



Международно Висше Бизнес Училище
International Business School

АВТОРЕФЕРАТ

за получаване на образователна и научна степен

„ДОКТОР”

по професионално направление

3.7. „Администрация и управление“,

**„КОНТРОЛ НА СИСТЕМАТА ЗА ОБЩЕСТВЕНИ
ПОРЪЧКИ“**

Автор:

Георги Станев

Научен ръководител: проф. д-р Красимир Йорданов

София, 2020 г.

Дисертационният труд е в обем от 280 страници, позовавайки се на над 119 информационни източници, от които – 14 на български език, 7 на английски език, 8 на руски език и над 90 нормативни и интернет източници.

Дисертационният труд е разработен в увод, четири глави, заключение, девет приложения и използвана литература.

За илюстрация на текстове са използвани 9 таблици, 35 фигури и 9 цитати на изследователи в различни области.

Авторът представя Декларация за оригиналност и достоверност на дисертационния труд.

Дисертационният труд е на разположение на интересуващите се лица в ректората на МВБУ и на електронния сайт на университета.

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационния труд е изготвен на базата на извършени проучвания, лични наблюдения и опит в областта на контрола на обществените поръчки.

Процедурите по провеждане на обществени поръчки са определени като една от дейностите на всяко управление, най-уязвими към корупционни практики.

Системното научно изследване и правно-икономическият анализ на общественото финансиране на дейности и услуги е важно средство за по-адекватно управление на публичните средства в бързо променяща се пазарна и регулативна среда. В тази връзка, възниква и необходимостта от подобряване на дейността на институциите, формиращи Системата за контрол на обществените поръчки (СКОП).

Желанието за разработване на настоящата тема е продиктувано от факта, че в хода на развитие на обществените поръчки в Република България не се извършва изследване на ролята на институциите, които трябва да осъществяват контрол над организирането и провеждането на обществени поръчки, както и изпълнението на сключените договори. Има множество автори, които дават разяснения по промените в нормативната уредба, издавайки книги по темата и провеждайки семинари. Почти никой от тях обаче, не разглежда проблематиката с методите на научните изследвания.

Подготовката на дисертационния труд е съпроводен с извършването на множество изследвания, свързани с дейността и практиката на контролните институции, като акцент е поставен върху единствената контролна институция у нас, която има характер на независим орган за осъществяване на контрол над разглежданата област – Сметна палата. Разглеждат се взаимовръзките между институциите, формиращи Системата за контрол на обществените поръчки, доколко ефективни са те и какви промени настъпват, в резултат на съвместната работа по осъществяването на контрол.

Целта на дисертационния труд е да се анализира действащата система за контрол на обществените поръчки, като се изведат насоки и предложения за оптимизиране на процеса по осъществяване на контрол и осигуряване на ефективно, ефикасно и икономично разходване на публични средства при провеждане на обществени поръчки.

За постигане на тази цел се решават следните задачи:

- Да се извърши обзорен анализ на теоретико-методическите основи на контролната дейност при изразходване на публичните средства и да се изведат основни насоки и препоръки за подобряването ѝ.
- Да се направи моделиране на процеса на обществените поръчки.

- Да се извършат изследвания относно:
 - нормативната уредба, регламентираща обществените поръчки;
 - представянето на резултатите от извършената одитна дейност свързана с обществените поръчки;
 - на условията за осъществяване на контрол върху процеса на обществените поръчки чрез провеждане на емпирично изследване.

Обектът на изследването са обществените поръчки в публичния сектор, а предметът - Системата за контрол на обществените поръчки, изградена от институциите, осъществяващи контрол на публични средства.

Действащата система за контрол на обществените поръчки ще даде възможност за извличане на добрите и изключване на лошите практики при провеждане на процедури по възлагане, респ. възлагания под праговете на обществени поръчки, вкл. изпълнението на сключените договори, както и при осъществявания контрол.

Използвани се следните информационни източници: информационна база данни на Агенцията по обществени поръчки; годишни и одитни доклади, програми за одитната дейност, както и допълнително официално предоставени данни от Сметната палата; информация от интернет страницата на Агенция за държавна финансова инспекция и официално предоставен отговор от изпълнителния директор на агенцията и др.

Времевият период, който е изследван в настоящата разработка обхваща годините от 2011 г. до 2018 г. включително и промените в Закона за обществените поръчки и Правилника за прилагане на ЗОП, в сила от 15.04.2016 г.

Основната хипотеза на изследванията е, че съществува възможност за усъвършенстване и развитие на контрола, осъществяван от правоимащите институции при организирането и провеждане на обществени поръчки, и изпълнение на сключените договори. Системата за контрол на обществените поръчки не функционира ефективно. Взаимодействието между институциите не е на необходимото ниво, а от там и резултатите от извършваните проверки (одити и инспекции) не носят нужният резултат. Контролните институции не полагат необходимите усилия за повишаване на административния капацитет и за подобряване на взаимовръзките между тях, като по този начин не спомагат за подобряване на средата, в която се организират и провеждат обществени поръчки, както и средата, в която се изпълняват сключените договори. В резултат на това, обществените поръчки не се провеждат при възможно най-добрите условия, изпълнението на сключените договори не е с необходимото качество,

следователно не могат да се определят като средство за икономично, ефективно и ефикасно разходване на публични средства.

Работни хипотези, които допълват основната са:

- проследяването на отделните етапи на процедурите за обществени поръчки има основна роля при изследване на процеса на осъществяване на контрол на обществените поръчки;

- хармонизиране на националната с европейската нормативна уредба, регламентираща обществените поръчки е един от факторите за въвеждане на добри практики при провеждането на обществени поръчки;

- практическото изследване на процеса на обществените поръчки и контрола върху отделните етапи спомага за по-пълното изучаване на силните и слабите страни на контролната дейност;

- извеждането на основни насоки за подобряване на контролната дейност в областта на обществените поръчки, следва да повиши ефикасността на провежданите процедури от възложителите.

Изследователските методи, които се използват при разработването на настоящата дисертационна разработка са: *анализ и синтез* - на базата на анализ на съществуващата система за контрол на обществените поръчки да се дадат възможни насоки за подобряване на контролната среда в областта на обществените поръчки в Република България; *документален анализ* – от относимите към областта нормативни актове (действащи и отменени), да се изведат предимно такива текстове, които в по-голяма степен създават трудности, отколкото спомагат за ефективното осъществяване на контрол от институциите и подпомагане на дейността по организиране и провеждане на обществени поръчки и изпълнение на сключените договори; *нормативен правно-икономически анализ* – на базата на извършения документален анализ, да се даде оценка на въздействието на проблемните текстове върху икономическите процеси, свързани с организиране и провеждане на обществени поръчки и изпълнение на сключените договори; *дедукция* - след обобщаване на информацията, получена от различни информационни източници, да се изгради адекватна за нуждите на Република България Система за контрол на обществените поръчки.

Метод за емпирично изследване - *анкети с експерти* - проучване на мнението на експерти, представители на контролна институция (и на различни нива) чрез анкета.

Методът е подходящ за целите на изследването главно поради съществуващите различни позиции относно необходимия контрол на системата за обществени поръчки.

Достоверността на изследванията и резултатите от тях идва от източниците на използваните данни – официални доклади и официално изискани и предоставени данни от ръководителите на институциите.

Практическият принос, който има дисертацията е изготвяне на предложения за промяна в методологията при осъществяване на контрол на обществените поръчки, чрез използване на унифицирани електронни таблици за събиране на информация, автоматизирани чек-листове и представяне на събраната и анализирана информация през описание на процеса, а не на конкретни проблеми в отделни обществени поръчки.

Други предложения, които се правят в дисертационния труд са свързани с оценка на качеството на провежданите обществени поръчки и на изпълнението на сключените договори чрез Системата за определяне на качеството на обществените поръчки (СОКОП). Формирането на индекси чрез Индекс на качеството на изпълнение на обществените поръчки (ИКИОП) и Индекс на контрола на обществените поръчки (ИКОП) са друг начин дисертационният труд да допринесе за повишаване качеството не само на провеждането на обществени поръчки и изпълнението на сключените договори, но и да спомогне за повишаване качеството на осъществявания контрол в областта.

Други възможни приноси:

- Идентифициране на проблемни области и особености при осъществяване на контрол на обществените поръчки.
- Оценка и анализ на действащата система за контрол на обществените поръчки и определяне на негативни и позитивни страни на системата.
- Изготвяне на насоки и указания за осъществяване на контрол на всеки от етапите при процедурите за обществени поръчки и насоки за подобряване на системата за контрол.
- Идентифициране на възможностите за прилагане на нови контролни процедури в системата за контрол на обществените поръчки.

Ограничителни рамки на темата:

- В дисертационния труд се набляга на осъществявания *последващ контрол* върху обществените поръчки от специализираните институции.
- Изследването се формира на базата на контрола, осъществяван от институции на национално равнище, като основният акцент е поставен върху дейността на Сметна

палата, в качеството ѝ на външен и независим орган за контрол и Върховна одитна институция. Като участници в СКОП са представени Агенцията за държавна финансова инспекция и Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“, както и методическите и контролни функции, които има Агенцията по обществени поръчки. Цитираните институции са разгледани като организации, партниращи си със Сметна палата в областта на контрола на обществените поръчки.

- В изследването на Системата за контрол на обществените поръчки не са включени Комисията за защита на конкуренцията – явявайки се първоинстанционен орган по отношение на обжалването на административни актове, издадени от възложителите, и Върховният административен съд – като второинстанционен орган в областта на обществените поръчки. Връзката между основните функции на двете институции по отношение на обществените поръчки, дейността им като цяло в областта, както и връзката им с останалите институции от СКОП представляват поле за едно по-широко научно изследване, на един по-късен етап.

II. СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Структурата на дисертационния труд се предопределя от съчетаването на обекта, предмета, целите и задачите му и отразява авторския подход към изследването.

Дисертационният труд е с обем 280 страници, от които: увод – 6 страници; основен текст (четири глави) – 243 страници, заключение – 2 страници, 11 страници приложения и над 119 информационни източници, от които – 14 на български език, 7 на английски език, 8 на руски език и над 90 нормативни и интернет източници.

2. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Съдържанието е в съответствие с поставените задачи и е представено в следната последователност:

УВОД

ГЛАВА I. НОРМАТИВНА РАМКА, ОБУСЛАВЯЩА СИСТЕМАТА ЗА КОНТРОЛ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ

- 1.1. Обществени поръчки – същност, съдържание и развитие
- 1.2. Нормативна уредба във връзка с обществените поръчки
- 1.3. Подзаконова уредба на обществените поръчки
- 1.4. Вътрешно-институционална уредба

ГЛАВА II. КОНТРОЛ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ

- 2.1. Контролът, като форма на регулиране на отношенията, свързани с обществените поръчки
- 2.2. Форми и видове контрол
- 2.3. Осъществяване на контрол върху обществените поръчки
- 2.4. Системите за финансово управление и контрол и обществените поръчки
- 2.5. Органи за осъществяване на контрол върху спазването на законодателството при обществените поръчки и формиращи Системата за контрол на обществените поръчки
- 2.6. Видове нарушения – идентифициране и класификация
- 2.7. Нередности и измами при провеждането на обществени поръчки и методи за преодоляването им

ГЛАВА III. МЕТОДИЧЕСКИ ОСНОВИ НА АНАЛИЗА И ОЦЕНКАТА НА СИСТЕМАТА ЗА КОНТРОЛ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

- 3.1. Състояние и проблеми на обществения сектор
- 3.2. Взаимодействие между органите за осъществяване на контрол върху спазване на законодателството при обществените поръчки
- 3.3. Достъп до информация по отношение на контрола на обществени поръчки от Сметна палата и АДФИ
- 3.4. Ефективност, ефикасност и икономичност на средствата по отношение на осъществявания контрол от страна на Сметна палата, през призмата на извършени изследвания на дейността ѝ
- 3.5. Основни изводи от дейността на Сметната палата по отношение на обществените поръчки

3.6. Проблеми пред Сметна палата, АДФИ, АОП и ИА „ОСЕС“ при контрола на обществените поръчки

ГЛАВА IV. НАСОКИ И ПРЕПОРЪКИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА СИСТЕМАТА ЗА КОНТРОЛ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

4.1. Концепция за усъвършенстване на системата за контрол на обществените поръчки

4.2. Насоки за подобряване на системата за контрол на обществените поръчки

4.3. Система за оценка на възложените обществени поръчки и изпълнени договори

4.4. Индекси на качеството на изпълнение на обществените поръчки

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Приложения

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

III. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

ГЛАВА I. Нормативна рамка, обуславяща системата за контрол на обществените поръчки

Като понятие, „обществена поръчка“ (*public procurement*) няма легална дефиниция в националното ни законодателство до приемането на Закона за обществени поръчки¹. По тази причина, различните автори на статии, книги и обучителни семинари дават свои трактовки на понятието. Според доц. д-р Миглена Павлова „...поръчките, предназначени за удовлетворяване на обществени потребности и за които се разходват публични средства, се наричат обществени поръчки.“² Много от авторите не представят определение или тълкуване на понятието, а директно развиват концепциите си по отношение на промените в законодателството и новите моменти, приети от законотворците в България.

