ Редът за определяне на *състава и членовете на комисията* или журито, което ще извърши действията по подбор и класиране на участниците. За целта се издава заповед на ръководителя. Следва да се уреди подаването на декларации за конфликт на интереси и да се предвиди редът за смяна на някой от членовете при наличието на подобен конфликт.

◆ Начинът за *работа на комисията*, която ще извърши: предварителен подбор на участниците; разглеждане на офертите; оценка на предложенията и класиране на кандидатите; провеждане на преговори или диалог в съответствие с избрания вариант за процедурата.

◆ Формата и реквизитите на *доклада*, който комисията ще изготви за своята работа. В доклада следва да се направи предложение за отправяне на покана за сключване на договор към първия класиран кандидат, за изплащане на награди на най-добрите проекти или обявяване приключването на процедурата, поради липса на подходящи оферти.

С петия елемент се уреждат начините за сключване на *договора* и неговото съдържание. Договорът следва да се сключи до 30 дни от обявяването на резултатите и отправянето на покана до първия класиран участник. Когато той не отговаря на определени законови или административни изисквания; откаже да подпише предложения му договор или не се яви в уговорения ден и час без предварително уведомяване, възложи-

телят следва да се обърне към класирания на второ място. Ако и той откаже да подпише договор, се приема, че поръчката е прекратена. Минималното съдържание на договора обхваща: данни за страните; датата и мястото на сключване; предмет на договора; цена и срокове за разплащане; срок или продължителност на изпълнение на поръчката; права и задължения на страните; размер и условия за задържане и освобождаване на гаранциите; ред за приемане на работата; условия и ред за прекратяване.

Редът и начините за проследяване *изпълнението* на сключените договори и за *приемане* на получените резултати са *шестият елемент* от съдържанието на вътрешните правила. При изпълнение на договорите следва да се спазват всички законово уредени правила и добри практики. Изменението на вече сключен договор може да се допусне само при наличието на обстоятелства, които не зависят от нито една от страните и не е могло да бъдат предвидени. При приемане на резултатите от обществените поръчки следва да се спазват нормативно определените правила. Тъй като значителна част от поръчките се свързват със строителство, за тях е приложим редът, регламентиран със Закона за устройство на територията (Закон за устройство на територията, посл. изм. бр. 51 от 5.07.2016 г.).

В *седмия елемент* следва да се уреди *обжалването* на процедурите. То може да се проведе по административен и съдебен ред. Жалбите по административен ред се подават пред Комисията за защита на конкуренцията. Когато някоя от страните в процеса, възложител или изпълнител не е доволна от административното решение, има право да се обърне към Върховния административен съд. Това е висшата степен на контрол върху процеса на обществените поръчки.

Осмият елемент е необходимостта да се предвиди *провеждането* на първоначално или поддържащо *обучение* на лицата, които са ангажирани в управлението на обществени поръчки. Съществува пряка връзка между компетентността на служителите и качеството на изпълняваната от тях дейност. Вниманието се насочва към тяхната подготовка по методики за управление и вътрешен контрол върху обществените поръчки.

Деветият елемент съдържа реда и начина за *документиране* на всеки детайл от процедурите по обществените поръчки. При предварителната подготовка е достатъчно да се запазят всички документи по заявяването или обявяването на обществените поръчки. За всяко свое действие комисията по подбор на кандидатите, оценка и класиране на заявките, офертите или проектите изготвя протокол. Окончателните резултати от дейността на комисията се посочват в доклад. За работите по изпълнение и приемане на поръчките се съставят протоколи, актове или други приемателни документи, съобразно уреждащите ги нормативни актове.

Десетият елемент се отнася до *досието* на обществената поръчка. В него се архивират документите, свързани с проведените процедури. Досието следва да се води и в случаите, когато поръчките се възлагат с електронни средства. То съдържа информация за:

◆ Всички решения на ръководителя във връзка с обществената поръчка. Подписаните от него заявки, обявления, документацията, свързана с тях, и други допълнителни документи. Съдържат се и уникалните номера, под които документите са заведени в АОП, за да се подложат на контрол.

◆ Разясненията, дадени по запитване на потенциални кандидати във връзка с предварителната подготовка за поръчката или пазарните консултации. Тук се съдържат всички изложения, предоставени на АОП по извършвания от нея предварителен контрол. Включва се и обменът на информация между възложителя и други лица или органи по подготовката и провеждането на процедурата и изпълнението на договора.

◆ Становищата и препоръките на АОП при осъществен от нея предварителен контрол. Към тях се прилагат изложенията и мотивите на възложителя за неприетите от него препоръки.

◆ Копие или извлечение от регистъра на входящата информация за получените заявления за участие или оферти и протоколът за тяхното предаване на председателя на комисията. В досието следва да се съдържат подадените оферти или заявления за участие в процедурите.

◆ Заповедта на ръководителя за назначаване на комисия за извършване на предварителен подбор на кандидатите и участниците, разглеждане и оценка на офертите или провеждане на преговори и диалог. Включват се всички заповеди, с които се изменя или допълва нейният състав.

◆ Доказателства за предприетите действия по определяне на срокове за подаване на заявки или оферти. Това са изпратените от възложителя покани за участие в процедура с предварителен подбор на кандидатите.

◆ Протоколите за предприетите от комисията действия по организация и провеждане на процедурата. Към тях се прибавят и нейните окончателни доклади, отправени до ръководителя на организацията.

◆ Законово и административно регламентирани документи, представени от определения изпълнител преди сключването на договора.

◆ Сключеният договор с изпълнителя или рамково споразумение. Тъй като неговото минимално съдържание е законово уредено, неговата проверка позволява да се проучи спазени ли са нормативните изисквания.

◆ Всички документи по изпълнението на договор за обществена поръчка или рамково споразумение и неговото отчитане. Това са протоколи или актове за извършени работи от изпълнителя или от приемателна комисия; копия от фактури за извършени доставки. Прилагат се и копия от платежни документи, в т.ч. и за частично или изцяло усвоени гаранции.

◆ Информация, свързана с обжалването на поръчката. Тя включва: копие от жалбата, изразените по нея административни становища, решенията и определенията на органите, отговорни за обжалването.