С приемането през 2016 г. на новия ЗОП, в чл. 1, ал. 2 законодателят дава дефиниция на понятието – „Обществена поръчка е придобиването от един или няколко възложители посредством договор за обществена поръчка на строителство, доставки или услуги от избрани от тях изпълнители, предназначени за обществени цели или за нуждите на публични възложители, а при секторни възложители - за изпълнение на секторни дейности.“. В изведеното определение на термина, считам, че законодателят погрешно поставя акцента върху придобиването посредством *договор*. По мое мнение, към определението следва да се добави и текста - *съвкупност от точно определени и последователни действия, които спомагат за законосъобразно и целесъобразно придобиване*. Или обществена поръчка е *процес, съвкупност от точно определени и последователни действия, които спомагат за законосъобразно и целесъобразно придобиване на услуги и активи, посредством извършване на строителство, доставки или услуги, за обществени цели или за нуждите на публични възложители, а при секторни възложители - за изпълнение на секторни дейности*.

Редно е да се отбележи, че придобиването на активи, получаването на услуги или извършването на строителство е резултатно действие от провеждането на обществената поръчка. Достигането до договор за обществена поръчка е резултат от множество етапи, по време на които следва да се извършат определени действия, в определена последователност, от точно определени лица. Неглижирането на тези

¹ Обн. ДВ. бр.13 от 16 февруари 2016 г., в сила от 15.04.2016 г.

² Павлова, М., „Обществени поръчки“, Университетско издателство - УНСС, София, 2015, стр. 9

действия и тяхната последователност може да доведе до извършване на незаконосъобразни действия, в резултат на което и до непостигане на целите на възложителя на обществената поръчка.

От тук следва, че всяко отклонение от правилата, описани в нормативната уредба, води до отклонение от желанието за ефективно разходване на публичните средства, а от там и до отклонение от същността на понятието „обществена поръчка“. Редно е да се отбележи, че изпълнението на договора, сключен в резултат на проведена обществена поръчка, представлява изпълнение на поето задължение, рамките на което задължение са уточнени в процеса на провеждане на обществената поръчка.

Условията, редът, видовете, обектите и субектите на обществените поръчки са регламентирани в Закона за обществените поръчки и Правилника за прилагане на Закона за обществените поръчки.

В исторически план, предшественик и първоизточник на законодателното регламентиране на условията, при които организациите от публичния сектор разходват средства за доставки, извършване на услуги и строителни работи в Република България е Законът за възлагане на държавни и общински поръчки³.

През годините от тогава насам, регламентирането на планирането, провеждането, възлагането на обществени поръчки и изпълнението на сключените договори преминава през множество промени. Приемат се изменения и допълнения на Закона за обществените поръчки, отменят се закони и се приемат изцяло нови – с нови концепции и нормативни регламенти.

По отношение на развитието на съвременната бизнес среда, определено може да се твърди, че описаните многобройни промени в нормативната уредба представляват по-скоро пречки, отколкото помощ.

При осъществяването на контрол, задължително следва да се проследи отговарят ли допуснатите, а от там и спечелилите кандидати/участници на поставените законови изисквания, достатъчна ли е наличната информация, която комисията за провеждане на процедура за обществена поръчка е събрала, обработила и на базата на която е взела решенията си.

Нормативната уредба, регулираща отношенията между субектите, имащи отношение към обществените поръчки се променя многократно. В основата на тези

³ Законът е приет от 37-то Народно събрание на 16 януари 1997 г., обнародван в Държавен вестник бр. 9 от 31 януари 1997 г. и е отменен с Държавен вестник бр. 56 от 22 юни 1999 г.

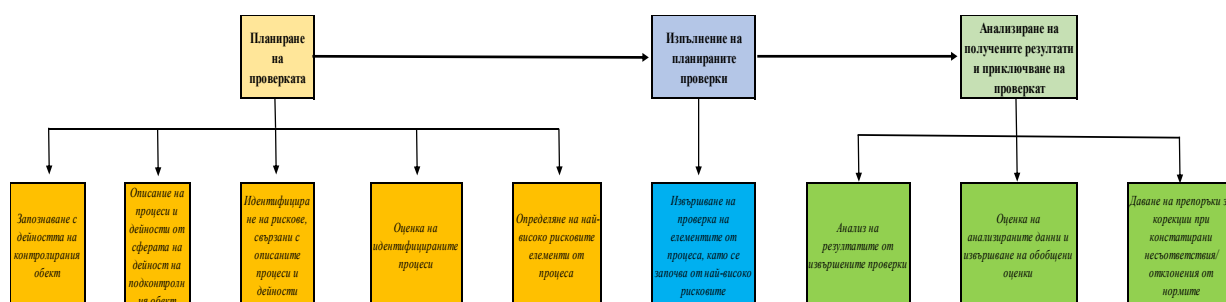
промени стои адаптирането на националното ни законодателство в областта на обществените поръчки към Европейското, базирайки се на промените в различни Европейски директиви.

Методиките и методическите указания издавани от АОП са този тип подпомагащи дейността по възлагане на обществени поръчки, които имат изключително голямо значение, най-вече за възложителите.

ГЛАВА II. Контрол на обществените поръчки

Разбирането за *контрол* в настоящата разработка следва да се възприема не само като проверка, с цел санкциониране на отклонението от нормите, а в смисъл на процес, който изследва условията, в които се пораждат отклонения, последвани от бърза и адекватна реакция за тяхното предотвратяване и отстраняване.

Като процес, контролът е съставен от елементи, всеки от които може да е съществен в различна степен при различните случаи, в които се прилага. За целите на настоящата разработка, процесът на осъществяване на контрол може да се представи по следния начин:



Фиг. № 1 - Процес на осъществяване на контрол

Видно от графиката, етапа на извършване на планиране на проверката се състои от най-много подетапи. Планирането на проверката е с особена значимост и може да се каже, че *каквото се планира, това и ще се проверява*, респ. от това ще зависят до голяма степен и резултатите, които ще бъдат анализирани и обобщавани, а от там и препоръките, които ще се дадат по отношение на констатираните отклонения.

По отношение на контрола на обществените поръчки, същият се осъществява в основната си част *post factum*, което до голяма степен обуславя неговата неефективност. Установяването на грешки и нередности в организирането и провеждането на обществени поръчки, както и в изпълнението на сключените въз основа на тях договори, следва да се организира от отговорните институции по начин, който позволява разходването на публични средства да се извършва при възможно най-добрите условия.

Отклоняването на публични средства от основния предмет на поръчките следва да се минимизира, с идеята постепенно да се преминава към пълно усвояване *по предназначение*.

Един от основните проблеми при усвояването на публични средства чрез възлагане на обществени поръчки, е високият корупционен риск, който съпътства подготовката и провеждането им. Въпреки постоянните негативни оценки, които дават различни международни, национални институции и неправителствени организации, от отговорните органи в лицето на законодателна и изпълнителна власт, както и на контролни институции, не се предприемат в достатъчна степен необходимите мерки за борба с корупцията и повишаване на качеството на провежданите обществени поръчки.

Главната характеристика на съвременния контрол би следвало да се разбира като контрол преди и по време на събитието, а не след него.

Предмет на контрол е поведението на системите и индивидите в тях, а обект са самите системи.

Контролът не рядко се определя като функция на управлението на една организация, т.е. осъществяване преди и по време на изпълнението на дадена дейност.

Ако се разгледа в детайли, контролът може да се раздели на видове и подвидове по различни признаци.

Един от отраслите на контрола е одитът. Одитът е контролен процес. Той се осъществява с контролни процедури, за да се изрази мотивирано мнение относно достоверността на други процеси. Съществен момент в него са събирането и обработването чрез използването на различни методи на адекватна информация, подаваща се на качествена и количествена оценка. Наличието на стандарти, нормативи и регулатори, които служат за критерии, за рамка на прилаганите процедури като минимум от указания, позволява да се направи оценка на одитните резултати.⁴

Като специфичен процес, подлежащ на контрол, планирането, провеждането и възлагането на обществени поръчки се характеризира с многостепенност на процеса, която подлежи на внимателно идентифициране на подпроцесите и по възможност отделяне на някои от тях в самостоятелни процеси.

По отношение на вида одит, извършването на одит на обществените поръчки следва да се разглежда не само като одит за съответствие, но и като одит на изпълнението.

⁴ Йорданов, К., „Основи на одита“, София, 2005 г., стр. 6

Одитът в публичния сектор се подчинява на принципите, които са залегнали в Международните Стандарти на Върховните Одитни Институции (МСВОИ)⁵.

Съгласно МСВОИ 1003⁶, Одит за съответствие (Compliance audit) е проверка до каква степен одитираният обект спазва правилата, законите и други разпоредби, политиките, приетите кодекси или установения ред и начин за действие и т.н. Одитът за съответствие може да обхваща широк аспект от теми за одит. Като цяло целта на одита за съответствие е да се изрази пред целевите ползватели на одитния доклад увереност за спазването на законовите изисквания на базата на оценка спрямо подходящите критерии.

Разглеждайки одита за съответствие, е редно да се каже какво представлява констатирането на несъответствие. Съгласно даденото в МСВОИ 4100⁷ определение, несъответствие имаме когато одитираният обект не е спазил:

- а) правната рамка – при одити за съответствие относно редовността, или
- б) общите принципи на доброто финансово управление в публичния сектор и на поведението на служителите в публичния сектор – при одити за съответствие относно правилността.

Т.е. в случай, че органите на ВОИ констатира отклонение от нормативно поставените критерии⁸ или от общите принципи на добро финансово управление в публичния сектор и на поведението на служителите му, се констатира несъответствие.

Установяването на несъответствие с правната рамка, т.е. с критериите, които произтичат от нея, е значително по-лесно постижимо и доказуемо.

По отношение на одита на обществените поръчки, дефинирането на критерии, позоваващи се на нормативната уредба, регулираща процесите в тази област, е значително по-лесно за извършване. В тази връзка, може да се постигне изготвянето на критерии, които са постоянни във времето до момента, в който не се предприеме законодателна промяна в актовете, регламентиращи възлагането на обществените поръчки.

По отношение на спазването на общите принципи на доброто финансово управление в публичния сектор и на поведението на служителите в публичния сектор,

⁵ Разработени и приети от Международната организация на Върховните одитни институции (ИНТОСАЙ)

⁶ Указания за финансов одит. Речник на термините към Указанията за финансов одит на ИНТОСАЙ

⁷ Указания за одит за съответствие – за одити, извършени отделно от одити на финансовите отчети

⁸ *Критерии (Criteria)* – Референтни показатели, използвани за оценка или измерване на предмета на одит, включително, когато това е уместно, условни критерии за представяне и оповестяване. Критериите могат да са формални и по-малко формални. Могат да съществуват различни критерии за един и същ предмет на одит. Необходими са подходящи критерии за разумно последователна оценка или измерване на предмета на одит в рамките на контекста на професионалната преценка. (МСВОИ 1003)

определянето на критерии, според които да се изследва съответствието е значително по-сериозна задача.

Отново съгласно МСВОИ 1003, одит на изпълнението (Performance audit) е одит на икономичността, ефикасността и ефективността на използването на ресурсите от страна на одитирания обект при изпълнение на неговите задължения. Нарича се още *„одит за възвръщаемостта на вложените средства“* (Value for Money Audit).

Съгласно МСВОИ 3000⁹, одитът на изпълнението може да обхваща много разнообразни обекти на одит и да прилага широка гама методи за изследване. В резултат на това, нивото на подробно описание на изискванията, позволява гъвкавост и дава достатъчно възможност за използване на различни одитни подходи.

Елементите на одита на изпълнението могат да бъдат част от по-широкообхватен одит, който включва аспекти както на одит за съответствие, така и на финансов одит. Когато има припокриване между различните видове одити (или се изпълняват комбинирани одити), одиторът трябва да спазва всички приложими стандарти и да вземе под внимание, че в случай на различни приоритети, основната цел на одита ръководи одитора относно това кои стандарти да бъдат приложени.

Одитът на изпълнението, извършван от ВОИ, представлява независима, обективна и надеждна проверка дали правителствените инициативи, системи, действия или организации функционират в съответствие с принципите за икономичност, ефикасност и/или ефективност и дали има възможности за подобрене.

Одитът на изпълнението допринася за подобрене на икономичността, ефикасността и ефективността в публичния сектор. Одитът на изпълнението също така допринася за доброто управление, отчетността и прозрачността. Той се стреми да предостави нова информация, анализ или познания, както и препоръки за подобрения, където това е уместно.

Съгласно МСВОИ 100¹⁰, одитът в публичния сектор се извършва в среда, където държавните институции и другите публични обекти носят отговорност за използването на средствата, събрани от данъкоплатците и от други източници, при предоставянето на услуги на гражданите и на други потребители. Тези обекти са задължени да се отчитат за своето управление и изпълнение и за използването на ресурсите както пред тези, които ги предоставят, така и пред тези, включително гражданите, които зависят от услугите,

⁹ Стандарт за одит на изпълнението

¹⁰ Основни принципи на одита в публичния сектор

предоставени с използването на тези средства. Одитът в публичния сектор спомага да се създадат подходящи условия и да се подкрепят очакванията, че организациите в публичния сектор и техните служители ще изпълняват функциите си ефективно, ефикасно, етично и в съответствие с приложимите закони и разпоредби.

Най-общо одитът в публичния сектор може да бъде описан като систематичен процес на целево получаване и обективно оценяване на доказателства за установяване дали дадени информация или действителни условия съответстват на установените критерии. Одитът в публичния сектор е съществено важен, тъй като предоставя на законодателните и надзорните органи, на лицата, натоварени с общо управление и на обществеността информация и независими и обективни становища по отношение на управлението и изпълнението на държавните политики, програми или дейности.

Отново според МСВОИ 100, одитът в публичния сектор е крайно необходим на публичната администрация, тъй като управлението на публичните ресурси е въпрос на доверие. Одитът в публичния сектор задълбочава и разширява доверието на целевите потребители като предоставя информация и независими и обективни оценки относно отклоненията от приетите стандарти или принципи за добро управление.

Всички одити в публичния сектор притежават едни и същи основни елементи: одитор, отговорна страна, целеви потребители (трите страни на одита), критерии за оценка на обекта на одит и получена в резултат на одита информация за обекта на одит.

Обектът на одит е информацията, условието или дейността, които се измерват или оценяват спрямо определени критерии. Подходящият обект на одит е този, който може да се установи и позволява последователно оценяване или измерване спрямо определени критерии, по начин, който включва процедури за събиране на достатъчни и уместни одитни доказателства в подкрепа на одитното становище или заключение.

Критериите са референтните показатели, които се използват за оценка на обекта на одит. Всеки одит трябва да има критерии, подходящи за условията на дадения конкретен одит. Критериите следва да са достъпни за целевите потребители, за да могат те да разберат начина на оценяване и измерване на обекта на одит.

Информацията за обекта на одит се отнася до резултата от оценката или измерването на обекта на одит спрямо критериите. Тя може да има различни форми и характеристики в зависимост от целта и обхвата на одита.

Контролът, осъществяван от органите, оторизирани съгласно законовите разпоредби, следва да обхваща *целия процес*, съпътстващ съответната обществена

поръчка. Този процес започва още с вземане на решение от страна на възложителя за поръчките, които той смята да проведе през годината.

Проверките на различните етапи включват в себе си самостоятелни и/или различни видове контрол, който следва да осъществят оторизираните органи.

С цел улесняване на извършването на одит, както и представянето на информацията на заинтересованите потребители, процесът по възлагане на обществени поръчки може да се раздели на три отделни процеса (представени графично в приложения към дисертационния труд):

Процес № 1 – планиране на обществените поръчки;

Процес № 2 – провеждане на обществените поръчки;

Процес № 3 – изпълнение на сключените договори, в резултат на проведени обществени поръчки.

Системите за финансово управление и контрол и обществените поръчки.

Системите за финансово управление и контрол включват система за предварителен контрол и система за двоен подпис по отношение на поемането на финансови задължения и извършването на разходи.

1) Съответствие със законодателството, вътрешните актове и договори:

Ръководителите са длъжни да осигурят спазване от страна на всички служители на приложимото законодателство, вкл. подзаконовите нормативни актове, вътрешните актове и договорите, по които те са страни. Те регулират основните процеси и дейности, осъществявани в организациите от публичния сектор, начина на функционирането им, събирането и разходването на публичните средства и др.

2) Надеждност и всеобхватност на финансовата и оперативна информация:

Ръководителите на администрациите организират регистрирането и комуникацията на достатъчна, уместна, надеждна, полезна и своевременно информация. Създаваната, съхраняваната, ползваната и предоставяната от дадена организация информация има както финансов, така и нефинансов характер. Тя е от изключително значение, тъй като е база за изпълнение на задачите, за взимане на решения, както и за изготвяне на верни, точни и честни финансови отчети.

3) Икономичност, ефективност и ефикасност на дейностите:

Принципът за доброто финансово управление се базира на три изисквания – икономичност, ефективност и ефикасност.

4) Опазване на активите и информацията:

Придобиването, използването и разпореждането с активите и информацията изискват специални грижи от страна на ръководителите. Изграденият вътрешен контрол трябва да гарантира опазването на активите и информацията и да действа превантивно срещу кражби, злоупотреби, унищожаване и други неправомерни действия.

Връзка между цели и елементите на ФУК

Съществува пряка връзка между целите на организацията (т.е. това, което организацията се стреми да постигне) и елементите на ФУК (т.е. това, което е необходимо за постигане на целите).

Петте елемента на ФУК са контролната среда, управлението на риска, контролните дейности, информацията и комуникацията и мониторингът. Елементите са взаимосвързани, допълват се и се отнасят не само за цялата организация, но и за отделните ѝ звена, дейности и процеси.

Извършените проверки по отношение на обществените поръчки също преминават през призмата на петте елемента на системата.

При анализа на годишните отчети на Сметна палата за периода 2011 г. – 2018 г., по отношение функционирането на Системите за финансово управление и контрол в одитираните обекти се забелязва, че във всеки от тях изброените констатирани несъответствия имат почти пълно припокриване. При положение, че много често институциите, станали обект на осъществен одит за съответствие при финансовото управление се повтарят през годините, изводите на Сметна палата и констатираните едни и същи пропуски говорят по-скоро за неефективен последващ контрол, т.е. при извършване на проверки по отношение на изпълнение на дадените препоръки.

Органи за осъществяване на контрол върху спазването законодателството при обществените поръчки и формиращи Системата за контрол на обществените поръчки

В дисертационния труд са разгледани основните задължения, структура и правомощия в областта на обществените поръчки на Сметна палата на Република България (СП), Агенция по обществените поръчки (АОП), Агенция за държавна финансова инспекция (АДФИ), Комисия за защита на конкуренцията (КЗК), Върховен административен съд (ВАС), Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ (ИА „ОСЕС“) и Управляващи органи към оперативните програми, които според автора са част от Системата за контрол на обществените поръчки.

Видове нарушения – идентифициране и класификация

Обществените поръчки може да се разглеждат като един от основните инструменти за ефективно и антикорупционно управление на държавните и общински средства. За да се справят с изискванията за прозрачност, през отделните фази на процеса на обществените поръчки, възложителите следва да спазват изискванията на нормативната уредба, регламентираща провеждането на процедурите. За тази цел държавните органи упълномощени да изготвят нормативните актове в тази област, трябва да осигурят условия като (1) справедливост и равнопоставеност при третиране на участниците; (2) използването на държавни средства за финансиране на обществени поръчки да е в съответствие с набелязаните цели; (3) адекватен и навременен контрол върху провежданите процедури.

При възлагането на обществени поръчки се разходват публични средства, което обосновава необходимостта от осъществяване на ефективен контрол. В тази връзка, извършването на инспекции и одити от различни институции спомага за откриването и предотвратяването на редица нарушения. Най-общо, констатираните от специализираните институции нарушения могат да се представят по следния начин – (1) разделяне на поръчки; (2) непълнота на обявлението и/или документацията; (3) нарушения, свързани с определянето на изпълнители на обществените поръчки; (4) нарушения при освобождаване на гаранциите; (5) непредставяне на задължителните документи при сключване на договора; (6) неизпращане на информация до Регистъра на обществените поръчки и до Официален вестник на Европейския съюз; (7) неправомерна промяна на сключен договор.

От изредените по-горе нарушения е видно, че възложителите допускат несъответствия, свързани с избора на процедура и неправилно определяне на стойностните прагове на поръчките, което от своя страна говори, както за недобросъвестно отношение, така и за непознаване на нормативната уредба.

И ако непознаването на нормативната уредба е сигнал преди всичко към ръководството на възложителя за това, че следва да си осигури служители, познаващи материята и/или организиране на обучителни семинари, то недобросъвестното отношение е сигнал към контролиращите органи за умишъл в действията на възложителя.

Констатирането на нередности и измами при провеждане на процедури по възлагане на обществени поръчки е проблем, който трябва да бъде изследван постоянно и задълбочено. Обществените поръчки много често се явяват източник за

незаконосъобразно придобиване на финансови средства или други облаги от страна на възложители или техни представители.

В дисертационния труд са вписани дефинициите на основни термини и понятия, като „*нередност*”, „*измама*” и „*корупция*”, често съпътстващи откриването на отклонения от законовите изисквания, при провеждането на обществени поръчки и изпълнението на договорите.

При идентифицирането на основните индикатори за откриване на нередности и измами в областта на обществените поръчки може да се направи деление по етапите, през които преминава една обществена поръчка.

ГЛАВА III. Методически основи на анализа и оценката на системата за контрол на обществени поръчки

Една от основните предпоставки за развитие на съвременния бизнес е стабилното законодателство. Под стабилно, следва да се разбира законодателство устойчиво на промени, балансирано като изисквания, с *работещи* текстове, с облекчени изисквания към правните субекти, към които е насочено.

Чувствителността на икономическите субекти към промените в законодателството е изключително голяма, като тя може да се каже, че е „*болезнена*” по отношение на регламентирането на обществените поръчки. Промените в законодателството (както приемане на нови закони, правилници, наредби, така и изменение и допълнение на действащи такива), оказва съществено влияние не само върху субектите на процедурите за възлагане на обществени поръчки, но и върху съответните контролни органи.

За времето от приемане на Закон за обществените поръчки (ЗОП) през 2004 г. до март 2015 г., са приети и публикувани над 35 изменения и допълнения на текстове на закона, а от влизането в сила на закона през 2016 г. до края на 2019 г. - още 18.

Взаимодействие между органите за осъществяване на контрол върху спазване на законодателството при обществените поръчки

Взаимодействието между органите за осъществяване на контрол върху спазване на законодателството при обществените поръчки е в основата на постигането на високи резултати при ефективното, ефикасно и икономично разходване на публичните средства чрез провеждане на обществени поръчки. Добрата координация и информираност между институциите, формиращи Системата за контрол на обществените поръчки дава

сигурността на потенциалните потребители на благата, че ще получат възможно най-качественото на възможно най-ниска цена.

В дисертационния труд е направено графично представяне на участниците в *Системата за контрол на обществените поръчки (СКОП)*, като са показани връзките между тях.

Обединяващото между отделните групи, в които са обособени участниците, е действащата нормативна уредба, а самите участници са отделени в три основни групи:

В първата влизат възложителите, кандидатите/участниците и изпълнителите. В зависимост от гледната точка, една и съща институция може да бъде в ролята както на възложител, така и на кандидат, а в някои случаи и на изпълнител. Контролните органи освен като такива, са също и възложители.

Във втората група влизат субектите, които формират Системата за контрол на обществените поръчки:



Фиг. 2 Схема на субектите, формиращи Системата за контрол на обществените поръчки

В третата група влизат органите за обжалване. Въпреки, че могат да бъдат причислени към тези, които имат контролни функции по отношение регулирането на взаимоотношенията между възложители от една страна и кандидати/участници от друга, КЗК и ВАС са всъщност едно ниво над описаните контролните органи. Тъй като дейността на КЗК и ВАС е в една по-различна посока и има редица специфики,

настоящия дисертационен труд ще се ограничи в разглеждане на дейността на останалите институции.

Предвид увеличени брой на процедурите, разделянето на процедурите на такива за публични и за секторни възложители, както и увеличаването на броя на възложителите, е наложително кръгът на субектите, осъществяващи контролни функции и влизащи в СКОП също да се увеличи. По тази причина в кръга на СКОП са поставени както АОП, Сметна палата и АДФИ, така и Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“, Управляващите органи, респ. междинните звена по оперативните програми и звената за вътрешен одит.

Подписани споразумения за сътрудничество и взаимодействие във връзка с контрола върху обществените поръчки между Сметна палата и други институции.

Взаимодействието между Сметна палата, АДФИ и АОП преди приемане на ЗОП през 2016 г. се извършваше на базата на подписано на 19.04.2005 г. „Споразумение за сътрудничество и взаимодействие между Сметната палата, Агенцията по обществени поръчки и Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол¹¹ в областта на контрола върху обществените поръчки“. Споразумението урежда служебни взаимоотношения между трите ведомства по отношение на подпомагане на ефективното разходване чрез обществени поръчки на бюджетните, извънбюджетните и другите публични средства; осигуряване на ефективен и качествен контрол в областта на обществените поръчки; постигане на координация между всички контролни органи в областта на обществените поръчки; отчитане на взаимния интерес от сътрудничеството; зачитане на независимостта на институциите и на техните правомощия, дадени им по силата на Конституцията и законите на Република България.