◆ Информация за движението на документите в досието. Към него се прилага контролен лист, в който се посочва кой, кога и за какви цели е ползвал досието и кога го е върнал в отреденото за съхранение място.

Досиетата по всички проведени поръчки се съхраняват 5 години от датата на изпълнение на договора или прекратяване на процедурата. Редът и начинът за съхранение се уреждат със заповед на ръководителя.

Единадесетият елемент е профилът на купувача. Той представлява обособена част от електронни страници на възложителя или от друг интернет адрес, за който той е осигурил публичен достъп. Необходимо е, в профила на купувача да се оформят в отделна електронна преписка документите за всяка поръчка. За разграничаването им се дава идентификационен номер и се посочва датата на качване в електронната платформа. Преписката следва да се съхранява в профила на купувача до изтичането на 3 години от прекратяването на процедурата или изпълнението на договор.

Възложителят следва да изгради *вътрешно специализирано звено*, на което да възложи управлението на обществените поръчки. То е мощен орган и част от неговата администрация. Звеното се създава, когато са налице едновременно следните условия: годишният бюджет на организацията възложител надхвърля 20 млн. лв., в т.ч. и средствата, предоставени от фондове на ЕС; средно през предходните три години да са провеждани по повече от 20 процедури за възлагане на обществените поръчки. На специализираното звено могат да бъдат възложени следните функции:

- ◆ Подготовка за провеждане на процедурата. Тук се включва оценка на потребностите на организацията, които следва да се задоволят чрез обществени поръчки и тяхното включване в бюджетната ѝ сметка. Звеното трябва да определи прогнозната стойност на поръчката и да подготви целия комплект от документи за нейното обявяване.

- ◆ Извършване на предварителен вътрешен контрол. Той се насочва към иницирането на поръчките; източниците на финансиране на поръчката; изборът на критерии за оценка на кандидатите.

- ◆ Участие на негови членове в комисията, която да осъществи процедурата по избора. Поради това в специализираното звено се включват лица, които имат добра подготовка в областта на обществените поръчки.

- ◆ Подготовка на договора. В специализираното звено трябва да участва поне един юрист, на когото се възлага да изготви договора с бъдещия изпълнител. За определяне размера на гаранцията и спецификациите към него може да използва работата други членове на звеното.

- ◆ Извършване на текущ контрол при изпълнението на поръчката. Това може да стане при поръчки, които имат по-дълъг срок на реализация.

- ◆ Участие в приемателни комисии, за да се оцени дали изпълнителят е спазил договора, в т.ч. и спецификациите към него.

- ◆ Анализ и оценка на резултатите от проведена обществена поръчка. На оценка се подлага и времето, през което ще действат тези резултати. Това позволява да се провери каква е тяхната устойчивост.

3. Методически особености на предварителния външен контрол на Агенцията за обществени поръчки

С новия Закон за обществените поръчки, който влезе в сила от 15.04.2016 г., на Агенцията по обществени поръчки (АОП) бяха вменени нови правомощия, като се въведе изцяло нов модел на осъществявания от Агенцията предварителен контрол. Предварителният външен контрол и мониторинга са едни от формите на методическа помощ за възложителя от страна на АОП. Целта е, чрез тях да се ограничат случаите на незаконосъобразно и непрозрачно разходване на публични средства, което да способства за ефективното и ускореното им усвояване.

Мониторингът от АОП се извършва съгласно изискванията на чл. 229, ал. 1, т. 14 от ЗОП чрез проверки на конкретни обществени поръчки, като те обхващат процедурите по чл. 18, ал. 1, т. 1 от ЗОП (открити процедури), стартирани от публични възложители, които са на стойност над 10 000 000 лв. при строителството и над 500 000 лв. при доставките и услугите.

Проверките обхващат следните документи:

- решението за откриване на процедурата;
- обявлението, с което се оповестява откриването на процедурата;
- обявлението за изменение или допълнителна информация;
- методиката за оценка;
- техническите спецификации.

За извършване на мониторинга от АОП възложителите нямат задължение да изпращат документи или данни до Агенцията. Необходимата информация за извършването му се получава от профила на купувача на съответния възложител.

Становището за резултатите от проверката се изготвя от АОП в 10-дневен срок от изтичане срока за изменение на условията съгласно чл. 100 от ЗОП, но не по-късно от срока за получаване на оферти. Последното означава, че при констатирани несъответствия с изискванията на ЗОП в публикуваното становище за осъществен мониторинг, възложителите не могат да се възползват от възможността, дадена им в чл. 100, ал. 1 от ЗОП, да извършат промени в обявлението, с което се оповестява откриването на процедурата. Това е така, защото съгласно изискванията на чл. 100, ал. 3 от ЗОП възложителят може да направи такива промени в 14-дневен срок от публикуването в РОП на обявлението, с което се оповестява откриването на процедурата. От горното следва изводът, че, ако констатирани несъответствия водят до опорочаване на процедурата, възложителят би трябвало да я прекрати на основание чл. 110, ал. 1, т. 5 от ЗОП.

Следователно мониторингът, извършван от АОП, *ще е в полза на възложителите и ще подобри разбирането и прилагането на законодателството в областта на обществените поръчки.* Мониторингът

трябва да добавя стойност в системата на обществените поръчки, но полезният ефект ще е толкова по-голям, колкото по-разбираеми са констатираните пропуски и по-ясни указанията за дължимите законосъобразни действия от страна на възложителите.

Според годишния доклад за дейността на АОП за 2014 г. от 1527 открити процедури за възлагане на обществени поръчки чрез договаряне без обявление, 389 от тях не са подлежали на контрол поради добавеното със ЗИД на ЗОП (обн. на 13.05.2014 г. в ДВ, бр. 40 в сила 01.07.2014 г.) допълнително условие за осъществяване на предварителен контрол по чл. 19, ал. 2, т. 24 от ЗОП (отм.), а именно възлаганите поръчки да са на висока стойност от 264 000 лв. за строителство и 66 000 лв. за доставки и услуги. Следователно само за половин година процедурите, подлежащи на контрол, рязко са намалели.

Едно от тесните места, идентифицирани от изследването, е, че при осъществяването на предварителния контрол през последните години, са сроковете, в които се произнася АОП. На тази основа от съществено значение за навременното произнасяне на контролния орган е да се създадат достатъчно предпоставки още преди да стартира контролът.