Още при подписването на тристранното споразумение, чл. 18 дава възможност на председателя на Сметната палата да отправят искания до изпълнителния директор на АОП за предоставяне на обобщена информация от Регистъра за обществени поръчки.

Изпълнението на задълженията на всяка от трите институции не беше на необходимото ниво. От страна на Сметна палата на два пъти е отправяно искане към АОП за предоставяне на информация във връзка със законовите задължения на Агенцията да събира данни за проведените обществени поръчки от възложителите. Исканията бяха отправени във връзка с извършваните от Сметна палата одити. Без

¹¹ С ДВ. бр.33 от 21 Април 2006 г., е обнародван Закон за държавната финансова инспекция, съгласно който АДВФК се реструктурира и преименува в Агенция за държавна финансова инспекция

законови аргументи, АОП отказва да предостави информацията, като в един от случаите признава, че не разполага с необходимия ресурс (човешки и технически) да обработи и предостави необходимите данни. Това признание от страна на АОП идва, въпреки задължението по ЗОП (отм.) и ППЗОП (отм.) да събира, обработва и съхранява, а по силата на споразумението да предостави необходимата на Сметна палата информация.

При анализа на дейността на Сметна палата, въз основа на участие в одитни задачи, преглед на вътрешни актове, регламентиращи дейността на институцията и от публикуваните на интернет страницата ѝ одитни доклади е видно, че информацията свързана с брой, видове, стойност на обявени, прекратени и приключили процедури и публични покани, както и по отношение на сключените договори, се изисква и предоставя от одитираните обекти. Част от необходимата за осъществявания контрол информация е достъпна на интернет страницата на АОП, а с измененията и допълненията на ЗОП от 2014 г.¹², голяма част би следвало да е достъпна за потребителите ѝ в профила на купувача на отделните възложители. С влизането в сила на настоящия ЗОП¹³, публично-достъпната информация отново е ограничена.

Набирането на данни от страна на одиторите за проведените от одитираната организация обществени поръчки е свързано с преглед на информация налична на няколко интернет страници. Събирането на информацията включва и изготвени от представители на одитираната организация справки, предоставяне на документи от различни звена на възложителя, интервюта и т.н. В не малко случаи, предоставените справки имат нужда от корекции и доуточняване. Целият този процес е свързан с разход на значителен времеви и човешки ресурс.

Поради факта, че за част от информацията са предвидени срокове и съответно санкция при тяхното неспазване, подходът с извършване на насрещни проверки има дисциплиниращ ефект по отношение на отговорните за изпращането на информацията длъжностни лица, а като резултат от това – подобряване на качеството на работа в областта на обществените поръчки.

Съгласно МСВОИ 4100¹⁴, при планирането на одита е необходимо да бъдат идентифицирани критериите или референтните показатели, спрямо които ще се сравнява предметът на одита. Критериите следва да бъдат подходящи, а именно – (1) Уместни; (2) Надеждни; (3) Изчерпателни; (4) Обективни; (5) Разбираеми; (6) Сравними; (7)

¹² ДВ, бр. 40 от 2014 г., в сила от 01.10.2014 г.

¹³ 15.04.2016 г.

¹⁴ Указания за одит за съответствие – за одити, извършени отделно от одити на финансовите отчети

Приемливи; (8) Налични.

При планирането на одитната задача, и в частност проверките на обществени поръчки, следва да се зложат критерии за събраните одитни доказателства като *надеждни, изчерпателни и обективни*. Събирането на информация от служители на организацията, която се одитира, при това пряко свързани с извършваните проверки и потенциално подлежащи на налагане на административни санкции за неизпълнение на законови разпоредби, създава риск от получаване на данни, които са манипулирани, не представят процеса обективно, а в някои случаи и умишлено прикрити и/или непредставени.

В тази връзка, отказът на изпълнителният директор на АОП да предостави информация на органите на Сметна палата е пряко свързан с качеството на извършваните одити. По този начин има риск, одитните доклади да съдържат констатации и заключения, базирани на ненадеждна информация, а дадените препоръки ще изгубят предназначението си да служат за подобряване на СФУК в организацията.

Липсата на координация между трите основни институции, в областта на обществените поръчки, е показана в дисертационния труд и по отношение на тристранните срещи, които институциите трябва да осъществяват, съгласно отменения ЗОП.

Към момента на изготвяне на дисертационния труд, считано от 01 март 2019 г. се създава постоянно действащ експертен съвет за сътрудничество с участието на представители на Сметната палата, Агенцията по обществени поръчки и Агенцията за държавна финансова инспекция. Дейността на съвета се осъществява по правила, утвърдени от ръководителите на Сметна палата, Агенцията по обществени поръчки и Агенцията за държавна финансова инспекция.

Въпреки законовото задължение за създаване и регулиране дейността на съвета, седем месеца по-късно, на страницата само на една от трите отговорни институции има публикувани документи и/или друга информация във връзка със сформирането, регламентирането на дейността и фактическите действия на Съвета.

Споразумение между Сметна палата и Агенцията за държавна финансова инспекция

В изпълнение на мярка 12.3 от Националната стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България за периода 2014 – 2020 година, от Сметна палата и Агенцията за държавна финансова инспекция е изготвено и подписано Ръководство за

унифициране на последващия контрол в областта на обществените поръчки, упражняван от Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция.

Приетото от Сметна палата и АДФИ ръководство е важен документ, който ще е от полза за лицата, извършващи проверки на обществени поръчки. Унифицирането на практиките на контролните институции е правилен подход, стига писаните правила да се прилагат на практика. Пример за това, че съгласуването на практики между двете институции не стига до край е това, че не успяха да изготвят единни контролни листове, с които да извършват проверките си.

За съжаление, отново срещаме случай на координиране на действия в областта на обществените поръчки само между част от институциите, които съставят системата за контрол.

Достъп до информация по отношение на контрола на обществени поръчки от Сметна палата и АДФИ

При осъществяването на своята дейност, държавните институции следва да информират обществеността относно услугите или резултатите, които постигат през определени отчетни периоди. Провеждането на обществени поръчки е тема, която интересува обществеността най-вече поради факта, че данъкоплатеца държи да знае как се разходват неговите средства. Именно в тази връзка, контролните институции освен да следят за ефективното, ефикасно и икономично разходване на публичните средства, следва да информират обществеността.

При подготовката на настоящия дисертационен материал, беше извършен анализ на информацията, която се публикува на интернет страниците на Сметна палата и АДФИ. Прави впечатление, че информацията, която се публикува на страницата на Сметна палата, въпреки описаните по-горе пороци, е значително по-подробна. Тук е мястото да се отбележи, че на интернет страницата на Сметна палата се публикуват в пълен обем приетите одитни доклади, а на интернет страницата на АДФИ информацията е значително по-малко и по-обобщена. За данните, които не бяха налични и са недостатъчни, съгласно разпоредбите на Закона за достъп до обществена информация, е изискана допълнителна информация от двете институции.

Ръководствата на Сметна палата предоставиха необходимата информация. По отношение на исканите данни за броя и видовете нарушения, констатирани от органите на АДФИ във връзка с проверки на обществени поръчки, агенцията не разполага с информацията, която се изисква в този вид и не е във функциите ѝ да създава такава, за

да бъде предоставяна при нарочно поискване. С отговора си, директорът на АДФИ насочва към интернет страницата на агенцията, където да се открие исканата информация в годишните доклади. При прегледа на въпросните доклади се установи, че изисканата информация е значително по-подробна и това, което е вписано в годишните отчети не покрива това искане.

Във връзка с отказа на директора на АДФИ да предостави исканите данни, в дисертационния труд е извършен подробен анализ на базата на предоставената от Сметна палата информация и събираните допълнително от различни източници данни.

За доказване на ефективността, ефикасността и икономичността при осъществяването на дейностите по контрол на обществените поръчки от страна на Сметна палата, за дисертационната разработка са извършени редица изследвания, като:

- анализ на административния ѝ капацитет, свързан с осъществяване на контрол на обществените поръчки;
- анализ на начина на представяне на информация в Годишните отчети и Одитните доклади;
- проведените обучения на служители;
- готовността на Сметна палата за изпълнение на вменените ѝ административнонаказващи функции;
- проведено емпирично научно изследване, при което с помощта на анкетна карта е взето мнението на служители на Сметна палата, за състоянието на контрола в институцията и нивото на компетентност на одиторите.

Административен капацитет, ангажиран с извършването одити по възлагане на обществени поръчки и изпълнение на сключените договори

Честите промени в нормативната уредба, регламентираща дейността на Сметна палата водят след себе си и съответните промени в структурата и организацията на работа в институцията.

Предвид множеството промени в структурата на Сметна палата, организацията на работа в институцията също претърпява множество трансформации.

Организиране на одитните задачи във връзка с одита на обществените поръчки и отчитане на резултатите от тяхното извършване.

Според приетата практика и методология, в периода 2011 г. – 2015 г., при одита за съответствие при финансовото управление се изследват три области: бюджет, възлагане на обществени поръчки и имущество. В периода 2015 г. - 2019 г. освен

изброените три области, се дава възможност одиторите да изследват и други области от дейността на одитираните организации.

В област „*Възлагане на обществени поръчки*“ одиторите изследват (1) вътрешните актове, регулиращи процесите по планиране, възлагане и изпълнение на обществени поръчки; (2) планирането на обществените поръчки; (3) конкретни процедури, избрани на извадков принцип; (4) непроведени процедури и (5) изпълнение на договорите.

Одитите на възлагането и изпълнението на обществени поръчки са задачи, които обхващат процесите свързани с планирането, провеждането/непровеждането на обществени поръчки и изпълнението на сключените договори. Етапите, през които преминават одитите са същите, както описаните по-горе, но обема от проверени обществени поръчки е по-голям.

Програма за одитната дейност и Отчет за дейността на Сметна палата на Република България за периода 2011 г. – 2018 г.

В Програмата за одитната дейност на Сметна палата за съответната година, се включват одитни задачи, които частично или изцяло обхващат извършване на одит на планирането, провеждането и възлагането на обществени поръчки и изпълнение на сключените договори.

Одитните задачи, при които се извършва одит на обществените поръчки са от вида *одит за съответствие* и са предимно в Одитна дирекция „Одити за съответствие при финансовото управление“. При отделни одитни задачи се извършва одит на обществени поръчки и от Одитна дирекция „Специфични одити“.

Извършен е сравнителен анализ на Програмите за одитната дейност и Отчетите за дейността на Сметна палата за периода от 2011 г. до 2018 г.

При отчитането на дейността по отношение на обществените поръчки във всеки отчет е записано, че са установени съществени отклонения и несъответствия. При извършения анализ се установи, че констатираните несъответствия в голямата си степен са едни и същи през всичките години, които влизат в настоящия дисертационен труд. В тази връзка, се установи, че нито една от институциите, влизащи в споменатата Система за контрол на обществените поръчки (самостоятелно или в сътрудничество с друга такава), не е извършила разяснителна кампания, обучение или популяризиране на добри и лоши практики на възложителите на обществени поръчки. В резултат на пасивност на

контролните институции, и най-вече на АОП, констатираните нарушения в голямата си част са еднотипни и повтарящи се.

Структура на одитните доклади на Сметна палата

Съгласно МСВОИ 4100, целта на одита за съответствие е да предостави увереност на ползвателите на одитния доклад относно резултата от оценката или измерването на предмета за одит спрямо подходящи критерии.

В тази връзка, одиторът трябва да създаде доверие в целевите потребители относно резултатите от одита. Това се прави като се обясни балансирано и обосновано как са разработени констатациите, критериите и заключенията, както и как се е достигнало до цялостните заключения и препоръки на база направените констатации.

Информирането на потребителите за състоянието на съответния одитиран процес/процеси се извършва чрез докладване. Докладването е съществен елемент от одита в публичния сектор и включва докладване на отклонения и нарушения с цел предприемане на корективни действия, така че съответните длъжностни лица да се държат отговорни за техните действия. В тази връзка, основополагащите одитни принципи посочват, че в края на всеки одит се изготвя писмен доклад, отразяващ констатациите в подходяща форма.

Одитната дейност на Сметна палата се осъществява чрез приет от ръководството Наръчник за прилагане на Международно признатите одитни стандарти и одитната дейност. Наръчникът е разписан на базата на МСВОИ. Целите и структурата на наръчника за всички видове одит са разгледани в Общата част на наръчника. В специална част - „Одити за съответствието“, общите правила са доразвити във връзка с прилагането им при одита за съответствие и са разгледани конкретните правила, процедури и стъпки при изпълнението на този вид одит. При изпълнението на одит за съответствие двете части на наръчника се прилагат заедно (комплексно), като за темите/процедурите/въпросите, които не са разгледани в Част „Одити за съответствието“ се прилагат правилата на Общата част на наръчника.

Съгласно МСВОИ, респ. Наръчника, одитите се извършват на базата на проследяване на определени процеси/под-процеси, които са залегнали в одитните задачи.

При извършеното изследване и направения анализ е видно следното:

1. В констативната си част, докладите, съдържащи информация във връзка с извършени одити на обществени поръчки имат подобна структура. Видно е, че част от

наименованието на точките в доклада е различно, въпреки, че структурата на съдържащото се в тях е еднотипна.

2. В точките, в които се изписва констатираното състояние на проверените обществени поръчки се представя информация, която е описание на конкретните проверени поръчки, с констатираните несъответствия. С други думи, показване на отклонения от избраните и дефинирани критерии за конкретната обществена поръчка, отколкото показване на цялостната картина и идентифициране на проблемни етапи от процесите и под-процесите, които би следвало да се проследят.

Представянето на информацията по описания начин не дава представа на потребителите на информацията, в лицето на ръководството на одитираната институция, гражданите, обществени организации и други заинтересовани лица, за състоянието на системата на обществените поръчки, която функционира вътре при възложителя. Представените несъответствия имат за цел по-скоро да дадат информация на възложителя къде са конкретните нарушения в проверената обществена поръчка и за кои нарушения ще му бъде търсена съответната административно-наказателна отговорност.

Методология при извършване на одит на обществените поръчки от Сметна палата

Съгласно чл. 13 от АПК, административните органи своевременно огласяват публично критериите, вътрешните правила и установената практика при упражняване на своята оперативна самостоятелност по прилагане на закона и постигане на целите му.

На интернет страницата на Сметна палата, или на друго публично място, администрирано от институцията, не са публикувани критериите и/или други вътрешни правила, спрямо които се извършват одитите, както и установена практика по упражняване на своята оперативна самостоятелност.

Електронни справки, Контролни листове (чек-листове) за извършване на проверки на обществени поръчки, приети за работа в Сметна палата

Един от примерите за липса на визия по отношение на одита на обществени поръчки е липсата на методология, която да регламентира процесите, свързани с организацията, провеждането, възлагането на обществени поръчки, както и проследяването на изпълнението на сключените договори. Съгласно въведената практика към настоящия момент, набирането на информацията и документирането на състоянието става от самите одитори, чрез изискване на данни от одитираните възложители, използвайки въпросници, справки, контролни листове (чек-листове) и др.

под. във формат „.docx“. Не се използват възможностите на програмни продукти, както специализирани (изрично програмирани за проверка на обществени поръчки), така и на най-разпространените Excel и Access.

Ролята на методологията при осъществяването на контрол е от особена важност. Цялостната организация на процеса е продиктувана от необходимостта методическата помощ да бъде навременна, в подходящите граници и предоставена от компетентни служители.

Като основен проблем при използването на контролни листове от контролните институции бих отличил на първо място формата, в който се попълват. Предвид многообразието от проблеми, които могат да се срещнат при проверката на обществени поръчки, контролните листове са с обем от 20-25 страници непопълнени (в зависимост то вида на процедурата, която се проверява и срещаните проблеми за описание), а след приключване на проверката могат да достигнат двойно и дори тройно този размер.

Поради обема от въпроси и пояснения в КЛ, има вероятност при някои от въпросите да се констатира нарушение, но то да не бъде отнесено в заключителната част на КЛ.

При подобни обеми на контролните листове, проверяващият трудно може да проследи описаните факти и обстоятелства при извършените проверки, за да изведе съответните изводи и оценки.

При изброените проблеми е видно, че методическите насоки и дейности във връзка с предоставяне на подходяща среда за извършване на проверки все още не е на необходимото ниво.

Функции по административно наказване

Административнонаказателните производства за нарушения на ППЗОП се образуват само от длъжностни лица от АДФИ, като наказващ орган е министърът на финансите или оправомощени от него длъжностни лица.

Търсене на административнонаказателна отговорност за нарушения на ЗОП

За целите на дисертационната разработка, от Сметна палата са изискани данни за констатираните нарушения при извършваните одити за периода от 2011 г. до 2015 г. вкл. Периодът е избран съобразно правомощията, които има Сметна палата по отношение на административно наказване за нарушения при организирането и провеждането на обществени поръчки. Въз основа на предоставеният отговор, е

извършен анализ на най-често констатираните нарушения при организирането и провеждането на обществени поръчки.

Изготвеният анализ показва, че през първата година от прилагането на административнонаказателна дейност по отношение на обществените поръчки, ефективността на Сметна палата е повече от незадоволителна. Видно е, че органите за контрол в институцията и ангажираните с целия процес по търсене на административнонаказателна отговорност не са подготвени за предизвикателството, което законодателя е предвидил с приемането на Закона за Сметната палата. В резултат на тази нова за институцията дейност, възникват значителни затруднения за участниците в процеса по провеждане на процедури по ЗОП, в лицето на възложители и кандидати/участници. Съставянето на АУАН и издаването на НП коства въвличането на значителен ресурс в обжалването им. Видно е също така, че ресурсът, който използват възложителите е значително по-ефективен от този на наказващия орган.

Обучения на одиторския състав, свързани с одита на обществените поръчки.

Един от факторите, влияещи на качеството както на одитната дейност, така и на дейността по административно наказване е наличния човешки ресурс и неговата компетентност. Компетентността на служителите се определя както от образованието, квалификацията, опита, така и от провежданите текущи обучения във връзка с настъпили промени в нормативната уредба или запознаване с добри и лоши практики в съответната област.

От изнесената чрез годишните си отчети информация, Сметна палата показва стремеж към насочване на проверките към актосъставните нарушения. До достигането на етапа на съставяне на АУАН, одиторите трябва да извършат редица процедури - да изискат справки от различен вид, да проверят съответствието на действията на длъжностните лица и съставените от тях документи с нормативната уредба, да анализират събраната информация и т.н. Видно от изготвените годишни отчети, Сметната палата не извършва обучения във връзка с повишаване на квалификацията на одитрите по отношение на етапите, през които преминава една проверка на обществена поръчка докато се достигне до съставяне на АУАН. Поставянето на акцент върху актосъставните нарушения в известна степен измества акцента при проверката на обществени поръчки. В практиката могат да се срещнат нарушения, които не са обвързани пряко с административно наказване, но са от съществено значение за икономичното, ефикасно и ефективно разходване на публични средства.

Резултати от проведено емпирично научно изследване сред служители на Сметна палата, за състоянието на контрола в институцията и нивото на компетентност на одиторите

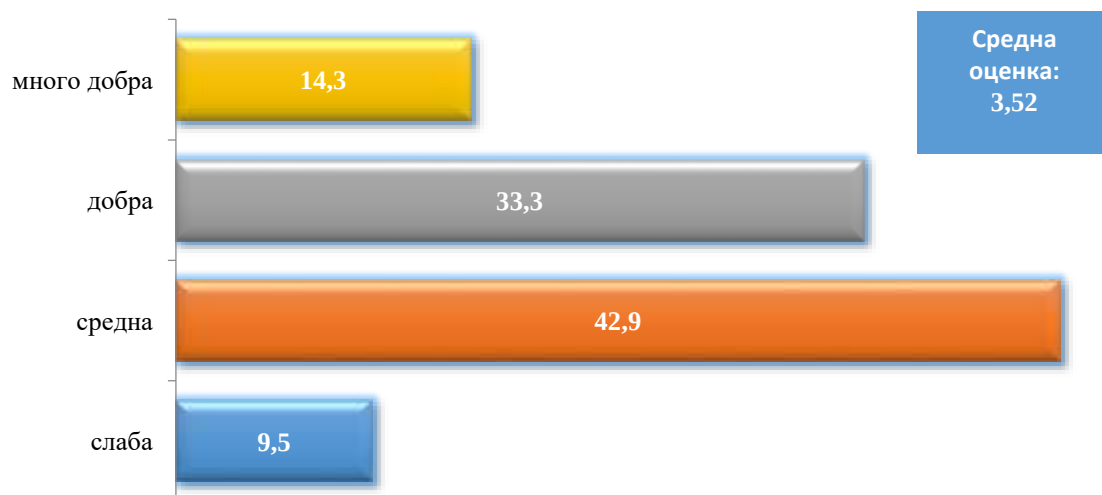
Проучването на мнението на служителите на Сметна палата по отношение на дейността на институцията в областта на контрола на обществените поръчки обхваща седем основни области:

1. Общи въпроси по отношение на дейността на Сметна палата в контрола на обществени поръчки;
2. Въпроси, свързани с проведените обучения в областта на обществените поръчки;
3. Въпроси, свързани с използването на специализирани софтуерни продукти за контрол на обществени поръчки;
4. Конкретни въпроси, свързани с извършваните проверки на обществени поръчки;
5. Въпроси, свързани с възникнали проблеми с одитираните обекти;
6. Общи въпроси, свързани с анкетирания;
7. Препоръки, дадени от анкетирания.

Средният брой на одиторите, извършващи одит за съответствие при финансовото управление в периода 2011 г. – 2014 г. е 93,5 човека. Настоящото проучване представлява извадково статистическо изследване на 20% от генералната съвкупност (93,5 човека) и обхваща част от единиците в генералната съвкупност, в размер на 19 човека. Проучването е извършено в периода м. юли – м. декември 2015 г.

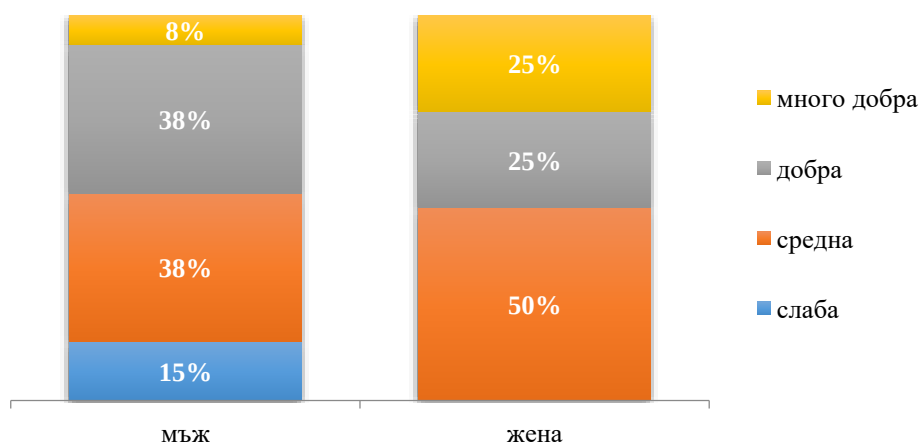
От резултатите по проведеното анкетно проучване може да се направят следните изводи и заключения:

Средната оценка, която дават анкетираните одитори за нивото на контрол на обществените поръчки, осъществяван от Сметна палата е 3,52. Най-висок дял има оценката „средна“ – 42,9 на сто от всички дадени отговори от анкетираните.



Графика № 1 – Обща оценка за нивото на контрол на обществените поръчки осъществяван от Сметна палата

Прави впечатление, че нито един от анкетираните не е поставил оценка „отличен“. Най-високата поставена оценка е „много добра“, която е дадена от 14,3 на сто от анкетираните, а най-ниската „слаба“ от 9,5 на сто от всички анкетирани. В случая оценяването на нивото на контрол се извършва от хора, които реално осъществяват контрол на обществените поръчки. В тази връзка, дадените оценки може да се тълкуват като ниво на подготвеност и използвана методология, които изразяват самите анкетирани.

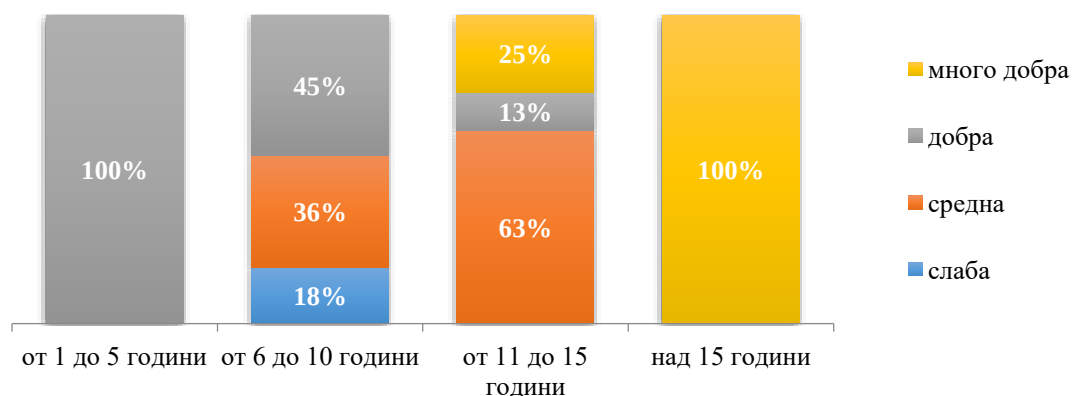


Графика № 2 – Обща оценка за нивото на контрола на обществени поръчки осъществяван от Сметна палата по пол на анкетираните

Интерес представлява делението на отговорите по пол на анкетираните. Видно от графиката, жените в Сметна палата имат различно виждане от мъжете по отношение на нивото на осъществяван контрол на обществени поръчки. В резултат на това, 15 на сто от мъжете дават „слаба“ оценка на контрола. Най-висок дял на оценките, поставени

от мъжете-одитори имат оценките „добра“ и „средна“ – по 38 на сто, а с „много добра“ са го оценили едва 8 на сто.