Според предвиденото в ППЗОП АОП трябва да изготви своите становища за законосъобразност в рамките на 14 дни за първия етап на контрола и 10 дни за втория етап. Това са сроковете за проверка и изготвяне на становище за законосъобразност при контрола чрез случаен избор. Към тях неминуемо ще се добавят поне още 3 работни дни, в които ще става ясно, дали процедурата ще бъде обект на контрол и още 3 дни, в които до АОП трябва да се изпратят и самите документи за контрола. Следователно предвид задължението на възложителите по чл. 26, ал. 2 от ППЗОП, на практика във всички процедури за възлагане на обществени поръчки ще трябва да бъдат добавени допълнителни 20 дни и то още преди самите процедури да са стартирали. Следователно голям брой процедури, подлежащи на предварителен контрол, реално могат да се забавят, а незначителен процент да бъдат проверени своевременно.

За останалите видове външен предварителен контрол, извършван от АОП, в ППЗОП са фиксирани едни доста продължителни срокове за издаване на становищата за законосъобразност от 30 календарни дни. Според някои експерти подобен срок на практика няма аналог в рамките на сходни функции по предоставяне на увереност, които се практикуват в други държави-членки на ЕС. Следователно АОП официално ще се произнесе цял месец след изпращане на документите – срок, приеман за пределен дори при обжалването, който при предварителния контрол изглежда неприемливо дълъг (за сравнение срокът за обжалване пред КЗК на националните процедури е 15-дневен). Тази разпоредба контрастира с обстоятелствата, че процедурите на договаряне на основание чл. 79, ал. 1, т. 4 от ЗОП и изменението на договори за обществена поръчка на основание чл. 116, ал. 1, т. 2 от ЗОП винаги са свързани с необходимостта от

неотложно и спешно възлагане. На *практика този срок означава, че едва ли ще има възложител, който да има дори възможността да изчака посочения срок. Съществува голяма вероятност, възложителят да е провел договарянето или е сключил анекса за промяна, изпълнил е договора и чак тогава да получи становище за „предварителен“ контрол, който може да е съпътстван и от сигнал до Агенцията за държавна финансова инспекция.* Предвид това обстоятелство възникването на проблеми от такова естество може да се избегне само с промяна на сроковете за контрола, тяхното спазване, за да може контролът да бъде реализиран ефективно.

В случаите, когато при законосъобразното прилагане на правното основание не са безспорно доказани констатациите при извършването на контрола по чл. 233 – 235 от ЗОП, АОП е задължена също така да уведомява органите по чл. 238, ал. 1 от ЗОП. В такава хипотеза външните контролните органи трябва да установяват законосъобразността на действията на възложителите. Това ще води до забавяне на възлагането предвид утвърдената се като практика липса на категоричност на становищата на АОП – контролът не само няма да дава разумна увереност на възложителите относно законосъобразността на техните действия, но до голяма степен ще оказва негативно влияние върху ефективността на резултатите от него.

Следователно разписани, правилата биха довели до необосновано забавяне при приключване на посочените процедури на договаряне. Това обстоятелство е факт, тъй като при всички случаи възложителите няма да предприемат никакви действия преди получаване на становището за законосъобразност, изготвено от АОП.

Предвид изложеното и за оптимизиране на контрола, осъществяван от АОП и за повишаване на неговата ефективност, законодателят следва да насочи вниманието към:

1. Намаляване на срока за осъществяване на предварителен контрол чрез случаен избор.

2. Фиксиране на конкретен обхват на процедурите, подлежащи на предварителен контрол с оглед планирането им, както и отчитайки важноста на наличното европейско финансиране.

3. Отпадане на проверката на техническите спецификации, докато не бъде разписан механизъм за осигуряване на професионална компетентност в тази връзка. Това ще допринесе в значителна степен за по-голямата оперативност и бързина на предварителния контрол. В противен случай възложителите получават становище на етап, на който е обективно невъзможно да предприемат коригиращи действия и единствено могат да прекратят поръчката или да не съобразят с констатациите и да рискуват да продължат процедурата.

4. Утвърждаване и оповестяване на вътрешни правила за осъществяване на предварителния контрол, в т.ч. относно матрица за идентифициране на потенциални рискове, вътрешните организационни и контролни

механизми, осигуряващи ефикасност, бързина и законосъобразност на контрола, съдържащи конкретни механизми.

5. Промени в ППЗОП, включващи намаляването на срока за осъществяване на предварителния контрол на всички основания в рамките на 5 работни дни за всеки от етапите на контрола.

6. Осигуряване на категоричност и еднозначност на констатациите за законосъобразност, респективно незаконосъобразност при стриктно спазване на правилата на административния процес и принципа за добра администрация.

7. Осигуряване на механизъм за координиране и възприемане на заключенията на АОП от страна на останалите контролни органи и финансиращи институции, които въз основа на оперативните си функции извършват контрол на законосъобразността на възложените обществени поръчки при изпълнение на договора за финансиране. И то по начин, позволяващ еднозначно тълкуване на националните норми и постигане на правен стабилитет при действията на възложителите.

4. Методически особености при планирането на одита върху обществените поръчки в съответния възложител

Планирането на одита върху обществените поръчки в съответния възложител е продължение на годишното планиране на Сметната палата. То започва от издаването на акта за възлагане и завършва с утвърждаване на програмата за изпълнението му. Това планиране се извършва на по-ниско управленско равнище за разлика от годишното. Посредством него се детайлизира годишният план, свеждайки определените в него цели до одитния екип, който следва да ги изпълни. Планирането на одита върху обществените поръчки е процес, който има значение за осигуряване високо качество за неговото провеждане относно изразяването на независимо и обективно мнение.

Планирането на ниво възложител има важна роля, тъй като чрез него се разпределят задачите между членовете на одитния екип и се подпомага постигането на координация между тях. По този начин чрез разработването на подробни планове за конкретен възложител се осигурява реализацията на одита. Планирането на одита върху обществените поръчки включва поредица от действия на одиторите.