При жените-одитори най-висок дял на отговорите има оценка „средна“, като оценките „добра“ и „много добра“ са с равен брой отговори – по 25 на сто.



Графика № 3 – Обща оценка за нивото на контрол на обществени поръчки осъществяван от Сметна палата според годините стаж в институцията на анкетираните

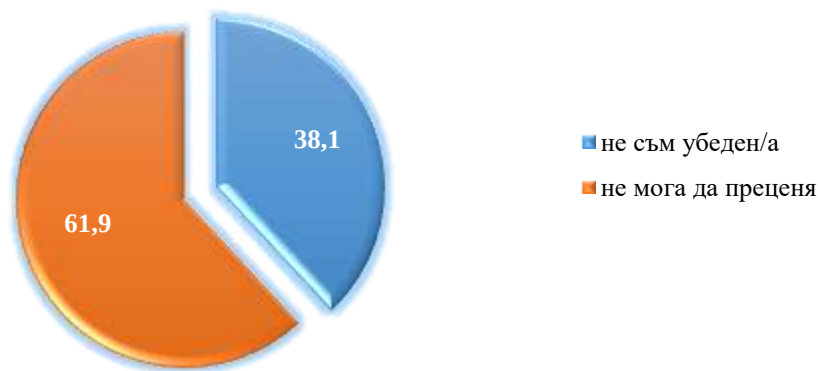
При анализа на отговорите по критерии „стаж в институцията“ е видно, че колебанията в оценката е при одитори със стаж в Сметна палата между 6 и 15 години. От резултатите се вижда, че анкетираните одитори със стаж до 5 години все още са ентусиазирани от възможностите, които дава институцията и оценяват нивото на контрол в сферата на обществените поръчки като „добро“.

След шестата година оптимизмът на одиторите спада, като оценката „добра“ рязко достига от 100 на сто на 45 на сто. Започва да се изразява недоволство относно нивото на контрол, което се постига при работа с обществени поръчки, като 18 на сто от анкетираните са с крайно негативно отношение.

При третата група одитори – със стаж от 11 г. до 15 г., преобладава мнението, че контролът на обществените поръчки е по-скоро на средно ниво. Не се забелязва краен негативизъм, а преминаване към абсолютен позитивизъм с 25 на сто отговорили, че оценката е „много добра“.

Одиторите със стаж над 15 години считат, че нивото на осъществявания контрол в областта е на високо ниво.

На въпроса „Как се отнасяте към твърдението, че нивото на контрол на обществените поръчки осъществяван от Сметна палата, е на нивото на осъществявания контрол от сметни палати в други държави от ЕС?“ анкетираните наблягат на два отговора – не съм убеден/а и не мога да преценя.



Графика № 4 – Нивото на контрол на обществени поръчки на Сметна палата в сравнение с това на други сметни палата в ЕС

Високият процент на одитори, които не могат да дадат категоричен отговор на зададения въпрос може да се обясни с липсата на база за сравнение. Видно от изнесената информация по-горе в настоящата разработка, за периода от 2011 г. до 2014 г. вкл., Сметна палата не е организирила и/или участвала в обучителни семинари и одити с други сметни палати от Европейския съюз в областта на обществените поръчки. Липсата на възможност за обмяна на опит може да се изведе като един от основните проблеми, които стоят пред институцията за разрешаване.

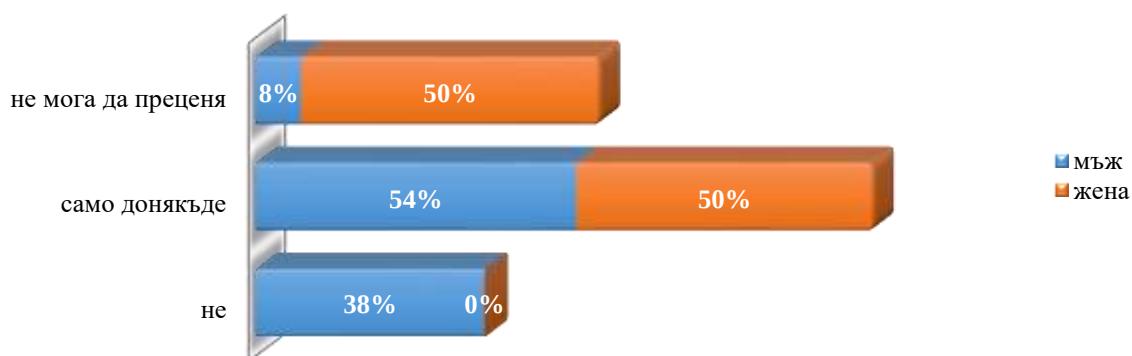
На въпрос „Считате ли, че обученията по отношение на обществените поръчки, организирани от Сметна палата (вътрешни и външни) са достатъчни?“ най-често срещаният отговор е „Само донякъде“ – в 52 на сто от случаите.



Графика № 5 - Достатъчни ли са обученията по отношение на обществени поръчки, организирани от Сметна палата (вътрешни и външни)? (%)

Тези, които не могат да преценят са изравнени по брой с тези, които не са доволни от провежданите обучения по отношение на контрола на обществени поръчки. Високият процент на колебаещи се е индикатор, че анкетираните по-скоро не са доволни от предлаганото от Сметна палата обучение. Несигурността при изразяване на категорично мнение идва и от това, че не при всеки одит за съответствие, анкетирания одитор проверява обществени поръчки. Практиката е показала, че един и същи одитор в

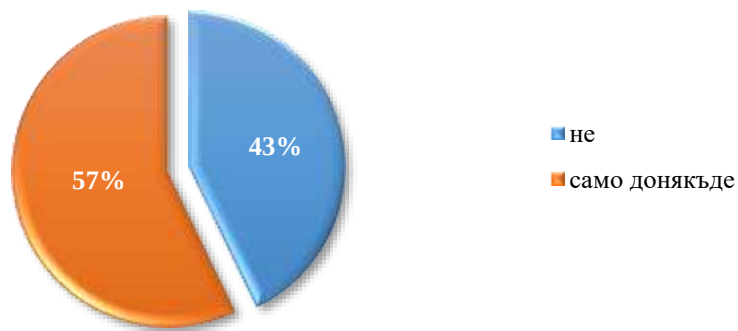
даден одит може да проверява обществени поръчки, а в следващия друг негов колега да е ангажиран с тази област. Друг аргумент за несигурността при отговорите е и спецификата на дейност на различните одитирани обекти, в които се извършват одити. По този начин, един и същи одитор в определен момент може да попадне в министерство с голям бюджет и следователно разходван значителен финансов ресурс за обществени поръчки, а в следващия да е във второстепенен разпоредител с бюджети, разходвал средства за малък брой поръчки. Аналогично – в един одит одиторът може да проверява обществените поръчки на община със значителен финансов ресурс, разходван чрез провеждане на обществени поръчки, а в следващия да е в община с по-скромен бюджет, където и възникналите казуси са по-малко или по-леки за разрешаване. Тук от значение е и вида на процедурите и възлаганията, които ще са обект на проверка.



Графика № 6 - Достатъчни ли са обученията по отношение на обществени поръчки, организирани от Сметна палата (вътрешни и външни) (по пол)?

При отговора на този въпрос отново имаме разминаване на отговорите при мъжете и при жените. Жените проявяват по-голямо колебание при даването на категоричен отговор на въпроса и не изразяват нито негативно нито позитивно отношение към това дали провежданите обучения са достатъчни. За сметка на това, голяма част от анкетираните мъже дават категоричен отрицателен отговор на въпроса – 38 на сто, като най-голям процент събира отговора „само донякъде“ – 54 на сто. Прави впечатление, че процентът на мъже и жени по отношение на това доколко достатъчни са провежданите обучения е почти равен – 54 на сто при мъжете и 50 на сто при жените.

Недоволството на одиторите от провежданите от Сметна палата обучения в областта на контрола на обществените поръчки е видно и от резултатите от следващия въпрос:

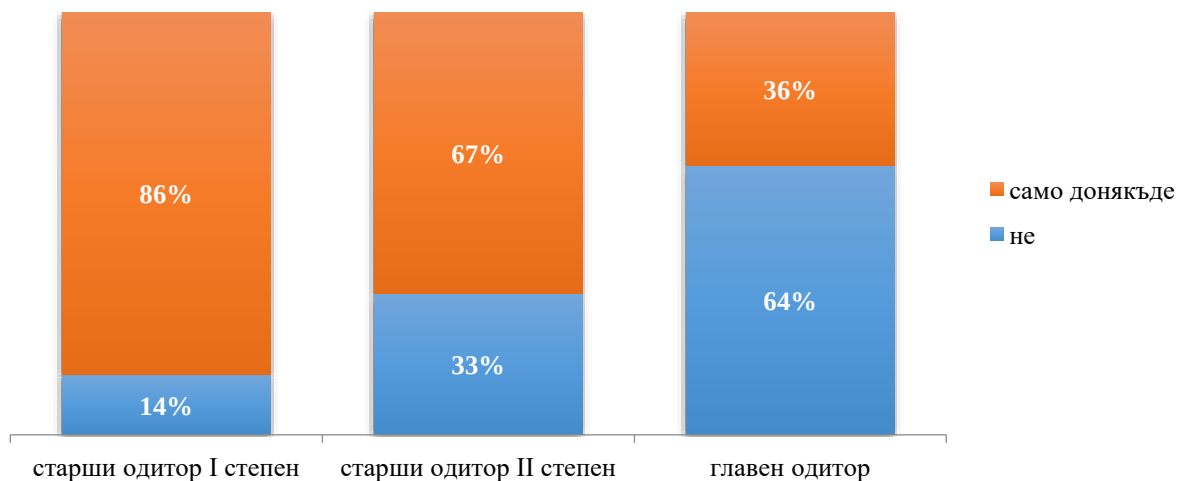


Графика № 7 – Практическа ориентация на провежданите обучения по контрол на обществени поръчки

На въпрос „Считате ли, че обученията по отношение на обществените поръчки, организирани от Сметна палата (вътрешни и външни) са практически ориентирани?“ отговор дават всички анкетираните. В картата има възможност мнение да се изрази чрез използването на четири вида отговори – „не“, „само донякъде“, „напълно“ и „не мога да преценя“. Дадените от отговорите на одиторите обаче са два:

- „не“ - 43% от анкетираните и
- „само донякъде“ - 57% от одиторите.

Отговорите на зададения въпрос представляват интерес по отношение на заеманата от анкетираните длъжност.



Графика № 8 - Практическа ориентация на провежданите обучения по контрол на обществени поръчки, (по заемана длъжност)

Видно от дадените отговори, колкото повече практически опит придобива одитора, толкова повече изпитва нужда да бъде обучаван, за да се справи с поставените задачи. Изводът е логичен, тъй като с повишаване в степен и натрупване на опит, на служителите се поставят все повече и по-сложни за изпълнение задачи. Така, в много

случаи в рамките на сформиранияте одитни екипи главни одитори започват да обучават одитори от по-ниска степен или новоназначени, или са определени за ръководители на одитни екипи, което от своя страна ги ангажира с по-сериозни задължения и отговорности.

Интересни са отговорите на запитването до каква степен знанията, свързани с обществени поръчки, които получавате по време на обученията организирани от Сметна палата (вътрешни и външни) са свързани с промени в нормативната уредба. От дадените в анкетната карта пет възможни отговора, вариращи от „напълно не са съобразени с промените в нормативната уредба“ до „напълно са съобразени с промените в нормативната уредба“, преобладават положителните отговори. Едва една пета от анкетираните отговарят уклончиво и не могат да изразят становище доколко промените в нормативната уредба са заложили в провежданите обучения. Няма участник, който да е отговорил отрицателно на въпроса. Тези отговори са по-скоро обнадеждаващи и дават добър сигнал относно намеренията на ръководствата на Сметна палата и лекторите, които провеждат обученията.