Първият етап е свързан с разбиране *за дейността и структурата на възложителя, отнасящи се до провежданите процедури за обществени поръчки*. Обхваща информацията за дейността и структурата на проверявания възложител, условията и средата, при които той функционира, в т.ч. обявленията, решенията, протоколите, окончателните доклади, действаща система за финансово управление и контрол, част от която са и

отделните елементи от управлението на обществените поръчки и др. **Основните източници, които се използват за получаване на детайлна представа за одитирания възложител, са отделните елементи от управлението на обществените поръчки: вътрешните правила, уреждащи процеса на обществените поръчки, длъжностни характеристики на лицата/лицето, включени в специализираното звено, и досиетата от проведените процедури.**

Вторият етап от планирането на одитния ангажимент при проверката на обществените поръчки е определяне **нивото на същественост**. За целите на одита при обществените поръчки **нивото на същественост** може да се използва/приложи в **два аспекта – по стойност и по естество** (характер).

В рамките на процеса, свързан с обществените поръчки, посредством съществеността се **определят** отделните им етапи, чрез които да се постигнат целите на одита по ефективен, ефикасен и икономичен начин. При одита на съответствието при финансовото управление (ОСФУ) съществеността се използва на **първо** място за дефиниране областите на одита. Това се определя от факта, че при ОСФУ освен проверка на обществените поръчки се включват и областите **„бюджет и финанси”** и **„имущество”**. На **второ** място, посредством избраните и значими области за проверка в съответния възложител се определят съществени под-процеси, проведени процедури и други в зависимост от обекта и целите на одита. При **тематичните одити** върху обществените поръчки съществеността се прилага само за отделените им етапи, за което тя се определя в абсолютната стойност или относителен дял.

При **ОСФУ**, които включват проверка на проведените процедури по обществени поръчки, но в наименованието не се съдържа конкретизация, областта на одита се определя в зависимост от следните фактори: целите на Сметната палата, посочени в стратегията за нейното развитие; функциите на одитирания възложител; характерът на одитната задача; съществеността на дадена област на проверка и др. Основно изискване при ОСФУ, областта на обществените поръчки да бъде проверена, така че да се позволи постигане на целите на одита и на Сметната палата.

При **тематичните одити** върху обществените поръчки във формулировката на одитната задача се съдържа точно определена област от дейността на одитирания организация и обхватът на одита се фокусира върху нея. При този вид одити в обхвата им се включват отделните етапи от процеса, свързан с обществените поръчки.

Следващият етап от процеса, свързан с планирането на одита върху обществените поръчки, е **предварителна оценка на системата за финансово управление и контрол (СФУК)**. Предварителната оценка е важна част от планирането на одита и е в основата за определянето на контролния риск. Тя се изготвя за нуждите на планирането на одита и представлява етап от оценяването на вътрешния контрол в съответния

възложител, като по този начин освен СФУК се оценяват и отделни елементи от управлението на обществените поръчки. Посредством *оценката на СФУК* се помага одитора да придобие представа за: *въпросите, свързани с приетите и утвърдени вътрешни правила; определените длъжностни лица, включени в специализираното звено; пълнотата и правилността на проведената процедура чрез съхраняваната документацията, която се съдържа се в досието.*

Съществен етап, имащ отношение към планирането на одитния ангажимент, е определянето на *одитния риск*. *Определянето на одитния риск е пряко свързано с равнището на присъщия, контролния и риска на разкриване. Определянето му е важен момент, който подпомага да се:* идентифицират и анализират рисковете, които са съществени за изпълнението на одита върху обществените поръчки; проучат как рисковете влияят върху отделните етапи от процеса на обществените поръчки; формулират одитни въпроси и определят обхвата на одита.

При всеки одит върху обществените поръчки могат да се използват *два подхода* за извършване оценка на риска – *стандартна оценка на риска*, изготвена при текущия одит, и *базисна оценка на риска*, изготвена при предходен одит.

Присъщият риск (ПР) се определя според получената информация от извършеното предварително проучване за разбиране дейността на възложителя. За събития, имащи отношение към оценката на присъщите рискове, могат да бъдат насочени както положителни, така и отрицателни факти и обстоятелства. *Положителен факт*, който може да бъде определен като ПР на ниво одитиран възложител, е наличието на множество промени в кратък период в нормативната уредба, свързана с обществените поръчки, а *отрицателен факт*, формулиран като ПР, е, вътрешните правила на възложителя да не са актуализирани съобразно измененията на ЗОП и ППЗОП.

Въз основа на идентифицирането, оценката и извършените, извършваните тестове по същество (ТС) при обществените поръчки се формира *обща крайна оценка на ПР*. Общата крайна оценка на присъщия риск е *качествена* и е в една от следните категории – „*ниска*“, „*средна*“ или „*висока*“. Тя е следствие от придобитото разбиране за възложителя и неговата среда, в която той функционира.

Втория етап от определянето на одитния риск е свързан с *определяне равнището на контролния риск (КР)*. Определеното равнище на КР отразява каква е вероятността, елементите от управлението на обществените поръчки да не постигнат целите, за които са създадени. За етапите от процеса на обществената поръчка, за които са идентифицирани ПР, се оценяват и съответните контролни дейности (КД), насочени към тях. В тази насока равнището на КР *служи да се прецени дали одиторът може да се довери на въведените КД, на СФУК, отделните елементи от управлението на обществените поръчки и доколко.*

Въз основа на резултатите от равнището на присъщия и контролният риск се оценява и третият компонент на одитния риск – **рискът на разкриване (РР)**. Определянето на РР е необходимо, за да се изготви адекватна одитната програма, като предварително е определен ПР и КР. Оценката на РР е качествена и е в една от категориите „нисък“, „среден“ или „висок“.

Нивото на РР има съществено значение за планирането на одитните процедури при изпълнение на одита върху обществените поръчки, докладването на резултатите от одита и приетото ниво на увереност. Чрез него се определя как правилно да се планира обемът/броят на ТК, които трябва да се извършат, и да се избере подходящо съотношение между ТС и тестове на контрола (ТК), за да се постигне предварително зададеното ниво на увереност. В зависимост от равнището на РР се планират обемът и съотношението на одитните процедури – ТК и ТС, които ще бъдат извършени на етапа от изпълнението на одита върху обществените поръчки.

При избора на подход за **базисна оценка на риска, се взема оценката, дадена при предходен одит от Сметната палата**. Базисна оценка на риска е подходящо да бъде използвана, когато в интервала от време от изготвянето ѝ до края на одитирания период за текущия одит не са настъпили съществени промени в правната рамка, дейността и структурата на одитираната организация и/или одиторите ги познават добре от предходни или сходни одити.

Оценката от идентифицираните рискове предоставя база за определяне на **подходящия одитен подход** за планиране и изпълнение на одитните процедури, които са необходими за конкретния одит върху обществените поръчки. Възможни са два одитни подхода – **системно-базиран (комбиниран) подход** и **подход на съществени проверки**.

Определянето на подходящия одитен подход **следва да установи колко и какви процедури са провеждани**. За тази цел се изисква справка от възложителя за проведени обществени поръчки по реда на ЗОП и глава 8а (отм.) или НВМОП (отм.). Тя се изисква, за да се установи броят на процедурите за обществени поръчки, които са провеждани от възложителите през проверявания период.

По същество справката е основен източник на информация, която определя дали да се извърши извадка или не. В случаите, когато възложителят е провел **под 10** процедури, извадка **не се извършва**, а се проверява цялата съвкупност. В обратния случай, когато процедурите **са над 10, може да се използва одитна извадка**. Обемът на извадката трябва да е оптимален (достатъчен и приемлив), за да се постигнат целите на одита, съобразно ресурсите, необходими за изпълнението на одитните процедури. **Размерът на извадката се определя от броя на избраните процедури за обществени поръчки от съвкупността**, които ще бъдат обект на проверка чрез ТК и ТС.

В случаите, когато се използва одитна извадка с цел подобряване ефикасността на одита, следва да се направи **стратификация**. Стратифицирането се извършва посредством разделянето на процедурите по обществени поръчки на отделни подпопулации, които имат общ признак или характеристики. Стратифицирането на големи по обем съвкупности до по-малки групи, избирани по определен признак, е много подходящо за постигане целите на одита с по-малко разход на одитни ресурси.

Етапът на планиране завършва с **разработване на програма за изпълнение на одитната задача и нейното приемане от одитния екип**. **Целта при нейното разработване е, одитният риск да се намали до приемливо ниско ниво и одитът да бъде извършен по икономичен, ефективен и ефикасен начин.**

В заключение може да се обобщи, че планирането на конкретния одитен ангажимент в съответния възложител е процес, който включва определени етапи, осигуряващи адекватното му извършване. Правилното планиране подпомага изразяването на независимо и обективно мнение във връзка с проведените процедури по възлагане и изпълнение на обществените поръчки. Недоброто планиране на одита води до погрешни заключения и изводи относно законосъобразността при възлагането на обществените поръчки. Направеният анализ относно планирането, свързано с обществените поръчки дефинира на практика следните **изводи**:

➤ Чрез изготвянето на годишните си програми Сметната палата се стреми да осигури обхватност на възложителите, които са в нейните правомощия посредством анализа на групите фактори, които намират приложение при тяхното изготвяне;

➤ Процесът по планиране на конкретния одитен ангажимент в съответния възложител включва няколко етапа, с които се очертава неговото изпълнение.;

➤ Програмата за конкретната одитна задача следва да се разгледа като продължение на годишното планиране на Сметната палата за всеки конкретен възложител, попадащ в нейния обхват.

5. Методически особености при изпълнението на одита върху обществените поръчки

Изпълнението на одита върху обществените поръчки е етап от одитния процес, в рамките на който се извършват одитните процедури за проверка съответствието между дейността на възложителя с правната рамка, която регламентира тяхното възлагане и изпълнение. Тъй като одитът върху обществените поръчки, осъществяван от Сметната палата, е част от последващия контрол, означава, че при него се извършва проверка на действията на възложителите, които са приключили. Всяка една обще-

ствена поръчка включва няколко етапа, които са свързани с нейното реализиране – планиране, провеждане и приключване на процедурата. В тази насока, според действащото законодателство, в *досието на обществената поръчка следва да се съдържат различни документи, които могат да бъдат отнесени към отделните етапи, през които преминава процесът по нейното възлагане и изпълнение*. Тъй като според изискванията на законодателството етапите на обществените поръчки протичат в определена последователност, то и *работата на одитора следва същата хронология, по която се извършват действията на възложителя*. На този етап от извършването на одита се *извършва проверка на досието на обществената поръчка*.

Преди да се пристъпи към проверка на отделните етапи, през които преминава процесът по възлагане и изпълнение на обществената поръчка, следва да се установи дали тя е попаднала в обхвата на осъществявания от АОП предварителен контрол. Посредством него се подпомагат възложителите за осигуряване на законосъобразност както при провеждането на процедурите по ЗОП, така и при прилагането на някои изключения от приложното поле на Закона. *В този смисъл той има позитивна роля, тъй като е пряко насочен да подпомага постигане на желания от възложителите резултат*.

По същество проверката от АОП има важно значение за извършването на одита. Осъщественият предварителен контрол и издадените становища са важен източник на информация, тъй като в случаите, когато обществената поръчка е проверена от АОП, одиторът следва да извърши по-малко ТС. Посредством него се намалява одиторския риск до по-ниско равнище. В тази насока освен да подпомагат възложителя, издадените становища от предварителния контрол се явяват и в помощ на одиторите. Това се определя от факта, че когато АОП е извършила проверка на документацията по обществената поръчка и не са направени съществени промени от възложителя, одиторът може да се довери на изразеното становище. *Обхватът на предварителния контрол се свежда до най-съществените елементи от документацията на обществената поръчка* (Правилник за прилагане на закона за обществените поръчки, ДВ, обн. бр. 28 от 08. 04. 2016 г., чл. 122, ал. 1.): решенията за откриване на процедурата; обявленията на оповестяването; техническите спецификации; методиката за оценка на офертите, когато критерият не е най-ниска цена.

Резултатите от извършения предварителен контрол се отразяват в *писмено становище*², което се публикува на Портала на обществените поръчки. Становището съдържа заключение относно съответствието на

² В 14-дневен срок от получаването на документацията за обществена поръчка АОП изготвя предварително становище, което съдържа установените в тях несъответствия с изискванията на ЗОП и препоръки за тяхното отстраняване. Бел. авт.