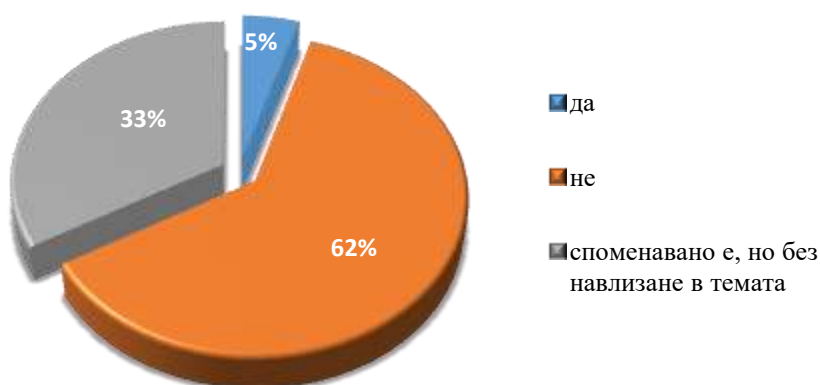


Графика № 9 – Обвързаност на темите от обучения по обществени поръчки с промени в нормативната уредба

Провеждането на обучения във връзка с контрола на обществени поръчки е задължително и следва да включва теми, свързани с откриване на измами и нередности. Най-податливото и благоприятно за възложителите място за опити за измами е определянето на показатели по критерия „Икономически най-изгодна оферта“¹⁵. В тази връзка, в анкетната карта е заложен въпроса „При провежданите обучения организирани от Сметна палата (вътрешни и външни), обучавани ли сте как се откриват измами при

¹⁵ Към момента на извършване на проучването в сила е ЗОП ДВ, бр. 40 от 2014 г., в сила от 01.10.2014 г.

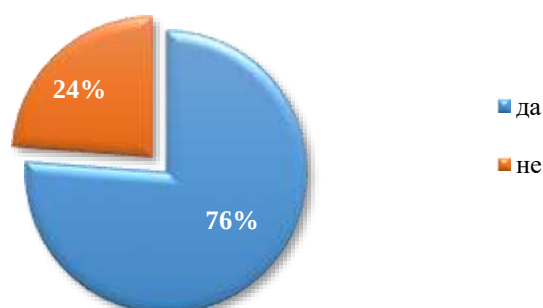
проверка на обществени поръчки с критерий за оценка на оферти „Икономически най-изгодна оферта“?



Графика № 10 – Обвързаност на темите от обучения по обществени поръчки с промени в нормативната уредба

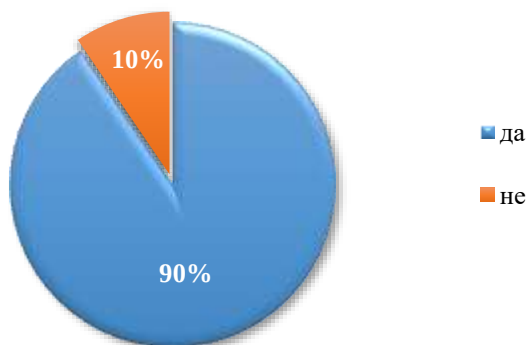
За съжаление едва 5 на сто от анкетираните са обучавани по тази тематика, при 33 на сто темата е споменавана при друг вид обучения, а 62 на сто от анкетираните никога не са присъствали на обучения, които третира задълбочено или по-повърхностно материята. Подобни резултати следва да бъдат показател за необходимостта от провеждане на обучения в областта на откриването на измами и злоупотреби при провеждането на обществени поръчки.

Автоматизирането на процеса е въпрос, който е от съществено значение за качеството на извършваните проверки, броя на обществени поръчки и времето, за което те ще бъдат проверени.



Графика № 11 – Сигурност при използване на специализиран софтуер за извършване на проверки на обществени поръчки

Видно от резултатите, 76 на сто от анкетираните одитори предпочитат да използват специализиран софтуер при проверката на обществени поръчки.

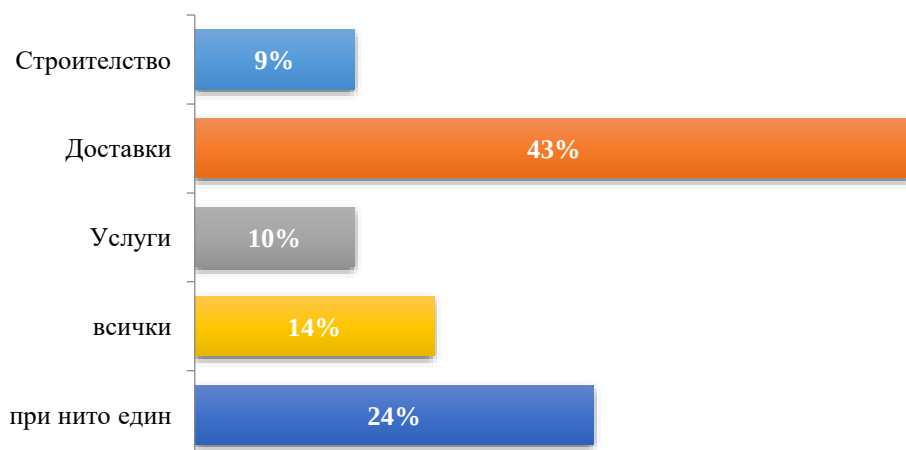


Графика № 12 – Желание за обучение в използването на специализиран софтуер за извършване на проверки на обществени поръчки

В същото време 90 на сто от анкетираните одитори биха искали да бъдат обучени в използването на специализиран софтуер при проверките на обществени поръчки. Високият процент на желаещите обучение е показател, че одиторите от Сметна палата са преодолели *страха* и притеснението от използването на специализирани софтуери. Одиторите осъзнават предимствата и оценяват сигурността, която може да им даде този начин на осъществяване на контрол.

При извършеното проучване, анкетираните одитори отговарят и на въпроси, пряко свързани с осъществяване на контрол върху обществените поръчки. Видно от резултатите, едни от основните затруднения идват от липсата на подходящи чек-листове, с чиято помощ да се документират извършваните проверки. Взето е мнението на одиторите и по отношение на това, при кои от процедурите описани в ЗОП изпитват най-големи затруднения, както и при кой обект на обществени поръчки се чувстват най-подготвени.

На въпроса „При кой от обектите на обществени поръчки се чувствате най-подготвени за извършване на проверки“, 43 на сто от анкетираните посочват доставки, като останалите два обекта – услуги и строителство са с равни показатели при проучването. Едва 14 на сто посочват подготвеност при всички обекти на поръчките, а цели 24 на сто не се чувстват достатъчно подготвени при нито един от трите обекта на обществени поръчки.



Графика № 13 – Степен на подготвеност по обект на обществената поръчка

Одиторите бяха запитани изисквано ли е тяхното мнение чрез анкетно проучване по отношение на контрола на обществени поръчки, като 95 на сто от анкетираните отговориха отрицателно.



Графика № 14 – Участие в анкетно проучване относно осъществяване на контрол върху обществените поръчки

Изискването на професионално становище от одиторите по отношение на различни теми, свързани с дейността на институцията може да бъде коректив по отношение на управленските решения, които взимат представителите както на висше, така и на средно и ниско управленско ниво. Одиторите като експерти на терен могат да дадат правилните оценки и да насочат решенията на възникналите проблеми в посока, която да даде необходимия авторитет на институцията.

В заключение може да се отбележи, че нивото на контрол върху възлагането и изпълнението на обществени поръчки до голяма степен зависи от нивото на подготвеност на експертния състав, от организацията на работа и от степента на навлизане на технологиите в работата на контролните органи.

Основни изводи от дейността на Сметната палата по отношение на обществените поръчки.

Безспорен факт е, че Сметната палата има принос за подобряване дисциплината по отношение на спазване разпоредбите на Закона за обществените поръчки. Ефектът от дейността на институцията, като Върховен одитен орган ще бъде още по-голям, ако се извърши анализ на действащите към момента процедури по осъществяване на контрол по отношение на обществените поръчки. Резултатите от анализа могат да допринесат за подобряване на одитната дейност и постигане на по-добри резултати чрез предприемане на адекватни и навременни мерки по отстраняване на слабости и проблеми при извършване на проверки в процеса по планиране и възлагане на обществени поръчки, както и при изпълнението на подписаните договори.

Проблеми пред Сметна палата, АДФИ, АОП и ИА „ОСЕС“ при контрола на обществените поръчки

Опитът на законотворците да въведат електронна система за мониторинг и контрол над обществените поръчки до този момент не дават реален резултат. Доказателство за това са измененията в ЗОП от 2014 г.¹⁶ и приемането на ЗОП през 2016 г.¹⁷ С времето стана ясно, че идеята за създаване на е-платформи, подпомагащи контрола на обществени поръчки е едно добро пожелание останало без реализация.

¹⁶ ДВ, бр. 40 от 2014 г., в сила от 01.10.2014 г.

¹⁷ ДВ, бр. 13 от 16.02.2016 г., в сила от 15.04.2016 г.

ГЛАВА IV. Насоки и препоръки за подобряване на системата за контрол на обществените поръчки

Един от основните проблеми, съпътстващ Системата за контрол на обществените поръчки, е липсата на конструктивизъм във взаимодействието между институциите, формиращи самата система. Обмяната на данни – както в обобщен, така и в аналитичен вид, по-скоро ще позволи да се подобри контрола, отколкото да затрудни дейността на отделните институции. От своя страна, подобряването на взаимодействието между институциите ще допринесе за повишаването на качеството при провеждането на обществените поръчки.

Насоки за подобряване на системата за контрол на обществените поръчки

Всяка година, средствата, разходвани чрез обществените поръчки нараства значително. Това налага АОП, Управляващите органи и Междинните звена по Оперативните програми заедно с органите за контрол – Сметна палата и Агенцията за държавна финансова инспекция, да работят в по-тясно сътрудничество, за да се предотвратят недобросъвестните прояви на възложителите и да се гарантира законосъобразност и целесъобразност при провеждането на процедурите.

Система за оценка на възложените обществените поръчки и изпълнени договори

Една от основните цели, които следва да си поставят институциите, формиращи Системата за контрол на обществените поръчки е резултатите от извършваните проверки на обществените поръчки да бъдат съотнесими и съпоставими. Само по този начин ще може, чрез извършване на анализ, да се направят изводи по отношение на степента на развитие на системата за обществените поръчки, а от там и за самата система за контрол на обществените поръчки. В тази връзка, възлагането на обществените поръчки следва да има ясно определени показатели – качествени и количествени, спрямо които да се извършва измерване на ефективността, ефикасността и икономичността на възлагане.

Проследяването на степента на съответствие при изпълнението на възложената обществена поръчка и постигнатото качество, е различно от критериите¹⁸ и показателите¹⁹, които залагат възложителите при обявяване и провеждане на процедурата/възлагането. Изискванията на възложителите следва да бъдат част от качествените показатели, които да се изследват от контролните органи. Системата за определяне на качеството на обществените поръчки (СОКОП) следва да се ръководи от

¹⁸ Критерии за оценка на офертите и критерии за подбор

¹⁹ Показателите за комплексна оценка

независими индикатори, които да отчитат доколко заложените от възложителите критерии и показатели са допринесли за качественото изпълнение на обществената поръчка и до каква степен постигнатия ефект е в полза на възложителя.

Необходимостта от изграждане на Системата за определяне на качеството на обществените поръчки е още по-наложителна след влизането в сила на настоящия ЗОП. Отпадането на определени изисквания създават риск от нецелесъобразно разходване на средства при възлагането на обществените поръчки.

Чрез извършените изследвания и проучвания, описани в предходните глави на дисертационния труд, може да се направи извод, че СКОП се нуждае от разработване на единна методология за осъществяване на контрол върху обществените поръчки и изпълнението на сключените договори. Тази методология може да бъде разгледана като процес от взаимосвързани подпроцеси, показани на графиката по-долу.