избора на процедура с изискванията на Закона и се изготвя само въз основа на представените с решението доказателства. В тази насока то е основен източник на информация при одита върху обществените поръчки.

Първият етап и може би най-важният етап е **планирането (стартирането)** на дадена процедурата за обществена поръчка. При него **насоките** на контрол се извършват в следната условна последователност:

Първата насока е свързана с **проверка на решенията за откриване на процедурата за обществена поръчка, за нейното прекратяване и избор на изпълнител**. При отделните реквизити в решението вниманието се насочва към четири от реквизитите в него: **лицето, от което е издадено, прогнозната стойност на поръчката; мотивите за решенията на възложителите и разпоредителната част на решението**. Това се определя от **два** факта. **Първият** е, че посочените реквизити са съществени и важни поради информацията, която следва да се съдържа в тях. Тяхното правилно разписване определя законосъобразността относно избора и провеждането на процедурата. **Вторият** е свързан с това, че голяма част от констатираните нарушения при проверката на решенията са именно в тях. Те са обект на контрол поради информацията, която следва да се съдържа в тях и всяка една промяна води до неспазване на Закона. По този начин се нарушава и изискването за законосъобразност и целесъобразност на разходените средства.

Обект на проверка при решенията е **длъжността на лицето, от което са издадени**. Следва да се проверят случаите, когато е издадено от лице, което **не е** титулярният възложител. В тази насока се установява основанието, на което му е възложено издаването на решението. При проверката на решенията вниманието се насочва към спазването на реквизитите съгласно изискванията, които следва да **съдържа**³.

- **Проверка на посочената прогнозна стойност, посочена в решението**. При тази проверка следва да се има предвид, че задължението за посочване на прогнозната стойност не е приложимо за всички решения, които се издават в процеса по възлагане на обществената поръчка. Възложителя **не е** задължен да посочи прогнозната стойност в решението за одобряване на обявление, за изменение или в решението за определяне на изпълнител, тъй като всеки един от тези актове се издава в рамките на стартирала конкретна процедура и прогнозната стойност не е предпоставка за тяхната законосъобразност.

³ Съгласно чл. 22 ал. 5 от ЗОП реквизитите на решението са: наименование на възложителя; номер, дата и правно основание за издаване на акта; посочване на вида на процедурата и предмета на поръчката; прогнозната стойност на поръчката – когато е приложимо; мотиви – в случаите, когато се изискват; разпоредителна част, чието съдържание е в зависимост от етапа на процедурата; пред кой орган и в какъв срок може да се обжалва; трите имена и подпис на лицето, издало акта, с означаване на длъжността му.

Проверката на прогнозната стойност е особено важна, тъй като е едно от най-честите нарушения, констатирани от Сметаната палата⁴ (Институт за пазарна икономика, <http://xn----9sbdlbsbpyfhlogp2gwa3a.net/>). **Това са нарушенията, свързани с разделяне предмета на обществената поръчка, като по този начин се намалява стойността и възложителят може да приложи по-лек режим за възлагане.**

Проверката относно разделянето на предмета се извършва посредством преглед на първични счетоводни документи, за извършени разходи за доставка на стоки, услуги или строителство. Разделянето на обществени поръчки е съставомерно деяние по смисъла на ЗОП (Закон за обществените поръчки, доп. ДВ бр. 34 от 03 май 2016 г., чл. 256, ал. 1.) и подлежи на санкциониране, в случаите когато е налице *умисъл*. В ЗОП *е предвидена възможността, възложителят да раздели предмета на обществената поръчка при две хипотези*⁵.

- **Проверка на мотивите в решенията на възложителите.** Едно от най-съществените изисквания към съдържанието на решенията е посочването на мотиви за тяхното издаване. В ЗОП е въведено специфично правило, според което в решенията на възложителите като индивидуални административни актове се посочват мотивите, когато се изискват (Закон за обществените поръчки, доп. ДВ, бр. 34 от 03. 05. 2016 г., чл. 22, ал. 5, т. 5.). Проверката на мотивите се състои в посочването на правното основание и фактическите обстоятелства за издаване на акта. Мотивирането на решението на възложителя е необходимо във всички случаи, когато трябва да бъде взето решение по целесъобразност. Освен това в отделните разпоредби на Закона изрично се изисква наличие на мотиви, обосноваване, посочване на причини за определено действие или заключение.

- **Проверка на разпоредителната част.** Съдържанието на разпоредителната част на решението е в зависимост от етапа на процедурата. Обект на проверка в разпоредителната част в *решението за откриване на процедурата* са одобрените документи, свързани с нейното провеждане.

Освен проверка на посочените изисквания, в които може да попадне възложителят, одиторът следва да установи и дали не е извършен предварителен контрол от АОП. В обхвата на предварителния контрол попада и проверката на решенията за откриване на процедурата. В слу-

⁴ Посоченото нарушение е официално оповестено от направено изследване на Института за пазарна икономика.

⁵ Според чл. 21, ал. 16 от ЗОП разделяне предмета на обществените поръчки се допуска при две хипотези: **Първата** хипотеза е свързана с обекта на изпълнение, който е строеж или включва проектиране и изпълнение (инженеринг). При **втората** хипотеза предметът следва да е идентичен или сходен, и да не е бил известен на възложителя към момента, в който са стартирали действията по възлагането на предходна обществена поръчка с такъв предмет. Бел. авт.

чаите, когато те са били проверени от АОП следва да се установи дали дадените препоръки в издаденото от нея решение са били взети под внимание. **В случаите, когато са взети, следва да се намалят тестовете на контрола при проверката на решенията, а когато не са взети, те следва да се увеличат и проверят мотивите на възложителя и причините, поради които не са били отстранени. Източникът на информация може да бъде издаденото становище от АОП.**

Втората насока е свързана с проверка на обявленията, с които се стартира една процедура. В процеса на планиране, възлагане и изпълнение на обществените поръчки възложителите публикуват различни обявления, чието съдържание, време и начин на публикуване се определят с конкретния вид и етап на процедурите за обществени поръчки. Въз основа на установената стойност следва да се провери и къде следва да е публикувано обявлението за обществена поръчка. В случаите, когато е над посочените стойности (Закон за обществените поръчки, чл. 20), одиторът трябва да провери дали е изпратено обявлението за публикуване. Посредством извършената проверка относно стойността на обществената поръчка следва да се установи дали се надвишават праговете по ЗОП. Това е важно в случаите, когато стойността на поръчката е над посочените прагове, обявлението следва да бъде публикувано освен в РОП и в „Официален вестник“ на ЕС.

Обект на внимание е минималната информация (Приложение № 4 към чл. 23, ал. 5 т. 2 буква „а“, „Обявления за публичните възложители“ част Б от ДР на ЗОП), която следва да се съдържа в обявлението. При неспазване на това изискване потенциалните кандидати са лишени от възможността да участват в процедурите, с което се нарушават основните принципи по ЗОП (Закон за обществените поръчки, доп. ДВ, бр. 34 от 03.05.2016 г., чл. 2, ал. 2.).

Посредством извършените проверки на **решенията и обявленията** следва да се установи, спазен ли е принципът за публичност на информацията относно обществената поръчка. **Две от проявленията на този принцип са свързани с публикуване на информация за:**

- Решенията за откриване, избор на изпълнител и прекратяване на процедурата за възлагане на обществената поръчка;
- Обявленията за обществените поръчки и информацията за възложителите на ниво РОП и официален вестник на ЕС.

Третата насока е свързана с документацията, която се изготвя за конкретната процедура. Обект на проверка в документацията за обществена поръчка е наличието на всички изисквания и условия за участие в процедурата, за нейното провеждане и изпълнението на договора. При проверката относно **пълнотата** (съдържание) на документацията следва да се установи дали в нея са налични (Закон за обществените поръчки, доп. ДВ, бр. 34 от 03 май 2016 г., чл. 31):

1. *Техническите спецификации* – по отношение на изготвянето им **се проверява определят ли необходимите характеристики за предмета на поръчката, които гарантират качествено ѝ изпълнение в срок.** Проверката се извършва за посочването на конкретен модел, източник, процес, търговска марка, патент, тип или произход. В изключителни случаи, когато е невъзможно, обектът на поръчката да се опише точно и разбираемо, се допуска подобно посочване, като задължително се добавят думите „или еквивалентно”.

2. *Инвестиционни и други проекти, когато се изискват за подготовката на офертите* – **те се проверяват при обществени поръчки за строителство и се предоставят в съответствие с изискванията на Закона за устройство на територията и подзаконовите нормативни актове (Закон за устройство на територията и подзаконовите нормативни актове, доп. ДВ, бр. 51 от 05. 07. 2016 г.).** Това се определя от факта, че обществените поръчки в областта на строителството са т. нар. комплексни обществени поръчки и могат да се разгледат като процес, насочен към изграждане, реконструиране, преустройство и поддържане на сградите.

3. *Методиката за определяне на комплексна оценка на офертите* – тя е съществен елемент в обявлението на обществената поръчка, тъй като чрез нея се осигуряват равни условия на всички кандидати. В случаите, **когато не е изготвена съгласно изискванията на законодателство, се създават възможности за манипулиране на крайните резултати.**

4. *Образците на документите, както и указанията към тях.* Една от най-съществените промени, която предвижда новото законодателство в областта на обществените поръчки, свързано с образците за документите, е въвеждането на Единния европейски документ за обществени поръчки (ЕЕДОП). ЕЕДОП се изготвя по одобрен образец съгласно Регламент 2016/7 на Комисията (Регламент за изпълнение 2016/7 на комисията от 05. 01. 2016 г. за установяване на стандартния образец за единния европейски документ за обществени поръчки). В тази насока следва да се провери, дали той е наличен към документацията, свързана с обществената поръчка.

5. *Проекта на договор.* Обектът на проверка при проекта на договор е спазването на изискванията, посочени в ЗОП (Закон за обществените поръчки, доп. ДВ, бр. 34 от 03 май 2016 г., чл. 112 – 118), които се отнасят до неговото изготвяне. При подготовката за проекта на договор следва да се установи дали е направен сравнителен анализ с образеца на офертата и да се провери всяко едно от предложенията, които се съдържат в офертата.

Освен посочените по-горе проверки за **пълнотата на документацията**, такава се извършва и за **нейната цена, въпреки** че в ЗОП не е предвидена възможност за нейното заплащане. Трябва да се има предвид, че възложителят **няма право да поставя изискване, документацията за**

участие да се получава на място и е длъжен да предостави документацията на всяко лице, поискало това. **Само в този случай той може да постави цена.** Проверява се исканата от възложителя цена, която той е поставил. Тя **не може да бъде по-висока от действителните разходи за нейното отпечатване.**

Четвъртата насока на контрол е свързана с постъпването на писмени искания за разяснения по документацията за участие. Обект на контрол е публикуването им в профила на купувача. По този начин чрез публикуването им те придобиват публичност и останалите участници могат да се запознаят с тях.

При петата насока на контрол се проверяват поканите, които се изпращат. Тази проверка се извършва в случаите, когато възложителят е приложил следните процедури: ограничена, състезателен диалог, партньорство за иновации, състезателна процедура с договаряне или процедура на договаряне с предварителна покана за участие. По своята същност това са процедури, при които възложителите изпращат едновременно писмени покани до избраните кандидати да бъдат подадени и оферти за участие в диалога. Обектът на проверка в поканата е нейното съдържание, в което следва да се посочва мястото, на което офертите трябва да се представят, както и че няма да се разглеждат оферти, представени по начин, различен от предоставените указания. Отговорност на възложителя е да гарантира предоставянето в съответствие с поканата за представяне на оферти.

Вторият етап от провеждането на дадена процедура за обществената поръчка е **свързан с работата на комисията** относно оценяването на офертите и заявленията. Тази проверка може да се раздели в **две направления – относно състава на комисията и извършването на подбор на кандидатите и участниците.** При проверка на състава се преглежда издадената заповед от възложителя за нейното назначаване. **Обект на контрол е осигуряване изискването за липса на конфликт на интереси с кандидатите и участниците.** За да се провери това обстоятелство, обект на внимание е подадената декларация за липсата на конфликт на интереси (Правилник за прилагане на закона за обществените поръчки, ДВ, обн. бр. 28 от 08 април 2016 г., чл. 51, ал. 8) след получаване на списъка с кандидатите и участниците, както и на всеки един етап от процедурата, когато настъпят промени в обстоятелствата. В случаите, когато член на комисията се окаже в конфликт на интереси, той следва да си направи самоотвод.