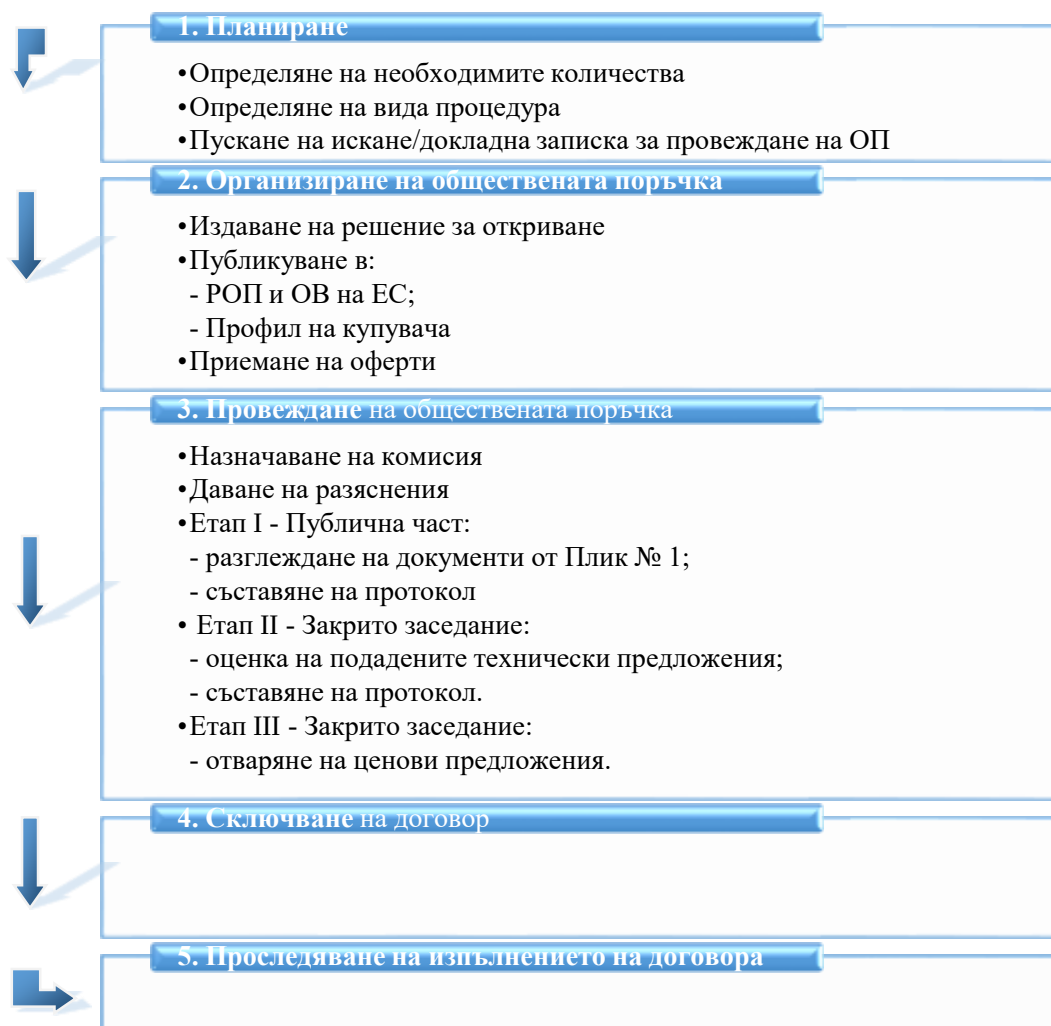


Фиг. № 3 - Процес на разработване на методология за извършване на одит на обществени поръчки.

Ако приемем, че процесът на възлагане на обществени поръчки представлява:

Планиране ⇨ Организиране ⇨ Провеждане ⇨ Възлагане на обществени поръчки (Сключване на договор) ⇨ Изпълнение на сключените договори

то дадената по-долу графика илюстрира принципно идеята (етапите и подетапите, през които преминава възлагането не са изредени изчерпателно, а са изписани само за целите на дадения пример):



Фиг. № 4 – Примерен модел на процес и подпроцеси при възлагане на обществени поръчки и начин на представяне на информацията в одитните доклади

Предвид еднаквите правила/норми/критерии, на които трябва да отговаря възлагането на обществените поръчки и изпълнението на договорите за всички възложители, представянето на информацията в докладите следва да се извършва по реда на отделните етапи (и подетапи). Изготвянето на унифицирано съдържание на докладване и подредба на текстове, които предполагат само запълване с констатации от страна на одиторите е стъпка в правилната посока. Добре би било да се направи и унифициране на текстове на изводи и заключения. При разработването на методологията е добре да се изготви и списък на одитните доказателства, които одиторите трябва да съберат, за да докажат съответствие или несъответствие. Накрая на текста, отнасящ се до възлагането на обществени поръчки и изпълнението на сключените договори, за онагледяване на резултатите от извършените проверки, е добре да се приложи графика по отделни етапи, за да се покаже при кой от тях са допускани най-често несъответствия.

В основата на методологията, за извършване на проверки на обществените поръчки следва да бъде изготвянето на унифицирани справки за изискване на информация, автоматизиране на контролни листове и др.

Други предложения, свързани с оценка на възлагането на обществени поръчки и изпълнение на сключените договори

Следващ етап след унифицирането на методологията за одит на обществените поръчки и сключените договори, е изработване на методика за глобална оценка на възлагането и изпълнението на поръчките.

Измерването на постигнатото качество на възлагане следва да се разграничава в зависимост от обекта на обществените поръчки. В дисертационния труд са описани определени показатели – качествени с количествени измерители, по различните обекти на възлагане – строителство, доставки и услуги. Представени са отделни критерии (с формирани скали от съответните показатели), по които може да се определи качеството на възлагане на обществените поръчки.

Индекси на качеството на изпълнение на обществените поръчки

В резултат на изследване на нивото на качество на възложената обществена поръчка в дисертационния труд се предлага формиране на Индекс на качеството на изпълнение на обществените поръчки (ИКИОП). Предлага се, индексът да се изчислява на месечна, шестмесечна и годишна база.

Целта на ИКИОП е да се получат представителни за страната данни за нивото на качество на възложените обществени поръчки и да се изчислят общи, групови, времеви, териториални и отраслови индекси на възлагане.

Индексът на качеството на изпълнение на обществените поръчки е измерител на общото качество възлагане и изпълнение на обществените поръчки. Общият индекс на качеството на изпълнение на обществените поръчки обобщава индивидуалните индекси на наблюдаваните възлагания и изпълнения на обществени поръчки.

ИКИОП следва да измерва качеството на обществената поръчка, а не изменението в нивото на цените, количеството на стоките или брой на извършените строително-ремонтни дейности.

Успоредно с изчисляването на Индекс на качеството на изпълнение на обществените поръчки би могло да се обмисли и формирането на Индекс на контрола на обществените поръчки (ИКОП). Индексът ще дава информация за нивото на контрол, който осъществяват институциите от Системата за контрол на обществените поръчки.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Целта на дисертационния труд е да се анализира действащата система за контрол на обществените поръчки, като се изведат насоки и предложения за оптимизиране на процеса по осъществяване на контрол и осигуряване на ефективно, ефикасно и икономично разходване на публични средства при провеждане на обществени поръчки. Постигането на целта беше възможно в резултат на извършени множество проучвания и последвали анализи на получените резултати. Фокусът на проучванията обхваща предимно дейността на единствения независим орган за осъществяване на контрол на разходването на публични средства, а именно Сметна палата. До голяма степен дейността на останалите институции, формиращи Системата за контрол на обществените поръчки е разгледана през призмата на сътрудничеството си със Сметна палата и координацията, която следва да се осъществява между тях.

Обществените поръчки като обект на изследване е тема, която се характеризира със своята необятност по отношение на създаваните казусите и формите на проява на нечие желание за заобикаляне на законовите изисквания. Разпределянето на значителен финансов ресурс превръща областта на изследване в привлекателен начин за бързо и лесно натрупване на капитали от физически и юридически лица. Именно по тези причини, предмет на изследването е системата за контрол на обществените поръчки, изградена от институциите, осъществяващи контрол на публичните средства. Координацията между въпросните институции е в основата на икономично, ефективно и ефикасно разходване на публичния ресурс, а популяризирането на добрите практики, които ползват те е начинът да се излезе извън пределите на държавния контрол и да се разшири до възможностите на осъществяване на обществен контрол върху провеждането на обществени поръчки и изпълние на сключените договори.

При стартиране на работата по дисертацията, като основна хипотеза беше заложено, че съществува възможност за усъвършенстване и развитие на контрола, осъществяван от правоимащите институции при организирането и провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки и сключените договори. Взаимодействието между институциите не е на необходимото ниво, а от там и резултатите от извършваните проверки (одити и инспекции) не носят нужният резултат. Контролните институции не полагат необходимите усилия за повишаване на административния капацитет и за подобряване на взаимовръзките между тях, като по този начин не спомагат за подобряване на средата, в която се организират и провеждат

обществени поръчки, както и средата, в която се изпълняват сключените договори. В резултат на това, обществените поръчки не се провеждат при възможно най-добрите условия, изпълнението на сключените договори не е с необходимото качество, следователно не могат да се определят като средство за икономично, ефективно и ефикасно разходване на публични средства.

В резултат на извършените изследвания се установи, че институциите, формиращи Системата за контрол на обществените поръчки не са готови да изпълняват съвместни дейности, във връзка с контрола на обществените поръчки, т.е. Системата за контрол на обществените поръчки не функционира ефективно.

Доказа се тезата, че съществува възможност за усъвършенстване и развитие на контрола, осъществяван от правоимащите институции. В резултат на това, обществените поръчки не се провеждат при възможно най-добрите условия, изпълнението на сключените договори не е с необходимото качество, следователно не могат да се определят като средство за икономично, ефективно и ефикасно разходване на публични средства.

Изграждането на единна информационна система за връзка между контролните институции може да окаже съществено въздействие върху качеството на провежданите обществени поръчки.

Ефективната контролна дейност се изразява както в квалификацията на служителите и използваните софтуерни продукти, така и в сътрудничеството между отделните институции от СКОП.

Формирането на индекси и тяхното използване е начин за унифициране на подходите при извършването на проверки. Уеднаквяването на практиките при осъществяването на различните видове контрол ще покаже на възложителите и данъкоплатците волята на контролните органи за установяване не само на незаконосъобразните действия, но и проследяване на целесъобразното разходване на публичните средства.

Обнадеждаващ е фактът, че въпреки всички изброени проблеми по отношение на контролната среда, в която функционира СКОП, въвеждането на някои нови подходи при одита и представянето на събраната и анализирана информация дава резултат. Въпреки бавните темпове, с които се реализират идеите в една от контролните институции, промяната е факт и е въпрос на време идеите да обхванат по-широк кръг от институциите, формиращи Системата за контрол на обществените поръчки.

НАУЧНО-ПРИЛОЖНИ И ПРИЛОЖНИ ПРИНОСИ

В дисертационния труд се открояват следните основни резултати и приноси моменти :

1. Изследвани са състоянието и основните проблеми на координацията в дейността на институциите, включени в системата за контрол на обществените поръчки.
2. Извършено е задълбочено емпирично изследване на дейността на Сметната палата в областта на контрола на обществените поръчки.
3. Обоснован е нов оптимизиран методически подход за контрол на обществените поръчки, чрез използване на унифицирани електронни таблици, чек-листове и „*вмъкнати*“ електронни документи в тях, както и използване на електронни досиета.
4. Разработен е обоснован подход за унифициране на информацията за всички извършвани одити в изследваната област, включващ преформатиране съдържанието на одитните доклади и представяне на резултатите за всеки отделен етап на процеса - планиране, възлагане и изпълнение на обществените поръчки.
5. Разработен е и предложен инструментариум за измерване на качеството на възлагане на обществени поръчки и на изпълнение на сключените договори. В тази връзка е обоснована потребността от въвеждане на индекс на качеството на изпълнение на обществените поръчки и индекс на контрола на обществените поръчки.

СПРАВКА
за публикациите на докторанта Георги Иванов Станев

№ по ред	Тема на публикацията	Участие в		Тематично направление	Вид на публикацията	Организатор		Публикувана в	Година
		Наименование на събитието	Период и място на провеждане			Университет	Факултет/ Катедра		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	„Откриване на нередности в процедури за възлагане на обществени поръчки”	Младежка научна конференция „България в Европейския съюз” 50 години Общикономически факултет	София, 2009 г.	-	Доклад	УНСС	Общикономически факултет	Сборник	2009
2	„Роля на контрола при провеждане на обществени поръчки и често срещани проблеми”	XIII-тата Международна научна конференция „Управление и устойчиво развитие”	Юндола 2012 г.	-	Доклад	ЛТУ	Стопанско управление	Списание „Управление и устойчиво развитие”, стр. 164-167 – ISSN 1311-4506	2011
3	„Нередности и измами при провеждане на процедури по възлагане на обществени поръчки и начини за предотвратяването им”	XV-та Международна научна конференция „Управление и устойчиво развитие”	22-24 март 2013 г., Юндола	Основни области за реализиране принципите на устойчивото развитие	Доклад	ЛТУ	Стопанско управление	Списание „Управление и устойчиво развитие”, стр. 95-99 – ISSN 1311-4506	2013
4	„Роля на институциите в обществено-икономическия живот”	Национална научна конференция на тема: „Перспективи и предизвикателства пред съвременното управление”	22 октомври, УНСС	3. „Публична администрация”	Доклад	УНСС	Факултет "Управление и администрация"	Книжно издание и електронна книга на CD, стр. 295-299 - ISBN 978-954-644-828-6	2015
5	„Успешното управление на организациите, чрез изграждане на Система за определяне на качеството на обществените поръчки”	Седемнадесета международна научна конференция „Цифровата трансформация – бизнес, образование, наука”	20-21 март 2020 г., София	Млади учени	Доклад	Международно висше бизнес училище	-	Сборник	2020