Проверката на **предварителния подбор** се извършва за наличието на дискриминационни условия към кандидатите и участниците. В случаите, когато не са еднакви за всички участници, се нарушава спазването на **принципа за недопускане на дискриминация** и се предопределя до известна степен победителят от процедурата. Поставянето на такива условия би довело до незаконосъобразност при провеждането ѝ.

Третият етап от проверката е свързан с приключване на процедурата. За тези цел, според в изискванията на законодателството, е предвидено, в досието да се съхранява **склученият договор за обществена поръчка/рамковото споразумение и всичките документи, отнасящи се до изпълнението и отчитането**. Следователно към него следва да има фактури и платежни документи, чрез които се удостоверява изпълнението му. Проверката на посочените **документи за приемане на изпълнението**, заедно с издадени от изпълнителя фактури, има фундаментално значение, тъй като чрез тях се доказват направените плащания от възложителя.

Контролът върху сключените договори е важна насока от одита, тъй като чрез него се **гарантира правилното и законно провеждане на процедурата, избор на най-изгодното предложение и точното му изпълнение. Следователно преди сключване на договора трябва да се направи преценка за законосъобразността на проведената процедура и дали не са налице пречки за сключване на договора или основания за прекратяване на процедурата.**

В голяма част от случаите процедурите за обществени поръчки завършват със сключване на договор с определения изпълнител или се **прекратяват**, когато са налице основания за това (Закон за обществените поръчки, доп. ДВ, бр. 34 от 03 май 2016 г., чл. 110). Относно прекратената процедура за обществена поръчка трябва да се направи преценка за посочените обстоятелства и ако е налице незаконосъобразност в поведението на възложителя, да бъде образувано административнонаказателно производство.

Съобразно разгледаните насоки на контрол от Сметната палата могат да се **изведат и съответните методически особености при изпълнение на одита върху обществените поръчки: първо**, изпълнението на одита върху обществените поръчки е процес, който обхваща документацията в даденото досие; **второ**, той следва реда за тяхното възлагане и изпълнение спрямо изискванията на законодателство; **трето**, изпълнението на одита върху обществените поръчки кореспондира с осъществения предварителен контрол от АОП, като по този начин се намалява одиторският риск до по-ниско равнище; **четвърто**, той е насочен към цялостния процес на обществената поръчка.

Така направеният анализ на методическите особености при изпълнение на одита върху обществените поръчки дефинира следните **изводи**, а именно:

➤ Изпълнението на одита върху обществените поръчки е етап от одитния процес, в рамките на който се проверява съдържанието на документацията в одитното досие. Посредством извършените проверки следва да се формира обективно мнение относно законосъобразността при възлагането и изпълнението им;

➤ При изпълнението на одита върху обществените поръчки последващият контрол „комуникира” с предварителния, осъществяван от АОП. Посредством извършения предварителен контрол се редуцира одиторската работа там, където той се е намесил;

➤ Изпълнението на одита върху обществените поръчки следва реда за тяхното възлагане и изпълнение. По този начин се осигурява обхватност на изготвената документация, свързана с обществената поръчка;

➤ В процеса, свързан с изпълнението на одита върху обществените поръчки, се извършват множество проверки при отделните им етапи. При всяка една от тях одиторът следва да установи законосъобразността относно извършените действия от възложителя;

В **заключение** може да се **обобщи**, че изграждането на адаптирана методика за контрол при обществените поръчки цели осъществяването на всеобхватност в процеса на обществената поръчка. Това позволява да бъдат откривани всички възможни нарушения, което да попречи на тяхното мултиплициране във времето.

Използвани източници

- Закон за държавна финансова инспекция. // ДВ, бр. 33 от 21.04.2006 г., посл. изм. бр. 43 от 7.06.2016 г.
- Закон за обществените поръчки // ДВ, обн. бр. 13 от 16. 02. 2016 г., доп. ДВ, бр. 34 от 03. 05. 2016 г.
- Закон за устройство на територията и подзаконовите нормативни актове // ДВ, обн. бр. 01 от 02. 01. 2001 г., доп. ДВ, бр. 51 от 05. 07. 2016 г.
- Кацаров. И. (2015). Как се възлагат поръчки In House. *Обществени поръчки* (2).
- Кацарова, М. (2015). Изключения от приложното поле на закона. Режимы за възлагане на обществени поръчки по новия ЗОП. Видове процедури по ЗОП. Основни забрани и правила при възлагане на обществени поръчки. Видове решения и обявления. *Обществени поръчки* (3).
- Кацарова, М. (2015). Представяне на последните промени в Правилника за прилагане на закона за обществените поръчки. *Обществени поръчки* (4)
- Крумов, Кр., Димитров, П., Крумова, Д. (2014) Правни, отчетни и контролни аспекти на обществените поръчки в публичния сектор. *Алманах научни изследвания*. (21).
- Наръчник за добри практики при обжалване на обществените поръчки и концесиите. <http://www.cpc.bg/storage/file/BestPractices.pdf>
- Наръчник за одит на изпълнението 2015 г. http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_BG.PDF

- Отчет за дейността на Сметната палата за периода 01. 04. 2015 – 31. 12. 2015 г. <http://www.bulnao.government.bg/bg/articles/otcheti-130>
- Отчет за дейността на Сметната палата за периода <http://www.bulnao.government.bg/bg/articles/otcheti-130>
- Правилник за прилагане на закона за обществените поръчки // ДВ, обн. бр. 28 от 08. 04. 2016 г.
- Регламент за изпълнение 2016/7 на комисията от 05. 01. 2016 г. за установяване на стандартния образец за единния европейски документ за обществени поръчки. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0007>
- Сметна палата (2014). *Наръчник за одитната дейност на Сметната палата. Обща част*. София.
- Сметна палата (2014). *Наръчник за прилагане на международно признатите одитни стандарти и одитната дейност. Част Одит за съответствието*, София.
- Сметна палата (2014). *Наръчник за прилагане на международно признатите одитни стандарти и одитната дейност. Одит за съответствието*. София.